

“Neoliberalismo” y enfoques estructurales de la corrupción. El caso del rescate bancario de México

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros¹

Introducción

La economía y la política no pueden ser entendidas como esferas separadas o autónomas. A lo largo de la historia, los sistemas de poder y dominación han estado íntimamente entrelazados con los sistemas de producción y explotación. Esta interpenetración de esferas es lo que está en el corazón del concepto original de *economía política*. Un gran número de estudios sobre el Estado tratan desafortunadamente a la economía y la política como esferas relacionadas entre sí, pero diferentes. De hecho, esta tendencia emerge de una división metodológica aún más pronunciada entre las disciplinas de la ciencia política y la economía, que las lleva a competir para ver cual de ellas empuja con mayor fuerza el estudio de las temáticas de la economía política sobre el terreno de la otra, lo que de manera desafortunada deja atrapadas entre estas dos espadas disciplinarias las respuestas a las importantes cuestiones de la economía política. A diferencia de esto, aquí reivindicaremos el campo de estudio de la economía política, al trazar los diversos y constantes vínculos entre lo que erróneamente se ha considerado ‘aspectos puramente políticos’ y ‘fenómenos puramente económicos’ de las dinámicas sociales.

Las reflexiones que aquí ofreceremos apuntan hacia una mejor comprensión de las dinámicas políticas subyacentes al proceso de toma de decisiones financieras en las democracias emergentes. Para ello desarrollamos una comparación configuracional de tres coyunturas decisivas de la historia financiera del México contemporáneo: la nacionalización, la reprivatización y el rescate bancario. Ello nos llevará a desmitificar el concepto del “neoliberalismo” y cuestionar seriamente aquella posición que lo presenta como la férrea aplicación de una estricta ortodoxia económica que exige el retiro del Estado y que blinda el manejo de los asuntos económicos de los intereses políticos en juego.

Si analizamos la nacionalización, la privatización, el rescate o la extranjerización bancaria, veremos que el hilo conductor de las políticas establecidas en materia financiera en México desde principios de los años ochenta, jamás ha implicado fidelidades a ortodoxias económicas de ningún tipo. El proceso de toma de decisiones en nuestro país ha reflejado sobre todo, la emergencia de una alianza política de burócratas y funcionarios de alto nivel con una nueva élite financiera vinculada a los mercados internacionales. Por ello sostenemos que el Estado nunca se ha retirado, sino únicamente reconfigurado, y el rentismo y la corrupción que se

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y Coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia. Correo electrónico: irma.sandoval@unam.mx

asociaba a etapas previas al “neoliberalismo” no se han reducido sino antes bien expandido y profundizado.

Para demostrar lo anterior proponemos tres hipótesis. Primero, que en el diseño de la política financiera los “intereses” han sido siempre más importantes que las “ideas” o las “instituciones”. Segundo, que la variable más importante para explicar los niveles de corrupción y rentismo de los sistemas políticos siempre será la *incertidumbre política* por la que atraviese un régimen antes que el tipo de régimen en sí mismo. Y tercero, que el pluralismo y la transparencia trabajan a favor de soluciones definitivas y duraderas para enfrentar las crisis económicas y políticas.

En este capítulo se divide en tres apartados. En primer término resumimos las distintas coyunturas financieras analizadas estudiadas engarzadas a nuestras tres hipótesis específicas sobre la relación de los binomios intereses vs. ideas, incertidumbre política vs. tipo de régimen, y pluralismo vs. permanencia para concluir con una disquisición sobre nuestro concepto de *intervencionismo neoliberal* en su relación con la política o el accionar de las coaliciones distributivas.

En un segundo momento señalamos las contribuciones que nuestras tres hipótesis específicas podrían ofrecer al debate más general acerca del rol del Estado en el mundo “globalizado”. Y en la tercera parte del capítulo, ofrecemos algunas reflexiones finales sobre la formulación y diseño de las políticas públicas en materia financiera.

I. Neoliberalismo y corrupción

Durante los últimos treinta años, México ha experimentado una radical transformación política y económica. El país ha pasado de ser una economía cerrada con un importante peso de propiedad estatal a convertirse en una economía altamente expuesta con la inmensa mayoría de las ramas industriales controladas por el mercado. De forma simultánea en el ámbito político, el país ha pasado de ser un sistema autoritario de partido de Estado único, a gozar un sistema democrático basado en la intensa competencia política. Pero México no es una excepción. Decenas de países incluyendo una gran variedad de los países de la Europa del Este, una gran mayoría de los países del sudeste asiático y la inmensa mayoría de las naciones latinoamericanas han experimentado esta “doble transición” (Przeworski, 1991: 39) en las últimas décadas.

Sin embargo, a pesar de la abierta generalización de este fenómeno, los detalles de los diversos procesos a través de los cuales esta “doble transición” ha ocurrido, no han sido estudiados a profundidad e incluso en algunos aspectos su análisis se ha sobresimplificado. Las explicaciones predominantes plantean una “relación simbiótica” entre liberalización económica y política, en la que la expansión de la “libertad” en el mercado induciría orgánicamente la generación de un efecto similar en el Estado (Domínguez, 1997: 365). A menudo ello también se ha descrito como un proceso de avance relativamente estable y unidireccional, en el cual cada paso hacia la liberalización en un ámbito, alimentaría y expandiría la liberalización en el otro (Vellinga, 1998: 87).

Sin embargo en México este proceso de “doble transición” no ha sido en lo absoluto ni simple ni natural. Por el contrario, durante los últimos treinta años, el país se ha visto inmerso en frecuentes crisis económicas y políticas. La forma en la que los actores gubernamentales han

atinado a manejar y responder a las crisis es lo que ha ido definiendo paso a paso el carácter económico, social y político del nuevo régimen que ha venido emergiendo.

El gobierno mexicano ha respondido a cada una de las más importantes crisis de las últimas tres décadas con una política financiera diferente. Así, aunque la estrategia específica elegida en cada coyuntura ha sido totalmente distinta (nacionalización, reprivatización y rescate), la estructura de los distintos eventos ha sido muy similar. En cada caso, el gobierno ha usado la arquitectura financiera para intentar reconstruir la legitimidad del gobierno y lograr estabilidad económica. Ello convierte a México en un referente obligado para el estudio del manejo de las crisis financieras a través de distintas políticas específicas. Pero qué hay detrás de las distintas elecciones que el gobierno ha tomado en cada coyuntura, y por qué el gobierno ha elegido tales estrategias financieras y no otras diferentes.

A. Intereses vs. Ideas

En los tres casos analizados, las autoridades gubernamentales se aprestaron a proclamar que sus decisiones habían estado motivadas principalmente por un sólido razonamiento económico y que junto a ellas no había otras opciones disponibles. El presidente López Portillo declaró públicamente que la nacionalización bancaria era la única forma de detener el “perverso” círculo vicioso de la fuga de capitales, devaluación e inflación. Más adelante Pedro Aspe como Secretario de Hacienda durante el sexenio de Salinas, declarararía que la privatización bancaria había cumplido de forma estricta con los ocho principios fundamentales de transparencia y eficiencia de mercado. De forma similar el Secretario de Hacienda bajo Ernesto Zedillo, José Ángel Gurriá escribiría que el gobierno habría seguido “al pie de la letra” estrictas reglas económicas en el manejo del rescate bancario y que “lamentablemente” no había otras opciones razonables disponibles en aquel momento.

Pero el fondo del problema es que en realidad en cada diferente coyuntura existían con toda claridad alternativas diferentes que eran completamente viables. El camino eligido en cada caso, correspondió más al predominio de poderosos intereses políticos que a la aplicación estricta de ideas o planteamientos económicos. A continuación recordaremos los detalles de cada caso aquí presentado.

