

00463  
2  
205



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA PRIVATIZACION EN EL PROCESO DE  
DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR  
AL SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :  
JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ

ASESOR DE TESIS: DR. OMAR GUERRERO O.



MEXICO, D. F.

1993

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

|   | Página |
|---|--------|
| PRESENTACION .....  | 1      |
| INTRODUCCION (UNA POLEMICA ESTADISTA EN TORNO A<br>LA PRIVATIZACION ) .....                         | 3      |
| PRIMER PARTE  |        |
| EL ESTADO DE BIENESTAR Y EL ESTADO NEOLIBERAL .....   | 9      |
| CAPITULO I  |        |
| LA CRISIS Y EL DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DE -<br>BIENESTAR (ESTADO SOCIAL) .....                  | 10     |
| 1. LA CONCEPTUALIZACION DEL ESTADO DE BIENESTAR .....   | 12     |
| 1.1. LA TEORIZACION FUNCIONALISTA: TENDEN -<br>CIAS .....   | 12     |
| 1.1.1. El Estado de Bienestar resulta<br>do del desarrollo económico y<br>de la modernización ..... | 13     |
| 1.1.2. El Estado de Bienestar resulta<br>do del desarrollo político .....                           | 14     |
| 1.2. LA TEORIA MARXISTA: TENDENCIAS .....   | 15     |
| 1.2.1. El Estado de Bienestar como -<br>exigencia del proceso de acumu<br>lación .....              | 16     |

|  |    |
|--|----|
| 1.2.1.1. La intervención del -<br>Estado es externa al<br>proceso de acumulación ....  | 16 |
| 1.2.1.2. La acumulación del <u>Es</u><br>tado es interna al -<br>proceso de acumula -<br>ción .....  | 17 |
| 1.2.2. El Estado de Bienestar resulta<br>do de una causalidad compleja-<br>en la que se interrelacionan -<br>los factores económicos y los<br>de carácter social ..... | 18 |
| 2. FORMAS HISTORICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR .....   | 19 |
| 2.1. EN EUROPA (SOCIALDEMOCRACIA) .....  | 19 |
| 2.2. EN ESTADOS UNIDOS (WELFARE STATE-NEW-<br>DEAL) .....  | 22 |
| 2.3. EN AMERICA LATINA (POPULISMO) .....   | 23 |
| 3. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR .....   | 26 |
| 3.1. LA CRISIS Y EL ESTADO DE BIENESTAR .....  | 26 |
| 3.2. ¿POR QUE FRACASA EL ESTADO DE BIENES-<br>TAR? .....   | 29 |
| 4. DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR .....  | 30 |

## CAPITULO II

|  |    |
|--|----|
| EL SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL.....                          | 35 |
| 1. CONCEPTUALIZACION DEL ESTADO NEOLIBERAL.....                    | 35 |
| 1.1. LIBERALISMO .....   | 36 |
| 1.2. CONSERVADURISMO .....   | 38 |
| 1.3. LAS RELACIONES DEL LIBERALISMO Y CONSERVADURISMO .....        | 38 |
| 1.4. OBJETIVOS DE LA POLITICA DEL ESTADO - NEOLIBERAL .....        | 39 |
| 2. LA CONTRAREVOLUCION MONETARISTA DEL NEOLIBERALISMO .....        | 42 |
| 2.1. MONETARISMO FRIEDMARIANO Y NEOLIBERALISMO .....               | 44 |
| 2.2. MONETARISMO BASTARDO Y LA REAGANOMIA .....                    | 47 |
| 3. LA CONTRAREFORMA POLITICA .....                                 | 49 |
| 3.1. LA ESCUELA DEL PUBLIC CHOICE (ELECCION PUBLICA) .....         | 50 |
| 3.2. TEORICA DEL CAPITAL HUMANO .....                              | 51 |
| 3.3. TEORIA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD .....                     | 52 |
| 4. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL .....                      | 54 |
| 4.1. CRITICA NEOLIBERAL EN CONTRA DE LA INTERVENCION ESTATAL ..... | 54 |
| 4.2. EL NUEVO PARADIGMA ECONOMICO: EL NEOLIBERALISMO .....         | 55 |
| 4.3. EL NEOLIBERALISMO .....                                       | 58 |

SEGUNDA PARTE

|   |    |
|---|----|
| LA COYUNTURA ECONOMICA - POLITICO - ADMINISTRATI<br>VA Y LA PRIVATIZACION A NIVEL MUNDIAL ..... | 61 |
|---|----|

CAPITULO III

|  |    |
|--|----|
| LA COYUNTURA ECONOMICO-POLITICA-ADMINISTRATIVA ..... | 63 |
|--|----|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 1. LA COYUNTURA ECONOMICA ..... | 63 |
|---------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| 1.1. LA CRISIS MUNDIAL Y SUS IMPLICACIONES<br>PARA AMERICA LATINA ..... | 63 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 1.2. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS PAISES<br>EN AMERICA LATINA ..... | 65 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| 1.3. TENDENCIAS EN LA DISTRIBUCION DEL IN-<br>GRESO Y LA EVOLUCION DE LOS SALARIOS -<br>REALES ..... | 67 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| 1.4. EL IMPACTO DE LA DEUDA EXTERNA EN LA -<br>CRISIS ECONOMICA ..... | 70 |
|---|----|

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 2. LA COYUNTURA POLITICA ..... | 73 |
|--------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| 2.1. LA CONCEPCION CLASICA DEL ESTADO ..... | 73 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| 2.2. "DEL ESTADO ARROGANTE AL ESTADO MODES-<br>TO" ..... | 74 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| 2.3. REDEFINICION DEL ESTADO BAJO EL NEOLI-<br>BERALISMO ..... | 78 |
|--|----|

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 2.4. ESTADO VS. MERCADO ..... | 81 |
|-------------------------------|----|

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 3. LA COYUNTURA ADMINISTRATIVA ..... | 84 |
|--------------------------------------|----|

|  |    |
|--|----|
| 3.1. CLASIFICACION DE LAS FUNCIONES ESENCIA<br>LES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA<br>COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA ..... | 85 |
|--|----|

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| 3.2.        | EL CARACTER EMINENTEMENTE SOCIAL DE -<br>LAS ADMINISTRACIONES EUROPEAS .....                      | 88  |
| 3.2.1.      | Gasto público en las funciones<br>sociales .....  | 90  |
| 3.2.2.      | Gasto público en las funciones<br>de soberanía .....  | 90  |
| 3.2.3.      | Gasto público en las funciones<br>económicas .....  | 93  |
| 3.3.        | UNA APROXIMACION COMPARATIVA ENTRE EL<br>TAMAÑO DEL ESTADO EUROPEO AL LATINO -<br>AMERICANO ..... | 96  |
| 3.4.        | EL TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO EN AMERI-<br>CA LATINA .....   | 100 |
| 3.5.        | TAMAÑO DEL APARATO ESTATAL EN CENTRO -<br>AMERICA .....   | 103 |
| 3.6.        | TAMAÑO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ME<br>XICANA .....  | 105 |
| 3.6.1.      | Composición por orden de go -<br>bierno .....   | 106 |
| 3.6.2.      | Composición funcional .....   | 107 |
| 3.6.3.      | Comparación con otros países .....  | 107 |
| CAPITULO IV |   |     |
|             | LA PRIVATIZACION A NIVEL MUNDIAL .....  | 112 |
| 1.          | LA CONCEPTUALIZACION DE LA PRIVATIZACION Y-<br>CATEGORIAS CONEXAS .....                           | 113 |
| 1.1.        | CONCEPTO DE PRIVATIZACION .....   | 113 |

|   | Página |
|---|--------|
| 1.2. DESINCORPORACION .....   | 104    |
| 1.3. LIBERALIZACION .....   | 104    |
| 1.4. DESREGULACION, DESREGLAMENTACION .....                               | 115    |
| 1.5. CONTRATACION .....   | 116    |
| 1.6. REDIMENSIONAMIENTO .....   | 116    |
| 2. LA REVOLUCION SILENCIOSA: LA PRIVATIZACION .....                       | 117    |
| 2.1. LA REVOLUCION DE LA PRIVATIZACION .....                              | 118    |
| 2.2. PRIVATIZACION: UN ENFOQUE PRAGMATICO .....                           | 121    |
| 2.3. LA TECNICA DE LA PRIVATIZACION .....                                 | 123    |
| 3. EL PROCESO DE PRIVATIZACION .....                                      | 125    |
| 3.1. FACTORES INTERNOS QUE EMPUJAN A LA <u>PRI</u><br>VATIZACION .....    | 126    |
| 3.2. FACTORES EXTERNOS QUE EMPUJAN A AL <u>PRI</u><br>VATIZACION .....    | 128    |
| 3.3. PRESIONES A FAVOR DE LA PRIVATIZACION .....                          | 129    |
| 3.4. ¿QUE OFRECE LA PRIVATIZACION ? .....                                 | 131    |
| 4. EL ASPECTO ECONOMICO-FINANCIERO DE LA <u>PRI</u> -<br>VATIZACION ..... | 132    |
| 4.1. PRIVATIZACION Y EFICIENCIA .....                                     | 132    |
| 4.2. ¿COMO FINANCIAR LA PRIVATIZACION? .....                              | 134    |
| 4.3. CONVERSION DEUDA-PARTICIPACION (SWAP)<br>Y PRIVATIZACION .....       | 135    |
| 5. OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS EN LA PRIVATIZACION ....                     | 137    |
| 5.1. ARGUMENTOS NO IDEOLOGICOS PARA LA <u>PRI</u> -<br>VATIZACION .....   | 138    |

|   |     |
|---|-----|
| 5.2. PROBLEMAS Y OBSTACULOS DE LA PRIVATIZA<br>CION .....         | 140 |
| 5.3. OBSTACULOS POLITICOS DE LA PRIVATIZA -<br>CION .....         | 141 |
| 5.4. OBSTACULOS JURIDICOS EN LA PRIVATIZA -<br>CION .....         | 142 |
| 5.5. ALTERNATIVAS PREVIAS A LA PRIVATIZA -<br>CION .....          | 144 |
| 5.6. CONSECUENCIAS DE LA PRIVATIZACION .....                      | 147 |
| 5.7. LA PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS PU-<br>BLICOS .....        | 149 |
| 6. LA PRIVATIZACION EN LOS PAISES DESARROLLADOS .....             | 153 |
| 7. LA PRIVATIZACION EN LOS PAISES EN VIAS DE DE<br>SARROLLO ..... | 156 |
| CONCLUSIONES .....  | 160 |
| BIBLIOGRAFIA .....  | 167 |
| INDICE DE CUADROS .....   | 179 |

## PRESENTACION

Toda acción humana merece un agradecimiento. En distintos ordenes y circunstancias el esfuerzo realizado por el hombre viene acompañado por apoyos, recomendaciones, sugerencias e incluso críticas. Estas pueden ser constructivas o destructivas, según se les observe y analice. A mi parecer ninguna crítica tiene esas interpretaciones, en realidad la crítica sirve para llevar a un evento superior y perfeccionable, que rebaza en mucho al evento anterior. Por ello, las interpretaciones que se deriven de la presente investigación son bien recibidas, en tanto esten sustentadas en la reflexión y el análisis. En esta medida, como investigadores sociales evitaremos el "facilismo intelectual" y los matices ideológicos.

Agradezco a mi esposa y a mis hijos, la comprensión en el trabajo realizado y la paciencia para soportar mi terquedad y mi lucha por este posgrado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la beca que disfruté durante el desarrollo de la maestría y en la elaboración de esta tesis. Su apoyo ha contribuido a que entienda que no sólo se enseña al estudiante, sino más bien se forma y se instruyen, ciudadanos que participen en la edificación de este país.

Mi agradecimiento más profundo al Dr. Omar Guerrero Orozco, amigo, asesor, maestro y guía en la elaboración de esta investigación.

Su pasión por la administración pública y su tenaz desarrollo, a partir de una concepción científica y humanística, me han dado la oportunidad de conocer a uno de sus más

importantes exponentes.

Muchas Gracias.

Al Dr. Pedro Zorrilla Martínez por sus cátedras y opiniones que han contribuido significativamente a conciliar lo posible con lo deseable en este trabajo. Su experiencia y visión provocaron reiteradas polémicas en torno a temas de administración pública contemporáneos que fortalecieron algunos conceptos del nuevo rol del Estado Mexicano.

Al Dr. Edgar Ortíz por sus críticas y comentarios para perfeccionar los alcances y límites de esta tesis. En buena medida esta es producto de las discusiones vertidas en su seminario.

Finalmente, a los compañeros de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales con quien intercambié puntos de vista; no siempre compartidos, que fructificaron en apoyo y comprensión en esta ardua labor.

INTRODUCCION  
UNA POLEMICA ESTADISTA EN TORNO  
A LA PRIVATIZACION

El tema de la privatización se ha universalizado, a partir de la década de los ochentas, sin embargo, es posible que durante la presente década se seguirá llevando a cabo como estrategia de retracción estatal. Tanto en los países desarrollados donde se inició, (Gran Bretaña) como en los países en subdesarrollo se han implementado. Incluso el antaño "bloque socialista" recurrirá a la privatización, como vía para su inserción en las economías de mercado, aunque ello sea gradualmente y varíe de nación a nación.

A la privatización se le ha llamado la "revolución silenciosa" o la "oleada del futuro", por los alcances que ha tenido y por las consecuencias que ha generado para la transición del papel del Estado contemporáneo. Es decir, la polémica de la privatización desde distintas formas y condiciones centra su debate en el Estado. Su tamaño (redimensionamiento), su administración de los recursos vía empresas públicas, su papel como motor de desarrollo e incluso su "governabilidad". Ello ha llevado a una falsa dicotomía: Estado o mercado. Ya que sí bien, el desarrollo económico y la formación del mercado como ámbito de intercambio de mercancías contribuyó a la constitución del Estado moderno.

El rol de gendarme o policía no sólo limitó sino que impidió su propio desarrollo. El liberalismo clásico al reducir sus funciones y ámbitos de competencia tuvo un límite: la pobreza (distribución de la riqueza).

El desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones económicas internacionales produjeron formas económicas distintas a las libres fuerzas del mercado, tales como el monopolio y el oligopolio.

Las grandes corporaciones trasnacionales obligaron al propio mercado y a sus propios agentes económicos a atestiguar la necesidad de una mayor regularización e intervención estatal. Y no sólo por fines económicos, sino también de redistribución de la riqueza generada.

La gran depresión del 29 y sus repercusiones a nivel internacional permitieron la consolidación de la teoría Keynesiana y el nuevo rol del Estado de Bienestar: Welfare State. El uso del gasto público, el pleno empleo, el bienestar social y la intervención directa del Estado fueron concebidas como políticas de gobierno para salir de la crisis. En Europa la socialdemocracia, en Estados Unidos el New Deal (Nuevo Trato) y en América Latina el populismo: en México (Cárdenismo en Argentina (peronismo) y en Brasil (getalismo), son los más importantes representantes de esta corriente, sentando las bases del Estado de Bienestar.

Así, mediante las nacionalizaciones - en México el petróleo, la electricidad y los ferrocarriles entre otras la creación de empresas públicas para desarrollar y activar nuevas actividades administrativas, así como del rescate de empresas privadas en "quiebra" para asegurar la planta de empleo. La intervención del Estado se fortaleció de bienestar (Providencial, Social) en Estado Empresario. El Estado Empresario se constituyó en el eje central del desarrollo económico y social y sobre todo en los países subdesarrollados. Con la participación en la actividad industrial, desarrollando y creando nuevos polos de desarrollo, apoyando mediante subsi-

dios, recursos y concesiones a la pequeña y mediana industria, el crecimiento de dichos países alcanzó altas tasas del PIB, mayor empleo, alto número de prestaciones y creación de instituciones de Bienestar Social (salud, educación, vivienda, etc.) provocando un "efecto multiplicador" de crecimiento económico y social. No obstante, actividades como la agropecuaria, la pesquera y la de servicios quedarón sujetas a la actividad industrial.

En América Latina por ejemplo, el Estado de Bienestar y la actividad empresarial (industrial) se convirtieron en puntas de lanza del desarrollo nacional de esos países. Permitieron cierta estabilidad y crecimiento económico, garantizando a sectores urbanos un nivel de vida moderado, no así a las capas rurales y marginadas del progreso. Las escuelas cepalinas y estructuralistas reflejan en sus propuestas económicas-sociales un marcado contenido de bienestar y empresarial por parte del Estado. Incluso se afirmaba que el Estado Planificador contribuirá a pasar de un país subdesarrollado a desarrollado con la intervención estatal. Entonces el mercado era visto como producto de la actividad gubernamental y se cuestionaba que aquel pudiera por sí mismo generar y distribuir la riqueza nacional.

Sin embargo, en la década de los setenta ya se vislumbraba que el patrón de acumulación de capital y las tensiones mundiales cambiarían el rol del Estado.

En la década de los ochenta la crisis fiscal del Estado, junto con la crisis de la deuda externa, el crecimiento y diversificación del gasto público y la "estanflación" (es tancamiento con inflación) afectó directamente la intervención del Estado: esta era la coyuntura económica. Por lo que se refiere a la coyuntura política el centro del debate se

orientó fundamentalmente en la llamada "ingobernabilidad", cuestionando el alto número de funciones y actividades estatales proponiendo que por ello no se atendían las demandas de la sociedad civil. Un Estado modesto podría, según Michel Croizer - con mínimas funciones atender un mayor número de demandas. La coyuntura administrativa arremetía contra el "tamaño del estado" y el gran aparato de empresas públicas, afirmando que éste era un mal administrador y por tanto ineficiente, burocrático y corrupto. La alternativa era redimensionar al Estado y privatizar sus empresas estatales. En suma, estas tres coyunturas son las condiciones objetivas para universalizar a la privatización como estrategia neoliberal de la retracción estatal.

La tesis de esta investigación, en breve, es que la privatización es instrumento de redefinición del papel del Estado, ha propiciado al mismo tiempo, cuatro procesos a saber: 1) El desmantelamiento del Estado de Bienestar y la reestructuración de las instituciones del Bienestar Social; 2) La extinción del Estado empresario y el desplazamiento del desarrollo nacional en el mercado, el capital y las empresas privadas; 3) Un nuevo papel a las empresas públicas que quedaron en manos del Estado (en México dentro del renglón de actividades estratégicas) y 4) El surgimiento del Estado Neoliberal que tiene como característica fundamental ser un Estado regulador y no interventor, dejando a las fuerzas del mercado el desarrollo nacional, a lo largo del trabajo desarrollamos estos planteamientos.

No obstante, que el estudio puede centrarse exclusivamente en el tema de la privatización, el enlace con el Estado de Bienestar y el Neoliberal son aspectos sustantivos que permiten mayores apreciaciones en el contexto del papel del Estado. Por ello, su inclusión y desarrollo nos han sugerido

una perspectiva histórica más completa y totalizadora.

El estudio de la privatización a nivel mundial, permite identificar la tendencia a la retracción estatal. Sin embargo oponerse o aliarse a la privatización no es un asunto exclusivamente ideológico, se requiere de establecer su oportunidad, su consecuencia, su dimensión y alcances. La privatización no es per se negativa. Aunque refleja la revolución de lo privado sobre el ámbito público, con la privatización - según Omar Guerrero - el Estado majestuoso, en su esencia, no ha dejado de sustentar su potestad pública. La defensa del Estado a ultranza, no debe cegarnos para reconocer que estamos frente a un nuevo rol estatal y que la historia determinará, su desarrollo y su propio sepelio.

Por lo que se refiere al contenido de la investigación se encuentra ordenado en dos partes de análisis:

La primera parte "El Estado de Bienestar y el Estado Neoliberal" analiza ambas modalidades del Estado, para presentar su conceptualización teórica. El capítulo I "La crisis y el desmantelamiento del Estado de Bienestar" (Estado Social) sienta las bases del uso del término Estado de Bienestar, las teorías (marxista y funcionalista), las formas históricas (socialdemocracia. New Deal y populismo) y su crisis y desmantelamiento. El capítulo II "El surgimiento del Estado Neoliberal" intenta conceptualizarlo y estudiar sus dos ámbitos de expresión: 1) La contrarrevolución económica (monetarista) que es el producto - de acuerdo a René Villareal - de una crisis de la economía mundial y de la teoría económica y 2) La contrarreforma política en el ámbito ideológico. Ello permite sentar las bases económico-políticas para el surgimiento del Estado Neoliberal.

La segunda parte "La coyuntura económica-político administrativa y la privatización a nivel mundial" presenta las condiciones objetivas para la universalización de la privatización. El Capítulo III "La coyuntura económica-político administrativa" analiza en su aspecto económico el impacto de la crisis en América Latina; en lo político, el papel del Estado y el problema de la "ingobernabilidad" y en lo administrativo, el tamaño del Estado (en Europa, Latinoamérica, Centroamérica y México) para atacar el criterio del "gigantismo" estatal.

El capítulo IV "La privatización a nivel mundial" estudia la conceptualización del término y sus características más importantes (el proceso, aspectos económico-financieros, obstáculos y alternativas) para concluir con un panorama de privatización en los países desarrollos y subdesarrollados.

Al final de la investigación, se presentan las conclusiones, bibliografía e índice de cuadros, para una comprensión cabal del objeto de estudio de la tesis.

PRIMERA PARTE  
EL ESTADO DE BIENESTAR Y EL ESTADO NEOLIBERAL

En esta primera parte del presente trabajo, se pretende establecer la naturaleza, alcances y límites del Estado de Bienestar (WELFARE STATE) y del Estado Neoliberal. Ello con la finalidad de definir el marco teórico en el que se inscribe el análisis correspondiente.

En ese sentido, es importante señalar que en la mayoría de los casos se desconoce el verdadero significado de ambos conceptos e incluso se abusa de su empleo. Por lo anterior, el análisis y la reflexión permiten ubicar con mayor precisión el contenido político y social de dichos elementos.

CAPITULO I  
LA CRISIS Y EL DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR  
(ESTADO SOCIAL)

Decir Estado de Bienestar equivale a hablar de fortalecimiento del poder adquisitivo del salario e implicaciones del mercado consumidor en un sentido económico; democracia representativa no obstante el fuerte corporativismo que lo caracteriza en sentido político; equivale también a afirmar un aumento sensible de la seguridad social y ensanchamiento y complejidad de las capas medias, en sentido social y sociológico. (1)

Por tanto, puede entenderse al Estado de Bienestar en las siguientes categorías:

- a) Categoría Económica: Debe estudiarse en tanto causa y efectos de la economía mixta, con todas sus complejas consecuencias.
- b) Categoría Política: Como reforzamiento y consolidación de prácticas parlamentarias que conforman la vida política, así como procesos electorales propios de la democracia liberal.
- c) Categoría Social: Como establecimiento de instituciones en materia de seguridad social

---

(1) Sol, Arguedes. El Estado Benefactor Fenómeno Cíclico México, Ed. Mundo, 1990. p. 21.

(en ramas de salud, vivienda, educación, empleo, pensiones y otras).

- d) **Categoría Filosófico-Ideológica:** Como alegato en favor de un individualismo cuya ferocidad se intenta mitigar con el idealismo -- clásico. (2)

Como puede apreciarse, el término de Estado de Bienestar no tiene un sentido único. Representa tanto al bienestar social y a sus instituciones, así como la intervención económica del Estado.

Por ello, la definición del Estado de Bienestar depende de la posición (económica o social) que se sostenga. Al respecto un autor explica que el Estado de Bienestar es "... la verdadera estructura político-administrativa que refleja el reestablecimiento de un equilibrio político que satisface las demandas y aspiraciones participativas del liderazgo obrero, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de las luchas obreras para darles la forma y la canalización que requiere la salvación del capitalismo avanzado."(3)

A continuación se analizan las tendencias que explican al Estado de Bienestar, las formas históricas que ha presenta-

---

(2) Ibidem.

(3) Guillermo Farfán.. "Capital, trabajo y Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado". En Testimonios de la crisis del Estado del Bienestar. Esthela Gutierrez Garza (Coord) México, Siglo XXI, 1988, pág. 42.

do, la crisis y su desmantelamiento gradual y paulatino en el mundo moderno. (4)

## 1. CONCEPTUALIZACION DEL ESTADO DE BIENESTAR

El doble aspecto del Estado de Bienestar (Estado Social) su intervención económica y su intervención social, es la base que ha dado origen al Estado de Bienestar, tanto en su concepción, funcionalista, como en la teorización marxista. (5)

Así, para la teorización funcionalista es en el ámbito de la intervención social en el que deben buscarse las causas generales del Estado interventor de nuestro tiempo considerándose que la intervención económica es instrumental y complementaria, respecto de aquel objetivo "social".

La teorización marxista en cambio incluye siempre la intervención económica como ámbito en el que hay que investigar las causas del Estado de Bienestar (exigencias del desarrollo capitalista), aunque se registran diferencias según la relevancia que se conceda al aspecto "social".

### 1.1. LA TEORIZACION FUNCIONALISTA: TENDENCIAS

La teorización funcionalista del Estado del Bienestar se encuentra condicionada por la teoría económica, en particu-

---

(4) De acuerdo al desarrollo de este aspecto, para la tendencia funcionalista que hace énfasis en la intervención social del Estado se le denomina Estado de Bienestar, mientras que para la tendencia marxista que hace énfasis en la intervención económica se le establece como Estado Social.

(5) Carlos Cabo de Martín. "La crisis del Estado Social", España, PPU, 1986, p. 19.

lar con la de postguerra que tiene un marcado optimismo en el futuro del capitalismo que puede resumirse así: el capitalismo ha superado su fase cíclica, es un capitalismo definitivamente postcíclico y la prosperidad alcanzada es estable. El problema es más bien de la opulencia (Galbraith). (6)

En estas condiciones, la reglamentación estatal es el mecanismo adecuado para garantizar la utilización de los recursos económicos públicos para alcanzar el bienestar social. Desde esta perspectiva no debe extrañar que para la teorización funcionalista se considera definitorio del Estado (dado el perfecto funcionamiento del sistema económico) su intervención en lo social: el Estado que tiende a producir el bienestar general. La cobertura de riesgo y satisfacción de necesidades generales a través de la prestación de servicios sociales. Por ello, la intervención económica sólo se estudia desde su funcionalidad social, es decir a partir de las necesidades sociales.

Conforme a este supuesto se dan dos tipos de explicaciones al cambio en la función del Estado: una explicación en la función del estado basado en el desarrollo económico y otra que sostiene que la causa de este cambio se encuentra en el desarrollo político.

1.1.1. El Estado de Bienestar resultado del desarrollo económico y de la modernización.

Para esta tendencia, las necesidades sociales que trata de satisfacer el Estado de Bienestar proceden del desarro

---

(6) Ibid. p. 20-21.

llo económico y de la modernización que incluye los procesos de industrialización y modernización. (7)

Los desequilibrios de estos procesos generaron la necesidad de la intervención del estado para conseguir el bienestar social.

Esta intervención tiene como origen y objetivo la necesidad de compensar riesgos y las disfunciones del proceso de modernización (por eso se ha llamado funcionalista). Se afirma, que la expansión del Estado Social se debe al riesgo derivado del aumento del número de trabajadores dependientes y de ancianos, así como de la disminución de la capacidad asistencial de la familia tradicional, erosionada por el proceso de modernización. (Se incluye aquí a H. L. Wilenski y C. U. Lebeaux en Norteamérica).

1.1.2. El Estado de Bienestar resultado del desarrollo político.

Para la tendencia que define este tipo de explicaciones sobre el origen del Estado de Bienestar y su expansión, esta en el desarrollo político, entendido de manera general como el progreso de la importancia política que adquieren los sectores menos favorecidos.

En una primera etapa del Estado de Bienestar, según esta concepción - el bienestar social procede de "arriba" - es decir, son concesiones hechas por las élites nacionales y no conquistas directas del movimiento obrero; asimismo este

---

(7) Ibid. pág. 21.

aspecto se acentúa con más fuerza en el contexto de estructuras autoritarias, ya que las "monarquías constitucionales" (Alemania, Dinamarca, Australia, Italia, etc.), aventajan notablemente a las democracias parlamentarias (Bélgica, Francia, Gran Bretaña, etc.) en la concesión de prestaciones sociales hasta aproximadamente la primera guerra mundial.

En la segunda etapa (período en guerra) la expansión de prestaciones del Estado guarda una relación estrecha con la fuerza política de los partidos obreros y no con la fuerza de los sindicatos. Igualmente, en la tercera etapa (período postbélico) la ampliación definitiva del Estado de Bienestar tiene lugar en un contexto de disminución de la conflictividad social.