La decisión del presidente López Portillo por nacionalizar los bancos fue totalmente inconsistente con sus teorías económicas. López Portillo no era precisamente un seguidor del ideario keynesiano. Durante su administración luchó proactivamente por reconstruir la relación del gobierno y el sector privado que había quedado tan fuertemente dañada durante el sexenio de Echeverría. Así, sus políticas económicas fueron abiertamente proempresariales. Constantemente se negó a elevar los salarios, a controlar las tasas de interés o a aumentar los impuestos, a excepción claro está, del regresivo Impuesto al Valor Agregado, inaurado precisamente durante su gobierno. Ya desde sus tiempos como Secretario de Hacienda en el sexenio de Echeverría, López Portillo había empezado a promover activamente una nueva legislación para liberalizar el sector bancario y para abrir las puertas a prácticas especulativas.

Así la nacionalización bancaria no implicó congruencia alguna con razonamientos económicos, sino simplemente era la mejor opción política que López Portillo pudo encontrar para sortear de alguna forma la grave crisis económica que el país enfrentaba. Al aplicar esta política financiera, el presidente creyó que podría pasar a la historia como el salvador de la

economía, más que como su principal destructor. El presidente también quizá vengarse de los viejos banqueros, quienes en su opinión habían traicionado su confianza al abiertamente haber auspiciado la fuga de capitales.

Sin embargo la pregunta válida sería por qué haber ido tan lejos, al extremo de haberse atrevido a expropiar los bancos. Las soluciones políticas no necesariamente implican intervenciones económicas estatistas. Salinas y Zedillo también aplicaron estrategias políticas, y de entrada no se propusieron aumentar la propiedad estatal en la economía. En todos los casos, las bases de apoyo social y político fueron el factor determinante. En la época de López Portillo el partido de Estado, el PRI, seguía contando con una amplia base de apoyo conformada por obreros, campesinos y clases populares, para quienes la nacionalización resultaba una medida muy atractiva. De hecho, la decisión presidencial fue tan bien recibida que de inmediato se vio respaldada por un multitudinario mitin de apoyo en el Zócalo de la Ciudad de México. Así mismo el respaldo del PRI en las cámaras para la reforma a la Constitución no se hizo esperar y la expropiación bancaria fue formalizada con celeridad. Los intereses políticos estuvieron por encima de las ideas económicas.

La reprivatización bancaria fue igualmente polítizada y se sustentó más en intereses que en ideas. Los famosos “ocho mandamientos” de Aspe si bien eran totalmente razonables y respondían a un sólido razonamiento económico nunca fueron observados. Estos principios incluían directrices como la diversificación de inversionistas a fin de evitar el establecimiento de monopolios en el sector bancario; la selección de los nuevos propietarios con experiencia en la materia a fin de garantizar un manejo eficiente y responsable, y la total transparencia en el proceso de desincorporación de los bancos a fin de asegurar un sistema financiero honesto, abierto y productivo.

En la práctica sin embargo, el gobierno de Salinas no observó ninguno de los principios señalados. Los banqueros más experimentados de México fueron sistemática e injustamente excluidos de la venta de los bancos. Salinas privilegió a sus amigos, y a la nueva generación de inexpertos “casabolseros” especuladores que se había desarrollado a la sombra de la administración de De la Madrid. Los procedimientos utilizados para decidir quién se quedaría en control de los bancos fueron totalmente opacos. Aquellos a los que se les permitió participar en los procesos de compra incurrieron en una suerte de ‘canibalismo financiero’, dado que sacaron dinero de los mismos bancos que buscaban comprar, y pidieron prestado al propio gobierno para financiar sus ofertas de compra. El precio que finalmente pagaron los compradores estuvo muy por encima de su verdadero valor a precios de mercado. Más tarde estos nuevos “banqueros” gozaron de una generosa e ilegítima sobreprotección gubernamental que les permitió incurrir en arriesgadas e irresponsables prácticas especulativas durante los primeros años de la privatización.

Esta clara ruptura con las más elementales directrices técnicas y económicas sólo se explica por la existencia de motivaciones e intereses políticos de gran peso. Salinas llegó al poder después del fraude electoral de 1988 como un presidente especialmente débil. Él buscaría utilizar la privatización como una herramienta para rearticular sus apoyos políticos a través de la construcción de una nueva coalición distributiva conformada por financieros nacionales y capitales internacionales.

Teóricamente, Salinas pudo haber tomado un camino completamente distinto, quizás a través de la consolidación de la propiedad estatal de la banca o bien a través del auspicio de la banca de desarrollo nacional. El PRI aún contaba con sólidas bases de apoyo entre los trabajadores y campesinos en aquel momento. En verdad no fue sino hasta el final del sexenio de Salinas y principios del de Zedillo que el PRI empezó a abdicar de su carácter “revolucionario”. De hecho, en un principio el propio Salinas efectivamente implementó medidas de corte populista para por un lado acercar a los grupos populares al PRI y por el otro alejarlos del emergente Partido de la Revolución Democrática. Uno de los ejemplos más acabados de este tipo de estrategias de cooptación fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Sin embargo, más adelante Salinas se daría cuenta de que convenía más a sus propios intereses consolidar las alianzas con la nueva coalición distributiva emergente en lugar de continuar con el tradicional tipo de alianzas. Esta estrategia rendiría frutos en el corto plazo, ya que los “nuevos ricos” creados bajo su sombra, terminarían financiando espléndidamente la campaña presidencial del PRI en 1994. Salinas en lo personal y destacados miembros de su familia, particularmente su hermano Raúl quien años después pasó algunos años en la cárcel con cargos de corrupción y enriquecimiento ilícito, fueron beneficiarios directos de esta nueva alianza.

Por su parte, las medidas implementadas por el gobierno de Zedillo a partir de la crisis económica de 1994-95 tampoco reflejaron nunca un estricto apego a razonamientos económicos de ningún tipo. Los tres principios definidos en su momento por el Banco Interamericano de Desarrollo (Rojas-Suárez y Weisbrod, 1997: 137) para guiar la operación de los rescates financieros: 1) el que los actores beneficiados directamente por los riesgos que precipitan la crisis asuman un “amplio porcentaje” del costo de la restructuración; 2) la interrupción inmediata de la expansión del crédito en particular a prestamistas de alto riesgo y en la medida de lo posible la expropiación temporal de los activos de los bancos más afectados; y 3) la transparencia absoluta para las operaciones del rescate y el establecimiento de canales de comunicación con la sociedad para garantizar la legitimidad pública de todo el proceso fueron sistemáticamente violadas por el gobierno de Zedillo.

A ninguno de los propietarios de los bancos se le obligó a pagar nunca su parte proporcional en la crisis y ninguno de los banqueros o funcionarios públicos involucrados afrontó sus responsabilidades administrativas en el desastre. El gobierno llevó a cabo un rescate indiscriminado y generalizado, que asupió y encubrió una vasta corrupción. La mayoría de los bancos permanecieron en control de sus propietarios a quienes les fue permitido seguir especulando. Y finalmente todo el proceso tuvo lugar a puertas cerradas llegando al extremo de transgredir la propia Constitución, lo que generó un amplio repudio social al rescate.

Nadie podría sostener que Zedillo no conocía o incluso compartía tan razonables principios económicos. Aún si no hubiese culminado su doctorado en economía por la Universidad de Yale del que tanto se preciaba como funcionario público, Zedillo estaba en perfectas condiciones para entender la más elemental lógica económica que implica evitar riesgos morales, compartir responsabilidades, evitar el agravamiento del problema y buscar legitimidad política. Por ello, no fue ninguna racionalidad económica, sino meros intereses

políticos, los que llevaron a Zedillo a desviarse de las políticas económicas más adecuadas al interés nacional.

El presidente se encontraba en una situación política particularmente delicada, atrapado en medio de una *doble crisis* económica y política. Zedillo eligió aliarse con la coalición distributiva emergente a fin de salvarse y salvar a su partido. Además, luego del sexenio de Salinas, el PRI ya no era el mismo de antaño. La coalición conformada por financieros nacionales y capitales internacionales era ya la base política fundamental para el gobierno, y el partido de Estado y no sólo un grupo de casabolseros advenedizos como en el tiempo de De la Madrid. Zedillo mismo le debía a esta nueva coalición su llegada a la presidencia; ellos habían financiado su campaña presidencial y gracias a ello, hoy estaban en control de las palancas centrales del poder económico y político. Dadas esas circunstancias, habría sido un suicidio político para Zedillo actuar de cualquier otra manera.

En suma, en cada uno de los tres momentos de crisis, el gobierno mexicano respondió anteponiendo sus propios intereses, en lugar de hacerlo con apego a cualquier ortodoxia económica o al auspicio de un razonamiento tecnocrático coherente. Las diferencias en las estrategias financieras aplicadas en cada distinta coyuntura responden más a la diferente naturaleza de las bases de apoyo político y social que cada momento histórico presentaba, así como a la intensidad y particularidad (política o económica) de la crisis originaria. El neoliberalismo en México nunca ha significado la fría imposición de la ortodoxia económica, sino la hábil creación y manejo de nuevos intereses y coaliciones políticas.

B. Incertidumbre política vs. tipo de régimen

El peso de los intereses y la naturaleza de las bases políticas de apoyo del régimen permiten analizar las diferencias de las políticas y estrategias financieras (nacionalización, privatización o rescate) elegidas para sortear las vicisitudes de las crisis. Sin embargo los intereses en sí mismos, no explican a profundidad las diferencias de los niveles de *rentismo* o *corrupción* que caracterizaron los tres distintos momentos históricos. Una cosa es actuar a favor de intereses particulares y otra totalmente distinta caer en abiertas prácticas de corrupción.

Los casos aquí estudiados demuestran que los niveles de corrupción y rentismo fueron empeorando con el tiempo. La nacionalización en el sexenio de López Portillo fue problemática por muchas razones, pero al menos no existe evidencia concreta que pruebe que fuera utilizada para enriquecer directamente a los servidores públicos relacionados con la medida. El presidente De la Madrid astutamente utilizó la nacionalización para transmutar las bases políticas del régimen reemplazando los tradicionales “banqueros” por nuevos “casabolseros”, sin embargo no hay pruebas fehacientes que vinculen la nacionalización con prácticas de corrupción o que nos lleven a sostener que ésta estuvo directamente provocada por los “casabolseros” para obtener un beneficio económico personal.

Ello puede llegar a resultar hasta cierto punto contradictorio dado que el contexto autoritario de la época nos llevaría a suponer que la corrupción tendría que haber sido una práctica común. Sería de sentido común sostener que la inexistencia de un real equilibrio de poderes junto con la ausencia de una activa fiscalización del gasto público crea automáticamente fuertes incentivos para la corrupción. De hecho, efectivamente en muchas otras áreas de gobierno, el gobierno lopezportillista fue tristemente célebre por sus acentuados

niveles de corrupción. Hasta ahora, por ejemplo nadie sabe a ciencia cierta dónde terminó todo el dinero de la bonanza petrolera de fines de los setenta. Pero en lo tocante a la situación específica del manejo financiero y bancario, la corrupción no fue evidente al inicio de los años ochenta.

Esta situación cambiaría radicalmente con la reprivatización de los bancos a principios de los noventa. A partir de las elecciones presidenciales de 1988, México comenzó su tránsito formal hacia la democracia. Por primera vez en la historia contemporánea el Congreso se levantaría con una voz clara e independiente y el partido de Estado comenzaría a perder gubernaturas estatales muy importantes. Una dosis saludable de pluralismo político por fin había llegado a la esfera política. Pero en lugar de que ello ayudara a prevenir la corrupción, la llegada de la división de poderes y las exigencias ciudadanas en pro de la rendición de cuentas paradójicamente empezaron a empeorar las cosas en lo financiero.

Esta acentuada crisis política junto a la pérdida de la tradicional hegemonía del partido de Estado, obligaron a Salinas a fortalecer sus bases políticas de apoyo por cualquier medio necesario. Temeroso de continuar perdiendo terreno, Salinas manejó la privatización bancaria de forma corrupta y opaca. Destacadamente el presidente siguió en control absoluto de la maquinaria estatal, ni el poder judicial, ni el Congreso opusieron resistencia alguna a sus decisiones. Al parecer los estadios de ‘democratización inicial’ o de ‘autoritarismo bajo ataque’ pueden llegar a ser uno de los escenarios más propicios para la ilegalidad.

Esta situación sólo empeoró con el gobierno de Zedillo. En 1994 el equilibrio político del país era aún más delicado. Si bien el PRI había logrado “conservar” el control del poder judicial, el poder legislativo (al menos hasta la primera parte del sexenio) y la mayoría de los gobiernos estatales y municipales, para todos era innegable que en este período México se encontraba inmerso en un intenso democratizador. Los partidos de oposición tanto de izquierda como de derecha avanzaban en franca consolidación.

El gobierno priísta se encontraba claramente temeroso de perder el poder. Sin embargo en lugar de optar por un cambio de políticas o estrategias económicas y buscar abrirse a la sociedad, la coalición gobernante decidió operar a puerta cerrada y en el poco tiempo que le quedaba de vida en el poder, “tomar todo lo aún disponible”. En lugar de invitar al Congreso a diseñar y planear un cuidadoso rescate en conjunto, Zedillo administró de forma opaca y torpe un rescate indiscriminado orientado a salvar a los empresarios más poderosos e influyentes del país. La vasta corrupción involucrada en este proceso fue resultado de la combinación particularmente tóxica entre una coalición autoritaria todavía en el poder y un régimen político en decadencia bajo intenso ataque.

Las cosas comenzarían a cambiar cuando el pluralismo y la democracia aparecieron en la escena pública. A partir de 1997, por primera vez en la historia el Congreso estuvo controlado por la oposición lo que dio lugar al surgimiento de una voz verdaderamente independiente. Ello forzó a Zedillo a enviar las deudas del FOBAPROA a la Cámara de Diputados para su necesaria aprobación, y ello oxigenaría políticamente los debates del rescate para terminar abriéndolo de frente al escrutinio de la opinión pública. No hace falta decir que si el Congreso hubiera sido tan plural e independiente en 1994-95 como lo era en 1997, a las autoridades financieras les habría costado mucho más trabajo efectuar un rescate bancario tan indiscriminado, opaco y corrupto.

En síntesis, el tipo de régimen por sí sólo, no es un buen vaticinador del nivel de corrupción y rentismo que puedan presentarse en los sistemas políticos. La corrupción mostró sus niveles más bajos tanto en el caso del autoritarismo pleno (con la nacionalización bancaria) como en el de franca democratización (con los esfuerzos por “limpiar” el rescate después de 1997). La corrupción alcanzó sus niveles más altos en aquellas otras situaciones en las que la coalición autoritaria hegemónica seguía en control de las palancas centrales de autoridad pero sobreviviendo con un profundo miedo a perder el poder. Las privatizaciones de Salinas y en aún en mayor medida, el rescate implementado por Zedillo, son los dos ejemplos prototípicos al respecto. La dinámica de la incertidumbre política, más que las características formales del régimen en específico constituyen las variables explicativas de los niveles de corrupción.

C. Pluralismo y permanencia

Aparentemente, ni la democracia, ni el pluralismo político aseguran de forma automática una conducción responsable y honesta para enfrentar las crisis económicas. De hecho, como hemos buscado demostrar en este libro, en el corto plazo ambos factores pueden llegar a empeorar aún más las cosas. Por otro lado, lo que sí demuestran los tres momentos históricos aquí analizados es que la democracia efectivamente tiene una relación lineal positiva con la permanencia de las medidas financieras implementadas. A medida que el sistema político lentamente fue avanzando en su proceso de democratización, las políticas financieras emprendidas fueron mostrando un carácter más permanente y transformador en el país.