Sostienen estas posturas, los teóricos del "Análisis Económico del proceso político" y de la "Economía del Bienestar". (Alhert, T. H. Marshall, H. Eineman George).

## 1.2. LA TEORIA MARXISTA: TENDENCIAS

La teorización marxista sobre el Estado de Bienestar ha experimentado en los últimos años un enriquecimiento tal que han aparecido varias perspectivas diversas. Inicialmente se acepta como precepto teórico que el origen del Estado de Bienestar (Estado Social) se encuentra vinculado a una fase histórica específica (destrucción del capital a consecuencia de la guerra mundial, derrota del movimiento obrero, superación de las contradicciones interimperialistas a partir de la hegemonía económica, política y militar de los Estados Unidos, del desarrollo tanto de las fuerzas productivas como de las relaciones de producción) por tanto, integran tanto lo "económico" como lo "social".

Sin embargo, aparecen dos tipos de tendencias: "Las que privilegian la causalidad económica de la intervención del Estado como exigencia del proceso de acumulación en la actual fase del capitalismo y las que se investigan en línea de una causalidad compleja en la que se interrelacionan las causas de carácter económico y las causas de carácter social. Es decir, las exigencias capitalistas y el nivel de la lucha de clases". (8)

1.2.1. El Estado de Bienestar como exigencia del proceso de acumulación.

Al interior de esta tendencia se encuentra una diferencia donde el Estado de Bienestar actúa de forma externa al proceso de acumulación.

1.2.1.1. La intervención de Estado es externa al proceso de acumulación.

En esta concepción destacan dos posiciones. La primera señala que la intervención del Estado se ha realizado ciertamente debido a exigencias económicas pero a partir de la capacidad de las élites (Milibrand) o grupos monopólicos (Boccaro) para movilizar y canalizar sus actuaciones. Es la actitud correspondiente a la concepción del Estado - Instrumento.

La segunda afirma que la intervención del Estado tiene su origen en las necesidades objetivas del capitalismo en cuanto el Estado es factor para la existencia social del

---

(8) Ibid. p. 25.

capital, ya que éste requiere de una serie de precondiciones y requisitos que él mismo no puede generar por estar fuera de la lógica capitalista y que son las que suministra el Estado (Preuss, Amant, Hirsch, Agnoli Yaffe, O'Connor, Habermas).

1.2.1.2. La actuación del Estado es interna al proceso de acumulación.

La consideración de que el Estado actúa de forma interna al proceso económico, parte de entender de que la intervención del Estado se realiza no sólo para prestar una asistencia desde fuera (como suponen las anteriores posturas) al capitalismo, sino que el Estado se inserta en el propio desarrollo capitalista, de forma que este desarrollo ha pasado en gran medida a depender y a la vez conlleva la transformación del Estado. (9)

Sin embargo, existen aquí dos puntos de vista diferentes:

- El Estado no es algo externo sino articulado a las relaciones de producción, por lo que las características que éstas adquieren en el capitalismo monopolista demandan al Estado una serie de funciones que actúan como contratendencias a la baja tendencia de la tasa de beneficio (Poulantzas).

- El Estado de Bienestar no se limita a garantizar desde fuera las condiciones de acumulación capitalista sino que organiza, programa y controla el desarrollo económico de mecanismos selectivos que configuran la estructura interna

---

(9) Ibid. p. 26

del Welfare State y que protege los intereses capitalistas. (Clauss Offe).

1.2.2. El Estado de Bienestar resultado de una causalidad compleja en la que se interrelacionan los factores económicos y los de carácter social.

Se entiende que el Estado de Bienestar es justamente el resultado de la contradicción inicial entre las exigencias y posibilidades de la acumulación capitalista de postguerra y la lucha de clases. Ello fue resuelto entre una conciliación objetiva entre capital y trabajo, que produjo por una parte la reestructuración del Estado y sus funciones a fin de preservar los intereses capitalistas en la nueva fase y de otra, el desarrollo de importantes políticas de bienestar. "Esta conciliación objetiva dió lugar a toda una ideología de la armonía de intereses y del fin de la lucha de clases". (10)

Dicha contradicción es la determinante en la naturaleza del Estado de Bienestar, ya que al mismo tiempo que crea las condiciones favorables para el crecimiento del proceso de acumulación, debe simultáneamente desarrollar otra que legitime ante el nivel ideológico-político a través de la contradicción entre liberalismo y democracia.

En resumen, la tendencia funcionalista pondera la intervención social del Estado (llamándolo Estado de Bienestar), mientras que la tendencia marxista enfatiza la intervención económica (denominándola Estado Social).

---

(10) Ibid. p. 28

Para el efecto se sintetiza el cuadro No. 1 la conceptualización del Estado de Bienestar empleada en esta parte de la investigación.

## 2. FORMAS HISTORICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR

El Estado de Bienestar ha presentado formas históricas a saber:

En Europa (socialdemocracia) en Estados Unidos (Welfare State - New Deal) y en América Latina (populismo). Cada una con sus características propias y por ende, con distintos matices en el bienestar social. (11)

Presentamos una revisión general de cada uno de estos momentos históricos del Estado de Bienestar y de sus principales elementos.

### 2.1. EN EUROPA (SOCIALDEMOCRACIA)

El auge sin paralelo del capitalismo - de fines de la segunda guerra mundial o comienzos de la presente crisis económica - no sólo coincide con el auge del Estado de Bienestar o Estado Benefactor; de hecho de tal identidad debe buscarse en la creciente intervención del Estado en las economías capitalistas avanzadas. (12)

El llamado Estado de Bienestar o Benefactor (Welfare

---

(11) Sol Arguedes. op. cit. pág. 20.

(12) Sol Arguedes. La socialdemocracia en la crisis. México, 1983, p. 3. Tesis (Maestría en Historia) Colegio de México.

20  
CUADRO N.º 1

| ORIGEN DEL ESTADO DE BIENESTAR |   |  |  |  |                      |
|--------------------------------|---|--|--|--|----------------------|
| TEORIA                         | TENDENCIAS  | CONTEIDO   | REPRESENTANTES   | RESULTADO  | NOMBRE DEL ESTADO    |
| 1) TEORIA FUNCIONA-LISTA       | <ul style="list-style-type: none"> <li>EL ESTADO DE BIENESTAR ES EL RESULTADO DEL DESARROLLO ECONOMICO Y LA MODERNIZACION</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>EL ORIGEN DEL ESTADO DE BIENESTAR PROCEDE DEL DESARROLLO ECONOMICO Y MODERNIZACION QUE INCLUYE LOS PROCESOS DE INDUSTRIALIZACION Y URBANIZACION</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>H. ACHINGUER (ALEMANIA) Y VIVENSKI Y LEBEAX (AMERICA)</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>A) INTERVENCION SOCIAL A.1) CON ASPECTOS EN EL ORDEN ECONOMICO, SE VINCULAN AL PROCESO DE ACUMULACION Y VALORIZACION DEL CAPITAL</li> </ul> | ESTADO DEL BIENESTAR |
|                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>EL ESTADO DE BIENESTAR ES RESULTADO DEL DESARROLLO POLITICO</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>EL ORIGEN DEL ESTADO DE BIENESTAR ES RESULTADO DEL DESARROLLO POLITICO EN PARTICULAR DE LOS SECTORES MENOS FAVORECIDOS</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>ALBERT, T. H. MARSHALL</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>A.2) CON EFECTOS EN EL ORDEN POLITICO (LEGITIMIDAD, DERECHOS SOCIALES, ETC.)</li> </ul>   |                      |
| 2) TEORIA MARXISTA             | <ul style="list-style-type: none"> <li>EL ESTADO DE BIENESTAR COMO EXIGENCIA DEL PROCESO DE ACUMULACION</li> <li>LA INTERVENCION DEL ESTADO ES EXTERNA AL PROCESO DE ACUMULACION</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>EL ESTADO DE BIENESTAR ES UNA CONDICION SOCIAL PARA LA EXISTENCIA DEL CAPITAL (FUNCION ESTRATEGICA-ORGANIZATIVA DEL ESTADO)</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>PREUSS, AMANT, HIRCH, AGNOLI, YAFFE, O'CONNOR, HABERHANS</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>B) INTERVENCION ECONOMICA B.1) INTERVENCION DEL ESTADO RELATIVA QUE INCIDE EN LA PRODUCTIVIDAD</li> </ul>                                   | ESTADO SOCIAL        |
|                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>LA INTERVENCION DEL ESTADO ES INTERNA AL PROCESO DE ACUMULACION</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>LA INTERVENCION DEL ESTADO NO SE REALIZA PARA PRESTAR SU ASISTENCIA DESDE AFUERA DEL CAPITALISMO SINO QUE SE INSERTA EN SU PROPIA TRANSFORMACION</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>POULANTZAS, CLAU OFFE</li> </ul>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>B.2) INTERVENCION ESTATAL RELATIVA A LA SOBREACUMULACION DE CAPITAL</li> </ul>  |                      |
|                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>EL ESTADO DE BIENESTAR ES RESULTADO DE UNA CAUSALIDAD COMPLEJA EN LA CUAL SE INTERRELACIONAN LOS FACTORES ECONOMICOS Y DE CARACTER SOCIAL</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>EL ESTADO DE BIENESTAR ES LA RESULTANTE DE LA CONTRADICCION ENTRE LAS EXIGENCIAS Y POSIBILIDADES DE LA ACUMULACION CAPITALISTA DE POSGUERRA Y LA LUCHA DE CLASES</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>I. COUCH, J. BOWIES Y H. GINIS</li> </ul>                           |  |                      |

FUENTE: MARTIN DE CAJÓ. "LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL", ESPAÑA, PPU, 1986  
(EL CUADRO ESTA BASADO EN ESTA OBRA, PERO LA ELABORACION DEL MISMO ES EXCLUSIVAMENTE PERSONAL)

State, Etát Proviencie, Wohlfahrt Staat) representa un grado apreciable de humanización, pese a la filosofía individualista que el Estado de Bienestar o sociodemocracia en Europa hereda del capitalismo "salvaje", al que reforma y pese también a la desigualdad económica que mantiene.

Bajo el nombre de "sociodemocracia" fue conformándose en Europa un cuerpo doctrinario político - filosófico que respondía tanto a las posibilidades del movimiento obrero por obtener mejores niveles de vida y condiciones de trabajo, como las necesidades de los propietarios de permitir reformas saludables, cuando se establece la incapacidad privada para financiar, por si sola, la gigantesca infraestructura industrial que para seguir desarrollándose exigían unas fuerzas productivas en ascenso.

Se entiende por "socialdemocracia", según una autora: a) una categoría sociopolítica, expresión de una fase del desarrollo capitalista; b) El tipo de sociedad producto de la tregua conseguida por ambas partes en la lucha de clases; c) Los partidos políticos que expresan a la clase obrera subordinada en este tipo de sociedad y que se constituye en gobiernos; d) El contenido político de la organización económica conocida bajo el nombre de Estado de Bienestar o Estado Benefactor. (13)

Con el considerable aumento de las fuerzas productivas en los años veinte , contribuyeron tanto la integración en la industria civil de innovaciones tecnológicas de origen militar - originadas durante la guerra de 1914 - como la reorganización político sindical de la fuerza del trabajo

---

(13) Ibid, p. 4.

en la postguerra. Sin embargo, existían las condiciones objetivas para la intervención del Estado en la economía. Es decir, en esta etapa del capitalismo y con la influencia del "Socialismo", se propició dicha intervención del Estado. Las clases propietarias abandonaron las filas del liberalismo económico rígido y una parte de ellas enarboló banderas estatistas. (14)

No obstante el éxito del "nuevo trato" rooseveliano en Estados Unidos, el Estado de Bienestar no floreció del todo allí. En donde adquirió máximo esplendor fue, posteriormente en Europa, cuando con la ayuda del Plan Marshall se volvieron a levantar las economías caídas y maltrechas por la segunda guerra mundial.

"Fue así como se crearon condiciones favorables para el arribo del poder de partidos políticos socialdemócratas reformistas hablando en términos generales - y para la maduración de la socialdemocracia en lo cual caracterizó el proceso histórico de Europa durante el período más floreciente del capitalismo mundial". (15)

## 2.2. EN LOS ESTADOS UNIDOS (WELFARE STATE - NEW DEAL)

Después de la avasalladora crisis del año 1929, el capitalismo en Estados Unidos, encontró remedio parcial a sus males con el "New Deal" (nuevo trato) rooseveliano.

---

(14) Sol Arguedes. El Estado Benefactor. op. cit. p. 26.

(15) Ibid. p. 28.

Sin embargo, existían bases teóricas y pragmáticas en Teodoro Roosevelt (The square deal) y en Woodrow Wilson (The new freedom), antes del nuevo trato.

Baran y Sweezy, señalan "El new deal considerado como operación de salvamento para la economía de los Estados Unidos, como un todo, fue hasta este punto un claro fracaso. Incluso Galbraith el profeta de la prosperidad sin guerra, ha reconocido que ni siquiera se aproximó a la meta durante los años treinta. 'La gran depresión de los treinta - dice Galbraith - nunca llegó a su fin; simplemente desapareció con la gran movilización de los años cuarenta". (16)

En realidad, el New Deal de Roosevelt no llevó a la práctica más que ciertos elementos limitados de la ecuación Keynesiana, esencialmente la dimensión de la intervención económica e industrial del Estado.

No obstante lo anteriormente mencionado, el New Deal (nuevo trato) sentó las bases de un conjunto de medidas de bienestar social en Estados Unidos y permitió un crecimiento sostenido en su economía. El mercado, en esta etapa del capitalismo fue la fuerza social y económica que podría generar crecimiento y bienestar social, por ello la intervención del Estado no fue cuestionada entonces.

### 2.3. EN AMERICA LATINA (POPULISMO)

En principio, el fenómeno reformista que preside la formación del Estado de Bienestar en las sociedades capita-

---

(16) Baran P.A. y Sweezy M. El capitalismo monopolista. México, Siglo XXI, 16a. Edición, p 130.

listas en los países desarrollados determinaron la aparición del populismo en América Latina. "En ausencia de un movimiento obrero importante por su debilidad numérica o política, o por ambas condiciones juntas en América Latina las nacientes burguesías nacionalistas y fuertemente antimperialistas (...) que defendían sus espacios económicos en circunstancias particularmente favorables para la industrialización acelerada de estos países, tomaron la iniciativa para fortalecer la gestión de un Estado interventor y defensor de los intereses nacionales frente al imperialismo latinoamericano". (17)

Es verdad que el populismo latinoamericano no tiene porqué buscarse sus antecedentes en el populismo de origen ruso y norteamericano; ello produce más confusiones que precisiones.

El populismo ruso consiste en una suerte de socialismo agrario, que durante la segunda mitad del siglo XIX sostenía que Rusia podía evitar la fase de desarrollo capitalista y pasar-apoyándose en realidades precapitalistas como la cooperativa (artel) y la comunidad campesina (mir) directamente a la edificación del socialismo. (18)

El populismo estadounidense se presenta como una ideología y como un movimiento político originarios ambos aspectos, de los pequeños productores agrícolas. En cuanto fenómeno histórico, configura la protesta de los granjeros por el momento de tránsito del capitalismo concurrencial al

---

(17) Sol Arguedas. op. cit. p. 35.

(18) Juan Felipe Leal, "Populismo y revolución", México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1984, serie estudios, no. 75, p.19.

capitalismo monopolista. (19) Por tanto, el populismo latinoamericano difiere de sus congéneres ruso y estadounidense en el hecho de ser un fenómeno esencialmente urbano, antes que rural; en el momento en que el centro de gravedad de la mayoría de las economías latinoamericanas tendía a desplazarse de los mercados agrarios al universo urbano-industrial.

Dentro del populismo en América Latina resaltan el de Brasil (getulismo), el de Argentina (peronismo) y el de México (cardenismo). Sin realizar un análisis detallado, que no es objeto de este trabajo, existen rasgos similares que son los siguientes:

a) El surgimiento de nuevas coaliciones políticas, que emprendieron acciones gubernamentales relativamente afines;

b) La tendencia a centralizar el poder a nivel nacional en el Ejecutivo Federal, que funge como arbitro en una situación de compromiso (lo que le otorga una autonomía relativa frente a cada clase o grupo social en lo particular y lo sitúa encima de la sociedad);

c) La aparición de formas de representación corporativa, que se juntaron con los modelos de representación ciudadana.

En lo que respecta al caso de México, a partir del populismo cardenista encontramos los siguientes elementos: el fortalecimiento del Estado como rector de la actividad económica; el ensanchamiento de la clase media, el arraigo

---

(19) Ibid. p. 15.

de instituciones como el IMSS, el INFONAVIT, el ISSSTE y otras; el énfasis en la educación pública; el discurso ideológico oficial basado en los principios de solidaridad y justicia social, y más que todo la existencia de un tácito compromiso del movimiento obrero organizado para suspender la lucha de clases y el desarrollo de las fuerzas productivas del país.(20)

En resumen, las tres formas históricas que ha tenido el Estado de Bienestar (socialdemocracia, New Deal y populismo) son resultados del grado de desarrollo del capitalismo, del nivel de las fuerzas productivas y de la lucha de clases.

### 3. LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

En el presente apartado, se analizan las causas de la crisis del Estado del Bienestar, la imposibilidad de sus- traerse de la crisis del capitalismo este tipo de Estado y las consecuencias en las que se encuentra: reestructuración o desmantelamiento.

#### 3.1. LA CRISIS Y EL ESTADO DE BIENESTAR

No obstante el grado de efectividad política del Estado de Bienestar, todo ello no ha sido suficiente para sostener el ritmo de la enorme onda expansiva del capitalismo de la postguerra, que da muestra de agotamiento a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta y que estalló abiertamente en la crisis de 1974-1975. (21)

Se asegura que en este período de intervencionismo

---

(20) Sol Arguedas. op. cit. p. 39.

(21) Guillermo Farfán. op. cit. p. 45.

estatal y en particular, del Estado de Bienestar, va a ser responsable como causa de la aparición de un nuevo fenómeno económico en etapas de la crisis: la estanflación.

Al efecto señala Paul A. Samuelson "Mi tesis es que la estanflación (inflación con recesión) es una característica intrínseca de la economía mixta (...) y descubro sus raíces en el interior de la naturaleza básica del 'Estado del Bienestar' moderno (...) en resumen; atribuyo dicho fenómeno de la economía mixta al hecho de que ahora tenemos una sociedad humana en donde el desempleo y el receso industrial, no se les permite tener repercusiones en la baja de precios y salarios. Características del cruel y despiadado capitalismo de los libros de historia". (22)

Una de las principales causas de los ataques al Estado de Bienestar lo constituyen la naturaleza "improductiva" de los gastos estatales, ya que las erogaciones del Estado representan una reducción del plusvalor disponible para el capital privado. Resulta curioso que en esta posición crítica ante el Estado de Bienestar, convergen algunos marxistas con el pensamiento monestarista.

Desde este punto de vista, Bullock y Yaffe, señalan que los gastos sociales del Estado son básicamente "improductivos", ya que contribuyen sólo de una forma muy reducida a la formación de valor de la fuerza de trabajo; según ellos, el Estado de Bienestar provoca una disminución en la masa de plusvalor que, en el mejor de los casos simplemente consigue proteger el estallido de la crisis. Para estos autores

---

(22) Citado por Sol Arguedas, El Estado Benefactor... op. cit. p. 46.

el Estado de Bienestar, es el resultado de las conquistas laborales de la clase obrera y su función consiste en legitimar al Estado capitalista. (23)

En esta misma perspectiva Claus Offe, afirma, que la estrategia Keynesiana y el Estado de Bienestar son responsables de la estanflación y de la falta de respuestas por parte de los empresarios a los estímulos indicativos del Estado, limitándose a generar expectativas de ganancias automáticas.

Sin embargo, Keynesianismo y Estado del Bienestar, no son los responsables de la crisis actual, aún si se acepta que han venido a acentuar y profundizar la dimensión de la crisis, de la misma etapa de prosperidad del capitalismo de la posguerra.

Diseñando para resolver un Estado de crisis en la economía, el Keynesianismo fue desarrollándose a lo largo de una etapa de prosperidad cuyos orígenes se localizan en la función reestructuradora de la crisis de 1929 y de la segunda guerra mundial, así como el encauzamiento que se dió a las contradicciones macroeconómicas que dieron origen a dichos fenómenos.

"Cuando la onda expansionista llegó a su fin, la nueva etapa de crisis puso de manifiesto los límites del intervencionismo estatal fue la crisis la causante de la bancarrota del Keynesianismo. Y no este el que minó la rentabilidad del capital, aún si al final terminó por intensificar esta tendencia". (24)

---

(23) Guillermo Farfán. op. cit. p. 46.

(24) Ibid. p. 47.

En resumen, la crisis del Estado de Bienestar se encuentra en la propia naturaleza de la gran crisis del capitalismo mundial. (25)

### 3.2. ¿POR QUE FRACASA EL ESTADO DE BIENESTAR?

La respuesta al fracaso del Estado de Bienestar y su crisis actual, debe buscarse en el incremento de mayores obligaciones para la prestación de servicios y bienestar social y en la disminución drástica de los ingresos que obtiene el Estado de la economía nacional. Ello lo ha llevado a la bancarrota fiscal.

La retórica del discurso neoliberal ataca a los gastos sociales que el Estado de Bienestar ha llevado a cabo - no obstante que son los que legitiman al Estado Capitalista - y no dice nada contra el capital social (inversión y consumo), ya que este último mantiene las condiciones favorables para la rentabilidad del capital privado, es decir favorece la acumulación privada.

"...Si el Estado de Bienestar o Estado Social - al que también denominan Estado asistencial - redujera sus gastos sociales por improductivos (ajustándose más a la lógica capitalista) se negaría a sí mismo y habría de perder mucho de la justificación moral y de la sustentación filosófica que lo hacen tan atractivo para grandes masas trabajadoras, militantes o no en partidos políticos reformistas, en el mundo capitalista". (26)

---

(25) Sol Arguedes. La Socialdemocracia . op. cit. p. 89.

(26) Sol Arguedes. El Estado Benefactor... op. cit. p. 91.

Pese a cualquier retórica en contra del Estado del Bienestar James O'Connor señala que "El crecimiento del sector monopolista requiere que el Estado destine medios cada vez mayores a gastos sociales". (27) Agregando que el crecimiento del sector estatal y del gasto estatal se convierte, cada vez más, en la base del crecimiento del sector monopolista y de la producción total.

Por ello, la bancarrota fiscal del Estado de Bienestar pareciera entonces explicar la necesidad de allegarse fondos públicos mediante la privatización (venta a particulares) de empresas públicas.

A la pregunta de ¿por qué fracasa el Estado de Bienestar? debería responder, que un Estado Social que tiene cada vez más obligaciones de prestar servicios, ya sea por el aumento de la población por las propias necesidades de esta, debe contar con el mayor número de ingresos de la economía nacional. Con el advenimiento de la oleada neoliberal y de sus postulados de adelgazamiento del Estado, reducción del gasto público, combate a la inflación en detrimento de otras políticas de bienestar, los recursos que en décadas anteriores eran empleados para dotar de servicios sociales a la población, son desviados a prioridades de ajustes fiscales y saneamiento de las finanzas públicas.

#### 4. DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Hemos visto como hasta la segunda mitad de los años sesentas en los países desarrollados el Estado de Bienestar

---

(27) James O'Connor. La crisis fiscal del Estado. España, 1981, p. 59.

(Estado social) se encontraba todavía en expansión. Los gastos sociales en los países del mercado común aumentaron en promedio, de 19.3% del producto nacional bruto en 1970 a un 24.3% en 1975. (28)

Durante este lapso, estuvo asegurada la mayor parte de los riesgos de la vida laboral; enfermedades, vejez, muerte, invalidez, daños físicos o psicológicos, accidentes de trabajo, desempleo gastos familiares entre otros. Sin embargo, la crisis de la economía mundial en 1974, marcó el fin de la expansión interior del Estado de Bienestar.

El dilema que actualmente enfrenta el Estado de Bienestar es el relativo a: reestructuración y desmantelamiento o más precisamente, la reestructuración del Estado de Bienestar mediante el desmantelamiento de las prestaciones sociales. (29)

En realidad las prestaciones sociales no pueden ser revocadas fácilmente, porque éstas constituyen luchas histórico-sociales y no llanamente una generosa concesión de parte de un Estado iluminado. El ámbito de las prestaciones sociales no se encuentran solamente en las reformas conquistadas ya institucionalizadas: estas conquistas son socialmente sostenidas por la organización del movimiento obrero que van a la vanguardia en el sistema de prestaciones sociales. El Estado de Bienestar "...con sus prestaciones materiales es la manifestación de un compromiso permanente, el cual a su vez es la

---

(28) Elmer Altaver. "Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social". En Estudios Políticos, Centro de Estudios Políticos, México, UNAM, 1986, nueva época, vol. 5. julio-diciembre, número 3 - 4, p. 42.

(29) Ibid. p. 42.

resultante de los conflictos a los que a puesto fin". (30)

En ese sentido identificamos cuatro aspectos fundamentales en el desmantelamiento del Estado de Bienestar en los términos siguientes:

1) El Estado de Bienestar presupone la ocupación y el trabajo como elementos base, es decir, vive del trabajo productivo. En el momento en que la crisis el Estado de Bienestar afecte al sistema de trabajo productivo, se produce desempleo y por tanto reduce la acumulación del capital. Así el Estado de Bienestar no sólo se ve bloqueado materialmente en su capacidad de funcionamiento, sino que se le amenaza directamente.

2) Durante la crisis, surge la impresión de que se han vuelto inútiles los elementos corporativos del Estado de Bienestar, como consecuencia del efecto del desempleo. "En lugar de los gastos de consumo, deben prometerse políticamente gastos de inversión, lo que significa una reducción de la cuota de salario individual y, por la vía del desmantelamiento del Estado Social, también una reducción de la cuota social". (31)

3) Sucede que durante la crisis de acumulación, las prestaciones sociales que legitiman al sistema deben ceder paso a la función de acumulación en tanto que es una responsabilidad estatal. (Esta es la tesis de James O'Connor sobre la crisis fiscal del Estado, que ya fue mencionada con anterioridad).

---

(30) Ibid. p. 43.

(31) Ibid. p. 45.

4) Durante la fase de prosperidad del capitalismo en el Keynesianismo propicio un intensivo el proceso de acumulación del capital, un producto fue el equilibrio del compromiso social a través de concesiones parciales del Estado de Bienestar. En la actual crisis, se ha convertido en económicamente difícil y políticamente indeseable.

Pareciera que el desmantelamiento del Estado de Bienestar ha propiciado su extinción, provocada por la agresividad ideológica del monetarismo y por el neoliberalismo. Sin embargo, esta afirmación debe tomarse con cautela y analizarse en forma más prudente. En primer lugar, hasta el momento los gobiernos conservadores que se oponen a la intervención del Estado se detienen ante un acuerdo explícito con el electorado; las conquistas de la clase trabajadora deben ser respetadas y mantenidas como prerequisites para el sostenimiento de las formas democráticas. (32)

"El nuevo liberalismo de derecho es parasitario del Estado Benefactor. No obstante que sus ataques aprovechan la frustración popular con los costos y las normas reguladoras del Estado Benefactor, su amplio respaldo masivo está sustentado en el entendido de que ni siquiera un gobierno de derecha habrá de desmantelar a dicho Estado Benefactor y de que reducciones marginales, se estan efectuando también bajo la social democracia". (33)

---

(32) Farfán Guillermo. op. cit. pág. 49.

(33) Goran Therborn. "Los trabajadores y la transformación del capitalismo avanzado". En Cuadernos Políticos, México, -- UNAM, 1985, número 43, p. 89.

En segundo lugar, se debe destacar que el ataque frontal al Estado de Bienestar se concentra en las políticas monetaristas de recortes presupuestales, de tal suerte que su primer efecto se manifiesta en la calidad de los servicios sociales que otorga el Estado y el estancamiento de las instituciones de bienestar. En resumen, mientras unos afirman la permanencia irreversible del Estado de Bienestar, otros vislumbran el desarrollo de una especie de Keynesianismo modificado. Pero en cualquier caso y aún bajo el supuesto de un desmantelamiento general de las instituciones de Bienestar, el problema de fondo con el que se enfrentará el monetarismo se refiere a la necesidad de reestructurar o modificar el compromiso social en que se fundamenta el capitalismo de la postguerra. (34)

---

(34) Guillermo Farfán. op. cit. p. 50.

## CAPITULO II

### EL SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL

Para establecer las condiciones objetivas del surgimiento del Estado neoliberal, es necesario inicialmente definir las principales teorías que convergen en su conceptualización, para en un momento posterior explicar su aparición en el mundo moderno.

Cabe agregar, que no obstante que no existe un contenido teórico consistente y preciso en torno a su naturaleza y significación histórica, aspiramos a presentar algunos perfiles, roles y características del Estado neoliberal, que lo diferencian y por tanto lo contraponen al Estado de Bienestar.

La forma de abordar el capítulo se instala en dos momentos:

Primero, analizar el planteamiento teórico con las dos grandes fuerzas (liberalismo y conservadurismo) que convergen en un solo sentido su justificación política, para en una segunda etapa revisar sus planteamientos pragmáticos y empíricos para llegar a su justificación económica.

#### 1. CONCEPTUALIZACION DEL ESTADO NEOLIBERAL

Para llevar a cabo una aproximación teórica sobre el Estado neoliberal como categoría de análisis, partiremos de dos corrientes políticas como el liberalismo (clásico) y el conservadurismo.

Llamados corrientes porque de ningún modo constituyen

teorías, ni cuentan con fundamentos teóricos sólidos y descriptivos.

Iniciaremos con el análisis de cada uno de ellos, para después establecer la relación entre ambas corrientes del pensamiento contemporáneo.

En principio definimos al Estado neoliberal como aquel Estado regulador de la economía (no interventor) que mediante sus acciones favorece al mercado libre y la propiedad privada en detrimento de las políticas del Estado, y que tiene como políticas fundamentales la privatización del sector público, desregulación, desmantelamiento del Estado de Bienestar y en lo económico la implementación de políticas monetarias. (1)

#### 1.1. LIBERALISMO

Los teóricos del liberalismo incluyen tres valores tradicionales del liberalismo (clásico) referido a la libertad personal (definida negativamente y no positivamente), esto es, definida por la ausencia de coersión, los procesos del mercado y un gobierno mínimo. (2)

---

(1) Esta definición esta basada en la ponencia presentada por el autor Desmond S. King, intitulada "The New Ring And Political Change" en la Reunión Anual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública efectuada del 5 al 7 de septiembre de 1990, en la ciudad de México. No obstante que el autor referido utiliza el término "Nueva derecha" y en función de esta realiza toda su exposición, los conceptos vertidos nos dan un panorama sobre las características del Estado neoliberal. Incluso en el presente capítulo se utiliza esta teorización de tipo metodológico permitirá hacer uso con las reservas del caso de la fundamentación propuesta por el autor.

(2) Ibid. pág. 5.

Este tipo de corriente del pensamiento considera que la economía libre es más importante valorarla cuando puede realizarse factiblemente en el régimen (polity) y que pueda dotarse a bienes públicos, particularmente infraestructura y defensa.

F.A. Hayek ha escrito en "El camino de la servidumbre" y "La Constitución de la libertad" (3) y Milton Friedman en "Capitalismo y libertad", (4) este tipo de ideas. Hayek ha escrito acerca del peligro y el crecimiento del sector público resultado de la economía planificada. Es ese sentido las políticas públicas están superadas por la eficiencia del mercado y los individuales que son garantizados por la elección del mercado.

Como se observa, el Estado tiene una restricción en sus funciones más importantes y de acuerdo a este punto se le asignan funciones del Estado Gendarme como lo señala Robert Nozick. (5) Que indica que sus conclusiones son las siguientes:

"...Un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, etc... Se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y por lo tanto no se justifica:

- 
- (3) Citado por Desmond S. King. F.A. Hayek. The road to freedom (London, 1944) y The Constitution of liberty (London 1960).
  - (4) Milton Friedman. Capitalisms and Freedom (Chicago, 1962).
  - (5) Robert Nozick. Anarquía, Estado y Utopía. México, F.C.E. 1988, p. 7.

Que el Estado mínimo es inspirador, así como correcto. Dos implicaciones notables son que el Estado no puede usar su aparato coercitivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros, para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección". (6)

## 1.2. CONSERVADURISMO

Los conservadores promueven los valores de la desigualdad, la jerarquía social, el moralismo tradicional y en algunos casos, el Estado fuerte. (7)

Esta corriente considera que algunos aspectos del Estado de Bienestar pueden ser proporcionados por valores tradicionales como obligaciones de la familia y la religión.

Exponentes de ese punto de vista son George Gilder y Roger Savton. Los teóricos del conservadurismo distinguen entre la participación de las políticas del gobierno y en la imposición de prácticas sociales.

Así, mientras que para el liberalismo se acepta el ejercicio del poder estatal en forma renuente, para los conservadores la preservación del orden se debe a la maximización de la libertad individual.

## 1.3. LAS RELACIONES DEL LIBERALISMO Y CONSERVADURISMO

Existen algunas contradicciones entre liberalismo y conservadurismo.

---

(6) Ibid. p. 7.

(7) Ibid. p. 3.

Mientras que la corriente liberal señala por parte del Estado de propiciar la libertad individual y el mercado, por su parte los conservadores sienten repugnancia por el ejercicio del poder gubernamental en la realización de los fines sociales. (8)

Es decir, los liberales ven con indiferencia las creencias privadas y religiosas, los conservadores piensan que la sociedad (notablemente la familia y la religión) son elementos cruciales en el orden social.

Por ello, para los liberales el Estado de Bienestar debe desaparecer porque no se justifica, ya que el mercado debe proveer de una nueva seguridad privada. Además, el resultado de los deseos liberales se ven concentrados mediante la contracción estatal. Por ejemplo, la implementación de un extensivo programa de privatización que requiere de una considerable actividad gubernamental. (9)

#### 1.4. OBJETIVOS DE LA POLITICA DEL ESTADO NEOLIBERAL

Los resultados de los planteamientos propuestos por las corrientes liberal-conservadoras han influido en cuatro ámbitos específicos; la teoría económica, política económica, la privatización y la desregulación como instrumentos específicos y en la política del bienestar social.

Por lo que se refiere al primer aspecto, la teoría económica, el pensamiento neoliberal argumenta que la intervención gubernamental debe ser mínima, ya que el mercado provee

---

(8) Ibid. p. 5.

(9) Ibid. p. 14.

en forma más eficiente de recursos y servicios a la economía y los procesos mercantiles son la base primaria de la innovación. El individualismo y la promoción de la asociación libre, produce un profundo perfeccionamiento del mercado por encima de la actividad estatal. La elección individual es maximizada en el mercado y la ganancia de la economía como procesos fundamentales de este planteamiento. (10)

Adam Smith señala que la "mano invisible" podría arreglar posibles crisis y problemas en la economía. Un ejemplo teórico de ello, es el llamado mercado de competencia perfecta que es lo relacionado con el principio óptimo de Pareto en la economía.

El segundo elemento es el relativo a la política económica, que a partir de la crisis mundial de 1973 la inflación empezó a crear problemas en los países del mundo por lo que esta se tuvo que modificar. Surgen los monetaristas (Milton Friedman y los Chicago boys) que sostienen que la causa de la inflación es el excesivo crecimiento de dinero y el crecimiento desmedido del sector público. Los monetaristas argumentan que las políticas económicas Keynesianas son perjudiciales en el largo plazo y provocan tensiones inflacionarias.

Dos ejemplos de estas políticas monetaristas los encontramos en el gobierno británico de Margaret Thatcher y en los Estados Unidos en la administración de Ronald Reagan. (11)

---

(10) Ibid., p. 10.

(11) Ibid., p. 14.

El tercer elemento se refiere a la implementación de procesos de privatización en la Gran Bretaña y de desregulación en los Estados Unidos. La privatización es puesta en marcha con el propósito -aseguran sus apóstoles- como un intento de reducir el sector público y en esa medida favorece al mercado con un sector privado con mayores actividades económicas. Sobre este punto abundaremos más ampliamente en el desarrollo del presente trabajo.

Paralelamente a la privatización de empresas públicas, en los Estados Unidos el principal proceso es que se ha extendido una desregulación durante la administración de Reagan. La idea fundamental de este proceso es reducir el poder de la "regulación federal" a gobiernos estatales y locales. Reagan estableció la Oficina de Información y Asuntos de Regulación para evaluar las nuevas propuestas de regulación por parte de agencias federales.

Por último, el cuarto elemento es el que se refiere a la política de bienestar. Para la corriente liberal los beneficios del bienestar desintensivan las participaciones del mercado y afirman la necesidad de que estos beneficios no deben exceder un mínimo que afecte a los gastos gubernamentales. Para los conservadores, el bienestar social es un problema moral. Este debe ser proporcionado por la familia, con el apoyo de la comunidad donde se desenvuelve el individuo y en ningún caso por el Estado.

En el cuadro No. 2 se establece la concepción del ciudadano y de su bienestar, por parte de los liberales y la socialdemocracia.

CUADRO No. 2  
 CONCEPCION DEL BIENESTAR DEL CIUDADANO

| CONCEPCION LIBERAL                   | vs. | CONCEPTO SOCIALDEMOCRACIA                   |
|--------------------------------------|-----|---|
| * Obligaciones                       | vs. | . Derechos                                  |
| * Individualismo                     | vs. | . Comunidad                                 |
| * Libertad negativa                  | vs. | . Libertad positiva                         |
| * Libertad estimulada por el mercado | vs. | . Libertad restringida por el mercado       |
| * La desigualdad es necesaria        | vs. | . La igualdad de oportunidades es necesaria |
| * Bienestar individual               | vs. | . Bienestar social (*)                      |

Fuente: Desmond S. King. "The New Ring and Political Change" ponencia presentada en la Reunión Anual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública del 5 al 7 de septiembre de 1990. pág. 21.

(\*) Agregado personal, con base en el análisis del mismo trabajo.

Puede resumirse que con estas medidas señaladas en estos cuatro elementos la concepción de un Estado Neoliberal, se abre paso y se inicia su surgimiento bajo el desmantelamiento gradual y paulatino del Estado de Bienestar. Esta contraofensiva neoliberal reduce significativamente el papel predominante de la intervención social en el Bienestar de la población.

## 2. LA CONTRARREVOLUCION MONETARISTA DEL NEOLIBERALISMO

Es evidente que abordar aquí un aspecto tan importante como es la contrarrevolución monetarista requiere de un espacio

mayor y de una propuesta teórica más ambiciosa, sin embargo la teorización es evidentemente "economista", por lo que trataremos en lo posible de señalar los aspectos centrales de esta concepción neoliberal.

Para ello, abordaremos esta parte del trabajo el siguiente esquema que se presenta en el cuadro No. 3, el cual establece que para un análisis del neoliberalismo, debe realizarse en dos ámbitos específicos:

a) La contrarrevolución monetarista (aspecto económico) en lo relativo al monetarismo Friedmanniano y la reagonomía y

b) La contrarreforma política, con los elementos de la Public Choice, la teoría del capital humano y la teoría de los derechos de la propiedad.

Estudiar un solo aspecto, en forma aislada o unilateral impide establecer una concepción global del fenómeno neoliberal y de sus repercusiones en torno al papel del Estado. Por ello, optamos por un doble análisis que permite abarcar la justa dimensión del objeto de estudio.

## CUADRO No. 3

|                     |   |
|---------------------|---|
| Contrarrevolución   | 1) Monetarismo Friedmariano y Neoliberalismo. |
| Monetarista         | 2) Monetarismo Bastardo y la Reaganomía.      |
| (Aspecto Económico) |   |

## Neoliberalismo

|                    |  |
|--------------------|--|
| Contrarreforma     | 1) Public Choise.                          |
| Política           | 2) Capital Humano.                         |
| (Aspecto Político) | 3) Teoría de los derechos de la propiedad. |

## 2.1. MONETARISMO FRIEDMARIANO Y NEOLIBERALISMO

Durante los últimos 25 años, Milton Friedman ha sido el principal promotor (junto con otros miembros de la Escuela de Chicago) de la rehabilitación de la teoría cuantitativa clásica, la cual constituye la "piedra angular" de la argumentación de la teoría y política macroeconómica de este enfoque. (12) Es decir, la proposición básica del enfoque monetarista para una economía cerrada se encuentra en el aforismo de Friedman de que la inflación es, en todo lugar y en todo momento un fenómeno monetario.

No obstante que en el corto plazo el gobierno puede reducir el desempleo a costa de una mayor inflación, los monetaristas suponen que en el largo plazo sólo se provocará una mayor inflación sin aumentar el empleo por lo que no se

---

(12) Rene Villareal. La Contrarrevolución Monetarista. Teoría Política, Económica e Ideología del Neoliberalismo. México, Oceano, 1983, p. 87.

justifica una política activa del Estado que intente reducir el desempleo. (13)

Asimismo, los monetaristas afirman la ineficiencia de la política fiscal y monetaria para aumentar la producción y el empleo, para ello utilizan el argumento de la formación de las expectativas y la existencia de una tasa natural de desempleo, con la que se establece el equilibrio en el mercado de trabajo la existencia de esta tasa natural; implica - en última instancia - la invariabilidad del nivel de producción.

Es decir, la intervención del Estado en la economía no tiene ningún aspecto benéfico, ya que ni en la producción y el empleo puede verse modificado mediante la demanda agregada por la política económica del gobierno. En cambio el Estado en la economía si puede ser "maléfico" al provocar inflación (mediante la expansión monetaria) y limitar las posibilidades del progreso tecnológico (al impedir que las leyes del mercado eliminen los estímulos a la producción e innovación). Aquí se plantea un ataque extremo a la intervención económica del Estado.

Por ello es importante señalar que mientras que para Keynes y los neo-Keynesianos el principal problema del sistema capitalista es el desempleo y la concentración del ingreso, para los monetaristas el principal problema es la inflación, la cual es producida por el exceso en la cantidad de dinero, producto del intervencionismo del Estado. (14)

Algunos otros supuestos confirman las ideas expuestas

---

(13) Ibid. p. 94.

(14) Ibid. p. 99.

con anterioridad. El supuesto de que el Estado es ineficiente y por lo tanto se recomienda limitar y reducir los gastos gubernamentales. Por la misma razón, se supone que el sector privado puede destinar los ingresos y fines más rentables para toda la sociedad de donde se deriva que se deben limitar los impuestos.

Asimismo, se supone que el libre mercado es la forma óptima de asignación de recursos, se concluye que se deben eliminar los controles sobre precios y salarios. El argumento se extiende a la esfera internacional, por lo que se proclama el libre comercio internacional. Finalmente, el supuesto del libre mercado se amplía a los aspectos del bien social, recomendando eliminar las regulaciones en todos los campos, incluyendo los relativos a educación y salud. (15)

Así, motivos ideológicos, no teóricos, predominan en las políticas monetarias. Para que el modelo funcione, se debe ajustar la realidad a los supuestos del modelo, en lugar de validar las hipótesis en la realidad.

En conclusión, el Estado debe desaparecer como agente económico, dando paso a un mayor liberalismo económico. El libre mercado, la libre empresa y el libre comercio internacional junto a una política monetarista restrictiva y no discrecional, son los prerequisites para el óptimo funcionamiento del sistema capitalista.

El Estado debe ser un Estado Gendarme (guardían o policía) que vigile que operen libremente las leyes del mercado.

---

(15) Ibid., p. 101.

## 2.2. EL MONETARISMO BASTARDO Y LA REAGANOMIA

El monetarismo bastardo (que ha sido impulsado por la administración de Reagan en Estados Unidos) parte del diagnóstico de la crisis del capitalismo norteamericano. Se determina que la causa de todos los males económicos -la estanflación y la baja de productividad- se debe a que el Estado de Bienestar ha caído en el exceso que lo ha convertido en un Leviatan. (16)

Durante la época en que floreció y se expandió el paradigma neokeynesiano, se creía que mediante el manejo eficiente de las políticas monetaristas y fiscal se podía evitar los ciclos económicos depresivos y las tasas de desempleo socialmente inaceptables. Por tanto, la intervención del Estado en la economía es inútil para estimular el crecimiento económico, ante lo que ocurre es que desactiva la producción y se estimula la ineficiencia, el ocio y por supuesto el desempleo.

Un segundo factor que desestimula la producción es el gasto público excesivo e improductivo. El tercer factor limitante son las regulaciones gubernamentales. Se considera que las regulaciones sobre la producción y el comercio para proteger el ambiente, la salud y la seguridad pública han alcanzado niveles tan altos que perjudican los precios y hacen incosteables y poco factibles la innovación y el cambio tecnológico. La solución es restringir al mínimo la participación del Estado en la economía.

---

(16) Ibid. p. 105.

De esta manera, el sector público mediante la recaudación, el gasto y la regulación obstaculiza la producción, incrementa la inflación y propicia una productividad decreciente. El sector público:

- . Protege a industrias ineficientes de la competencia extranjera, lo que eleva los precios internos.

- . Impone onerosas e ineficientes regulaciones que en conjunto tienen un impacto sustancial, sobre el nivel de precios y la productividad.

- . Hace atractivo el desempleo y el ocio, al gravar a los que trabajan mientras que subsidia a los que no lo hacen.

- . Distorsiona los precios del mercado, lo que impide el progreso tecnológico, el aumento de la producción y ocasiona una distribución deficiente de la misma.

La intervención gubernamental en la economía frustra cualquier plan de progreso y de avance tecnológico, limita las aspiraciones del progreso individual que es la única que produce el bienestar nacional.

Eliminar al Estado de Bienestar, que se ha convertido en Leviatán y regresar al Estado Gendarme, implica:

- . Reducir las elevadas tasas impositivas, particularmente a los que concentran la mayor riqueza; es decir, restringir al Estado impositivo.

- . Reducir los gastos sociales; es decir, eliminar al Estado de Bienestar (Estado Benefactor).

. Reducir o eliminar todos los controles y regulaciones del mercado, esto es, eliminar el Estado Regulador. (17)

Es decir el monetarismo bastardo acepta las grandes críticas al capitalismo contemporáneo: el monopolio y la pérdida de la soberanía del consumidor y los retoma como dos grandes virtudes del capitalismo del mercado; sin embargo, insiste que los monopolios son producto del Estado proteccionista.

Finalmente, habiendo eliminado al Estado Keynesiano en su papel de recaudador de impuestos, de benefactor y regulador, lo que quiere es alcanzar el liberalismo económico, es decir, el Estado Neoliberal.

### 3. LA CONTRARREFORMA POLITICA

La argumentación monetarista va más allá del enfrentamiento teórico con la revolución Keynesiana y sus consecuencias económicas: aspira a criticar, en una primera etapa de su proceso de implantación y después de abolir y dismantelar, en su etapa final las conquistas políticas dura y largamente alcanzadas dentro del esquema de la democracia social y del capitalismo de economía mixta. (18)

La contrarrevolución monetarista en cuanto versión contemporánea de la vieja doctrina de laissez-faire y su consecuente práctica económica no sólo es una contrarreforma económica, sino también y peculiarmente, una contrarreforma política antidemocrática. Esta abarca tres vertientes adicionales en los aspectos políticos, sociales y jurídicos.

---

(17) Ibid, p. 106.

(18) Ibid, p. 459.

. En lo político, el movimiento de estudios de: Elección Pública más conocido como Public Choise.

. En lo social, las teorías del capital humano.

. En lo jurídico, la teoría de los derechos de propiedad.

Al respecto se abundará en el análisis de la elección pública y se hará una descripción más genérica de las teorías del capital humano y de los derechos de propiedad ya que excede los propósitos de nuestro análisis.

### 3.1. LA ESCUELA DEL "PUBLIC CHOICE"

La escuela de la elección pública (Public Choice) pretende aplicar los instrumentos y metodología económicos, al análisis de los fenómenos políticos. Esta escuela postula que si el mercado es un mecanismo de asignación de recursos bastante imperfecto, el Estado tampoco está exento de imperfecciones. Se estudia al mercado como un mecanismo cuyos engranes se descomponen de la misma forma en que los economistas neoclásicos han estudiado el funcionamiento de los mercados privados. (19)

La solución burocrática, afirma esta escuela, es menos eficaz que la solución del mercado y se concluye que el Estado recauda más recursos a la sociedad de los que entrega. En otras palabras, esta escuela pretende pasar de los postulados del monetarismo y a la teoría neoclásica del mercado

---

(19) Ibid. p. 461.

al estudio de problemas políticos del mundo contemporáneo.

"Sin embargo, resulta evidente que en realidad se encubre todo un programa ideológico-político basado en el liberalismo económico clásico del laissez-faire y en la extensión gratuita del argumento de la libertad económica de la libertad política. Se produce así un ataque abierto y de frente contra la intervención estatal y todas las conquistas sociales alcanzadas por el Estado benefactor que surge de la revolución Keynesiana". (20)

Así, el pensamiento económico de Friedman junto con el de Buchanan y Tullock, a través de la escuela del Public Choice, se conjuga para configurar el nuevo liberalismo como un proceso contrarrevolucionario no sólo en el orden económico sino también en el político.

### 3.2. TEORIA DEL CAPITAL HUMANO

Comprende una variedad de teorías que extienden el paradigma del homo economicus a cuestiones sociales más complejas que el simple consumo o la producción de un bien. La obra más sobresaliente de esta escuela de pensamiento es "Capital humano"; un análisis teórico y empírico", de Gary Becker, profesor de la Universidad de Chicago.

En conjunto, se intenta constituir en ella el fundamento de una "nueva sociología racional" y es la extensión del paradigma neoliberal a esta rama de las ciencias sociales.

---

(20) Ibid. p. 462.

### 3.3. TEORIA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

De acuerdo con Steve H. Hanke (21) la superioridad de la empresa privada data del libro de Adam Smith en 1776 "Investigación sobre la naturaleza y las causas de las riquezas de las naciones", donde se dice que los gobernantes son mas derrochadores con las riquezas de otros que con las suyas.

La teoría de los derechos de la propiedad señala que las formas alternativas de propiedad engendran diferentes incentivos económicos y por ende las empresas privadas son pertenencia de individuos que poseen la libertad, en el marco legal, de usar o canjear sus derechos de propiedad privada. Con estos derechos, los propietarios individuales tienen "reclamo residual" sobre los bienes de la empresa privada.

Los dueños de las empresas privadas sacan provecho de la gestión eficiente, pero también cargan con los gastos de una gestión deficiente. "...los derechos de propiedad privada crean incentivos que estimulan un comportamiento eficiente". (22)

En contraste, las empresas públicas no son propiedades de particulares con reclamos residuales sobre el funcionamiento y activos de las organizaciones. Los dueños nominales de las empresas públicas, los contribuyentes dueños, no pueden comprar ni vender sus acciones, ni bienes, así que no tienen demasiadas presiones para vigilar el comportamiento de los directivos y empleados públicos.

---

(21) Steve H. Hanke (Coord). Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989, p. 53 - 54.

(22) Ibid. p. 55.

De tal manera, que las consecuencias de la propiedad pública son previsibles. Los directores y los empleados públicos distribuyen recursos (bienes) que no les pertenecen, no son responsables de los costos de sus decisiones, no se benefician de su comportamiento eficiente. Muchos empleados públicos piden gratificaciones relacionadas con el trabajo, que aumentan los gastos de producción y le restan atención a las demandas del consumidor.

"Desde el punto de vista teórico, la empresa privada, que se basa en los derechos de propiedad pública, tiende a ser más eficiente que la empresa pública". (23)

En resumen, la tesis según la cual el capitalismo de libre mercado conduce por sí mismo a la democracia y la participación del Estado en la economía al totalitarismo, tiene su origen en la obra clásica del Frederick Von Hayek, "The Road to Freedom" (Camino a la Servidumbre), publicada en 1940. En la actualidad el principal exponente de esta tesis es, sin duda alguna, Milton Friedman en sus obras "Capitalismo y Libertad" y en "Libertad de Elegir" (hacia un nuevo liberalismo económico).

Es decir, "El ataque neoliberal contra el Estado Keynesiano implica, más que su desaparición, su "privatización", con ello se intenta que éste cambie sus funciones para convertirse en un Estado autoritario que permita reprimir y controlar a los grupos marginados por el mercado". (24)

---

(23) Ibid. p. 55.

(24) Rene Villareal.  
op. cit. p. 480.

La contrarrevolución monetarista.

#### 4. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO NEOLIBERAL

La concepción del Neoliberalismo ha surgido durante la década de los ochenta, como un nuevo paradigma para superar la crisis económica y al mismo tiempo desmantelar gradualmente al Estado Benefactor. La privatización como estrategia de retracción estatal, ha contribuido significativamente en este proceso.

A continuación se analizan los planteamientos de la ideología neoliberal en contra de la intervención estatal.

##### 4.1 CRITICA NEOLIBERAL EN CONTRA DE LA INTERVENCION ESTATAL.

El neoliberalismo, que en la última década se ha entendido y enraizado en el mundo, se apoya exitosamente en una amplia crítica, contra la teoría y prácticas del intervencionismo estatal en la economía.

La crítica se concentra sustancialmente en la acusación contra la política económica surgida del análisis keynesiano. (25). En particular, se afirma que la intervención estatal ha impedido el crecimiento económico y por tanto, el desarrollo social al generar y extender la ineficiencia económica con sus medidas artificiales de intervencionismo, que pretenden mantener el pleno empleo de los factores productivos y a sostener la demanda efectiva en niveles consecuentes con ello.

---

(25) Benito Rey Roman. "El neoliberalismo económico: expresiones en México y América Latina". En Momento Económico México, IIE-UNAM, 1992. p. 15.

La ineficiencia proviene, según afirman los neoliberales, en el sentido que la intervención estatal interfiere con las señales o indicaciones que el mercado da en forma natural para la asignación óptima de los recursos sociales disponibles.

En esta perspectiva, la intervención del estado ha dejado de ser eficaz en cuanto al mantenimiento del equilibrio general y la estabilidad, al generar el encadenamiento circular de déficit fiscales-inflación-inestabilidad-subsidios-mayores déficits. (26)

Así, toda la argumentación neoliberal justifica el desplazamiento de las demandas hacia las condiciones de la oferta. El colorario es que la expansión potencial de los productores se dará con una total libertad de acción y sin competencia estatal. De esta manera, se restituye al mercado su carácter de ámbito de las óptimas decisiones sociales.

En suma, lo anterior se traduce en una argumentación en contra de la intervención de los poderes e instituciones del estado en la economía, principalmente como productor, subsidiador del consumo social popular y como regulador salarial. El gobierno ya no es la institución que protege a las clases mayoritarias; tampoco protege a las economías nacionales ya que el propósito es insertarlas en la globalización mundial.

#### 4.2 EL NUEVO PARADIGMA ECONOMICO: EL NEOLIBERALISMO.

Hoy los economistas han dejado de señalar las fallas

---

(26) Ibidem.

del mercado para dedicarse a identificar las fallas del intervencionismo estatal. (27) Se ataca el burocratismo y el poder burocrático, los excesos regulatorios, la falta de iniciativa, el desperdicio, el paternalismo del Estado Benefactor, las cargas impositivas, la proliferación de empresas publicas deficitarias, son algunos de los temas que comunmente el neoliberalismo enarbola.

En el caso del paradigma Keynesiano, este fue complementario a las circunstancias latinoamericanas. La idea de poner bajo la tutela pública el manejo de los grandes agregados económicos, permitió formar un consenso social que propició beneficios generalizados a la población. Paradojicamente, el Estado toma parcialmente el papel de la "mano invisible" en el intento de resolver los ciclos de prosperidad y depresión que escapan a los poderes del mercado. Los trabajadores y clases medias se benefician con la garantía del pleno empleo en el presente y una mejor participación futura de los beneficios del progreso material. Por su parte, la estabilidad de la demanda, sostiene la formación de utilidades y multiplica las oportunidades de inversión de la empresa privada.

El paradigma Keynesiano comenzó a resquebrajarse en la década de los setenta debido a una combinación compleja de causas en los países industrializados. Los equilibrios fiscales se rompen ante el triple embate de las demandas del Estado Benefactor, los apoyos a la formación privada del capital y el sostenimiento de los apoyos bélicos. El surgimiento de nuevos centros industriales exacerba la competencia por los mercados internacionales. Los recursos destinados a gastos

---

(27) David Ibarra. Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y Mercado, en América Latina. México, UNAM, 1990, p. 19.

sociales, comienzan a escasear por cuanto aumentan las resistencias de la sociedad civil a pagar más impuestos y porque compiten con demandas de alta prelación política; el gasto militar y el asociado a mantener la supremacía económica internacional. (28)

Las demandas sociales en ascenso rebasan las capacidades económicas y administrativas del Estado.