Uno de los elementos más llamativos de la nacionalización bancaria decretada por el Presidente López Portillo fue que ella sería revertida de forma inmediata por el siguiente presidente. Miguel De la Madrid impulsaría varias acciones para volver a ganarse la confianza del sector privado, lo que llevó a hacer de la nacionalización, el punto de arranque de la era neoliberal en México. El presidente invitó a algunos de los banqueros expropiados a administrar los bancos estatales y los indemnizó generosamente aún cuando muchos de sus instituciones se encontraban en ruinas, además devolvió al sector privado el control financiero por vía de la venta de hasta una tercera parte de las acciones bancarias y del 100 por ciento de las acciones no bancarias que habían sido expropiadas junto con los bancos, finalmente estimuló activamente el crecimiento del mercado bursátil para que éste llegara a ocupar el lugar de los bancos como centro privado de intermediación financiera.

La nacionalización bancaria fue en muchos sentidos, un caso anómalo en el continuo desarrollo de las políticas económicas neoliberales impulsadas ya desde mediados de los años setenta. De hecho, esto es lo que nos ha llevado a sostener aquí que la nacionalización, a fin de cuentas fue más un *rescate* que una *expropiación*. En 1982, los bancos privados estuvieron al borde de la quiebra con más de 12 mil millones de dólares en deudas. Con la devaluación tal cantidad resultaba imposible de pagar. Como resultado de la crisis económica, olas de consumidores mexicanos y empresarios comenzaron a incumplir con el pago de sus préstamos, lo que hizo que la situación financiera de los bancos fuera altamente precaria. En muchos sentidos, la forma más barata y eficiente que tuvo el gobierno para salvar a la economía en el corto plazo y a la larga evitar un desastre de mayores proporciones fue precisamente la nacionalización bancaria.

La privatización de los bancos con Salinas tuvo un carácter más permanente y transformador que la nacionalización. El gobierno vendió los bancos en su totalidad al sector

privado y transformó radicalmente el marco constitucional y legal que regularía al sector. Salinas reformó tres artículos de la Constitución (28, 73, 123) y siete leyes regulatorias fundamentales, entre las que se encontraban la Ley del Mercado de Valores, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Ley General de Sociedades de Inversión; sólo tres años bastaron para preparar el terreno para la privatización. En consecuencia, los bancos recién privatizados llegaron a tierra fértil y rápidamente echaron raíces.

Sin embargo, la situación de los nuevos banqueros también era relativamente precaria. En lugar de tomar las medidas para garantizar la existencia de un sector bancario sofisticado, moderno e independiente, el gobierno consintió que los banqueros hicieran tanto dinero como pudieran siempre y cuando en el camino distribuyeran parte de sus ganancias entre sus padrinos políticos. Ni el interés público, ni la institucionalización de un sector financiero sólido figuraron nunca entre los objetivos políticos de Salinas. Los altos precios que los banqueros tuvieron que pagar por las instituciones bancarias, los empujaron a desarrollar prácticas especulativas que pudieran compensar en el corto plazo sus inversiones. El marco regulatorio en extremo laxo y la clara protección de la competencia internacional que el gobierno les brindó desde el principio, terminó incentivando esquemas especulativos. El gobierno también constantemente solicitaba recursos a los nuevos banqueros para financiar sus campañas electorales.

Frente a todo lo anterior, la real “permanencia” de la privatización tendría que ser puesta en cuestión. Aún cuando la medida no fue revertida de forma inmediata como sí ocurrió con la nacionalización, ésto bien pudo haber ocurrido con suma facilidad. La grave crisis de 1994-95 fue un resultado directo del irregular e irresponsable proceso privatizador e incluso obligó al gobierno a intervenir activamente para salvaguardar los intereses del sector financiero. Aunque Zedillo nunca nacionalizó los bancos de manera formal, bien pudo haberlo hecho. Además, el hecho de que el sector bancario necesitara ser intervenido y rescatado en su totalidad por el gobierno es un gran indicador de la vulnerabilidad inicial de la privatización. De hecho, no sería aventurado sostener que los bancos no fueron completamente “privatizados” sino hasta después de 2000² dado que ellos dependieron del *activo* apoyo estatal durante casi una década después de haber sido formalmente devueltos al sector privado.

De las tres medidas financieras analizadas aquí, el rescate bancario del FOBAPROA fue la que mostró un carácter más permanente y transformador. Aunque a partir de 1997 la llegada de un mayor pluralismo político y una democracia más competitiva permitió que el gran repudio público para el rescate se expresara con mayor nitidez, ello no abonó en nada para revertir la decisión tomada. Aún con los importantes hallazgos en materia de corrupción que constan en el informe de Mackey así como en los informes de la Auditoría Superior de la Federación, a la fecha casi nada se ha podido hacer para cambiar, revertir o “limpiar” la decisión original. Ninguno de los funcionarios responsables han sido castigados y sólo muy pequeñas cantidades de los recursos desviados han sido devueltas al erario público.

Ni el Congreso, ni el gobierno han podido llevar a cabo la auditoría “formal” al rescate que desde un principio se exigiera para poder auorizar legalmente la conversión de los pagarés

² En este año se da inicio formal a otro proceso sumamente importante en el acontecer financiero del país la extranjerización bancaria, cuyo análisis ha quedado fuera de los alcances de este libro, pero cuya lógica y desarrollo ciertamente podríamos insertar dentro nuestro marco teórico.

del FOBAPROA en deuda pública. En 2005, diez años después del rescate original, las deudas pasaron mecánicamente desde el FOBAPROA al IPAB de forma automática pero también precisamente por ello de forma ilegal. Tal parece que la emergencia de la democracia y la multiplicación de los “actores de veto” van dificultando cada vez más el cambiar o corregir los errores del pasado. Una acción de limpieza de la envergadura requerida, exigiría un amplio consenso, que cada vez es más difícil de lograr en un contexto plural, en especial cuando la mayoría de los actores políticos en funciones están directa o indirectamente implicados en la toda la maniobra ilegal.

Sintetizando, la democratización favorece la instauración de medidas y soluciones más radicales y permanentes a las crisis económicas. Cuando el poder se encuentra altamente concentrado y centralizado, resulta mucho más fácil cambiar de rumbo rápidamente. En cambio, cuando el poder se distribuye más ampliamente entre varios actores de veto, cada decisión adquiere vida propia y no puede ser revertida o intercambiada tan fácilmente por los grupos de poder.

D. Intervencionismo neoliberal y coaliciones distributivas

Una de las lecciones centrales y generalizables de la presente investigación, además desde luego de las tres hipótesis específicas arriba expuestas, es que más de veinticinco años de políticas neoliberales no han logrado implantar el tan acariciado proyecto del retiro unilateral el Estado o la desaparición de las coaliciones distributivas. Muy por el contrario, este crucial periodo de la historia del país, ha estado caracterizado por la consolidación de un nuevo rol mucho más proactivo para el aparato estatal y por la aparición y rearticulación de nuevas coaliciones rentistas y distributivas.

La centralidad del Estado fue evidente en la nacionalización bancaria. Sin embargo lo que es poco conocido es que este activismo gubernamental fue también decisivo para el desarrollo de la nueva coalición distributiva que asumiría el poder durante las siguientes dos décadas. La nacionalización no fue un atisbo al pasado, sino el primer paso hacia el futuro. Más que fungir como la vertebra de un proyecto diferente, comprometido con políticas de desarrollo nacional, esta medida pasó a la historia como un acto fallido y de último minuto que coronó todo un periodo de especulación extendida. Además de estimular el desarrollo del mercado bursátil, la nacionalización bancaria también auspició el surgimiento de nuevos actores capitalistas supuestamente más “arrojados, dinámicos y emprendedores”.

La privatización por su parte es otra muestra más de la centralidad del aparato estatal. Todo el proceso privatizador de principio a fin habría de ser cuidadosamente manejado por el gobierno quien deliberadamente protegió a neo-banqueros y a los más grandes grupos financieros del país, de la competencia internacional ya desde las fases iniciales de la negociación del TLCAN. El gobierno también sería quien relajaría por completo los marcos regulatorios lo que terminaría abriendo aún más el margen de intermediación bancaria. Las increíbles tasas de ganancia que recibieron los nuevos banqueros en las fases iniciales de la experiencia privatizadora no se pueden explicar sin esta extensa y continua intervención gubernamental.

La privatización también estuvo repleta de fenómenos de rentismo. Buchanan ha definido este concepto como “la parte proporcional de los ingresos que el dueño de ciertos

activos recibe sobre y por arriba de lo que esos mismo activos podrían generar en cualquier otra utilización alternativa” (Buchanan, 1980: 3). Kang también ha señalado que las “rentas” surgen cuando un actor manipula los precios de tal modo que ello pueda ocasionar que éstos se alejen de los precios de mercado. Por ello la existencia las rentas en tanto que generan procesos de competencia desleal para tener acceso ellas, se vincula de forma directa con episodios de corrupción y prácticas ilícitas. "Al manipular los precios, el actor interesado o aquel otro actor en cuya representación actúe el manipulador inicial, puede llegar a arrancar enormes beneficios” (Kang, 2002: 11).

Esto fue precisamente lo ocurrido durante el proceso de privatización. La venta de los bancos, presentada como un gran negocio para el gobierno, por los altos precios en que se fueron vendidos los bancos (en promedio tres veces por encima de su valor de mercado), rápidamente terminó siendo una transacción muy onerosa para las arcas públicas y enormemente ventajosa para Salinas y sus amigos ex-casabolseros los nuevos “Frankenstein” financieros del régimen.

El constante y creciente intervencionismo del Estado durante el neoliberalismo también puede apreciarse claramente en el tercer momento analizado (la *nacionalización-privatizante*), cuando el Estado interviene desde el principio para proteger intereses especulativos y financieros, utilizando para ello el dinero de los contribuyentes. También el manejo político distribucional estuvo siempre presente durante el proceso del rescate. Si el gobierno hubiese estado realmente preocupado por “proteger” a los pequeños ahorradores habría empezado por distribuir entre los empresarios independientes, los pequeños inversionistas, comerciantes, taxistas o propietarios de medianas y pequeñas empresas, la misma cantidad de “recursos” que destinó a los grandes inversionistas y banqueros. Ninguno de estos pequeños actores económicos recibió ayuda financiera de ningún tipo o pagarés respaldados por el gobierno a cambio de sus deudas de difícil pago o cobro. Ninguno de estos actores económicos más vulnerables pudo ser rescatado o sus negocios saneados para después ser vendidos por respetabilísimos montos a inversionistas extranjeros, como más tarde ocurriría con los grandes bancos.

No muy poco tiempo después de ocurrido el salvamento bancario, el presidente Zedillo de forma paradójica declaró: “sufren de amnesia quienes no recuerdan que el proteccionismo y el intervencionismo han causado atraso y subdesarrollo en América Latina” (*La Crónica*, 2 julio de 1999). En este libro hemos buscado demostrar que las estrategias y políticas implementadas por Zedillo, Salinas, De la Madrid y López Portillo han sido tanto o más “intervencionistas” que las estrategias económicas anteriores, y que las políticas neoliberales han hecho tanto o más daño a la economía mexicana que las estrategias desarrollistas. El atraso y el subdesarrollo actual se deben en igual medida a los errores estructurales del esquema de sustitución de importaciones como a la implacable aplicación de un neoliberalismo rentista y corrompido.

II. Globalización y Estado

Ananistas de izquierda y derecha convergen en el planteamiento de que la globalización financiera ha sido el principal impulsor del “adelgazamiento” del Estado en los países vías de desarrollo. De acuerdo con autores tan distintos como Francis Fukuyama y Giovanni Arrighi, el rápido flujo de dinero e inversiones a lo largo del planeta ha reducido los procesos de

definición de las políticas económicas llevándolas de la planeación de largo plazo al nivel del mero pragmatismo con el único propósito de mantener la estabilidad en algunas variables económicas. A su vez, ello ha exigido tanto la reducción de la capacidad estatal de intervención y regulación en la economía, como del aislamiento de quienes toman las decisiones de política financiera para blindarse de los perniciosos grupos de interés. Mientras que algunos países han sido capaces de mantener el control estatal sobre industrias específicas o servicios clave (*i.e.* la industria del cobre en Chile, el sector hidroeléctrico en Francia, etc.), el sector financiero es un área donde la liberalización económica se ha mostrado en su más pura expresión.

Esto hace del sector financiero un área estratégica de investigación para los estudiosos de la economía política de las reformas neoliberales. Específicamente, si tanto el Estado como las *coaliciones distributivas* mantienen su poderío aquí, en el núcleo mismo del proyecto neoliberal, ello sugeriría que tales fenómenos (intervencionismo, rentismo y corrupción) no son simples imperfecciones en la aplicación del proyecto sino elementos constitutivos de este proyecto. Lo anterior también ofrece sustento suficiente al argumento de que no existe una sola forma de “adaptarse” a los flujos financieros internacionales y por ello el discurso del “retiro” del Estado es esencialmente una coartada ideológica. Este libro ha buscado llevar a cabo precisamente dicha tarea.

Un ejemplo típico del argumento que sostiene que la globalización ha eliminado el poder de los Estados-nación es el trabajo de Ohmae cuando argumenta que el nuevo rol del Estado se debería limitar a la protección del medio ambiente, la formación de la fuerza de trabajo y a la construcción de una infraestructura social cómoda y segura (Ohmae, 1990: 47). De acuerdo con este autor, una “isla” que él llama la “Economía interconectada” (*Inter-Linked Economy*) (ILE) —integrada por Estados Unidos, Europa y Japón junto con las economías asiáticas de reciente industrialización— se encuentra en proceso de consolidación y muy pronto cambiará las reglas del juego en la era global. Con el surgimiento de la ILE, el aislamiento de la era pre-global sería simplemente imposible.

En la perspectiva de Ohmae, la teoría macroeconómica de corte keynesiano ha probado su invalidez. Por ejemplo, un “economista keynesiano” tradicional que espera que el crecimiento en el empleo sea resultado del crecimiento económico, hoy se decepcionaría debido a que el empleo bien podría crearse en el extranjero. Además, si un gobierno restringe la oferta de dinero, los créditos internacionales reemplazarían de inmediato los créditos nacionales, y si el banco central aumenta las tasas de interés, sus funciones serían reemplazadas por créditos internacionales mucho más baratos. En consecuencia las estrechas visiones mercantilistas y parroquiales quedan totalmente rebasadas por una realidad económica en la que la dinámica de la economía mundial es la única vía posible para el desarrollo económico. En esta lectura la globalización estaría trayendo consigo la “desnacionalización” de las economías a través del establecimiento de la ILE o la “Economía sin fronteras”. De la misma forma, los gobiernos nacionales estarían siendo relegados a funcionar poco más que como *cinturones de transmisión* del capital global.

Strange coincide con los postulados básicos de estos argumentos: “Las impersonales fuerzas de los mercados mundiales... son hoy más poderosas que los Estados en quienes se supone recae en última instancia la autoridad sobre sociedad y economía... el declinante poder de los Estados se refleja en una creciente difusión de autoridad hacia otras instituciones y asociaciones y hacia organismos locales y regionales” (Strange, 1996: 4). Hoy sería inútil la

adherencia a teorías y conceptos “obsoletos” como el de Estado-nación que corresponderían a una realidad ya superada que efectivamente se desarrolló con más estabilidad de la que hoy tenemos, y en la cual esas las fronteras de los Estados “aún significaban algo” (Strange, 1996: 4). Así, el declinante poderío del Estado moderno como administrador central de la vida social, política y económica lleva a los países a enfrentarse a desafíos cada vez mayores que emergen de un conjunto de fuerzas sociales cada vez más diversas. Por ejemplo, aunque la globalización económica ha robustecido el poder de negociación del *capital* internacional *vis-a-vis* los Estados, al mismo tiempo ello ha complicado la tarea de administrar las economías nacionales que hoy operan con niveles de integración cada vez más elevados.