Frente a estos cambios de circunstancias, se perfila un nuevo paradigma con valores compartidos por neoliberales y neoconservadores, apoyado en las siguientes tesis:

a) Fortalecimiento del mercado como mecanismo idóneo de asignación eficiente de recursos y absorción de actividades que abruma a la administración estatal. En la medida que el Estado deje de intervenir en la economía, podrá fácilmente atender las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechas.

b) Defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualdad de condiciones sociales o económicas (de ingresos o resultados), por ser peligrosa a la libertad. No se repudia, por entero al Estado Benefactor, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados. La expansión histórica de la actividad pública no es prueba de la fortaleza de los gobiernos, sino de su debilidad y la de los líderes políticos para rechazar exigencias improcedentes

---

(28) Ibid. p. 21

de los distintos grupos sociales.

c) Reordenamiento de las prelacones sociales en la agenda de la acci3n gubernamental; en el campo econ3mico pierde terreno el empleo y el crecimiento como objetivos dominantes de la pol3tica. Antes ha de asegurarse la estabilidad de precios, el restablecimiento de los alicientes a la inversi3n la eficiencia competitiva internacional.

As3, a diferencia del paradigma Keynesiano (que busc3 lograr la distribuci3n generalizada de beneficios) el nuevo paradigma neoliberal busca apuntalar el funcionamiento de las econom3as, revitalizando las utilidades y la formaci3n privada de capitales, es decir, sometiendo a la disciplina del mercado al resto de los agentes productivos y desde luego, a trabajadores y consumidores. (29)

#### 4.3 EL NEOLIBERALISMO

Con el surgimiento del neoliberalismo, no solo cambian y se angostan los objetivos sociales, sino tambi3n se alteran los medios de acci3n para satisfacerlos, mientras metas e instrumentos intercambian posiciones. (30)

As3, el neoliberalismo considera al crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados y lo esencial consiste en favorecer su expansi3n sin trabas, garantizando la libertad econ3mica y el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos.

---

(29) Ibid. p. 22.

Si en lo interno se decide poner límite al Estado de Bienestar, en lo externo se produce un cambio análogo. Se pone énfasis en el control de la inflación más que en combatir el empleo. El monetarismo ocupar un lugar preeminente entre las políticas gubernamentales, al sustituir a la política fiscal, como el medio para mantener el cauce de la demanda de la economía, abandonando su función tradicional de regulador de los tipos de cambio.

"El reduccionismo economicista en los fines sociales alcanza la expresión más acabada cuando la regulación del circulante monetario o el de éste, sumado a los depósitos financieros a plazo, se transforma en la meta social por excelencia. Así quedan desbancados la difusión y perfeccionamiento de las libertades políticas y de los derechos individuales del siglo pasado o el empleo pleno, el crecimiento y los derechos sociales del presente siglo." (31)

Por tanto, el derecho económico debe ser cambiado: en lugar de consistir en las normas que el estado impone a los productores para la protección de las condiciones de vida (salarios y precios) de los consumidores, propone y establece la libertad de uso de todos los factores y medios productivos por parte de los empresarios, así como el aprovechamiento racional o irracional de tales medios en función sólo del alcance de la mayor tasa de ganancia y de la inversión y por tanto, el máximo empleo a niveles salariales determinados por el mercado. (32)

---

(31) Ibid. p. 28

(32) Benito Rey Roman. op. cit. p. 15

En ese sentido, la desregulación de la actividad económica, la privatización de empresas públicas, el establecimiento de tratamientos fiscales que benefician las utilidades y la inversión, así como la reducción del poder de los sindicatos integran un conjunto de medidas que buscan incrementar la eficiencia, bajar los costos y reforzar los alicientes del proceso de acumulación de capital.

Sin embargo, las políticas neoliberales en materia distributiva han frenado el bienestar de ciertos sectores sociales. En casi todos los países latinoamericanos han decaído los salarios reales, el empleo, las erogaciones sociales, el bienestar social y disminuído los subsidios de consumo popular. Los menores salarios aparte de tener repercusiones siciopolíticas, en algunos países han generado oleadas sucesivas de empobrecimiento. El menor poder adquisitivo del grueso de la población suscita la contracción de la demanda de los mercados y por tanto el empobrecimiento de la población. (33)

Por tanto, no hay que olvidar" .. ahora (qué) el neoliberalismo tiende más al exceso que al equilibrio; a la concentración más que a la igualdad; más a la sobre-explotación que el aprovechamiento; más a la destrucción ecológica que a la perduración de los recursos". (34)

---

(33) David Ibarra. op. cit. 36.

(34) Armando Labra M. Reflexiones sobre el liberalismo Social-Mexicano. En el suplemento de la Jornada (aniversario), - México, Martes 22 de septiembre de 1992, p. V.

SEGUNDA PARTE  
LA COYUNTURA ECONOMICO-POLITICO-ADMINISTRATIVA  
Y LA PRIVATIZACION A NIVEL MUNDIAL

La primera parte de este trabajo, ha sentado las bases de la teorización en torno al auge y crisis del Estado de Bienestar (Estado Social) y en un segundo momento, explicar el surgimiento del Estado Neoliberal.

Sin embargo, para analizar las condiciones objetivas en que se desarrolla este proceso histórico (Estado de Bienestar al Estado Neoliberal) identifique tres coyunturas: la económica, la política y la administrativa. (\*)

Por lo que se refiere a la coyuntura económica, denotamos en un principio que existe una contracción del gasto público y que este no podía continuar al mismo ritmo de crecimiento. Basta recordar que de acuerdo al Banco Mundial, a principios de la década de los ochenta los países desarrollados gastaban entre el 33 al 65% del producto incluyendo transferencia sociales: mientras que los gastos de los países en desarrollo oscilaba entre el 15 y 59% cifra superior al 10 y 20% que los países avanzados erogaban en épocas más o menos comparables. (1) Aunado a este aspecto, la crisis de la deuda pública en los países latinoamericanos acentuó aún más esta coyuntura.

- 
- (\*) Entendemos el término "coyuntura", como el conjunto de condiciones objetivas que en un tiempo determinado hacen posible el cambio de la estructura económica en forma dialéctica.
- (1) Carlos Almada, "Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina". En Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Admon. Pública en América Latina. México, INAP, -- 13 - 15 de noviembre de 1989, p. 17.

En la coyuntura política el advenimiento y resurgimiento de las ideas neoliberales, que señalan la reivindicación del individuo frente al Estado, la misión liberal del derecho y del poder. La administración estatal ahoga la vida social y transforma a los ciudadanos en administrados, en sujetos pasivos. Si a esto se agrega la exasperación en asuntos tales como: abusos de poder, el aumento de precios y tarifas de los bienes del sector público, el clientelismo, la manipulación de las reglas, al despilfarro, la ineficiencia e incluso su corrupción. En este sentido, los aparatos administrativos vieron afectadas sus bases sociales y su grado de legitimidad. (2)

Por último, la coyuntura administrativa que en esencia reexamina el papel del Estado y cuestiona su tamaño afirmando que se debe achicar al Estado obeso (omnipotente) por lo que es necesario, llevar a cabo un proceso de redimensionamiento de la administración pública.

Para la oleada neoliberal, la privatización es instrumento fundamental para su estrategia de redimensionamiento del Estado del Bienestar. Su análisis a nivel mundial permite establecer las diferencias, características y experiencias en cada país.

---

(2) Ibid, p. 18.

### CAPITULO III

#### LA COYUNTURA ECONOMICA-POLITICA-ADMINISTRATIVA

A continuación se presenta un panorama global de las tres coyunturas, tratando en lo posible de establecer los planteamientos esenciales que han hecho posible, la crisis y desmantelamiento del Estado de Bienestar y en esa medida, el surgimiento del Estado Neoliberal.

#### 1. LA COYUNTURA ECONOMICA

La crisis económica mundial a mitad de la década de los setenta determinó y contrajo, las economías latinoamericanas. Este proceso se acentuó aun más de forma determinante en los ochenta. Después de un breve análisis de la crisis económica, contextualizaremos la crisis en los países, de América Latina.

##### 1.1. LA CRISIS MUNDIAL Y SUS IMPLICACIONES PARA AMERICA LATINA

En la década de los ochentas América Latina ha enfrentado un contexto macroeconómico internacional extremadamente adverso. En primer lugar, una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía mundial afectó la expansión comercial global y la evolución de los principales productos de exportación de la región. En segundo lugar, las tasas de intereses alcanzaron registros sin precedente con un impacto adverso en las economías latinoamericanas, que en general, exhibían elevados niveles de endeudamiento externo. En tercer lugar, los cambios registrados en los movimientos internacionales de capital contrajeron sensiblemente la disponibilidad de financiamiento externo, sumergiendo a la región en una

profunda crisis de pagos. Por último, los desequilibrios que las principales economías industriales acumularon durante este período configuraron un contexto económico de extrema inestabilidad e incertidumbre. (3)

En este contexto, las políticas macroeconómicas implementadas en los principales países industrializados fueron una respuesta a: 1) el segundo shock petrolero en 1979 y 2) la prioridad asignada a la lucha antinflacionaria a la consolidación fiscal.

En tanto que las autoridades japonesas y las de mayor parte de las economías europeas iniciaron a comienzos de la década de los ochenta un curso de política fiscal de carácter restrictivo (reducir los déficits presupuestales y reducir la participación de la deuda pública en el producto nacional), las autoridades norteamericanas se embarcaron a partir de 1982 en una política fuertemente expansiva que multiplicó el déficit estructural del sector público.

La transformación en el balance del ahorro/inversión en los Estados Unidos se acompañó de un incremento en las tasas de intereses, una rápida depreciación del dólar hasta comienzos de 1985 y una acumulación de desequilibrios externos de una magnitud sin precedentes. Estos últimos transformaron a Estados Unidos en el principal deudor del mundo.

Ante la creciente vulnerabilidad externa que caracteriza a la región latinoamericana, así como precariedad de

---

(3) Roberto Bouzas. "América Latina en la economía internacional, los desafíos de una década perdida". En Luciano Tomassini et. al, "Relaciones Internacionales, tendencias y desafíos". Pensamiento Iberoamericano, España, Revista de economía política, 1988, Núm. 13, p. 32.

su evolución económica, ha agravado aún más los desarrollos económicos específicos en el ámbito comercial y financiero, de los países de la región latinoamericana.

## 1.2. EL IMPACTO ECONOMICO DE LA CRISIS EN LOS PAISES EN AMERICA LATINA.

La década de los ochentas ha sido una década perdida desde el punto de vista del desarrollo latinoamericano. (4) La región se estancó en el período de 1982-1988; el PIB apenas creció en promedio menos del 1.5% anual, mientras que el PIB per capita tuvo un crecimiento negativo acumulado de 5.3% en el mismo lapso. De forma similar la inversión y el gasto público, ases del desarrollo económico, disminuyeron agudamente. La inversión fija bruta se redujo 24% en 1982-1988, representó un promedio anual de apenas 16.4% del PIB. El gasto público declinó en relación con el PIB, disminuyendo en promedio cerca de 30% (27% en 1982) a 26.2% en 1987 y 25% en 1988.

Por lo que respecta a la inflación y el desempleo, ha aumentado en forma drástica. Salvo por una reducción positiva de hasta 64.6% en 1986, la inflación aumentó recurrentemente de 84.8% en 1982 a 482.8% en 1988. Hubo algunos casos extremos en este proceso: Bolivia 8,170.5% en 1985; Nicaragua 7,778%; Argentina 372%; Brasil 8,170% y Perú 1,800%. Cabe hacer notar, que algunos países han mantenido bajas tasas de inflación, como Bolivia y México que parecen haber controlado el problema. La inflación en el primer país disminuyó a 10.5% en 1987 y a 1% en 1988; en México bajó a 70.5% en 1988 y regis-

---

(4) Ibid. p. 31.

tró tasas de alrededor de 1% en los últimos meses de 1988 gracias al Pacto de Solidaridad Económica.

El desempleo urbano medio subió a cerca de 15% de la PEA; en conjunto, el desempleo va de 5 a 25%, variando de país en país. A esto hay que añadir cifras similares de desocupación disfrazadas en los sectores agrícolas y urbano informal que constituye de 15 a 25% del PIB en la mayoría de los países Latinoamericanos.

Finalmente, como resultado de los topes salariales y la inflación, las percepciones reales descendieron hasta niveles de casi diez años atrás. México está en el caso extremo, los salarios mínimos reales se encuentran en los niveles de 1960. (5)

Por los que se refiere precisamente a México, desde principios de 1982 éste padece la crisis más severa de las últimas cinco décadas. Aunque algunos estudiosos, están de acuerdo en que México experimenta actualmente una "crisis sistemática", cuyos síntomas se encontraban ya presentes antes del estallido de la crisis del endeudamiento externo, la crisis actual se extiende más allá de los conflictos entre élites (la militar en 1940; las facciones de partido en 1952), o los conflictos laborales (como en 1958-1959), o la protesta estudiantil en 1968. (6)

- 
- (5) Edgar Ortiz. "Modernización y solución política global al endeudamiento externo. La experiencia mexicana". Edgar Ortiz et. al., Administración Pública, Económica y Finanzas. Current Issues in the North American and Caribbean Countries, México, CIDE-INAEFFA, 1989, p. 619.
- (6) John Baley y Edgar Ortiz. Gobierno e iniciativa privada en México. Agenda de investigaciones e implicaciones para la empresa pública. mimeo, p. 1-2.

### 1.3. TENDENCIAS EN LA DISTRIBUCION DE INGRESO Y LA EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES

Analizar la distribución y concentración del ingreso y por lo tanto el comportamiento de los salarios reales, son aspectos medulares para comprender el impacto económico de la crisis mundial que de manera significativa ha afectado a los países de la región latinoamericana.

La década de los ochenta afecta significativamente estos dos indicadores de bienestar social en Latinoamérica. Con la agudización de la crisis económica, tanto la distribución del ingreso (riqueza) y el comportamiento de los salarios reales, tienden a contraerse y a limitarse como parte de la estrategia neoliberal del desmantelamiento del Estado Benefactor. Analicemos algunos ejemplos.

En el caso del modelo de desarrollo brasileño es preocupante que entre 1960 y 1980, el 50% más pobre de la población brasileña pasó de percibir el 17.4% del ingreso anual a sólo el 12.6% en una época en que los economistas, y empresarios no cesaban de contar el milagro económico. El reverso del problema, muestra que el 10% superior pasó de apropiarse del 39.4% de la riqueza nacional en 1960, a disponer del 50.9% veinte años más tarde. (7) Por lo que respecta, al caso argentino las conclusiones son muy similares; entre 1961 y 1980 el 40% más pobre pasó de percibir del 17.3% al 14.5% del ingreso nacional, mientras que el superior del 30.0% al 44.0%.

---

(7) Altilio Boron. "Estado asistencialista, neoliberalismo y democracia en América Latina". En Memoria del Seminario Internacional de Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública en América Latina", México, INAP, 1989, pág. 34.

Por lo que corresponde a México, se sitúa entre aquellas naciones con peores distribuciones del ingreso, incluso para algunos del grado de desarrollo similar. El 20% de las familias de México, las más pobres reciben menos del 4% de ingreso. Por el contrario, el 10% más rico obtiene más del 40%. Aproximadamente la mitad de la población mexicana vive en condiciones de marginidad y no cubre los mínimos del bienestar. Además, el 10% de nuestros compatriotas viven en condiciones paupérrimas, en extrema pobreza. (8) En resumen, existe un patrón regresivo de la distribución del ingreso como tendencia generalizada en los países latinoamericanos, sobre todo a partir de la crisis de la deuda y de la implementación de distintos tipos de "programas de ajuste" que golpearon duramente a los estratos populares de nuestra región.

Al respecto, los datos sobre la evolución de los salarios reales son significativos para establecer el impacto económico de la crisis. Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo, revela que las tasas anuales de crecimiento de los salarios reales en la década de los setentas fue de -1.8% para Bolivia, 2.2% para México, -2.8% para Perú, -5.3% para Uruguay -1.5% para Venezuela. (9)

En el cuadro No. 4 se exponen algunos datos sobre el comportamiento de los salarios reales en la década de los ochenta que permiten apreciar la magnitud de la crisis.

- 
- (8) Jesus Reyes Heróles G.G. "Reforma del Estado y modernización". En Nexos, México; 1990, no. 151. p. 57.
- (9) Organización Internacional del Trabajo. El trabajo en el mundo I. Ginebra, at, 1984, p. 222-227.

**CUADRO 4**  
**TASA DE CRECIMIENTO DE LOS SALARIOS REALES.**  
**PAISES SELECCIONADOS DE AMERICA LATINA.**

| PAIS      | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|------|
| ARGENTINA | 19.5  | 29.3  | 16.9  | -14.5 | -5.7 |
| BRASIL    | 9.5   | -11.4 | -14.8 | 12.2  | 8.1  |
| CHILE     | -9.19 | -11.9 | 8.4   | -4.49 | 1.9  |
| MEXICO    | -9.69 | -18.9 | -7.49 | -1.39 | -7.9 |
| PERU      | 2.29  | -16.7 | -15.3 | -15.7 | 41.9 |
| URUGUAY   | -9.39 | -29.7 | -9.19 | 14.1  | 6.7  |
| VENEZUELA | -9.19 | -7.69 | -7.69 | 8.3   | N.D. |

ESTIMACION PRELIMINAR.  
 N.D. : NO DISPONIBLE

FUENTE: BANCO INTERNACIONAL DE DESARROLLO, PROGRAMA ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA, INFORME 1987. (WASHINGTON, D.C., PP 228, 262, 298, 358, 392, 424, 432)

#### 1.4. EL IMPACTO DE LA DEUDA EXTERNA EN LA CRISIS ECONOMICA

La deuda externa tiene un papel de relevancia para el análisis de la crisis económica en la región latinoamericana, los datos sobre el tema confirman lo anterior.

Derivado de los datos que se encuentran en el cuadro No. 5, se demuestra el carácter vital del problema de la deuda externa en Latinoamérica, en términos per cápita adquiere proporciones fenomenales: \$ 1,655 para Argentina, \$ 1,619 para Chile, \$ 1,257 para México, \$ 1,832 para Uruguay y \$ 2,115 para Venezuela. "La deuda per capita equivale, en la mayoría de los casos, a una cifra cercana o a veces mayor a la que estos países registran como ingresos por habitante". (10)

Si comparamos, la relación existente, entre deuda externa y el PIB, las conclusiones no son más reconfortables: en todos los países la deuda ha crecido en comparación al producto.

Prácticamente se ha duplicado en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile y México, y triplicado en Uruguay. Nuestros países, deben casi todo lo que producen en un año y vastos sectores de la población en América Latina, se encuentran en proceso creciente de pauperización. En este continente, el problema ya no es la pobreza, sino la pobreza extrema. (11) Ver cuadro No. 6.

---

(10) Atilio Boron. op. cit. p. 36.

(11) Ibid. p. 37.

cuadro 5  
DEUDA EXTERNA POR HABITANTE (DOLARES CORRIENTES)

| PERIODO   | ARG. | BOL. | BRASIL | COLOMB. | CHILE. | ECUADOR. | MEXICO. | PERU. | URUG. | VEHEZ |
|-----------|------|------|--------|---------|--------|----------|---------|-------|-------|-------|
| DIC. 1980 | 956  | 396  | 576    | 261     | 1012   | 497      | 732     | 575   | 740   | 1907  |
| DIC. 1981 | 1235 | 425  | 646    | 317     | 1397   | 609      | 1040    | 566   | 1068  | 2029  |
| DIC. 1982 | 1319 | 401  | 703    | 368     | 1517   | 600      | 1192    | 652   | 1445  | 2110  |
| DIC. 1983 | 1509 | 505  | 756    | 399     | 1518   | 723      | 1265    | 701   | 1551  | 2218  |
| DIC. 1984 | 1544 | 545  | 778    | 431     | 1618   | 731      | 1252    | 737   | 1577  | 2190  |
| DIC. 1985 | 1564 | 546  | 755    | 465     | 1771   | 730      | 1254    | 729   | 1640  | 2193  |
| DIC. 1986 | 1655 | 729  | 770    | 535     | 1619   | 821      | 1257    | 773   | 1832  | 2115  |

PRELIMINAR.

NOTA. SE ELABORO SOBRE LA BASE DE DATOS PORCIONALES DE CARACTER OFICIAL.  
FUENTE: INTAL. PROGRAMA DE COOPERACION EMPRESARIAL. TOMADA DEL PROGRAMA DE LA FUNDACION  
CIDOB Y CCI. FORO INTEGRACION LATINOAMERICANA.  
BARCELONA, 16 - 18 DE DICIEMBRE DE 1987 - 16 - 17

REFERENCIA: ATILIO A BORON, OP. CIT.

cuadro 6  
RELACION DEUDA EXTERNA/ PBI (EN PORCENTAJE)

| PERIODO   | ARG. | BOL. | BRASIL | COLOMB. | CHILE. | ECUADOR. | MEXICO. | PERU. | URUG. | VENEZ. |
|-----------|------|------|--------|---------|--------|----------|---------|-------|-------|--------|
| DIC. 1980 | 38.7 | 32.4 | 28.6   | 20.9    | 47.2   | 38.0     | 28.7    | 43.0  | 27.2  | 55.5   |
| DIC. 1981 | 54.0 | 35.5 | 33.4   | 25.3    | 62.7   | 46.1     | 38.9    | 41.6  | 40.0  | 60.5   |
| DIC. 1982 | 62.2 | 36.8 | 36.8   | 29.9    | 80.5   | 47.2     | 45.9    | 49.5  | 57.6  | 64.7   |
| DIC. 1983 | 70.1 | 51.9 | 41.9   | 32.2    | 82.4   | 59.9     | 52.0    | 60.9  | 66.0  | 74.0   |
| DIC. 1984 | 71.2 | 58.9 | 42.3   | 34.0    | 83.9   | 60.2     | 51.9    | 62.5  | 69.7  | 76.2   |
| DIC. 1985 | 76.7 | 62.0 | 38.9   | 37.3    | 91.5   | 56.0     | 52.0    | 62.2  | 72.4  | 78.7   |
| DIC. 1986 | 79.0 | 85.8 | 37.2   | 42.0    | 80.9   | 63.3     | 55.6    | 63.4  | 78.5  | 79.5   |

PRELIMINAR.

NOTA: LOS VALORES SE OBTIENEN A PARTIR DE RELACIONAR AMBAS VARIABLES EN DOLARES CORRIENTES PARA OBTENER LOS DATOS DEL PIB SE UTILIZO EL IPES 1986 DEL BID PARA EL PERIODO 1980 - 1985 ESTIMANDOSE LOS VALORES PARA 1986 SOBRE LA BASE DE INFORMACION OFICIAL DE CADA PAIS

FUENTE: INTAL. PROGRAMA DE COOPERACION EMPRESARIAL. TOMADO DEL PROGRAMA DE LA FUNDACION CIDOB E ICAI FOR INTEGRACION LATINOAMERICANA. BARCELONA. 16 - 18 DE DICIEMBRE DE 1987. P. 17.

REFERENCIA: ATILIO A. BARON. OP. CIT.

El problema es tan grave que América Latina transfirió a los centros financieros mundiales la cantidad de 124 mil 899 millones de dólares entre 1982 y 1985.

No obstante que es un esfuerzo descomunal - que de haber sido aplicado a programas de desarrollo económico y social en los países de la región hubiera mejorado sustancialmente la condición actual de la población - nos encontramos con que los países están más endeudados que antes.

En síntesis, el impacto que ha producido la crisis económica en los países de la región Latinoamericana ha sido devastador. Ello ha establecido las condiciones objetivas (reales) para el desmantelamiento del Estado de Bienestar y el surgimiento del Estado Neoliberal. Asimismo la crisis económica se ha universalizado y la privatización se utiliza como una panacea en el redimensionamiento del aparato estatal.

## 2. LA COYUNTURA POLITICA

Al inicio del capítulo se ha señalado que la coyuntura se centra en lo general, en la reivindicación del individuo frente al Estado, tanto se critica así la omnipotencia estatal que ahoga la vida social y transforma a los ciudadanos en sujetos pasivos, carentes de responsabilidad e iniciativa.

En el presente inciso pretendemos analizar los principales argumentos en torno al redimensionamiento político del Estado (Estado mínimo) y la vuelta al mercado como lugar óptimo de controversias.

### 2.1. LA CONCEPCION CLASICA DEL ESTADO

Adam Smith en su libro "La riqueza de las naciones"

atribuye al Estado únicamente cuatro funciones: a) el orden interno, o la reglamentación del mercado de manera que se obligue y castigue por medio de la coacción al que responda a sus reglas; b) el orden internacional; c) la administración de la justicia y d) la ejecución de algunas obras públicas que no pueden ser ejecutadas por particulares. (12)

Un Estado de este tipo requeriría únicamente de cuatro ministerios; de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Justicia y de Obras Públicas.

Esta concepción clásica del Estado vuelve a ser planteada nuevamente ante el Estado de Bienestar, con una crítica fundamental: "menos Estado". En el fondo, el liberalismo nació con una idea del "Estado mínimo". Nació de la crítica al que aún entonces se le llamaba el Estado de Bienestar (Wolfsart staats) que era precisamente Estado del monarca ilustrado, cuya tarea fundamental era proteger a sus súbditos débiles, frágiles, presas de la miseria, de las calamidades naturales: el monarca como padre. (13)

Norberto Bobbio agrega que la demanda del Estado mínimo depende del mal funcionamiento del Estado máximo. Esta crítica se orienta hacia el Estado de Bienestar que creó según estas críticas - al "individuo protegido".

Existen razones económicas por su menor eficiencia económica y ética en el sentido de que el individuo protegido lo espera todo del Estado pierde iniciativa propia. Esta crítica fue hecha por los escritores liberales a las mentes

- (12) Guisepe Vaca. "La crisis del Estado del Bienestar y el reto neoliberal: Una entrevista con Norberto Bobbio". Estudios Políticos. UNAM, México, 1986, vol. 5 Nos. 3 - 4 p. 55.
- (13) Ibid., p. 54 Ver también, Omar Guerrero. El Estado y la Administración Pública en México. México, INAP, 1989.

ilustradas, en los siguientes términos: si se otorga al Estado un lugar excesivo, la eficiencia general desde el punto de vista económico disminuye creando un individuo carente, de espíritu emprendedor y se despersonaliza al individuo. Kant criticaba al Estado paternalista, que es aquel que considera sus súbditos como menores de edad, actúa de tal forma que permanezcan siempre menores y dependientes del Estado.

Bobbio defiende al Estado mínimo en dos sentidos; Estados mínimo en cuanto el Estado debe limitar su poder frente a los individuos y sus derechos fundamentales como la libertad que el Estado debe respetar; pero también mínimo en el sentido de que el Estado debe reservarse pocas funciones, hacer lo menos posible. "No hay que olvidar las dos tesis que se encuentran en la base del Estado liberal; no sólo límites para los poderes del Estado, sino límites para sus funciones del mismo". (14)

Sin embargo, Bobbio no se preocupaba por establecer si después de la segunda guerra mundial este Estado de Bienestar hubiera hecho posible el rehabilitamiento de la economía mundial y al mismo tiempo proporcionar bienes y servicios que en ese momento las fuerzas del mercado por si solas no hubieran estado en posibilidad de proveer.

## 2.2. DEL ESTADO ARROGANTE AL ESTADO MODESTO

Otro punto de vista, es el planteamiento de Michel Croizer que señala que la causa inmediata de la crisis (el peso de la carga fiscal directa e indirecta y el peso de la

---

(14) Ibid. p. 55.

deuda) se descubren siempre en un problema político: "...El sistema político parece incapaz de tomar las decisiones técnicas que permitan resolver el problema aumentando las deducciones o disminuyendo automáticamente las prestaciones del sistema público, o transformado de manera radical la eficacia del sistema. Más profundamente todavía, parece que estamos enfrentando, en el fondo una crisis de gobernabilidad". (15)

Según Croizer en la década de los setentas el problema del Estado o más particularmente la manera de gobernar se volvió fundamental. Las dificultades de los gobiernos occidentales, después de períodos de auge y euforia al principio de los años setenta han forzado de nuevo a la reflexión, pero de otro modo, sobre la gobernabilidad de las sociedades complejas, los principios de la democracia y de la actividad y sobre el papel de esa cantidad confusa pero tan pesada que constituye el Leviatán estatal.