Al contrario de estos argumentos nuestro libro busca combatir el mito del Estado adelgazado al demostrar que incluso las reformas más “neoliberales” como podrían ser las de corte financiero, siempre han requerido de la activa y continua intervención estatal. Nuestro trabajo por lo tanto, coincide con autores como Hirst y Thompson, quienes desde el principio cuestionaron severamente las “versiones pop” de la globalización. Ambos han argumentado sobre la imposibilidad de que el mundo globalizado pueda ser un sistema autoregulado o que transite de forma orgánica hacia tendencias de eliminación de la figura de la Estado-nación. “Existen peligros muy reales derivados de no distinguir claramente entre ciertas tendencias hacia la internacionalización y los postulados de las *versiones radicales* de la globalización” (Hirst y Thompson, 1999: 4).

Ellos demuestran, con base en una gran cantidad de información estadística, que los actuales niveles de los flujos internacionales de comercio, inversión y migración laboral encuentran su origen desde el mismo siglo XIX. Más que probar la existencia de la “globalización” (entendida ésta como una economía mundial integrada) la evidencia histórica sólo alcanza para demostrar la manifestación de acentuados niveles de internacionalización; esto es, interacciones entre economías predominantemente nacionales. Los autores señalan que los actuales niveles de integración económica distan de operar de acuerdo al “tipo ideal global” y que en algunas cuestiones la reciente integración sigue siendo mucho menos importante que la ocurrida a finales durante la era clásica del patrón oro. “Las evidencias sugieren [la existencia de] una mayor apertura a los flujos de capital en el periodo anterior a la Primera Guerra Mundial comparado con años más recientes” (Hirst y Thompson, 1999: 27).

Globalization in Question también aboga por mejores y mayores mecanismos de gobernanza y regulación. Contrario al desesperanzador mito posmoderno de la irremediable globalización, este relato reivindica la ampliación en escala y alcance de relaciones económicas más justas a nivel internacional. Para aminorar el impacto político de la globalización o de lo que Hirst y Thompson han calificado como “la patología de las expectativas sobrediminuidas” (Hirst y Thompson, 1999: 6). Los autores no dudan en declarar que se exagera acerca del predominio de los mercados mundiales y de su ingobernabilidad. Lo importante aquí es regresar la visión política al análisis del discurso de la globalización y advertir que la economía internacional y los mercados nacionales no son de ninguna manera ingobernables.

Además en nuestros días ni siquiera las instituciones financieras internacionales defienden las tesis de las versiones radicales de la globalización desarrolladas por teóricos como Ohmae. En 1997 el Banco Mundial emitió el famoso Informe Sobre Desarrollo Humano en el que claramente se muestra a favor del fortalecimiento de los aparatos estatales.

Un aparato estatal eficiente es crucial para contar con los servicios –normas e instituciones–, que hacen posible a los mercados prosperar y a los pueblos tener una vida más saludable y feliz. En la ausencia del Estado, el desarrollo sustentable no puede tener éxito, ni en el plano económico ni en el social (Banco Mundial, 1997).

No podemos dejar de recordar que en los procesos de industrialización de todos los países desarrollados las intervenciones públicas abundaron. “Durante el siglo XIX las subvenciones federales en Estados Unidos fueron enormes. El gobierno seleccionó al sector ferroviario y agrícola para los repartos de tierra, (...) y también fue altamente proteccionista hasta mucho tiempo después de haber concluido la Segunda Guerra Mundial. Después de la Restauración Meiji, el Estado japonés se erigió como empresario, financiero y administrador de diversas industrias manufactureras. Su intensa actividad en la economía continuó durante todo el periodo militar y después de la Segunda Guerra Mundial a través del famoso programa industrial del MITI. Y hoy aunque diferentes en forma y carácter, las políticas intervencionistas continúan presentes en los Estados Unidos.” (Shapiro y Taylor, 1990: 866).

La concepción de Polanyi en torno a las fuerzas destructivas ocultas tras la categoría de “mercado auto-regulado” es también muy relevante para nuestra investigación. Polanyi explora las tendencias polarizantes y socialmente disruptivas de la economía mundial que ocurrieron durante el siglo XIX y que estuvieron precisamente conducidas por este mercado “auto-regulado” que a su vez es resultado de un poder coercitivo mayor al servicio de una “una oscura utopía” (Mittelman, 2000).³ Con la puesta en marcha de este mercado “auto-regulado”, por primera vez en la historia, afirma Polanyi, el lucro y las ganancias pasaron a ocupar el rol central en la sociedad, forzándola a subordinarse como un elemento “accesorio” del mercado (Polanyi, 1944: 41-43).

La gran transformación es una visión altamente profética de la actual globalización, particularmente por su poderosa metáfora del “doble movimiento” que refiere en primer lugar a la brutal expansión del mercado y la concomitante y masiva dislocación social que ella ha generado y, en segundo lugar a la radical respuesta política surgida desde la sociedad hacia el Estado, en la forma de exigencias específicas para contrarrestar los perniciosos efectos del mercado.

La historia social en el siglo XIX fue así el resultado de un *doble movimiento*: la extensión de la organización del mercado hacia las *mercancías genuinas* se acompañó de una restricción sobre las *mercancías ficticias*. ... una red de medidas y normas fue integrada en poderosas instituciones diseñadas a regular la acción del mercado en relación con el trabajo, la tierra y el dinero” (Polanyi, 1944: 76)

Polanyi señala que fue Inglaterra en su fase de industrialización el lugar que experimenta el “doble movimiento” por vez primera, a través de la destrucción de las anteriores prácticas y relaciones sociales que trajo consigo la economía mercantilizada, y a través del espontáneo esfuerzo de resistencia a las nocivas consecuencias de esta mercantilización. Una dialéctica similar al “doble movimiento” está ocurriendo en nuestros días entre globalización y resistencia. Polanyi tenía razón al subrayar el íntimo vínculo de la *globalización* y la *contraglobalización*. Sin embargo, el esquema de Polanyi no aplica mecánicamente

³ Para más sobre la importancia del análisis de Polanyi para el mejor entendimiento de la globalización, ver: James H. Mittelman, *The Globalization Syndrome*, Princeton, 2000.

a la situación actual. Nuestro libro ha revelado que el movimiento anti globalización actual se mueve sobre un equívoco. El “credo neoliberal” actual, que exige la desaparición del Estado y la victoria del mercado autorregulado, es en esencia hipócrita. Quienes hoy exigen las políticas desreguladoras han fortalecido al Estado y al mismo tiempo lo han puesto al servicio de las nuevas *coaliciones distributivas*.

La mayoría de las críticas al neoliberalismo en América Latina defienden la importancia de la intervención estatal en la economía. Ellas argumentan que en tanto la dirección de la economía quede al arbitrio del mercado, las economías latinoamericanas continuarán siendo altamente vulnerables a las fluctuaciones y a los colapsos resultantes de las dinámicas de la economía internacional. El problema con tales interpretaciones es que en ellas subyace la idea de que el neoliberalismo equivale al retiro unilateral del Estado en la economía. A diferencia de ello, aquí hemos argumentado que el debate central no debería enfocarse en si el Estado interviene o deja de intervenir, sino en la direccionalidad y funcionalidad de dicha intervención.