En ese período se empezó a tomar conciencia de la enorme sobrecarga que representa la acumulación de las demandas y de los problemas a resolver, que agobia a gobiernos cada vez más vulnerables por sus múltiples compromisos y sus facultades demasiado amplias; por consiguiente gobiernos de hecho impotentes y además incapaces de acciones a largo plazo. (16)

Por ejemplo, el crecimiento sistemático de los gastos de salud por el costo en aumento de las técnicas y del envejecimiento de la población, la desorientación financiera que

- 
- (15) Michel Croizer. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades del Estado arrogante al Estado Modesto". En Memoria del Seminario Internacional, op. cit. México, INAP, , 1989, p. 27. .
- (16) Michel Croizer. Estado moderno, Estado modesto. México, - F.C.E., 1989. p. 27.

se observa en todos los gastos sociales: enseñanza, asistencia, seguridad social, el problema planteado por las transferencias de ingresos políticamente indispensables, nos perfilan - de acuerdo a Croizer - un porvenir a primera vista insostenible.

Ante este dilema, la respuesta no consiste en la reducción del Estado y dejar que los mercados operen por sí solos. A corto plazo va a contracorriente porque la complejidad creciente de las relaciones humanas y de los mercados mismos exige más a la organización y no más *laissez - faire*. (17)

La propuesta de Croizer, es que un Estado arrogante, omnipresente y omnicompetente que es por necesidad interventor, pues sólo ordena a partir de principios abstractos y de perspectivas generales, se debe llegar a "un Estado modesto (que) puede en verdad mostrarse activo, pues el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de serviles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos". (18)

En ese sentido, la coyuntura política no sólo se resuelve con la reducción del Estado y la supuesta satisfacción del mercado, sino en una perspectiva organizacional, más compleja y profunda incluso al interior del Estado mismo.

Por otra parte, interpretaciones de ingobernabilidad - como la de Klaus Offe - motivadas por una sobrecarga de demandas incapaces de responderse positivamente por la incapacidad

---

(17) Ibid. p. 28 (subrayado mío).

(18) Ibid. p. 9.

gubernamental, es aplicable a países desarrollados. En México puede existir sobrecarga de demandas de los grupos poderosos, pero no de las clases populares, pues sus reivindicaciones tienen una marcada fundamentación constitucional. (19)

Sin embargo, el "adelgazamiento" del Estado y en particular del sector paraestatal se ha conceptualizado como un caso de ingobernabilidad, es decir incapacidad del gobierno. "En todo caso, ésta incapacidad no es producto de la sobrecarga de demandas, sino de deficiencias políticas por el extravío del destino y la misión del Estado". (20)

Ante la coyuntura política en la que se encuentra el Estado, existen dos tendencias específicas: primero, una re-definición del Estado bajo el neoliberalismo y segundo, el dilema histórico: Estado o mercado. A continuación, un análisis de ambos aspectos.

### 2.3. RE-DEFINICION DEL ESTADO BAJO EL NEOLIBERALISMO

La discusión del "adelgazamiento" del Estado y la privatización de empresas públicas, aunado al argumento de ingobernabilidad han puesto en el centro del debate: la re-definición o reorganización del Estado.

El marco ideológico del planteamiento de la misión del Estado, tiene su fuente en dos elementos predominantes:

- 
- (19) Omar Guerrero. "El Estado majestuoso ante la privatización". En Revista del Colegio ¿tamaño del Estado?, México, 1990, Año II, No. 3, p. 153.
- (20) Ibid., p. 153.

el neoliberalismo y la modernización. (21)

Los liberales argumentan como las causas de la redefinición del papel del Estado: 1) Déficit creciente para financiar el gasto público: 2) La combinación de inflación con recesión (estanflación): 3) Expansión en los gastos públicos y administrativos: 4) Desplazamiento de la iniciativa individual en los procesos del mercado: 5) Exceso de reglamentación que obstruye los movimientos de la sociedad: 6) La extensión de una red administrativa (organismos, agencias, instituciones y funciones) innecesarias para la sociedad, son los factores que indican que el Estado de Bienestar ya cumplió su etapa, así como su acreditación histórica y social. (22)

El neoliberalismo presupone el desplazamiento del papel fundamental del Estado en la economía, que es asumido por la iniciativa privada; propone la desregulación de las relaciones sociales. A fin de que el derecho positivo se disminuya y estreche gradualmente y en su lugar el derecho natural estimule la libre competencia.

"Ambas doctrinas son evidentemente opuestas, pues la modernización en los países subdesarrollados tuvo que ser asumida como liderazgo del Estado, en tanto que el neoliberalismo prescinde de él". (23) La modernización en su aparición durante los años sesenta y setenta, propugnaba un vigoroso

---

(21) Ibid. p. 150.

(22) Ricardo Uvalle Beltrones. "Nueva racionalidad del Estado mexicano". Revista de colegio, ¿Tamaño del Estado?, México 1990, - Año II, Núm. 31.

(23) Omar Guerrero. op. cit. p. 151.

protagonismo estatal por la debilidad del empresariado de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, bajo la modernización y el neoliberalismo, la organización corporativa y el populismo son igualmente satanizados, de modo que desde este punto de vista se observan como obstáculos y como representantes de la tradición.

En otra perspectiva, la capacidad de gobierno consiste en ciertas facultades y poderes del Estado, algunas inherentes, otras adquiridas. Las primeras se refieren a la soberanía y son inalienables, y las segundas han sido el producto del desarrollo histórico y son variables de país a país. De éstas últimas, algunas pasan a ser inherentes a la soberanía del Estado, como aquellos consignados en el artículo 28 constitucional. (24) La redefinición del Estado bajo el signo neoliberal, ha modificado tanto las facultades inherentes como las adquiridas, pero en mayor medida a éstas últimas en lo referente a la rectoría del desarrollo, la responsabilidad del bienestar social y el garante de los derechos sociales e individuales, como deberes del Estado.

Cabe destacar, que el rol del Estado es producto, no sólo de circunstancias económicas, tales como: la economía mundial, los patrones de acumulación del capital, la tasa de ganancia, el nivel de importaciones y exportaciones y el crecimiento económico (PIB). También que es resultado de las luchas sociales y políticas de la sociedad civil, mediante sus agrupaciones (partidos políticos, sindicatos, asociaciones, etc.) y de sus demandas de carácter social y benefactor.

---

(24) Ibid. p. 152.

"Por consiguiente no debemos preocuparnos por 're-dimensionar' al Estado, sino en redefinir su función o quizás mejor, reinterpretar su papel a la luz de nuestro tiempo. Pero, antes de someter a reformas del Estado, debemos preguntarnos si ya cumplió con su misión histórica revolucionaria y constitucional". (25)

#### 2.4. ESTADO VS MERCADO

Una vez que han redefinido o reorganizado la misión histórica del Estado, la solución que encuentran los neoliberales es el mercado. Así cobran relevancia la libertad y la eficiencia económicas, como antes la tuvieron la justicia social y la igualdad distributiva. Por ello, debe tomarse como punto de vista el movimiento histórico que deslinda las jurisdicciones en las funciones del Estado vis a vis al mercado. (26)

El nacimiento del mercado como agente coordinador de productores y consumidores marcó una tajante división de tareas entre la política y la economía. El poder económico queda privatizado, se abren las modernas dicotomías entre Estado y mercado, derecho privado y derecho público, eficiencia e igualdad. Sin embargo, con todas las bondades del mercado, tales como: formación del capital y elevar las eficiencias, también propician disparidades sociales, formas monopólicas de producción y concentración del poder económico que se transforma en poder político.

Surge la idea de la justicia económica y social,

---

(25) Ibid. p. 55.

(26) David Ibarra. "El Estado y el mercado". En nexus, México, 1991, No. 158, p. 49 - 51.

íntimamente asociada a regular el funcionamiento del mercado por la vía de la intermediación estatal. Por ello, "durante casi dos siglos se establecen leyes protectoras al trabajo, disposiciones anti-trust, impuestos progresivos, hasta llegar al complejo conjunto de instituciones del Estado de Bienestar y luego a la administración de las economías dentro de senderos estables de prosperidad". (27)

La crítica en lo económico se enfoca a tres aspectos, con tesis como las siguientes:

a) Fortalecimiento del mercado en tanto mecanismo para asignar recursos y absorber actividades que abruma al Estado.

b) Defensa del principio tradicional de oportunidades, pero rechazo de igualdad de condiciones sociales o económicas. No se repudia por entero al Estado de Bienestar, pero se le restringe a interferir a un mínimo de asuntos privados.

c) Reordenación de las relaciones sociales: en el campo económico pierden importancia el empleo o el crecimiento como objetivos dominantes para ensanchar el ámbito del mercado y dar importancia a la estabilidad de precios, la privatización y la competitividad internacional.

Ello ha posibilitado que se otorgue mayor cuota de poder al empresario, a pesar de que el avance de la democracia pediría más bien mayor participación de los grupos marginados de la vida moderna. "Ha de ahondarse el rezago en las satis-

---

(27) Ibid. p. 49.

facción de demandas sociales, cuando el Estado Benefactor apenas alcanzaba una evolución embrionaria; ha de renunciarse a la intervención estatal cuando se encara la gigantesca tarea de reorientación dirección y estilo de desarrollo". (28)

En el nivel ideológico (29) existen cuatro proposiciones provistas de neoliberalismo, que son las siguientes:

1) Hoy como ayer, el Estado ha demostrado una incapacidad congénita para la solución de problemas de la reproducción del capital y su papel en la vida económica, no debió trascender su función estimulante de la acumulación primitiva. El tamaño "obeso" de organismos que pertenecen a la administración pública caracterizan la ingerencia del Estado en la vida privada, desvirtuando el papel guardián del gobierno.

2) La expansión contra natura del Estado se observa en la salud, la seguridad social y la protección del trabajo y en general en bienestar social, lo que ha generado una sobre saturación de exigencias provenientes de las clases y grupos beneficiados, creándole al Estado un problema de ingobernabilidad.

3) El retorno al Estado a su "tamaño mínimo", suprimiendo las demandas desde su origen y retraer la actividad gubernamental a su papel básico de regulación. El Estado es incapaz de resolver los problemas de la sociedad y la solución es que los individuos se relacionen directamente al mercado. "Las relaciones de comunidad propias de la política, tienden a disiparse y convertirse en relaciones mercanti-

---

(28) Ibid, p. 50.

(29) Omar Guerrero. op. cit. p. 156-157.

les (...) de este modo la mano invisible del mercado reajustará las deficiencias sociales provocadas por la intervención artificial del Estado en donde privan relaciones naturales". (30)

4) Siendo el Estado inherentemente un mal administrador, no sólo de la sociedad, si no de una economía que arrebató a los particulares, que mejor que su gobierno (un mal necesario) se reduzca a una mínima expresión.

Lo que se debe señalar en este dilema de Estado y mercado, es que la eficiencia económica explica muy poco de la historia del intervencionismo estatal. Hay sobradas razones sociales o política, más que cálculos de productividad las que determinan y siguen determinando la presencia del Estado en la esfera económica: la seguridad en el abasto de bienes públicos, la corrección de sesgos productivos, la ampliación de los derechos sociales, el fomento al desarrollo, han sido entre otros tantos objetivos fundamentales del intervencionismo estatal.

### 3. LA COYUNTURA ADMINISTRATIVA

Una vez analizada la crisis económica (coyuntura) y sus efectos en la economía mundial, así como, la crisis política (coyuntura política) relativa a problemas en el cambio de la misión del Estado y problemas de "ingobernabilidad", es menester abordar la coyuntura administrativa en la que se cuestiona el tamaño del Estado y su adelgazamiento, particularmente en su administración pública. Ello permitirá sentar las condiciones objetivas, en el desmantelamiento del Estado

---

(30) Ibid. p. 157.

de Bienestar mediante el instrumento de la privatización y con ello posibilitar el surgimiento del Estado neoliberal.

En el presente apartado, el problema del tamaño del Estado se analiza en tres momentos: la administración pública en la Comunidad Económica Europea (CEE), la administración pública en los países latinoamericanos y por último el tamaño de la administración pública en México.

### 3.1. CLASIFICACION DE LAS FUNCIONES ESENCIALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE).

Conforme al estudio elaborado por el español Juan Junquera González (31), se clasifica a las funciones esenciales de la administración pública en los siguientes aspectos:

- a) Funciones de soberanía o de poder.
  1. Instituciones políticas.
  2. Defensa nacional.
  3. Orden público y seguridad ciudadana.
  4. Asuntos exteriores.
  5. Administración financiera y tributaria.

---

(31) Juan Junquera Gonzalez. La función pública en la Europa de los doce. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p. 98 - 99.

6. Otros servicios generales.

b) Funciones económicas.

1. Agricultura, silvicultura, caza y pesca.
2. Industria, minería, y energía.
3. Comercio (exterior e interno)
4. Transportes y comunicaciones.
5. Servicios generales de carácter económico.

c) Funciones sociales.

1. Educación.
2. Sanidad.
3. Seguridad social.
4. Vivienda y desarrollo comunitario.
5. Otros servicios comunitarios.

Para el autor, las funciones de soberanía (que se encuentran relacionadas en el apartado a) constituyen, en realidad, el núcleo originario o prigenio del Estado. Lo que él llama "basamentos del poder o de la soberanía del Estado". (32)

A lo largo del tiempo, estas funciones tradicionales se han ido incrementado, no sólo estimuladas por el crecimiento de la población y del control estatal, sino también por la interacción de otras distintas fuerzas: la multiplicación de las grandes urbes con las innumerables secuelas del incremento de la delincuencia y los desórdenes sociales; el desarrollo

---

(32) Ibid. p. 102.

de las relaciones internacionales, la ampliación de los conflictos bélicos y el nacimiento de otras actividades administrativas, que encuentran apoyo o sustento en estas funciones primarias del Estado.

Pero, al margen de este crecimiento puede decirse que el predominio o mayor peso específico de estas funciones, en cualquier Administración Pública, son expresión de su antigüedad o vetustez. Por el contrario la importancia y el auge de las llamadas funciones económicas o sociales son manifestaciones convincentes de su modernidad o pujanza. (33)

Por ejemplo, la creación de nuevos departamentos o ministerios especializados obliga al gobierno a nuevas demandas sociales en Europa, tales como: Educación e Instrucción pública (1824 en Francia, 1870 en Gran Bretaña, 1879 en Bélgica y 1900 en España), Obras Públicas (1831 en Francia, 1835 en Gran Bretaña, 1847 en España, 1884 en Bélgica), Higiene y Asistencia Social (1820 en Francia y 1834 en Gran Bretaña) o Agricultura e Industria (1881 en Francia, 1895 en Bélgica y 1900 en España).

Junquera González concluye mediante su estudio que: la administración contemporánea no se caracteriza tan sólo por su intervención en el mundo de la economía, sino de forma primordial por su fuerza expansiva en el campo social. (34)

---

(33) Ibid., p. 103.

(34) Ibid., p. 106.

### 3.2. EL CARACTER EMINENTEMENTE SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES EUROPEAS.

Las Administraciones Públicas Europeas, son esencialmente organizaciones prestadores de servicios de carácter social.

Una primera aproximación, en ese sentido, son los efectivos de personal integrados en las actividades sociales que son notablemente superiores a las existentes en las funciones económicas y en las de poder o soberanía, según el cuadro No. 7.

En primer lugar, resulta incuestionable la supremacía de los efectivos incorporados a las actividades de naturaleza social. Entre un 55 y un 60% en los casos de Alemania, Bélgica, España, Francia, e Italia y en torno al 62-67% para Dinamarca y Gran Bretaña, lo que le da una predominancia absoluta de las llamadas funciones sociales. (35) En segundo lugar hay que destacar la importancia secundaria del personal adjunto a las funciones de soberanía.

El tercer rasgo a destacar es la posición, relegada del conjunto de efectivos que participan en las funciones de naturaleza económica, que oscilan entre el 10 y 15% del total de recursos humanos al servicio de las Administraciones europeas.

---

(35) Ibid. p. 109.

CUADRO 7

\* EFECTIVOS ADSCRITOS A LAS DISTINTAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS\*

| PAISES                | FUNCIONES SOCIALES (%) | FUNCIONES DE SOBERANIA (%) | FUNCIONES ECONOMICAS (%) |
|-----------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------|
| ALEMANIA FEDERAL (RF) |                        |                            |                          |
| BELGICA               |                        |                            |                          |
| ESPAÑA.....           | 55 - 50                | 30 - 35                    | 10 - 15                  |
| ITALIA                |                        |                            |                          |
| DINAMARCA             |                        |                            |                          |
| GRAN BRETAÑA          | 62 - 67                | 17 - 22                    | 10 - 15                  |

FUENTES: ESTIMACIONES A PARTIR DE LOS ANUARIOS ESTADISTICOS NACIONALES DE LOS DIFERENTES PAISES (VERSE NOTAS 20 Y 22) Y PUBLICACIONES CITADAS EN EL EPIGRAFE 4.3.2 DE LA INTRODUCCION.

REFERENCIA: JUAN JUNQUERA GONZALEZ. LA FUNCION PUBLICA EN LA EUROPA DE LOS DOCE. MADRID, IRAP, 1986.

### 3.2.1. Gasto Público en las Funciones Sociales.

En primera instancia, parece definitivamente confirmada la hegemonía de las funciones sociales dentro de las múltiples actividades de la Administración. Según el cuadro No. 8 el volúmen de gastos en tales funciones representan en el conjunto de países consultados un 66%, aproximadamente del total de los presupuestos.

Pero al margen de esta conclusión, debe subrayarse otro hecho: los índices relativos a las actividades sociales (entre el 60 y 70%) superan de forma considerable, los porcentajes de funcionarios a su servicio (entre el 55 y 67%). Es decir, el predominio de las funciones sociales es más en el aspecto económico que en el humano.

Asimismo, en el cuadro No. 9 se establece la comparación entre las funciones o actividades de carácter social de las Administraciones Públicas en la CEE, que señala la importancia de los gastos sociales.

### 3.2.2. Gasto Público en las Funciones de Soberanía.

De acuerdo al cuadro No. 8 el porcentaje destinado a la soberanía tan sólo supone un 14.20% del total de gastos públicos.

Pero todavía hay más: algunos países como Bélgica, España e Italia destinan un mayor porcentaje de gastos a las funciones económicas (12.6, 14.3 y 16.1%), que a las funciones de poder (9.8, 12.0 y 13.2%) respectivamente. "En estos casos, no cabe afirmar que la antigua y providencial primacía de las funciones de soberanía ha quedado superada, sino que, sorprendentemente se ha producido una inversión total en las

CUADRO 8  
 DISTRIBUCION POR FUNCIONES BASICAS O FUNDAMENTALES DE LOS GASTOS  
 DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN DIVERSOS PAISES DE LA CEE  
 (AÑO 1980)

| PAISES        | PORCENTAJE DE GASTO SOBRE EL TOTAL DE LOS<br>PRESUPUESTOS DE LAS A.A.P.P. |                                |                              |
|---------------|---|--------------------------------|------------------------------|
|               | FUNCIONES DE<br>SOBERANIA<br>(%)  | FUNCIONES<br>ECONOMICAS<br>(%) | FUNCIONES<br>SOCIALES<br>(%) |
| ALEMANIA (RF) | 16.00   | 10.20                          | 69.60                        |
| BELGICA       | 9.80  | 12.60                          | 67.10                        |
| DINAMARCA     | 12.50   | 8.90                           | 69.70                        |
| ESPAÑA        | 12.00   | 14.30                          | 64.70                        |
| FRANCIA       | 15.00   | 7.50                           | 73.70                        |
| GRAN BRETAÑA  | 19.10   | 8.80                           | 60.40                        |
| ITALIA        | 13.20   | 16.10                          | 60.90                        |
| MEDIA         | 14.20   | 11.50                          | 65.90                        |

NO SE REFLEJAN LOS PORCENTAJES DE GASTOS A LAS FUNCIONES NO CLASIFICADAS  
 POR LA CEE EN EMPRESTITOS A SECTORES ADMINISTRATIVOS Y OTRAS FUNCIONES N.C.

REFERENCIA: JUAN JUNQUERA GONZALEZ. OP. CIT.

responsabilidades tradicionalmente asumidas por el Estado".(36)

CUADRO 9

COMPARACION ENTRE LOS GASTOS DESTINADOS A FUNCIONES O ACTIVIDADES DE CARACTER SOCIAL EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE LOS PAISES DE LA CEE

| PAISES        | GASTOS EN FUNCIONES O ACTIVIDADES SOCIALES |                                  |
|---------------|--|----------------------------------|
|               | SOBRE EL TOTAL DE LOS PRESUPUESTOS         | INDICE SOBRE EL VALOR INTERMEDIO |
| FRANCIA       | 73.70                                      | 109.00                           |
| DINAMARCA     | 69.79                                      | 103.90                           |
| ALEMANIA (RF) | 69.60                                      | 103.70                           |
| BELGICA       | 67.10                                      | 100.00                           |
| ESPAÑA        | 64.70                                      | 96.00                            |
| ITALIA        | 60.90                                      | 92.00                            |
| GRAN BRETAÑA  | 60.40                                      | 90.00                            |

EL PORCENTAJE CORRESPONDE A BELGICA (VALOR INTERMEDIO) SE HA HECHO COINCIDIR CON EL INDICE 100.

REFERENCIA: JUAN JUNQUERA GONZALEZ. OP. CIT.

(36) Ibid, p. 116.

El cuadro no. 10 señala los gastos destinados en funciones inherentes de soberanía en los países de la Comunidad Económica Europea (CEE).

### 3.2.3. Gasto Público en las Funciones Económicas.

Para concluir, únicamente hay que señalar que salvo en los casos de Bélgica, España e Italia los gastos realizados en las funciones económicas son los terrenos sobresalientes o relevantes (vease cuadro no. 11).

Del presente estudio, se desprende tres conclusiones fundamentales para explicar la coyuntura administrativa:

1) Las funciones sociales (entre un 55 y un 57% del total) constituyen el quehacer fundamental de las administraciones públicas de los países de la CEE.

2) Las funciones de soberanía o de poder - claramente desplazadas de su antigua supremacía - presentan una posición intermedia con la absorción de recursos humanos (entre un 17 y 35%). Así, los gastos de las funciones de soberanía no son respectivamente significativos (entre un 9.8 y un 19.1%)

3) Las funciones económicas son visiblemente secundarias. No así la absorción de recursos humanos (entre el 10 y 15%) en los gastos públicos (entre el 7.5 y el 16.1%) presentan valores muy elevados.

Los gastos de inversión en carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y otras grandes obras públicas constituyen el capítulo de estas actividades administrativas.

CUADRO 10  
 COMPARACION ENTRE LOS GASTOS DESTINADOS A FUNCIONES INHERENTES  
 A LA SOBERANIA EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS  
 DE LOS PAISES DE LA CEE

| PAISIS        | GASTOS EN FUNCIONES INHERENTES<br>A LA SOBERANIA |  |
|---------------|--|--|
|               | SOBRE EL TOTAL<br>DE LOS<br>PRESUPUESTOS         | INDICE SOBRE<br>EL VALOR<br>INTERMEDIO |
| GRAN BRETAÑA  | 19.10  | 144.90                                 |
| ALEMANIA (RF) | 16.00  | 124.00                                 |
| FRANCIA       | 15.00  | 116.00                                 |
| ITALIA        | 13.20  | 100.00                                 |
| DINAMARCA     | 12.90  | 97.00                                  |
| ESPAÑA        | 12.00  | 83.00                                  |
| BELGICA       | 9.50   | 74.00                                  |

EL PORCENTAJE CORRESPONDE A ITALIA (VALOR INTERMEDIO) SE HAN HECHO  
 COINCIDIR CON EL INDICE 100.

FUENTES: IDEM.

REFERENCIA JUAN JUNQUERA GONZALEZ, OP. CIT.

CUADRO 11

COMPARACION ENTRE LOS GASTOS DESTINADOS A FUNCIONES O ACTIVIDADES  
DE CARACTER ECONOMICO EN LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS DE LOS  
PAISES DE LA CEE

| PAISES        | GASTOS EN FUNCIONES O ACTIVIDADES<br>ECONOMICAS |  |
|---------------|---|--|
|               | SOBRE EL TOTAL<br>DE LOS<br>PRESUPUESTOS        | INDICE SOBRE<br>EL VALOR<br>INTERMEDIO |
| ITALIA        | 16.10   | 157.80                                 |
| ESPAÑA        | 14.30   | 149.20                                 |
| BELGICA       | 12.60   | 123.50                                 |
| ALEMANIA (RF) | 10.20   | 100.00                                 |
| DINAMARCA     | 8.90  | 87.30                                  |
| GRAN BRETAÑA  | 8.80  | 86.30                                  |
| FRANCIA       | 7.50  | 73.50                                  |

EL PORCENTAJE CORRESPONDE A ALEMANIA (VALOR INTERMEDIO) SE HA HECHO  
COINCIDIR CON EL INDICE 100.

FUENTES: IDEM.

REFERENCIA JUAN JUNQUERA GONZALEZ, OP. CIT.

Todo ello, permite establecer dos proporciones:

a) A niveles más elevados de bienestar económico (medido en PIB por habitantes), el gasto público tiende a crecer en mayor proporción: b) a mayor gasto público, el porcentaje de gastos sociales es, asimismo, más elevado. (37)

De acuerdo a los resultados obtenidos, se puede afirmar que el Estado no tiene un tamaño ideal, sino que corresponde a las necesidades que históricamente ha ido asumiendo como parte de su desarrollo. Así, la modernidad europea se basa en el énfasis de los gastos sociales, en detrimento de las funciones de soberanía y económicas.

### 3.3. UNA APROXIMACION COMPARATIVA ENTRE EL TAMAÑO DEL ESTADO EUROPEO AL LATINOAMERICANO

Con el propósito de acercarnos a un análisis el tamaño del Estado en Latinoamérica (para después aproximarnos al caso de México), pasaremos a analizar muy brevemente una relación entre algunos países europeos y países latinoamericanos.

Utilizando uno de los indicadores más aplicados del tamaño del Estado, la relación gasto público y el producto nacional bruto puede observarse, en el cuadro no. 12 la proporción de los países desarrollados y los países latinoamericanos.

Como se advierte, con la excepción de Chile los porcentajes que corresponden a América Latina no superan el 26% los equivalentes del mundo desarrollado tiende a ser considera-

---

(37) Ibid. p. 120.

CUADRO 12  
GASTOS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL, 1985

| PAISES                  | PORCENTAJE QUE REPRESENTAN<br>EL PRODUCTO NACIONAL BRUTO |
|-------------------------|--|
| PAISES DESARROLLADOS    |  |
| HOLANDA                 | 56.6   |
| BELGICA                 | 55.9   |
| ITALIA                  | 55.3   |
| SUECIA                  | 46.5   |
| FRANCIA                 | 45.2   |
| REINO UNIDO             | 41.1   |
| ALEMANIA FEDERAL        | 39.7   |
| CANADA                  | 26.6   |
| ESTADOS UNIDOS          | 24.5   |
| JAPON                   | 17.8   |
| PAISES LATINOAMERICANOS |  |
| CHILE                   | 35.5   |
| VENEZUELA               | 25.6   |
| MEXICO                  | 24.9   |
| URUGUAY                 | 24.8   |
| COSTA RICA              | 24.5   |
| BRASIL                  | 21.1   |
| ARGENTINA               | 18.0   |
| ECUADOR                 | 14.5   |
| REPUBLICA DOMINICANA    | 14.2   |
| PERU                    | 12.9   |

FUENTE: EXTRAIDO DEL BANCO MUNDIAL, INFORME  
SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL,  
1987.

REFERENCIA: BERNARDO KILSKERBG, "COMO TRANSFORMAR  
AL ESTADO"  
F.C.C. MEXICO, 1990.

blemente mayores (sólo Japón y E.E.U.U. están abajo de éste rango, llegando a un 56.6% en Holanda). En éste caso, la alejación del primer tamaño no es corroborada por la comparación mundial. (38)

En segundo lugar, los datos tampoco evidencian la tesis de un crecimiento patológico del Estado, la tendencia al aumento de la supremacía del sector público no sólo es propia de América Latina, sino que se presenta en el conjunto del mundo en desarrollo y también en los países subdesarrollados. Lo anterior, queda mejor explicado en el cuadro No. 13, el cual permite demostrar la falta de solidez de quienes atacan a los países Latinoamericanos como Estados "gigantes" o "enormes", ya que sí se comparan con los países desarrollados no alcanzan con mucho los gastos de la administración central con el PNB.

---

(38) Bernardo Kilksberg . "Una nota sobre los debates trampas relativas al Estado". En Revista del Colegio, ¿tamaño del Estado?, México, 1991. No. 3, p. 137.

CUADRO 13

TENDENCIAS EN EL CRECIMIENTO DEL APARATO PUBLICO  
PAISES DESARROLLADOS VIS - A - VIS PAISES LATINO-  
AMERICANOS

| PAISES                  | (1)<br>GASTO DE LA ADMIN-<br>ISTRACION CENTRAL<br>EN RELACION AL PNB.<br>PORCENTAJES DE<br>CRECIMIENTO ENTRE<br>1972 Y 1986 | (2)<br>GASTO PUBLICO EN<br>RELACION AL PIB.<br>PORCENTAJES DE<br>CRECIMIENTO<br>ENTRE<br>1983 Y 1977 |
|-------------------------|---|--|
| PAISES DESARROLLADOS    |   |  |
| ITALIA                  | 23.5  | 21.8   |
| BELGICA                 | 20.7  | 23.9   |
| SUECIA                  | 8.5   | 32   |
| HOLANDA                 | 15.8  | 28.4   |
| FRANCIA                 | 12.7  | 14.2   |
| REINO UNIDO             | 8.4   | 18.7   |
| ALEMANIA FEDERAL        | 6.5   | 13   |
| ESTADOS UNIDOS          | 5.1   | 12.6   |
| JAPON                   | 5.1   | 7.7  |
| PAISES LATINOAMERICANOS |   |  |
| MEXICO                  | 12.2  |  |
| CHILE                   | 7.7   |  |
| COSTA RICA              | 5.6   |  |
| VENEZUELA               | 4.3   |  |
| BRASIL                  | 3.5   |  |
| URUGUAY                 | -9.2  |  |
| ECUADOR                 | -1.1  |  |
| ARGENTINA               | -1.6  |  |
| PERU                    | -3.8  |  |
| REPUBLICA DOMINICANA    | -4.3  |  |

FUENTE: (1) FELIX DAVID "LA IMPORTANCIA DEL ACTIVISMO DE LA POLITICA MACROECONOMICA: UNA EVALUACION CRITICA DE LA NUEVA MACROECONOMIA CLASICA." EL TRIMESTRE ECONOMICO, NUM. 288, 1985.  
(2). BANCO MUNDIAL, "INFORME SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO MUNDIAL, 1987.

REFERENCIA: BERNARDO WILMSBERG. OP. CIT.

Por tanto, si bien el proceso de crecimiento del sector público adquiere diversas modalidades nacionales, es un proceso generalizado internacionalmente y no constituye una especie de rasgo "enfermizo" más del subdesarrollo. (39)

#### 3.4. EL TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO EN AMERICA LATINA.

Mediante un estudio realizado en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (C.L.A.D.) presentado por José Sulbrandt (40), correspondiente a datos sobre la situación global y el número de empleados del sector público en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay, haremos algunos planteamientos.

El cuadro No. 14 establece gastos en administración (central, descentralizada y municipal).

En él se puede apreciar que el número más alto de funcionarios corresponde a México con un total de tres millones 751 empleados públicos y el menor de Honduras, con 79 mil empleados.

Sin embargo, no es posible entender que tan grande es un sector público con sólo una cifra total de funcionarios. Así por ejemplo, Estados Unidos tiene más de 18 millones de empleados públicos y sin embargo no se considera que padezca de "gigantismo estatal".

---

(39) Ibid., pág. 140.

(40) José Sulbrandt. "El Tamaño del Sector Público en América Latina." Un estudio de la Administración Pública en América Latina". En Memoria del Seminario Internacional - op. cit. p. 157-165.

CUADRO 14  
PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA  
(PAÍSES SELECCIONADOS)

| PAIS       | ADMIN. CENTRAL.<br>% | ADMIN. DESCENTR.<br>% | EMPRESAS PÚBLICAS<br>% | ADMIN. ESTAD.<br>% | ADMIN. MUNIC.<br>% | TOTAL<br>MILES |
|------------|----------------------|-----------------------|------------------------|--------------------|--------------------|----------------|
| VENEZUELA  | 42                   | 17                    | 24                     | 14                 | 3                  | 975            |
| ARGENTINA  | 16                   | 15                    | 39                     | 13                 | 1973               |                |
| MEXICO     | 39                   | 15                    | 23                     | 17                 | 6                  | 3751           |
| URUGUAY    | 41                   | 25                    | 19                     |                    | 15                 | 272            |
| COSTA RICA | 42                   | 30                    | 24                     |                    | 4                  | 159            |
| CHILE      | 22                   | 42                    | 27                     |                    | 9                  | 215            |
| PANAMA     | 58                   | 18                    | 20                     |                    | 4                  | 157            |
| PERU       | 67                   | 10                    | 20                     |                    | 3                  | 856            |
| GUATEMALA  | 65                   | 14                    | 14                     |                    | 7                  | 165            |
| HONDURAS   | 44                   | 18                    | 19                     |                    | 19                 | 79             |
| BOLIVIA    | 56                   | 15                    | 25                     |                    | 4                  | 221            |

FUENTE: JOSÉ SULBRANT, "MODERNIZACIÓN Y ESTADO DE LATINOAMÉRICA" EN MEMORIA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL, OP. CIT.

En términos absolutos esta cifra es mayor que la de cualquier sector público de Europa Occidental; sin embargo, en relación a su población total, el personal público norteamericano es menor que el de la mayoría de los europeos. Por tanto, a menos que se relative al número en términos de su participación en el total de población y de la población económicamente activa (PEA), esas cifras carecen de significado. (41)

El cuadro No. 15 indica el número de habitantes de un país por cada empleado público, como sigue:

CUADRO 15  
PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA  
(PAÍSES SELECCIONADOS)

| PAIS       | POB.TOT<br>PSP | PSP<br>POB.TOT | PSP<br>PEA | PSP<br>PEA URB. | PSPM<br>PEA URB. |
|------------|----------------|----------------|------------|-----------------|------------------|
| VENEZUELA  | 16.77          | 5.96           | 17         | 21              | 31               |
| ARGENTINA  | 16.04          | 6.27           | 17.7       | 20.25           |                  |
| MEXICO     | 21.6           | 4.62           | 14.68      | 20.67           |                  |
| URUGUAY    | 19.84          | 9.22           | 21.7       | 24.7            | 27.2             |
| COSTA RICA | 16.2           | 6.14           | 16.4       | 36.1            | 36.5             |
| CHILE      | 58.88          | 1.7            | 5          | 5.9             |                  |
| PANAMA     | 14.2           | 7.03           | 20.4       | 34.7            | 47.1             |
| PERU       | 24             | 4.13           | 12.25      | 17.8            |                  |
| GUATEMALA  | 47.79          | 2.1            | 6.83       | 15.9            |                  |
| HONDURAS   | 68.46          | 1.65           | 5          | 11.7            |                  |
| BOLIVIA    | 31.69          | 3.15           | 10.12      | 20.21           | 54.3             |

FUENTE: JOSE SULBRANT, OP. CIT.

(41) Ibid. p. 159.

En este cuadro se muestra que hay una diferencia clara entre los países de alto y mediano desarrollo, medido por el ingreso per cápita (Venezuela, Argentina, México, Uruguay, Costa Rica, Chile y Panamá), comparada con los de más bajo desarrollo de acuerdo con el mismo indicador (Perú, Guatemala, Honduras y Bolivia). Mientras que en los del primer grupo un empleado público atiende un promedio de 22 habitantes, en los países del segundo grupo estas cifras se elevan a más de 40 habitantes. La excepción la constituye Chile, pues estando ubicado en el primer grupo cuenta con un funcionario por cada 50 habitantes. (42)

Aunque el análisis podría desarrollarse más ampliamente, lo que se pretende establecer es una hipótesis de asociación entre el nivel del desarrollo de un país y el tamaño de su aparato estatal. Es decir, en la medida que el país y su grado de desarrollo se moderiza y se expande, en esa proporción crece el sector público.

En alguna medida una posible conclusión, en este momento, es que el tamaño del Estado corresponde a la misión histórica que le es conferida por su propio desarrollo en funcionamiento, más que por un carácter megalómano en detrimento de la sociedad civil.

### 3.5. TAMAÑO DEL APARATO ESTATAL EN CENTROAMERICA.

Resulta relevador que en la región centroamericana, la polémica de la magnitud y el tamaño del aparato estatal se convierte en un problema, ya que se enfrenta al dilema:

---

(42) Ibid. p. 160.

la cuestión del tamaño es muy variable y específica en cada país y por la otra es contradictoria debido al enorme subdesarrollo y dependencia que caracterizan a la región. (43)

En Nicaragua el gobierno tuvo que aplicar entre 1988 y 1989 una amplia política de adelgazamiento del Estado que produjo, entre otras cosas, la reducción del tamaño del sector público (fueron despedidos 30 mil empleados y varios organismos fueron fusionados, desapareciendo otros) y por tanto, un redimensionamiento de las funciones estatales. (\*)

En Salvador en 1989, con el ascenso al poder de Cristiani se observa una dramática reducción del tamaño del Estado y un redimensionamiento que lo hace aún más débil y vulnerable frente a la aguda crisis política que vive el país.

Un caso aparte es el de Costa Rica que aún con una tendencia reduccionista del aparato estatal, no se lleva a cabo un redimensionamiento esencial en las funciones del Estado.

Por su parte, en Guatemala sucede lo contrario, ya que el proceso de transición democrática ha generado un aumento en el tamaño del Estado y su redimensionamiento. Lo primero se ha dado no por el aumento de personal público, sino por el lado del presupuesto de gastos y del número de dependencias estatales; en tanto que el redimensionamiento está contenido en la Constitución política promulgada en 1985, que señala diversas políticas como la transferencia financiera del 8% del presupuesto del gobierno a las municipalidades, la descen-

---

(43) Rokol Cardona. "Tamaño y Redimensionamiento del Aparato Estatal en Centroamérica". En Memoria... op. cit. p. 151.

(\*) Entendemos por redimensionamiento la reducción del aparato público estatal. En algunos casos, también implica -- aumento o crecimiento de la administración pública.

tralización, la desconcentración, la regionalización y la participación ciudadana, por medio de la organización de los consejos de desarrollo.

Por ello, mientras que algunos países se hacen planteamientos en torno a la reducción del Estado y una nueva forma de eficiencia funcional de la administración, la realidad centroamericana requiere de un Estado más activo e interventor en áreas estratégicas del desarrollo, en la consolidación de procesos democráticos y en el establecimiento de una paz regional duradera. (44)

### 3.6. TAMAÑO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.

Abordar un tema tan polémico como el del tamaño del Estado mexicano requiere de un ámbito más amplio y profundo. Nuestro propósito tiene dos elementos de análisis específicos; primero, establecer algunas características del tamaño del Estado en México y segundo, compararlo con algunos países (en particular los de la Comunidad Económica Europea) para establecer su verdadero tamaño.

Un trabajo inicial sobre el tema fue preparado en 1986 por Omar Guerrero. (45) Sin embargo, se requería de un trabajo más amplio y que aportara mayores datos al respecto. El documento preparando por la INAP y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, bajo la dirección de José Merino Mañón sirvió para establecer un panorama cuantitativo del Estado mexicano. (46)

---

(44) Ibid, p. 155.

(45) Omar Guerrero. "Acerca del tamaño del Estado Mexicano". - Cuadernos de Política y Administración Pública, No. 33., - México, IPONAP, 1987 pp. 25-40.

(46) Tamaño y Composición de la Administración Pública. Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988.

## 3.6.1. Composición por Orden de Gobierno.

El cuadro No. 16 establece la composición por orden de gobierno de la Administración Pública en México.

Derivado del cuadro, se puede determinar que el Gobierno Federal tiene un alto grado de concentración al ocupar en su conjunto al 81.8% de los trabajadores efectivos (3 millones once mil) frente al 12.2% de los gobiernos estatales y el 6.0% de los municipios. (47)

CUADRO 16

| TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA<br>NUMERO DE TRABAJADORES EFECTIVOS |                                      |                             |
|--|--------------------------------------|-----------------------------|
| SECTOR   | NUMERO DE<br>TRABAJADORES<br>(MILES) | PARCICIPACION<br>PORCENTUAL |
| TOTAL  | 3.751                                | 100.0                       |
| GOBIERNO FEDERAL   | 3.071                                | 81.9                        |
| CENTRAL  | 1.480                                | 39.5                        |
| DISTRITO FEDERAL   | 182                                  | 4.9                         |
| SUMA<br>PARAESTATAL FEDERAL  | 1.562                                | 41.4                        |
|  | 1.409                                | 37.5                        |
| GOBIERNOS ESTATALES  | 454                                  | 12.1                        |
| CENTRAL  | 394                                  | 10.5                        |
| PARAESTATAL  | 60                                   | 1.6                         |
| GOBIERNOS MUNICIPALES  | 226                                  | 6.0                         |

(\*) SALVO INDICACION EN CONTRARIO, LOS DATOS NUMERICOS DE ESTE Y LOS SIGUIENTES CUADROS PROVIENEN DE LAS FUENTES DESCRITAS EN EL ANEXO METEOROLOGICO.

REFERENCIA: TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA "SECOGOF, INAF, MEXICO, 1988.

Si nos referimos exclusivamente a sectores gubernamentales centrales, excluyendo a las entidades del sector paraestatal, el Gobierno Federal concentra el 72.9% de los trabajadores efectivos (1 millón 62 mil), los gobiernos estatales al 17.2% (394 mil) y los municipales al 9.9% (262 mil).

Como se podrá observar, en la administración pública federal existe un alto grado de centralización, en detrimento de las administraciones estatales y municipales.

### 3.6.2. Composición Funcional.

En el cuadro No. 17 se establece la composición funcional del Estado mexicano en cinco funciones a saber:

Del anterior cuadro se desprende que el Estado, tiene un 49.5% (1,856 trabajadores) que se dedican a funciones sociales, es decir, tiene un marcado carácter de benefactor social. Sólo en la producción de bienes estratégicos y prestaciones de servicios públicos 20.0% (753 mil empleados) le sigue en importancia; soberanía y gobierno 15.8% (593 mil empleados); promoción y apoyo a la actividad económica 10.3% (385 mil empleados); y sólo en un 4.4% en la producción de bienes y servicios de mercado (164 mil empleados). Ello demuestra que el papel interventor del Estado se reduce sólo a un 14.7%, por lo que no puede hablarse de un Estado arrogante y omnipotente.

### 3.6.3. Comparación con otros países.

En el cuadro No. 18 se realiza un análisis comparativo entre el tamaño de la Administración Pública Mexicana y la CEE, en los términos siguientes. (\*)

---

(\*) El tamaño de la administración pública de un país puede ser medido cuantitativamente por el número de empleados que ocupa. Este es el uso del término "tamaño" en esta investigación.

CUADRO 17

COMPOSICION FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA MEXICANA  
TRABAJADORES EFECTIVOS

| FUNCION  | TRABAJADORES<br>(MILES) | ASIGNADOS<br>(%) |
|--|-------------------------|------------------|
| <b>TOTAL</b>   | <b>3.751</b>            | <b>100.0</b>     |
| <b>1 SOBERANIA<br/>Y GOBIERNO</b>  | <b>593</b>              | <b>15.8</b>      |
| GOBIERNO   | 26                      | .7               |
| RELACIONES CON EL EXTERIOR   | 4.1                     | .1               |
| SEGURIDAD NACIONAL   | 184                     | 4.9              |
| PLANEACION, ADMINISTRACION<br>Y CONTROL FINANCIERO Y<br>PATRIMONIAL.               | 196                     | 4.7              |
| ORDEN PUBLICA Y SEGURIDAD<br>CIUDADANA.  | 283                     | 5.4              |
| <b>2 SOCIALES</b>  | <b>1.856</b>            | <b>49.5</b>      |
| EDUCACION Y CULTURA  | 1.152                   | 30.7             |
| SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD   | 532                     | 14.2             |
| DESARROLLO URBANO Y COMUNITARIO<br>Y ECOLOGIA.                                     | 172                     | 4.6              |
| <b>3 PROMOCION Y APOYO A LA ACTIVIDAD<br/>ECONOMICA Y OTRAS FUNCIONES PUBLICAS</b> | <b>395</b>              | <b>10.3</b>      |
| A LA AGRICULTURA, GANADERIA<br>SILVICULTURA Y PESCA.                               | 198                     | 5.4              |
| AL COMERCIO, LA MINERIA,<br>LA INDUSTRIA Y LOS SERVICIOS                           | 48                      | 1.3              |
| COMUNICACION Y TRANSPORT   | 82                      | 2.2              |
| COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS  |                         |                  |
| AGROPECUARIOS Y ABASTO POPULAR   | 41                      | 1.0              |
| OTRAS FUNCIONES PUBLICAS   | 16                      | .4               |
| SUMA FUNCIONES GUBERNAMENTALES.<br>( 1 + 2 + 3 )                                   | 2.834                   | 75.6             |
| <b>4 PRODUCTOS DE BIENES ESTRATEGICOS<br/>Y PRESTACION DE SERVICIO PUBLICOS</b>    | <b>733</b>              | <b>20.0</b>      |
| POR MANDATO CONSTITUCIONAL   | 487                     | 11.0             |
| BANCA Y FINANCIEROS  | 215                     | 5.8              |
| SERVICIOS PUBLICOS   | 131                     | 3.5              |
| SUMA FUNCIONES PUBLICAS CONFORME<br>DEFINICION LEGAL ( 1 + 2 + 3 + 4 )             | 3.587                   | 95.6             |
| <b>5 PRODUCCION DE BIENES Y<br/>SERVICIO DE MERCADO</b>                            | <b>164</b>              | <b>4.4</b>       |

CUADRO 18

| TAMAÑO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA                 |                               |   |        |                                       |       |
|--|-------------------------------|---|--------|---------------------------------------|-------|
| COMPARATIVOS DE LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA |                               |   |        |                                       |       |
| PAISES   | POBLACION<br>TOTAL<br>(MILES) | EFECTIVOS DE LA<br>ADMINISTRACION<br>CIVIL<br>(MILES) |        | EFECTIVOS POR CADA<br>1000 HABITANTES |       |
|  |                               | TOTALES   | CIVIL  | TOTAL (A)                             | CIVIL |
| DINAMARCA  | 5.144                         | 762   | 731    | 148.1                                 | 142.1 |
| GRAN BRETAÑA   | 56.377                        | 5.241   | 4.921  | 93.0                                  | 87.3  |
| BELGICA  | 9.056                         | 711   | 616    | 72.1                                  | 62.5  |
| FRANCIA  | 54.729                        | 3.754   | 3.261  | 68.6                                  | 59.6  |
| ALEMANIA (R.F.)  | 61.423                        | 4.026   | 3.531  | 65.5                                  | 57.5  |
| ITALIA   | 56.025                        | 3.342   | 2.969  | 58.8                                  | 52.2  |
| HOLANDA  | 14.367                        | 733   | 630    | 51.8                                  | 43.9  |
| IRLANDA  | 2.588                         | 174   | 159    | 49.6                                  | 45.3  |
| LUXEMBURGO   | 365                           | 17  | 16     | 46.6                                  | 43.0  |
| ESPAÑA   | 38.173                        | 1.689   | 1.342  | 44.2                                  | 35.2  |
| PORTUGAL   | 10.073                        | 430   | 367    | 42.7                                  | 36.4  |
| MEDIA CEE  | 318.817                       | 28.786  | 18.543 | 66.9                                  | 59.7  |
| MEXICO<br>ABSOLUTOS  | 61.139                        | 3.751   | 3.567  | 46.2                                  | 44.0  |
| LUGAR  |                               |   |        | 10/12                                 | 9/12  |

a) LAS CIFRAS TOTALES INCLUYEN TRABAJADORES CIVILES Y FUERZAS ARMADAS.  
LOS DATOS MEXICANOS CORRESPONDIENTES A ESTAS SON POSITIVAS  
LA ESTIMACION INCORPORADA AL ESTUDIO SE CONSIDERA MUY APROXIMADA  
A LA REALIDAD.

b) FUENTES: CEE, LA FUNDACION PUBLICA DE LOS DOCE - JUAN JURQUERA  
G. INAP, MADRID, 1986.  
MEXICO, ELABORACION DEL ESTUDIO, CIFRAS DE 1987.

La Administración Pública Mexicana se encuentra con menor número de trabajadores efectivos por cada mil habitantes, que la media de los países de la muestra 46.2 frente al 66.9 y por debajo de 9 de los once países que lo integran, ya que sólo España y Portugal tienen menos servidores públicos en relación a población 44.4 y 42.7 por mil, respectivamente. Si se considera exclusivamente a la administración civil (sin considerar fuerzas armadas), México conserva el décimo lugar dentro de los 12 países comparados, si bien su nivel de burocratización se ubica por medio de la medida 44.0 a 59.9.

Del análisis comparativo funcional, cuadro No. 18 se desprende que la Administración Pública Mexicana destina sustancialmente mayor proporción de sus trabajadores a Seguridad Social que los países de la CEE, con excepción de Bélgica, donde la proporción es similar y que destina igualmente mayor proporción a las funciones educativas, y Holanda que ocupa también una proporción similar; y que por contra, destina una proporción menor que los otros países, con excepción de Luxemburgo, a funciones de seguridad nacional y fuerzas armadas.

En el caso mexicano, cobra vigencia lo dicho por Ignacio Pichardo Pagaza en contra de aquellos que propugnan por reducir la burocracia, con matices ideológicos. Desean un gobierno cada vez más pequeño para su conveniencia, misma que se manifiesta de varias maneras; primero, un gobierno pequeño y débil es más fácil de presionarse induciendo en la dirección deseada; segundo, es un gobierno que deja vacíos políticos, económicos y sociales que los grupos de presión se apresuran a llevar; tercero, es por definición un gobierno incompetente para desempeñar con eficacia y acierto sus atribuciones. (48)

---

(48) Ibid. p. 5-6. (Consideración Preliminar).

En síntesis, las diferentes fuentes empleadas para el estudio del tamaño del Estado, en los distintos ámbitos estudiados, demuestran cuantitativamente que la naturaleza del Estado Moderno es de carácter social (Estado Benefactor), más que de proveedor económico (Estado Interventor o Empresario) y en menor proporción (Estado Gendarme).

La crisis económica, la llamada crisis de la ingobernabilidad, de los Estados y la polémica en torno al tamaño del Estado, ha universalizado a la privatización como una estrategia que puede transformar el papel del Estado contemporáneo. Mediante la privatización de empresas públicas, el Estado reduce su déficit fiscal, transferencias y subsidios, al mismo tiempo que adquiere recursos "frescos" que puede utilizar para otras prioridades, resolviendo en alguna medida la crisis económica; al reducir y adelgazar al Estado, éste puede atender un número determinado de demandas planteadas por la sociedad civil y disminuir el problema de la ingobernabilidad (crisis política) y al rendimensionar el tamaño del Estado, se permite disminuir la "obesidad" del mismo y la burocratización de su aparato administrativo (crisis administrativa).

CAPITULO IV  
LA PRIVATIZACION A NIVEL MUNDIAL

Sin lugar a dudas, la década de los ochentas podría ser definida, acertadamente como la "era de la privatización" porque universalmente le es inherente, como una estrategia de ampliación de la esfera de acción de los empresarios privados. (1)

Dentro de esta retracción de la actividad estatal, existen comisiones de privatización y aún ministros delegados de privatización, como en el gobierno de Québec, en Canadá. Tanto el Fondo Monetario Internacional, como el Banco Mundial han encabezado universalmente la cruzada privatizadora y la Escuela de Chicago proveyó el bagaje intelectual monetarista. La "Elección pública" (public choice) ha facilitado su caudal individualista, para reforzar los marcos ideológicos de la privatización. (2)

En este contexto, pretendemos definir a la privatización de otras nuevas categorías, tales como: desincorporación, liberación, desregulación, desreglamentación, contratación y redimensionamiento; y analizar su contenido teórico y las ventajas y desventajas de su implementación, para finalmente, situar a la privatización a nivel mundial.

- 
- (1) Omar Guerrero. "Curso de teoría de la Administración Pública" México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, semestre 90-1, p. 1.
- (2) Omar Guerrero. "Privatización de la Administración Pública", Revista internacional de Ciencias Administrativas, - Madrid, INAP volumen 57, No. 1 p. 221.

## 1. LA CONCEPTUALIZACION DE LA PRIVATIZACION Y CATEGORIAS CONEXAS

El concepto de privatización, encierra una variedad de significados y su relación con otros conceptos hace aún más difícil su comprensión. Ello es así, porque la privatización se encuentra ligada a un conjunto de fenómenos y actividades que se refieren a la disminución de la intervención estatal.

### 1.1. CONCEPTO DE PRIVATIZACION

A la privatización se le puede conceptualizar en forma harto esquemática como "la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Así, abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la contratación de servicios públicos con contratistas particulares". (3)

Aunque estas vías - la venta de empresas públicas y la subcontratación a particulares - son las más comunes, existen un sinnúmero de formas que pueden considerarse dentro de la privatización.

Parece que la privatización se puede conceptualizar en un contexto más amplio. "En realidad la privatización parece ser la manifiestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción del Estado". (4) Por ello, la característica fundamental de la privatización es la retracción estatal.

- 
- (3) Steve H. Hank. (Coord) "Privatización y Desarrollo", México, Trillas, 1989, p. 16.
- (4) Omar Guerrero. "Privatización de la..." op. cit. p. 226.

## 1.2. DESINCORPORACION

Uno de los procesos más específicos y que sirven para explicar a la privatización, es la desincorporación. "Cabe definir a la desincorporación como la venta de capital social o una liquidación, para concluir actividades de la empresa y vender acciones". (5)

Esta desincorporación se puede realizar mediante el traspaso de acciones públicas a los particulares, sencillamente por medio de la liquidación o por arrendamiento (contrato). En realidad, la contratación de empresas públicas es la forma de privatización definida como la "American Way" de la privatización. (6)

## 1.3. LIBERALIZACION

La liberalización se refiere a la extensión de actividades que estuvieron a políticas ajenas, a la libre competencia del mercado y se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública para garantizar el uso adecuado de los recursos en beneficio del consumidor. (7) Así, la privatización provocó la supresión de monopolios - públicos y privados - relativos a transportes, energéticos y servicios públicos (por ejemplo el correo).

La liberación emerge como un cambio de estrategia, que refleja que un monopolio ha dejado de brindar beneficios

- 
- (5) M. Shirley . "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo". Empresa Pública. México, INAP, 1986, - Vol. 2, No. 2, p. 41.
- (6) Omar Guerrero. "La Privatización..." Op. cit. p. 227.
- (7) Ibid. p. 227.

al consumidor y debido a su debilitamiento gradual es más conveniente que sea liberado del control estatal.

La liberación permite una reducción de las regulaciones directas que determinan el ingreso a un sector, los tipos de producto y servicios, el establecimiento de precios y el riesgo de la competencia. La venta de empresas públicas es vista como una liberalización, vía la privatización.

#### 1.4. DESREGULACION, DESREGLAMENTACION

"Desreglamentar significa, pues, según se ha dicho, eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso los de orden laboral". (8) Esta concepción se enmarca dentro del neoliberalismo económico, ya que requiere de una amplia desreglamentación para que las fuerzas del mercado operen libremente y pueda llegarse al ideal del liberalismo.

La desregulación aduce a fórmulas diversas a lo anterior:

Desreglamentación es "una disminución en las funciones de gobierno en las áreas de planeación y regulación". (9) Sin embargo, ambos conceptos comparten el problema básico: la extinción del derecho positivo sobre el campo de las relaciones económicas, que son emancipadas de los controles -

---

(8) Cit. por Omar Guerrero. Jorge Ruíz Dueñas, "Empresa pública: elementos para un examen comparado". México, F.C.E, 1988, pp. 352-355.

(9) Cit. por Omar Guerrero. A. Walræns. "La privatización: Formas y Alternativas". Empresas Pública México, CIDE, 1986 Vol. 2 No. 1, pp. 79-101.

liberalizadas - y situadas en el mercado bajo criterios de competencia. Desreglamentar, significa la renuncia del gobierno a regir o regular ciertas relaciones sociales, las de orden mercantil, cuya naturaleza es preferible dejarse en libertad para supuestamente incrementar la productividad privada. (10)

#### 1.5. CONTRATACION

La contratación, en general, consiste en la concesión a empresas privadas de la realización de ciertas actividades ligadas a los servicios públicos. En los Estados Unidos, la contratación se asoció directamente a los procesos generalizados de privatización.