Diversos académicos ya han sostenido que en los últimos años ha ocurrido una reafirmación del poder estatal en el mundo en desarrollo. Snyder muestra la forma en la que el neoliberalismo ha llevado a la creación de nuevas instituciones de *gobernanza para el mercado* en las que en lugar de procesos de desregulación lo que ha prevalecido son procesos de “re-regulación” (Snyder, 1999: 173-204). Schamis también argumenta que la liberalización ha generado estados más fortalecidos, centrales tanto en el área del enforzamiento de los derechos de propiedad como en el empoderamiento de las nuevas coaliciones ganadoras que han surgido de la reforma económica (Schamis, 2002: 15). Marcos Kaplan señala que en años recientes América Latina ha experimentado una transición desde un “Estado intervencionista semibenefactor” hacia un “Estado intervencionista neoliberal” (Kaplan y Manrique, 2000: 145). Deepak Lal ha señalado que la desregulación puede ser también vista como un intento por legalizar un amplio rango de actividades económicas que habían venido siendo dejadas a los mercados negros o paralelos, en los que no era posible cuantificarlas, ni gravarlas (Lal, 1987: 273-299). Incluso algunos autores pertenecientes a la escuela de la autonomía de las élites tecnócratas en la creación de políticas públicas, como Suleiman y Waterbury han subrayado la posibilidad de ver los procesos de liberalización, desregulación y privatización como esfuerzos orientados hacia el fortalecimiento del Estado. (Suleiman y Waterbur, 1990: 125)

La lógica neoliberal, por lo tanto, se desenvuelve en una relación compleja y contradictoria con la lógica “liberalizadora”. Mientras que el neoliberalismo efectivamente ha llevado a la desregulación de ciertos sectores económicos en momentos específicos, en otros momentos éste también ha requerido de procesos de “re-regulación” que han significado una constante intervención y expansión estatal. Las reformas neoliberales en México han implicado tanto una radical transformación del papel del Estado como una constante intervención estatal en la economía.

Por ejemplo, aunque la nacionalización y la privatización son generalmente presentadas como procesos opuestos, existen ciertas condiciones en las que ambos pueden expresar una correspondencia de objetivos. Nuestro libro ha enfatizado la manera en que el proceso de nacionalización bancaria en México se encuentra emparentado con la inauguración del experimento neoliberal en la esfera financiera y como más tarde la privatización se acompañaría de prácticas proteccionistas e intervencionistas por parte del Estado mexicano. Así mismo, el momento de la “nacionalización-privatizante” o del rescate bancario, demuestra

incluso con mayor claridad la cercana relación entre intervencionismo, política de grupos de interés y “liberalización”.

La “coalición distributiva” hoy hegemónica en el país siempre ha necesitado de un sólido aparato estatal para alcanzar sus metas. De hecho, nuestra investigación ha sostenido que estos poderosos intereses nunca han pretendido que realmente ocurra el famoso “retiro del Estado”. Así, el neoliberalismo no puede ser visto como la ciega aplicación de ortodoxia económica de ningún tipo, sino básicamente como el esfuerzo deliberado en el ámbito de la reingeniería política por reestructurar el funcionamiento de las relaciones entre Estado y sociedad.

Por ello más que simplemente defender el Estado del mercado, el debate central debe enfocarse en la forma más adecuada de intervención del Estado. Habría que debatir en qué áreas de la economía es más productivo intervenir, sobre el tipo y nivel de autonomía que el Estado debería tener en relación con los diferentes grupos de interés, y sobre todo la mejor manera de construir *políticamente* hablando el tan acariciado proyecto de la autonomía estatal.

III. Lecciones para la construcción de las políticas públicas

En teoría los procesos de privatización, desregulación y liberalización buscan una asignación de recursos más eficiente, la generación de economías de escala, un desarrollo industrial más productivo e innovador, mayor flexibilidad para enfrentar los impactos económicos internacionales, y la eliminación de la corrupción y el rentismo tan profundamente arraigados en el sistema político después de décadas de un excesivo intervencionismo estatal en la economía. Este libro ha cuestionado frontalmente todas y cada una de estas premisas.

Los tres estudios de caso aquí presentados, documentan tanto la centralidad del Estado en la economía, como el predominio del rentismo y la franca corrupción en la inauguración y consolidación del proyecto neoliberal en nuestro país. Los “tecnócratas” que afirmaron que sus objetivos serían “modernizar” y desinfectar el Estado de la contaminación política que se asociaba al “populismo”, terminaron contaminándolo en mayor medida con oscuros intereses políticos y económicos de nuevas coaliciones distributivas.

Nuestro libro ofrece tres lecciones específicas para la construcción de las políticas públicas. Primero, que los reformadores en lo económico tendrían que prestar igual o mayor atención a las relaciones Estado-sociedad que a todo el instrumental y premisas tecnócratas que comúnmente manejan. Nuestro estudio ha revelado las grandes limitaciones de los enfoques “tecnócratas” para analizar el desarrollo económico. Todo tipo de ortodoxias, incluso aquellas de mayor refinamiento teórico, en la práctica pueden verse fácilmente eclipsadas por el peso de los intereses políticos. De hecho, es probablemente incorrecto enmarcar el debate en estos términos. Aquí hemos sostenido que no se trata de un duelo de “ideas” contra “intereses”, pues ambos elementos están íntimamente relacionados y en realidad resulta inútil tratar de separarlos.

Por ello los planificadores de lo económico deberían auspiciar el justo equilibrio entre las relaciones Estado-sociedad y prestar mayor atención al contexto político, en lugar de buscar el falso refugio de la tecnocrática torre de marfil. El primer paso hacia una reforma política exitosa en un país como México es extirpar el Estado de la red de complicidades en la

que se encuentra inmerso, para después reinsertarlo en el seno de un conjunto de apoyos políticos y sociales más amplio, diversoificado y plural. Sólo entonces el Estado será capaz de funcionar de manera autónoma y neutral. Como Stephen Holmes ha argumentado recientemente,

La diferencia entre los sistemas más cercanos al imperio del Estado *de* derecho y sistemas que se basan en el Estado *por* derecho no recae de modo alguno en la naturaleza de la ley...La diferencia radica en la poliarquía, la multiplicación de los grupos de influencia, la organización pluralista del poder. Cuando poder y riqueza se encuentran ampliamente dispersos, la ley deja de ser el palo usado por unos cuantos contra las mayorías para convertirse en una espada de doble filo” (Holmes, 2003: 50)

Aquí se identifican las condiciones necesarias para la instauración de un “Estado *de* derecho” independiente y de aplicación universal, a diferencia de la operación un “Estado *por* derecho” partidista y particularista. Esta misma lógica se puede aplicar al rol económico del Estado. Una salida falsa hacia un espacio político puro, independiente y aislado nunca funcionará. Para que el Estado como actor económico sirva al interés público en lugar de hacerlo a los intereses de una facción específica, éste debe involucrarse con la mayor diversidad posible de actores sociales. La mejor vacuna contra la captura del Estado es la diversificación de las bases sociales y políticas de apoyo, nunca a través de la tecnocracia y el aislamiento.

Segundo, la transparencia y la rendición de cuentas son tan importantes en el manejo financiero y económico como lo han sido en otras áreas de gobierno. Hace veinticinco años, sólo diez países tenían leyes que garantizaban el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental. Desde entonces a la fecha, más de ochenta países más han aprobado leyes de Acceso a la Información. Esta explosión mundial de leyes a favor de la libertad y acceso de información ha empezado a transformar la naturaleza de la política democrática, al obligar al Estado a abrir sus oscuras cámaras al escrutinio público.

Pero este novedoso y reciente movimiento hacia la transparencia se ha detenido en el umbral de los asuntos financieros y económicos. Mientras que por un lado se argumenta que la transparencia en el gobierno mejora la administración pública y previene la corrupción, por otro lado frecuentemente se sostiene que la transparencia en la toma de decisiones económicas y financieras puede dañar la estabilidad económica y el crecimiento. Se dice que los bancos centrales dependen del factor sorpresa para poder tener impacto en la economía mediante cambios en las tasas de interés, por ejemplo. Aparentemente los gobiernos necesitan ser capaces de conducir su planificación económica con independencia de las presiones políticas y las demandas de grupos de interés. De acuerdo con este punto de vista, los asuntos económicos exigen de una saludable separación entre política y administración, a fin de ser efectivamente manejados.