En este país es una política aceptada la referida a la delegación, no sólo de ciertas actividades gubernamentales, sino de servicios públicos completos y aún funciones públicas con fondos federales y en lugar del gobierno.

#### 1.6. REDIMENSIONAMIENTO

La categoría redimensionamiento suele ser relacionada con "gigantismo estatal" equivocadamente. Sin embargo, no es así: el redimensionamiento, es una categoría referida a los programas gubernamentales de modernización de la industria, también como de "reconversión industrial". (11)

La redimensión parece significar reducción, pero

---

(10) Omar Guerrero. "La Privatización ..." op. cit. p. - 228-229.

(11) Ibid. p. 229.

no es así necesariamente, ya que también puede significar aumento. En ese sentido, el redimensionamiento apunta hacia una política de industrialización caracterizada por la decisión del Estado de conservar su rectoría económica.

En síntesis, el término privatización es definido en un campo diferenciado dentro del balance, entre el sector público y el sector privado. Existen tres connotaciones de privatización al respecto. (12)

La primera noción es el uso de la privatización, referido al cambio de propiedad de una empresa (a una parte de la empresa), del sector público al sector privado.

Un segundo modelo de privatización involucra el liberalismo o desregulación, que permite eliminar las restricciones a las empresas que pertenecen al sector público. Modificar las restricciones del mercado, incrementando las reglas de competición.

En tercer lugar, cuando se usa la palabra privatización es referida a la provisión de un bien o servicio, que es transferido del sector público al sector privado, donde el gobierno retracta su actividad o responsabilidad.

## 2. LA REVOLUCION SILENCIOSA: LA PRIVATIZACION

Antes de proceder a analizar el proceso de la privati-

---

(12) Paul Cook y Colin Kurkpatrick. "Privatization in less developed countries". Great Bretrain, Wheatsheaf Books, 1988 pp. 3-33.

zación, sus etapas y características, es menester conocer las bases mediante las cuales la privatización se convirtió en una revolución silenciosa o en la "oleada del futuro" para universalizarse, independientemente del sistema económico y social de los países.

## 2.1. LA REVOLUCION DE LA PRIVATIZACION

"La Privatización es una revolución silenciosa que está recorriendo el mundo". (13) Más de 50 países participan en alguna medida en este proceso y a una velocidad y transformación global. Desde 1981 esta tendencia se ha acelerado abarcando gobiernos de todas ideologías, así como en todas las naciones, en todos los Estados de desarrollo. Países como Gran Bretaña, Japón, Italia, Turquía, Brasil, Bangladesh, Jamaica, Ghana, entre otras muchas naciones, han hecho de la privatización una estrategia de retracción estatal.

Según, Randall Fitzgerald existen dos motivos que hicieron de la privatización una revolución. Uno de los principales motivos de la difusión de la privatización, especialmente en los países en desarrollo, ha sido la crisis presupuestal (crisis fiscal del Estado) en la administración de las empresas públicas, que suelen considerarse a estas como "elefantes blancos".

Así, las empresas públicas de monopolios estatales se han transformado en agencias de empleo y estas imponen costos directos e indirectos a los ciudadanos de los países en que se encuentran.

---

(13) Randall Fitzgerald. "La revolución de la Privatización". En Perspectivas Económicas, Washington D.C., 1989/2 pp. - 35-40.

La segunda razón se refiere a que los gobiernos carecen de recursos para financiar a las empresas estatales y para el ciudadano, el pragmatismo ha remplazado a la ideología. La red de seguridad social del Estado Benefactor es con demasiada frecuencia una hamaca, es decir, que en cualquier momento tendrá que romperse. (14)

Para analizar la revolución de la privatización, enumeraremos algunos resultados inmediatos:

Gran Bretaña tomó la delantera en esta revolución, transfiriendo casi una tercera parte de su fuerza de trabajo nacionalizada - 600,000 empleos - al sector privado mediante la privatización de empresas públicas. Obtuvo por este proceso más de 26,000 millones de dólares y reduciendo la participación del Estado en el PIB del 10% al 6%. Destacan en este caso, la privatización de la National Freight Consortium, la British Telecom y la British Gas Corporation. (15)

En Francia, en agosto de 1986, fué autorizada la desnacionalización de 65 compañías de propiedad estatal y grupos bancarios a lo largo de un período de 5 años para reunir 50,000 millones de dólares.

El gobierno socialista de España vendió más de 200 empresas de su consorcio. En Italia y la República Federal de Alemania, el impulso de la privatización fue generado en parte por el uso indebido de los fondos públicos por funcionarios locales y nacionales y por la ineficiencias de la burocracia gubernamental.

---

(14) Ibid. p.35.

(15) Ibid. p.36.

La venta de la compañía nacional de teléfonos, la Nippon Telegraph and Telephone (NTT), produjo al gobierno japonés más de 13,000 millones de dólares en 1986, tras la venta inicial de una octava parte de las acciones de la NTT.

El gobierno de Brasil, vendió una docena de empresas públicas de 1985 e hizo una lista de otras 77 que habrían de privatizarse para reducir el costo de los subsidios.

México tenía en 1982 1,155 empresas públicas, durante el período diciembre 1982 - abril de 1991 había privatizado 822 y se encontraban en proceso de privatización 269, para quedar bajo el control estatal 269 entidades paraestatales.

Bangladesh ha estado reduciendo cada vez más el sector público, ya que desde 1975 el país ha privatizado más de 600 compañías estatales.

Para el autor citado "la naturaleza global de la privatización es el reconocimiento tácito de que el estatismo y el socialismo han conducido al estancamiento. La privatización ofrece la promesa de elevar el nivel de la vida introduciendo una competencia que producirá eficiencia, abaratamiento de costos y mejores servicios". (16) Aunque es muy prematuro discutir dicho asunto a estas alturas del trabajo, habrá que reconocer el alcance de las privatizaciones a nivel mundial, pero su éxito o fracaso dependerá en gran medida del papel de los particulares y el mercado, porque de lo contrario el proceso tenderá a revertirse.

---

(16) Ibid. p. 40.

## 2.2. PRIVATIZACION: UN ENFOQUE PRAGMATICO

Además de ser considerada como una revolución silenciosa, también se le denomina "la oleada del futuro" a la privatización. Por ello, de acuerdo a la región del mundo en que se ha producido, el impulso a la privatización ha tomado diferentes formas. (17)

En los países industrializados la privatización se ha llevado a cabo generalmente a través del desposeimiento de actividades económicas del gobierno, es decir, la privatización de la propiedad por medio de la venta de acciones. En los países en que existen mercados de capital, esto trae consigo la venta de acciones al público.

En los países socialistas el fenómeno se ha producido por medio de la "individualización" de la actividad económica, permitiendo que los individuos sean propietarios de ciertas formas de actividad económica.

Mientras que en los países en subdesarrollo ha existido una combinación de enfoques, se dan casos de privatización como en los países industrializados en menor medida se hace vendiendo empresas públicas con la venta de acciones al público, ya que no existen mercados de capitales suficientes solventes y maduros.

Por tanto, existen factores subyacentes entre la privatización de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo (18), como son los tres siguientes:

---

(17) Elliot Berg. "Privatización: Desarrollo de un enfoque pragmático". Perspectivas Económicas, Washington, D.C., - 1987/4, p. 6-11.

(18) Ibid. p. 8-9.

1) Mientras que la privatización en los países desarrollados se da como un intento por vigorizar a una empresa deficientemente administrativa, que tal vez, es grande y desempeña un papel importante en el panorama económico nacional.

En los países en vías de desarrollo, la privatización se efectúa para deshacerse de una empresa "perdedora" que continúa consumiendo el presupuesto y los recursos de crédito del país.

2) Una segunda diferencia se relaciona con la disponibilidad de modalidades de privatización. En los países industriales, una vez tomada la decisión política, las preguntas claves en cuestiones financieras son: localizar al comprador o a los banqueros de inversión adecuados para llevar a cabo la decisión. Por lo que respecta a los países en vías de desarrollo la pregunta crucial no es de qué forma habrá de realizarse la privatización, sino a quién o quienes comprarán la empresa. Típicamente, los mercados de capital son insuficientes y el número de compradores potenciales es pequeño.

3) Un tercer factor, es la enorme diferencia del ambiente de política económica que prevalece en estos dos tipos de países. En las naciones industriales una empresa ya privatizada encuentra un ambiente propicio para desarrollarse, mientras que en los países en vías de desarrollo la situación es muy difícil.

Así, conforme a este último punto se establece que en la medida en que avanza el proceso de privatización, se debe modificar el ambiente de la desregulación. Incluso antes de tomar una decisión privatizar la empresa pública, una

alternativa viable es la desregulación de los procedimientos que impiden el desarrollo de la empresa estatal. (19)

### 2.3. LA TECNICA DE LA PRIVATIZACION

Para Rufus Waters, el avance de la tecnología esta apresurando la transición hacia la privatización. (20) Por ello, el país que niega a sus ciudadanos el acceso a la nueva tecnología de las comunicaciones debe pagar un alto precio: la pérdida de una generación de empresarios y la seguridad de que en el futuro tendrá que depender de las inovaciones extranjeras.

Así, el fundamento del éxito de la privatización, reside en reconocer que la estructura de propiedad dentro de la sociedad (no la propiedad estatal) determina la pauta de los incentivos, "la propiedad privada ofrece estímulos para que la gente cree riqueza y no sólo redistribuya la que ya existe". (21)

La técnica de la privatización se lleva a cabo mediante un conjunto de etapas que a continuación se describen.

En principio, la presión inmediata en favor de la privatización puede provenir del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial u otra agencia del exterior, que pugne porque los países deudores se comprometan a reducir sus gastos gubernamentales.

---

(19) Ibid. p. 11.

(20) Alan Rufus Water. "La técnica de la privatización". Perspectivas Económicas. Washington, 1987/5 pp. 59-59.

(21) Ibid. p. 56.

Dicha presión puede provenir de grupos al interior del país, que solicitan mayor participación en la actividad económica.

Una vez que se decide privatizar una entidad estatal, la decisión consiste en si ésta habrá de permanecer en su situación "vigente" o si se deberán descontar sus pasivos. Se liquidarán sus activos y se le permitirá resurgir como un organismo del sector privado.

Otra parte de la técnica de la privatización es el costo que debe pagar un gobierno por disolver una entidad estatal (en el caso que se desee esta vía), les puede parecer escandalosamente alto, a quienes nunca han examinado las demás opciones a través del mercado. Asimismo debe considerarse que será necesario hacer negociaciones cuidadosas en torno de las gratificaciones que el personal espere como consecuencia natural de trabajar en una empresa privada. De lo contrario, podría surgir una renuncia de los empleados a la privatización.

En el momento, en que la entidad se haya privatizado, es necesaria una reestructuración financiera para que ésta funcione bien en el mercado, para lo cual el Estado debe apoyar con políticas flexibles y adecuadas. Asimismo nuevamente la desregulación debe favorecer el funcionamiento de la nueva empresa privatizada.

Un aspecto adicional en la técnica de la privatización es la elaboración del plan - estrategia para una nueva empresa que requiere la recopilación y el análisis de datos e información.

Así, la cuestión de la privatización es un asunto de eficiencia. "¿Puede producir el sector privado competitivo

un bien necesario a menor costo para la sociedad que el sector estatal?

Si la respuesta es afirmativa, entonces la privatización debe llevarse a cabo". (22)

Hemos analizado el aspecto teórico de la privatización, pasemos a enumerar los aspectos prácticos del mismo.

### 3. EL PROCESO DE PRIVATIZACION

El proceso de privatización resulta complejo, ya que cada empresa debe tratarse por separado debido al gran número de consideraciones particulares que se tienen que analizar en cada caso. (23) Así, los gobiernos tienen que tomar en cuenta: el precio mínimo de venta, el lapso de tiempo necesario para realizar la privatización, la naturaleza del mercado o de los mercados donde la empresa pública opera (competitivo, monopolista, etc.), el porcentaje de capital que se piensa transferir al sector privado (venta total, venta parcial mayoritaria o minoritaria), las formas de asignación del capital de las empresas entre los interesados (tanto internos, como externos) el papel que busca conservar el Estado para regular las actividades de las entidades, el impacto que pueda tener la venta de las empresas en su medio ambiente externo (clientes, proveedores, socios y competidores) como interno (misión de la empresa, calidad del personal, organización y productividad), etc. Existen un sinnúmero de factores y razones que empujan a los gobiernos, para llevar a cabo la privatización

---

(22) Ibid. p. 59.

(23) Alejandro Valenzuela del Río. "El proceso de Privatización: reflexiones y experiencias". Banco de México (Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales) Documento 41, p. 5.

de una empresa pública. Señalaremos las más importantes y significativas de estos motivos para privatizar.

### 3.1. FACTORES INTERNOS QUE EMPUJAN A LA PRIVATIZACION

Podremos señalar tres factores por los cuales los gobiernos consideran para un proceso de privatización. (24)

Un primer factor que podríamos denominar de política de privatización continua. Ya que los gobiernos nunca buscan lograr una estatización integral de la nación y desde un comienzo buscan consolidar una economía mixta, para lo cual designa a una empresa pública para que actúe como punta de lanza en áreas específicas de la industria, pero con la idea muy concreta de que en el momento que cumplan dicho papel deberán transferirse al sector privado se anticipa desde un comienzo.

Un segundo factor interno, podría denominarse de privatización inducida de las demandas, que en gran medida se debe a la contracción interna en la dinámica del capitalismo a partir de la década de los 70's, mediante el cual resurge en el sector privado una mayor participación, mayor capacidad de inversiones y oportunidades de comercialización. (25)

El tercer factor, puede denominarse la privatización desesperada, en la que el Estado lleva a privatizar o liquidar sus ingresos en estas. Ello es así porque algunas empresas fueron "rescatadas" por el gobierno y contaban con una alta carga de subsidios y en alguna medida cumplieron con su objeti-

---

(24) Williams Gladem. "Privatización del dicho al hecho" Antología editada por Horacio Boneo, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, p. 215-265.

(25) Ibid. p. 250.

vo específico.

La privatización se convierte en uno de los medios para controlar la crisis fiscal y permite una formación de capital más adecuada y permanente en los países en vías de desarrollo. Su éxito, por tanto, depende de la posibilidad de que la administración privada pueda aumentar la eficiencia operativa de la empresa en forma más rápida o completa que la administración pública. La privatización, también puede considerarse como medio para transferir al sector privado las decisiones no populares (aumento de precios, despido de personal, etc), y por tanto, se puede recurrir a ella porque puede ser aceptable o conveniente. (26)

Adicionalmente, se pueden identificar tres motivos (internos) por los que los gobiernos privatizan:

Primero, aunque el sector público busca hacer más eficientes a las empresas públicas a través de programas de reestructuración, los resultados frecuentemente no son satisfactorios debido a la falta de flexibilidad, control y creatividad de las instituciones encargadas de implementar los cambios. Segundo, los continuos y crecientes déficits de un buen número de empresas públicas en cada país hacen imposibles para los gobiernos subsidiarlas permanentemente, optándose por venderlas selectivamente al sector privado.

Tercero, los gobiernos pueden privatizar aquella parte de su aparato industrial que no se considere estratégico, de tal forma que se pueda dedicar a actividades productivas para garantizar un desarrollo más balanceado de sus respectivas

---

(26) Ibid. p. 256.

economías. (27)

En síntesis, los programas de privatización obedecen a una reconsideración del difícil papel que desempeña el Estado, como productor de bienes y servicios, así como de regular dichas actividades, para propiciar su retracción en su ámbito estatal.

### 3.2. FACTORES EXTERNOS QUE EMPUJAN A LA PRIVATIZACION

Dentro de los factores exteriores que inciden en la privatización, se pueden señalar cuatro aspectos fundamentales. (28)

Un factor externo y determinante, es la relación existente entre las políticas de ajuste propuestas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la privatización, como producto de la dimensión creciente de los sectores públicos, una de cuyas consecuencias es la estructura fiscal y las políticas de las empresas públicas.

Un segundo factor es la incidencia del Banco Mundial, que ha llegado a la conclusión de que la infraestructura pública (transportes, planes de riego, sistemas de comunicación y suministro de energía) se ve más amenazada en la actualidad que hace varias décadas por la escasez de recursos financieros.

Una tercera modificación contemporánea de las prioridades de los programas de desarrollo, es la que ha alentado a los países del Tercer Mundo a prestar mayor atención al

---

(27) Alejandro Valenzuela del Río. op. cit. p. 4.

(28) Horacio Boneo. "Privatización: Ideología y praxis". En la antología editada por H. Boneo "Privatización, del dicho al hecho" Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985 pp. 21-60.

crecimiento de la mediana empresa, con miras a la promoción del empleo y de la mejor distribución de los ingresos.

Un cuarto factor que promueve la privatización parcial de las estructuras económicas, ha derivado de una conciencia creciente de que estas entidades conocidas como empresas multinacionales o transnacionales hacen mucho más que transferir simplemente el capital de inversión (y el control de los activos) de una sede a otra.

Tanto los factores internos y externos, influyen determinantemente en la decisión de privatizar empresas públicas. Afirmar que sólo uno de estos factores incide en dicho proceso de retracción estatal, sería esquematizar a la privatización.

### 3.3. PRESIONES EN FAVOR DE LA PRIVATIZACION

Así como existen factores que empujan a la privatización, también se identifican cuatro tipos de presiones en favor de ésta. (29)

Las presiones que favorecen a la privatización son: pragmática, ideológica, comercial y populista. Mientras que para los pragmáticos es un mejor gobierno, en el sentido de una mayor eficiencia. El objetivo de quienes enfocan a la privatización desde un enfoque ideológico es un gobierno más restringido, que desempeña una función menor en comparaciones con las instituciones privadas. La meta de las presiones del sentido comercial consiste en aumentar las transacciones

---

(29) E.S. Savas. "Privatización: la clave para un gobierno mejor". México, Gernika, 1989, pp. 19-30.

mediante un mayor gasto gubernamental redirigido hacia ellos. Y el objetivo de los populistas es lograr una sociedad mejor, otorgandoles más poder al pueblo para satisfacer sus necesidades comunes y limitar a la vez el de las grandes burocracias públicas y privadas. En el cuadro No. 19 se expone las características y cada una de ellas se exponen por separado.

CUADRO 19  
FUERZAS A FAVOR DE LA PRIVATIZACION

| FUERZA       | OBJETIVO          | RAZONAMIENTO   |
|--------------|-------------------|--|
| PROGRAMATICA | MEJOR GOBIERNO    | UNA PRIVATIZACION PRUDENTE LLEVA A SERVICIOS PUBLICOS MAS EFICIENTES.  |
| IDEOLOGICA   | GOBIERNO LIMITADO | EL GOBIERNO ES DEMASIADO GRANDE, PODEROSO INVASIVO EN LA VIDA DE LA GENTE Y, POR ELLO, CONSTITUYE UN PELIGRO PARA LA DEMOCRACIA. SUS DECISIONES SON POLITICAS, DE MODO QUE SON MENOS CONFIABLES, QUE LAS DEL MERCADO LIBRE.  |
| COMERCIAL    | MAS TRANSACCIONES | EL GASTO GUBERNAMENTAL FORMA PARTE IMPORTANTE DE LA ECONOMIA; UNA MAYOR CANTIDAD DEL MISMO PUEDE Y DEBE DIRIGIRSE A FIRMAS PRIVADAS. EL SECTOR PRIVADO PUEDE HACER MEJOR USO DE LAS EMPRESAS Y BIENES ESTATALES.   |
| POPULISTA    | MEJOR SOCIEDAD    | MEJOR SOCIEDAD EL PUEBLO DEBE TENER MAS OPCIONES EN LOS SERVICIOS PUBLICOS. DEBE TENER EL PODER DE DEFINIR Y AFRONTAR SUS NECESIDADES COMUNES, Y CONSTRUIR Y SENTIDO COMUNITARIO QUE SE BASE MAS EN LA FAMILIA, EL VECINDARIO, LA IGLESIA Y LAS ASOCIACIONES CIVICAS Y VOLUNTARIAS, Y MENOS EN ESTRUCTURAS BUROCRATICAS DISTANTES. |

REFERENCIA: B.S. SAVAS "PRIVATIZACION: LA CLAVE DE UN MEJOR GOBIERNO" GERMANY, MEXICO, 1989.

### 3.4. ¿QUE OFRECE LA PRIVATIZACION?

Para los apóstoles de la privatización existen mayores beneficios (ventajas), que desventajas (30). Para contestar a esta pregunta se señalan los siguientes aspectos:

- La privatización aumenta la calidad de las mercancías y servicios disponibles en el mercado y lo mantiene sensible a las necesidades y demandas del consumidor.

- Permite que los gobiernos reduzcan su déficit fiscal, mediante la eliminación de costosos subsidios que mantienen a flote a las paraestatales ineficientes.

- Mediante la distribución de recursos del mercado libre, la privatización crea a largo plazo más empleo y oportunidades.

- La privatización engendra economías competitivas y abiertas que facilitan más trabajos permanentes y salarios más altos.

- En síntesis, la privatización puede ser el paso oportuno para liberar a las economías de los países en desarrollo del crecimiento lento o estancamiento, que ha plagado durante tanto tiempo.

Así, la privatización funciona porque se dirige al empresario, fomenta iniciativa individual y promueve políticas orientadas al mercado. Cada vez es más notorio, en los países

---

(30) Peter M. Mc. Pherson, "¿Qué ofrece la privatización?", En Privatización y Desarrollo, Steve H. Hanke (coord). México, Trillas, 1989, pp. 26-29.

en vías de desarrollo, que la privatización lleva al crecimiento de sus economías y a mayores oportunidades para amplios sectores de la población.

#### 4. EL ASPECTO ECONOMICO - FINANCIERO DE LA PRIVATIZACION

En este inciso pretendemos analizar el aspecto económico financiero de la privatización y los temas que rodean este.

Aunque existe pragmatismo en los juicios que se emiten en torno a la privatización, su análisis permite establecer los alcances y limitaciones del tema de estudio.

##### 4.1. PRIVATIZACION Y EFICIENCIA

La transición de la propiedad pública a la privada puede acrecentar la eficiencia productiva en lo que se refiere al reducir costos de producción, aunque estos incrementos pueden ser modestos. Podrían incrementarse las ganancias de la eficiencia, si ciertos monopolios públicos importantes se privatizan, pero si van acompañados de una reducción en su poder monopólico y quedan expuestos a la competencia. Así mismo, si se llevan a cabo políticas de liberación y desreglamentación que fomenten la competencia. La privatización pueda acrecentar no sólo la eficiencia productiva, sino también la distributiva. (31)

Para los autores, existe una ineficiencia natural

---

(31) Richard Hemming y Ali Mansoor M. "Privatization and Public Enterprises". International Monetary Found. Washington, D. C. January, 1988. Ocasional paper No. 561. Existe un extracto en español en perspectivas económicas, 1987/1, pp. 74 - 77.

en las empresas públicas y los argumentos son los siguientes. La teoría de los derechos de propiedad señala, que los gobiernos encaran dificultades para proporcionar incentivos a los gerentes del sector público y al vigilar su desempeño. Desde otra perspectiva, la teoría de la opción pública (public choice) afirma que sus gerentes pueden obtener mayores sueldos, poder y prestigio que sus homólogos del sector privado. Estas afirmaciones forman parte de la contrarrevolución política y sus efectos neoliberales, que por otra parte, son pragmáticos e imposibles de comprobar.

Las fuentes de ineficiencia de las empresas públicas son: éstas no corren el peligro de la banca rota, no afrontan el riesgo de ser adquiridas por otras empresas; no están obligadas a observar la disciplina financiera que se impone en el sector público; las empresas públicas no alcanzan la eficiencia productiva porque tienen pocos incentivos que los obligan a responder a las demandas de los consumidores; la cantidad, la calidad u otras características de los bienes y servicios públicos no son las más apreciadas por los consumidores. (32)

Por ello, los partidarios de la privatización tienden a asociarlas también con el aumento de la competencia y el mejoramiento de la eficiencia productiva.

En ese sentido, para que una empresa pública sea eficiente debe incrustarse en la competencia nacional e internacional y si disfruta de una posición monopólica (las mayores ganancias de eficiencia pueden esperarse de la privatización de monopolios públicos y en particular, de los grandes monopo-

---

(32) Ibid. p. 75.

lios). Asimismo, si la privatización va acompañada de políticas de liberalización para eliminar todas las restricciones del mercado.

Ya que las empresas públicas han utilizado políticas para satisfacer objetivos sociales y no de índole comercial, es improbable que se pueda exigir a las entidades privatizadas que funcionen de acuerdo con criterios mercantiles, sin sacrificar algunos de sus objetivos más apremiantes. Tal parece que la privatización puede ser menos apropiada en los países subdesarrollados.

No obstante, la privatización debe ir acompañada de otras políticas (Liberalización, desregulación, otras formas de privatización, etc.) para que pueda lograrse un mejoramiento significativo del desempeño de las empresas públicas y del sector productivo de la economía en su conjunto.

#### 4.2. ¿COMO FINANCIAR LA PRIVATIZACION?

Una vez privatizada la empresa pública se requiere de dos etapas de financiamiento para apoyar la transferencia de la propiedad y garantizar que la nueva empresa siga operando. Después de la privatización, ésta pasa de la categoría crediticia de riesgo soberano a la de riesgo comercial. (33)

La entidad privatizada necesitará una combinación de capital a corto y largo plazo para su modernización y para la compra de equipo y tecnología, además requerirá de crédito a fin de pagar las operaciones cotidianas de la empresa.

---

(33) Rosendo Castillo. "¿Cómo financiar la privatización?"- En Privatización y Desarrollo, Steve H. Hanke, (Coord). - México, Trillas, 1989, p. 119-125.

Para los países industrializados, con mercados de capital viable y avanzados, donde la distribución e intercambio de acciones se realiza de manera uniforme y existen recursos suficientes, la privatización puede concretarse a través de la venta de acciones de la compañía en la bolsa de valores. Por ejemplo, el gobierno británico vendió en la bolsa de valores a la British Telecom, British Gas y British Airway, y esta vía estimuló el alza de los precios y proporcionaron capital adicional a las empresas.

En los países en vías de desarrollo, la falta de una tradición de inversión debido a una alta tasa de inflación y su efecto negativo en la acumulación de ahorros nacionales, limitan la privatización por medio de los mercados de los valores existentes. Una vía, en estos mercados, es emitir bonos garantizados por los bienes de la empresa (SWAP).

Por otra parte, una opinión distinta señala que a raíz de la privatización, la empresa debe renunciar a tener acceso al apoyo financiero directo del gobierno para quedar sujeta a la disciplina impuesta por el mercado del control corporativo. (34)

#### 4.3. CONVERSION DEUDA - PARTICIPACION (SWAP) Y PRIVATIZACION

La necesidad de usar concertadamente las técnicas de conversión de la deuda y la privatización están aumentando conforme los países en desarrollo muestran una mayor disposición a emprender reformas y eliminar las restricciones a la inversión externa. (35)

(34) Richard Hemming y Ali Mansoor. op. cit. p. 76.

(35) Govindan Nair y Mark Franzer. "Conversión deuda - participación y privatización". En Perspectivas Económicas, Washington, 1987/1, pp. 11-17.

Países fuertemente endeudados como son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Filipinas y Venezuela, han puesto en vigor algún tipo de plan de conversión de su deuda y se espera que Colombia, República Dominicana, Jamaica y Uruguay adoptarán próximamente algún plan al respecto.

El volúmen total de las conversiones de la deuda en países en desarrollo se calculó en 5 millones de dólares al final de 1985. Este volúmen se incrementó casi 3 mil millones de dólares en 1986 y se espera que aumente aún más en 1987. (36)

Los beneficios de esta opción financiera son los siguientes:

- Al privatizar esas entidades mediante el cambio de su deuda externa por participar en la propiedad o por activos reales, las conversiones de la deuda pueden realizarse con repercusiones leves o nulas sobre la creación de la moneda o crédito.

- Esta transacción puede descargar al gobierno de los subsidios implícitos y explícitos que perpetúan la ineficiencia administrativa. A su vez, una entidad privatizada que funcione mejor puede ser fuente de mayores rentas para el fisco.