Sin embargo, investigaciones recientes sobre bancos centrales nos permiten ver que la transparencia y la apertura a la sociedad pueden ser en extremo positivas y de hecho son frecuentemente necesarias para la propia eficacia institucional. Kaufmann y Vishwanath han explicado que: “los argumentos acerca de la necesidad de limitar la transparencia en la construcción de las políticas económicas del banco central de un país no tienen un respaldo empírico, aunque la literatura teórica esté dispuesta a respaldar dicha idea. Teóricamente, es

tan probable que un flujo de información mayor y menos volátil sobre las decisiones del Banco Central estabilice y racionalice los mercados financieros a que los bloquee o corrompa (Kaufmann y Vishwanath, 2001: 44).

Stasavage ha probado este argumento de forma concreta. Por medio de un análisis empírico comparativo de algunos bancos centrales alrededor del mundo el autor prueba que “la habilidad de los bancos centrales para convencer al público de su compromiso con una política pública determinada depende más de la transparencia que de asegurarse que los banqueros centrales sean totalmente independientes de la interferencia política” (Stasavage, 2003: 400). Con el fin de funcionar efectivamente los bancos centrales necesitan credibilidad. Si los actores del mercado no confían en el Banco ellos harán caso omiso a las señales que emitan estas instituciones, lo que generara desorden y un clima de inversión nada saludable. La creencia típica es que para que un banco central sea digno de confianza, éste debe aislarse de la sociedad y encerrarse dentro de una torre tecnócrata. La evidencia ofrecida por Stasavage sugiere que podría estar pasando precisamente lo contrario.

Nuestro libro fortalece los argumentos a favor de la transparencia en el manejo económico y financiero. La historia de corrupción y opacidad en el manejo del sector bancario de México ha dañado significativamente la economía del país. Si las decisiones cruciales se hubieran tomado de forma abierta y bajo el escrutinio público, muy probablemente se hubieran podido evitar muchas de las prácticas ilícitas y de rentismo que han manchado esta importante actividad en el país. De hecho, nuestro relato muestra que la transparencia puede ser incluso más importante para el manejo financiero que en otras áreas de la administración pública.

Tercero, las economías emergentes como México deben tener cuidado en no permitir el predominio de las inversiones especulativas por sobre las productivas. A lo largo de todo este libro hemos visto el profundo daño que la insistencia por atraer inversiones especulativas a corto plazo ha infligido a la economía mexicana. Por ejemplo, un claro mecanismo a través del cual el capital financiero se separa del capital productivo es el constante aumento de las tasas de interés, componente fundamental del modelo neoliberal. Durante los últimos veinte años, las tasas de interés se han incrementado mucho más rápidamente que los salarios y las ganancias del capital productivo. Como consecuencia hoy los bancos están llenos de recursos pero son simplemente incapaces de funcionar como palanca del sector productivo.

Ibarra ha señalado que con las reformas neoliberales en México, el país ha pasado súbitamente de una situación de represión financiera a otra de “libertinaje financiero”. “La repentina eliminación del proteccionismo financiero sin el debido esquema regulatorio para la libertad de mercados condujo al país a una situación poco común: pasamos de la represión financiera a una especie de libertinaje financiero. No sólo mayoría de los controles gubernamentales en la asignación y expansión del crédito comercial fueron cancelados, sino que se otorgó autonomía total para fijar tasas de interés a los propietarios de los bancos; al mismo tiempo, se multiplicaron las franquicias para el establecimiento de nuevas instituciones bancarias y la banca de desarrollo se transformó en una institución de segundo piso.” (Ibarra, 2005: 48)

Esta combinación de liberalización y desregulación financiera a ultranza produjo una explosión crediticia que llevó a la destrucción y bancarrota del sistema financiero, así como al rescate del FOBAPROA. La desarticulación entre las esferas productiva y financiera aumenta

sistemáticamente la vulnerabilidad de la economía ante crisis externas; limita la capacidad del crecimiento económico a largo plazo y hace que el poco crecimiento que se logra alcanzar sólo beneficie a los sectores más acaudalados. Incluso George Soros, quien amasó su fortuna a través de la especulación de divisas, ha argumentado que la especulación financiera debería tener límites:

“Aunque yo he hecho una fortuna en los mercados financieros, hoy temo que la ilimitada intensificación del capitalismo del “laissez-faire” y la diseminación de los papeles financieros por todas las áreas de la vida ponga en peligro nuestra sociedad abierta y democrática. El principal enemigo de la sociedad abierta, ya no es el comunismo sino la amenaza capitalista.... Demasiada competencia y muy poca cooperación pueden causar inequidades intolerables e inestabilidad.... La doctrina del capitalismo del “laissez-faire” sostiene que se sirve mejor al bien común mediante la búsqueda la desinhibida del interés propio. A menos de que éste se vea atenuado por el reconocimiento de un interés común que siempre debe prevalecer por encima de los intereses particulares, nuestro sistema actual... podría muy pronto colapsar” (Soros, 1997: 45-58)

Así, un creciente número de defensores del capitalismo han empezado ya a dudar de la sustentabilidad a largo plazo de un sistema que se basa en el dinero como principal mercancía. Sin embargo, también es importante evitar la reificación de la liberalización financiera como si fuera un místico proceso autónomo que existe con independencia de actores sociales y políticos de carne y hueso. La liberalización económica no significa el “retiro unilateral y absoluto del Estado” de la economía. Tampoco depende de las acciones o decisiones tomadas por expertos encerrados en sus oscuras cámaras e instituciones tecnocráticas. La liberalización es un proceso impulsado por intereses políticos y sociales específicos que reproduce y refuerza y ante todo, un proceso organizado y conducido por el Estado.

Bibliografía

Buchanan, James, “Rent Seeking and Profit Seeking,” en J. Buchanan, *et. al.*, (Editors) *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, Collage Station: Texas A&M University, 1980.

Domínguez, Jorge, *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania State University, 1997.

Hirst, Paul y Grahame Thompson, *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*, Blackwell, 1999.

Holmes, Stephen, “Lineages of the Rule of Law” en A. Przeworki y J.M. Maravall (Editors), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University, 2003.

Kang, David, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge University, 2002.

Kaplan, Marcos e Irma Manrique (Eds.) *Regulación de flujos financieros internacionales*, Instituto de Investigaciones Económicas-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

Kaufmann, Daniel y Tara Vishwanath, “Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 16, No. 1, Oxford, 2001.

Lal, Deepak, “The political Economy of Economic Liberalization”, *World Bank Economic Review*, Vol. 1, No.2, 1987.

Mittelman, James H., *The Globalization Syndrome*, Princeton, 2000.

Ohmae, Kenichi, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Harper Business, 1990.

Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University, 1991.

Polanyi, Karl, *La gran transformación. Orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Juan Pablos Editores, México, 1944.

Rojas-Suaréz, Liliana y Steven R. Weisbrod, “Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse” en R. Hausman y L. Rojas-Suaréz (compiladores) *Las crisis bancarias en América Latina*, BID-FCE, México-Santiago de Chile, 1997.

Schamis, Héctor, *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America & Europe*, University of Michigan, 2002.

Shapiro, Helen y Lance Taylor, “The State and Industrial Strategy”, *World Development*, Vol. 18, No. 6, 1990.

Snyder, Richard, "After Neoliberalism: The Politics of Regulation in Mexico" *World Politics*, Vol. 51, No. 2, Johns Hopkins University, 1999.

Stasavage, David, "Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Money Institutions", *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 3, 2003.

Strange, Susan, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in World Economy*, Cambridge University, 1996.

Suleiman, Ezra y John Waterbury, *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview, 1990.

Vellinga, Menno, *The Changing Role of the State in Latin America*, Westview, 1998.

Hemerografía y Documentos

Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Informe sobre Desarrollo Mundial, Washington 1997, <<http://www.scribd.com/doc/7298292/Banco-Mundial-1997>>

Ibarra, David, "Transición y Cambio Institucional", *Nexos*, No. 333, Septiembre, 2005.

La Crónica, 2 julio de 1999.

Soros, George, "The Capitalist Threat" en *The Atlantic Monthly*, 279, Vol. 2, 1997.