- El combinar la privatización con la conversión de deuda puede ayudar marginalmente a aligerar el ingreso

de capitales, aliviando al mismo tiempo la carga deudora y acrecentando el valor del activo de un país.

- Una extrategia que propicie la conversión de la deuda mediante la privatización acelerada, puede servir para impulsar el crecimiento económico de las naciones en desarrollo sumamente endeudadas; la adopción de reformas orientadas al mercado puede reforzar las iniciativas de privatización, minimizando a la vez la oposición política.

Por otra parte, para Steve H. Hanke (37) el único país que ha aprovechado con éxito es Chile, ya que desde su introducción en 1985 han constituido casi el 10% de la deuda atrasada chilena en bancos comerciales extranjeros.

Para que un programa de conversión de deuda (SWAP) funcione debe ofrecer un lote atractivo: el inversionista recibe excelentes oportunidades para diversificar su cartera, buenos valores de inversión y alto rendimiento.

## 5. OBSTACULOS Y ALTERNATIVAS EN LA PRIVATIZACION

Hemos analizado a la privatización en su "deber ser" hasta el momento, sin embargo, es necesario revizar a la privatización en su "ser" en lo que la práctica y en la experiencia realmente es. Pasamos a este segundo momento de la investigación.

Tanto los obstáculos como las alternativas previas

---

(37) Steve H. Hanke (coord), "La anatomía de una exitosa conversión de deuda por inversión (SWAP)", En Privatización y Desarrollo, Steve Hanke, México, Trillas, 1989, p. 159-166.

a la privatización, no son analizados a fondo por los apóstoles de la privatización, por lo que su reflexión aporta elementos de crítica y permite conocer en forma verdadera la naturaleza de este proceso de retracción estatal.

### 5.1. ARGUMENTOS NO IDEOLOGICOS PARA LA PRIVATIZACION

La mayor parte de la polémica en relación a la privatización de empresas públicas se plantea en términos ideológicos. Hay, sin embargo, cuatro argumentos en favor de la privatización y que procederemos a analizar. (38)

El primer argumento es que el Estado es inherentemente y por natura un mal administrador y que la eficiencia podría lograrse transfiriendo las empresas públicas a manos privadas. El segundo argumento se relaciona con los subsidios que deben ser transferidos a las empresas públicas y por ello han incrementado los déficit fiscales del Estado. El tercer argumento se refiere a la carga que significa la administración del sector público introduciendo un creciente número de empresas públicas. El último argumento se refiere a la incidencia directa de las empresas en el déficit fiscal.

Analicemos estos argumentos no en el plano teórico, sino en el contexto real en los que surge la privatización. Por lo que se refiere al primer argumento, hay que recordar que la ineficiencia de la empresa pública no es un axioma: es más bien el resultado de estructuras inadecuadas y errores pasados y en consecuencia pueden modificarse. No puede asegurarse, en sentido, estricto que la privatización

---

(38) Horacio Boneo. "Privatización: Ideología y praxis" en la antología editada por H. Boneo, Privatización del dicho al hecho, Buenos Aires, Ediciones el Cronista Comercial, 1985 p. 21 - 60.

necesariamente redundará en una mayor eficiencia. (39)

El segundo argumento - la incidencia de los aportes a las empresas públicas en el déficit fiscal - requiere de algunas calificaciones. Así, el déficit fiscal de las empresas públicas puede no deberse a la ineficiencia de su gestión, sino simplemente a la política de precios que les es impuesta desde el gobierno central. Asimismo, los déficit de las empresas públicas suelen concentrarse en unas pocas empresas o relacionarse con inversiones de alta envergadura, que no pueden ser complementados y financiados con ahorro interno o con los créditos disponibles.

El tercer argumento se refiere a las cargas que un grupo heterogéneo de empresas públicas introduce sobre la administración del Estado, tanto a nivel de las empresas como del gobierno central. Aunque el argumento tiene considerable peso en relación a la permanencia en el seno del Estado de numerosas empresas de pequeña y mediana dimensión. "Si bien puede discutirse que el Estado sea necesariamente un mal empresario, no hay muchas dudas de que es un mal tendero". (40)

El último argumento - la inyección de capital adicional necesario por parte de los adquirientes privados - es similarmente válido. Sin embargo, los adquirientes de las empresas públicas no estarán en condiciones de efectuar nuevos aportes después de haber cubierto los requerimientos financieros de la adquisición, en particular, en los países en vías de desarrollo.

---

(39) Ibid. p. 39.

(40) Ibid. p. 42.

En resumen, parecería que los principales argumentos no ideológicos en favor de la privatización son sólo parcialmente válidos y existen soluciones alternativas que no necesariamente permitan llegar a la privatización.

## 5.2. PROBLEMAS Y OBSTACULOS DE LA PRIVATIZACION

Dentro de algunos obstáculos estrictamente técnicos, en la privatización de los cuales uno de los peores parece ser la valuación de las acciones a venderse. En un contexto inflacionario ¿cuánto vale una compleja empresa pública en funcionamiento? Así, tanto el vendedor como los potenciales compradores tienen una idea muy aproximada (irreal) del valor real de la empresa.

Un segundo problema se refiere al impacto de la introducción del riesgo - y las diferentes percepciones del mismo - en el precio de la venta. El precio que el comprador potencial está dispuesto a pagar incluye necesariamente un descuento equivalente al riesgo involucrado en la operación. Asimismo, hay que considerar que una vez que se ha llevado a cabo la privatización, puede ser una política apoyada con entusiasmo por el gobierno, pero las operaciones específicas son la responsabilidad de funcionarios individuales, que pueden ser acusados de haber "regalado" la empresa. (41)

El tercer problema se relaciona con la inexistencia y/o la inadecuación de los mercados de capital en países en vías de desarrollo. Aún en los países industrializados, la privatización de las grandes empresas públicas no es una tarea fácil, (caso de la venta de British Telecom y Nippon Telephone and Telegraph).

---

(41) Ibid. p. 47.

Incluso, en los países en vías de desarrollo no suele existir el tipo de mercado financiero estable, en que los activos de largo plazo están en manos de instituciones de ahorro, compañías de seguros y fondos de pensión.

En suma, aún los apóstoles de la privatización, critican los esfuerzos del gobierno por considerarlos demasiado lejos. Es decir, parecería que cada caso específico de privatización implica fuertes costos políticos en el corto plazo y que los beneficios tienen todas las características inadecuadas desde el punto de vista de los políticos: los beneficios son indirectos y en consecuencia, no pueden ser "capturados" fácilmente por el gobierno; sólo existen después de una acumulación de casos y aún esos efectos son indirectos y a largo plazo. (42)

### 5.3. OBSTACULOS POLITICOS DE LA PRIVATIZACION

Uno de los obstáculos más frecuentes y decisivos son los relativos al aspecto político de la privatización, la lista de los opositores de la privatización en un país en desarrollo puede incluir: la mayor parte de intelectuales, los círculos militares, los sindicatos y los burócratas que temen que su imperio llegue a caerse.

Así el apoyo político interno para la privatización suele ser reducido. (43)

La oposición a la privatización suele provenir del

---

(42) Ibid. p. 50.

(43) Elliot Berg. "Privatización: Desarrollo de un enfoque - pragmático". En Perspectivas económicas, Washington D.C., - 1987. No. 4 p. 10.

movimiento laboral de los empleados públicos, que consideran una amenaza a sus empleos, con exceso de personal (burócratas) que verán reducido su poder de control y de ex-políticos y oficiales militares que integran las juntas directivas de muchas industrias estatales. "Para que la privatización tenga éxito deben crearse electorados en favor de la reforma, lo que significa que los trabajadores y los gerentes deben beneficiarse con la transformación de lo público a lo privado". (44)

Aunque existen otros problemas políticos, tales como: temor a perder el empleo por parte de los empleados públicos, problemas regulatorios, falta de financiamiento, entre otros, no cabe duda, que no conducir adecuadamente y políticamente la privatización, puede generar mayores problemas que aciertos. (45)

#### 5.4. OBSTACULOS JURIDICOS EN LA PRIVATIZACION

Es importante analizar a la privatización en todas sus dimensiones; una de estas y poca tratada es la de mirar a la privatización desde un punto de vista jurídico.

La privatización es más que un fenómeno técnico, económico, social o político; es fundamentalmente jurídico. (46) En realidad, los problemas jurídicos de la privatización

- 
- (44) Randall Fitzgerald. "La revolución de la privatización". En perspectivas económicas, Washington 1989, No. 2 p. 35-40.
- (45) Robert Poole. "Los obstáculos políticos a la privatización". En Privatización y Desarrollo, Steve H. Hanke, -- (coord), México, Trillas, 1989, p. 41-52.
- (46) Peter Thomas. "Las consideraciones jurídicas y tributarias de la privatización". En Privatización y Desarrollo, op. - cit. p. 90 - 102.

no se han tratado sistemáticamente. Así hay tantos problemas jurídicos como estrategias de privatización. El número de problemas se multiplica y su complejidad aumenta conforme se pase de un control local a un internacional.

Dentro de los temas jurídicos, en torno a la privatización se enumeran los siguientes:

- El derecho básico de privatizar. Antes de que se pueda llevar a cabo la privatización, hay que establecer la autoridad fundamental del Estado. En el caso mexicano, se establecen las "áreas estratégicas" que corresponden al dominio directo de la nación y las "áreas prioritarias" que pueden ser objeto de privatizarse.

- Las ventajas y las complicaciones de la soberanía. Uno de los principales factores que hace a la privatización jurídicamente poco usual es su naturaleza de transacción entre una entidad soberana a individuos humanos y corporativos. Un gobierno tiene inmunidad soberana a menos que renuncie a ésta.

- Restricciones contractuales con prestamistas internacionales. El carácter condicional de la ayuda económica por parte de las instituciones multilaterales de desarrollo o del Estado es siempre una consideración jurídica en la privatización.

- La reducción de las disputas. Una de las necesidades críticas ante la privatización, en particular en la venta y contratación de servicios públicos, es la de convencer a los participantes extranjeros de que resuelvan equitativamente sus quejas legítimas.

- Intereses laborales y de trabajo. La protección que recibe el trabajador del mundo, sea de un sindicato o no, es lo suficientemente fuerte para que sea siempre necesario revisar el estatuto jurídico de los empleados actuales y potenciales de un cuerpo afectado. "La fuerza de los empleados descontentos para impedir una acción de privatización es considerable". (47)

- Una de las razones principales de instrumentar la privatización es para eliminar los efectos de un monopolio gubernamental: es necesario dar los pasos para impedir la evolución de monopolios privados. Esto resulta esencial; porque en la mayoría de los países las leyes no favorecen los monopolios o restricciones comerciales.

- Consideraciones económicas. Con frecuencia los estudios jurídicos se incluyen en las consideraciones económicas y financieras, esto es significativo especialmente cuando se trate de un proyecto de privatización internacional.

Así, el elemento jurídico es un aspecto fundamental para llevar a cabo la privatización.

#### 5.5. ALTERNATIVAS PREVIAS A LA PRIVATIZACION

La venta de empresas públicas no es la única forma posible de privatizar la producción pública. Existen algunas alternativas, que una vez implementadas pueden tener mayores posibilidades que la misma venta directa. (48) En principio, distinguimos tres:

---

(47) Ibid., p. 93.

(48) Horacio Boneo. op. cit. p. 51 - 60.

La más obvia es la "privatización de la gerencia", en el sentido de lograr un mejor balance entre el comportamiento "público" y el "empresarial" de una firma estatal, que parece estar sesgado hacia el primer componente. Cabe agregar que en lo que se refiere al componente público, se ha hecho un uso excesivo de las empresas públicas como instrumento de políticas gubernamentales, dando como resultado el abuso instrumental de éstas en el sentido que el costo social de su uso superaba largamente los beneficios obtenidos. Asimismo sus precios han sido usados como instrumento a la privatización o para la redistribución del ingreso, pero sin contribuir mayormente a uno u otro objetivo, deteriorando la situación económica - financiera de la empresa.

La segunda alternativa a la privatización de las empresas públicas "enteras" es lo que podría denominarse "privatización periférica": es decir, la venta de ciertas partes de la empresa, manteniendo el núcleo productivo bajo la propiedad estatal. Sin embargo, este tipo de privatización puede incrementar el poder monopolístico de alguna empresa privada; inclusive, puede ser la razón por la cual la empresa pública encaró la "producción periférica" en su momento. En otro caso, el resultado puede ser el de un monopolio bilateral entre la empresa pública y un proveedor privado y no resulta fácil imaginar una situación con un mayor grado de corrupción.

Una tercera alternativa, que parece prometedora, es la privatización a través de acuerdos y convenios con socios provenientes del sector privado, tanto nacional como transnacionales. Esta solución no es demasiado fácil de implementar en relación a activos existentes, pero es una excelente estrategia para futuras expansiones, que de otra manera hubieran resultado imposible llevarlas a cabo exclusivamente por el sector público.

Una alternativa más radical es la propuesta por A. Walravens, (49) que señala: "...Proponemos la socialización de la organización gubernamental mediante el fortalecimiento de las empresas y servicios estatales, como alternativa a la privatización. Esto podría efectuarse al reestructurar empresas y servicios, convirtiéndolos en organizaciones de autogestión que cumplan plenamente con los requerimientos sociales. En este contexto la privatización debe pasar de la posición de premisa en política a la de instrumento de utilidad limitada al configurar ésta independencia". (50)

Así, la socialización permitiría no agrandar al sector privado a costa del público, sino transformar al gobierno en un "sector público" en el sentido más real del término, la cuestión más importante no es si el gobierno o los organismos privados deben prestar un servicio, sino cual es la mejor forma para que los servicios y las empresas estatales cumplan con los requerimientos y controles estatales.

En suma, el gobierno deberá considerar para que puede actuar con eficiencia:

A) Lograr una coherente solución de casos de empresas públicas, en los que es adecuada su intervención separando aquellas "desapariciones" necesarias e inevitables: B) desarrollar la capacidad de reacondicionar las empresas en crisis: C) estructurar mecanismos más efectivos para la venta de las empresas medianas y pequeñas en forma rápida y eficiente.

---

(49) A. Walravens. "La privatización: Formas y alternativas". En Empresa Pública, México, CIDE, 1986, Vol. 2, No. 1, p. 79-104.

(50) Ibid. p. 99.

Es decir, un aparato de empresas públicas funcionando en forma más eficiente y más adecuada a las necesidades de la sociedad también requerirá un gobierno central diferente, ajustado a la nueva institución y reglas del juego. (51)

#### 5.6. CONSECUENCIAS DE LA PRIVATIZACION

De acuerdo a un estudio realizado por A. Walravens (52) de algunas empresas públicas privatizadas en países desarrollados el autor identifica tres clases de consecuencias:

A) Las consecuencias relativas al personal y la calidad de la mano de obra en particular.

B) Consecuencias para la organización gubernamental.

C) Consecuencias sociales.

Por lo que corresponde a las consecuencias del personal, estas empeoraron considerablemente después de la privatización real. Esto se refiere a la posición jurídica como a las condiciones laborales. Una segunda causa se encuentra en la racionalización laboral o "taylorización" de las actividades en la empresa donde se realiza una separación entre el control y la ejecución del trabajo. Asimismo, se aprecian una modificación fundamental de las relaciones laborales como resultado de combinar la racionalización y la contratación. La reglamentación de nóminas y la gran cantidad de ayuda temporal en particulares, son un enorme obstáculo para garantizar

---

(51) Horacio Boneo. op. cit. p. 59.

(52) A. Walravens. op. cit. p. 97 - 99.

los intereses de los trabajadores. Y la última causa es la tecnocratización de la política gubernamental, empeora aún más la posición de los trabajadores. Esta política se caracteriza por un enfoque a la privatización basado exclusivamente en planteamientos financieros y económicos; los problemas sociales se reducen a problemas de aritmética.

En lo relativo a las consecuencias para la organización gubernamental un aspecto importante es la reestructuración del gobierno vía la privatización. Esta presenta una serie de riesgos y peligros, como el de recompensar la mala administración y restar motivaciones al personal gubernamental. Pareciera que el gobierno ha dejado pasar por alto un hecho que ha sido perfectamente obvio para el sector privado durante largo tiempo: la conveniencia y la necesidad de que los trabajadores participen en los cambios de principio a fin.

Cuando abordamos las consecuencias sociales, el primer hecho que sale a la vista es que la privatización tiende a encontrar ciertos sectores que surgen del proceso de privatización la empresa estatal privatizada tiene a menudo un monopolio sobre la demanda lo que hizo que algunas campañas privadas dependieran totalmente de los pedidos del gobierno. Así "en la superficie" vemos la formación de monopolios privados y "bajo la superficie" el aumento de un mercado gris de empresas pequeñas que operan al borde de la ilegalidad. "La privatización tiene una falla fundamental: la escisión básica del gobierno y la sociedad". (53)

---

(53) Ibid. p. 98.

## 5.7. LA PRIVATIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

La forma práctica que adopta la privatización son los servicios públicos en particular áreas en que tradicionalmente se considera que el sector privado puede intervenir "eficientemente" y algunas como de soberanía nacional (defensa nacional, seguridad pública, etc,) en los Estados Unidos. Al respecto, un tema tan vasto solo será analizado en forma general para dar una idea cercana de la privatización a nivel mundial.

La bibliografía es muy vasta (54), por lo cual sólo seguiremos una línea de análisis.

Existen áreas de servicios públicos donde se ha concentrado la privatización y son: educación, salud, generación de electricidad, telecomunicaciones y agua potable.

- Educación. Aunque la idea de que la educación debe ser "gratuita", tiene sus orígenes relativamente recientes. En Europa y Norteamérica se estableció en el siglo XIX y en el siglo XX en países de Africa, Asia y América Latina. El financiamiento educativo en la actualidad, presenta serios problemas pero la mejor solución no necesariamente debe ser que el Estado pueda proveer servicios "gratuitos". Las empre-

---

(54) Gabriel Roth . "The Private Provision of Public Services - in Developing Countries". Word Bank, Oxford University Press, 1987, pp. 1 - 270; existe una traducción en español, Gabriel Roth. "La Privatización de los servicios públicos". En Steve H. Hanke (coord) "Privatización y desarrollo", México, Trillas, 1989, pp. 129 - 139; "Privatisation & competition" edited by cento Veljanovski, Institute of Economic Affairs, London, 1989, pp. 79 - 224. E.S. Savas. "La privatización: La clave para un gobierno mejor", México Gernika, pp. 101 - 342.

sas privadas pueden proporcionar servicios de educación incluso cuando el financiamiento tenga la forma de donadores o préstamos del gobierno.

- Salud. La medicina tradicional se practica ampliamente en Asia, Africa y América Latina y la gran mayoría de los proveedores cobran honorarios. Este es un signo evidente de que los servicios de salud deben salir del sector público. Algunos problemas importantes son la organización del seguro de salud y la integración de los sectores modernos y tradicionales. En la India se apoya a través de la escuela de medicina del gobierno; en Ghana hay programas gubernamentales que dan preparación moderna a parteras tradicionales, quienes con sus conocimientos pueden cobrar más. Bajo el National Health Service del Reino Unido, los individuos tienen la libertad de escoger a su médico y estos reciben pagos predeterminados de fondos públicos por cada persona de su lista.

- Electricidad. Uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de la generación de electricidad en los países en vías de desarrollo es la creencia de que se debe tratar a la industria como un monopolio natural y que la fuerza eléctrica la debe proveer al sector público. En Costa Rica, Argentina y Chile son privadas.

- Telecomunicaciones. Los gobiernos de los países en vías de desarrollo consideran que las necesidades apremiantes como los alimentos, transportes, energéticos, salud, y además deben recibir prioridad. Mientras que las telecomunicaciones, como los teléfonos son poco esenciales y principalmente de lujo, tendrán escasa preferencia las inversiones en el sector telecomunicaciones. Este sector es uno de los más privatizables, ejemplo como la British Telecom en Inglaterra, NTT en Japón, y Teléfonos de México, son de las ventas de empresas

públicas de mayor magnitud financiera en el mundo.

- Agua Potable. En este aspecto existen experiencias en varios países en desarrollo. Los pozos entubados por firmas privadas ha tenido bastante éxito en zonas rurales como el Valle Indus de Pakistán. En Bangladesh se desarrolló un pozo entubado con bambú, que es tan barato que se pueden instalar más de uno en el mismo terreno. En Kenia se ha dado un paso a la privatización en el suministro de agua otorgando derechos de propiedad.

- Transporte. En ese sentido, hay algunos ejemplos del sector transporte. El gobierno mexicano, al no querer seguir pagando los déficit del puerto de Tampico, los entregó a los trabajadores. Bajo su dirección aumentó marcadamente la eficiencia, pero en 1985, Tampico y Altamira volvió al sector público. Hoy, firmas privadas mantienen las carreteras por contrato en países tan diferentes como Brasil, Nigeria y Yugoslavia. Los ejemplos se multiplican; en Buenos Aires, Calcuta, Sir Lanka y Nueva Jersey.

Para A. S. Savas (55) existen en general, dos ámbitos generales de privatización: servicios físicos y comerciales y servicios de protección y humanos. Enumeraremos las áreas más específicas de cada uno estos ámbitos.

Privatización en los servicios físicos y comerciales.

- Recolección de residuos (basura) y eliminación de residuos.

---

(55) A.S. Savas. op. cit. p. 182 - 343.

- Servicios viales (Barrido de calles, repavimentación de calles, construcción, y mantenimiento de caminos, patrullas de inspección vial, calles, alumbrado público y mantenimiento de las señales de tránsito).

- Transporte (Autobuses urbanos, trenes, aerolíneas, control de tráfico aéreo, servicio de guardias costeras y transporte especial).

- Suministro y tratamiento del agua (Suministro de agua y tratamiento de aguas negras).

- Energía eléctrica.

- Comunicaciones (servicio postal).

- Telecomunicaciones.

- Servicio de ordenanzas (Mantenimiento de árboles y de prados).

- Aseguramiento de depósitos bancarios. Banca y provisión de dinero.

Privatización en los servicios de protección y humanos.

- Seguridad pública (policía, prisiones).

- Defensa nacional (pertrechos militares, mantenimiento de barcos y apoyo a bases militares).

- Atención médica (hospitales generales, hospitales de la administración de veteranos, hospitales militares, servi-

cios de ambulancias, asilos, administración de seguros médicos, medicare, planeación familiar, vivienda y desarrollo urbano, reglamentos habitacionales).

- Servicios sociales (Guarderías, seguridad social, solución de pleitos y asistencia legal).

- Educación (recreación y esparcimiento, canchas y estadios deportivos, centros de convenciones).

No obstante, el amplio abanico de posibilidades de la privatización, es posible que las formas más dolorosas para implementar el manejo privado de servicios públicos en los países en vías de desarrollo sea desregular, (no vender las empresas) para permitir así la operación privada de servicios competitivos y el sector público siga manejando las operaciones bajo control, con la expectativa de que la competencia las mejore o facilite su terminación. (56)

## 6. LA PRIVATIZACION EN LOS PAISES DESARROLLADOS

El tema de la privatización en los países desarrollados dentro de la literatura que nos ocupa es muy vasta y por ello mismo diversa. (57). Presentamos, en forma esquemática

(56) Gabriel Roth. op. cit. pag. 139.

(57) Berg Elliot y Mary Shirley. Divestiture in Developing Countries, Washington D.C., Work Bank, 1987; Horacio Boneo. Privatización: Del dicho al hecho, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1985 pp. 293-333; Paul Cook y Patrick Kirk. Privatization in less develop countries, Wheatshoaf Books, Great Britain, 1988, pp. 68-90; Sheila Kamerman y Alfred Kahn. Privatization and Welfare State, Princeton University Press, E. U. pp. 157-179; Jorge Ruiz Dueñas. Empresa Pública. Elementos para el examen comparado. México, F.C.E. y SEMIP., 1988, pp. 359-382.; Alejandro-Valenzuela del Río. Proceso de privatización; Reflexiones y experiencias. Banco de México, 1988. pp. 1-19; Steve H. Hanke. Privatización y Desarrollo. México, Trillas, 1991 pp. 174-191.

los aspectos más relevantes de cada país sin profundizar las características de cada uno, ya que ello nos desviaría de nuestros objetivos de la investigación.

Gran Bretaña. El proceso de privatización inglés se puso en marcha en 1979 cuando se vendió el 5% de las acciones de la British Petroleum. Dos años después se realizó el más grande ejemplo de privatización en el mundo (hasta ese momento) con la venta mayoritaria de acciones de la British Aerospace. En 1984 se realiza la venta del 50.2% de las acciones de la British Telecom, una de las más grandes empresas en telecomunicaciones en el mundo. Para finales de 1986, 13 de las empresas más importantes y varias subsidiarias de compañías nacionalizadas se habían privatizado, representando el 25% del sector industrial estatal implicando la transferencia de 500,000 empleos al sector privado.

Japón. El programa de privatización japonés contempla a las 3 empresas más importantes del sector industrial y de servicios, las que en 1986 empleaban en su conjunto a más de 800,000 empleados. Esta es la compañía nacional de telecomunicaciones (Nippon Telegraph and Telephone), la Compañía Ferroviaria Nacional (Japón National Railways) y el monopolio de producción y de distribución de tabaco (Japan Tobacco).

República Federal Alemana. Con la llegada del canciller Kohl se lanzó un programa de privatización parcial que buscaba reducir la participación directa del Estado en 15 empresas de las 101 más importantes que posee. Así, en mayo de 1983 se puso a la venta el 13.7% del grupo VERBA, especializado en productos energéticos; ya en 1961, se optó por poner a la venta una pequeña parte de Volkswagen, en términos preferenciales a los empleados de la empresa. A pesar de este programa, las ventas parciales de empresas como Lufthansa

(sector aéreo), V.I.A.G. (sector químico y aluminio) y Deutsche Pfandtsiefsanstalt (sector bancario) en un futuro próximo, en ningún caso el Estado dejará de poseer el 50% del capital.

Francia. El proceso de privatización francés se puso en marcha al colocar en la venta a la empresa industrial Saint Gobain en Noviembre de 1986. Para julio de 1987 ya se habían privatizado totalmente a 11 grupos industriales y financieros por un monto aproximado de 93.5 miles de millones de francos, implicando que 500,000 empleados dejarán el sector público para integrarse al privado. En esta forma se logró privatizar en un tiempo récord a más de una tercera parte de las empresas públicas que estaban programadas para privatizarse en el período 1986-1991.

Italia. Hay iniciativas para contrarrestar las pérdidas anuales de miles de millones de dólares en las compañías IRI propiedad del Estado, que posee Alfa Romero, mediante la subasta de divisiones del IRI. Además, en Junio de 1985 el gobierno italiano vendió subasta la Sirti, una compañía de telecomunicaciones rentable que en ese entonces ganaba más de 500 millones de dólares en menos de un año; el gobierno vendió 20% de las acciones de su compañía de aviación. Como Gran Bretaña, Italia ha abierto sus mercados financieros: Consob, la bolsa de valores italiana, demanda que las compañías registradas vendan un mínimo del 25% de sus acciones al público como condición para recibir cotización en la bolsa de valores.

Canadá. Este país ha reducido las acciones del Estado en algunas de sus corporaciones Crown y las han vendido al sector privado; el conglomerado Canadá Development Corporation es casi propiedad de particulares. En el último año las ventas del gobierno han incluido a la Canadair Limited (Empresa fabricante de aviones), algunas minas, dos compañías de desarrollo

de transporte y una de aviación.

## 7. LA PRIVATIZACION EN LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

Aunque en forma breve, se analizaran los casos de América Latina, Asia y Africa en materia de privatización. (58)

En América Latina los procesos de privatización que más sobresalen son los de los países de Chile, Argentina, Brasil y México. En Chile, el gobierno militar siempre abogó por la privatización; hace unos diez años vendió la mayoría de las empresas estatales al sector privado y privatizó además el sistema de educación pública. Ello arrojó resultados positivos y negativos; muchas empresas quebraron y el gobierno tuvo que rescatarlas. Sin embargo, el experimento fortaleció al sector privado y llevó a establecer fondos de pensión al lado del fondo estatal existente.

En Argentina, de 1976 a 1986 fueron liquidadas 120 empresas administrativas por el Estado y se vendieron participaciones accionarias en 212 empresas. Sin embargo, todas esas

---

(58) Marcela Torres, Edgar Ortiz, y Ana Loreto., La Privatización en los países en vías de desarrollo mimeo; Cowan L. Gray, "Panorama General de la Privatización". En Privatización y Desarrollo. Steve Hanke, México, Trillas, -1989. pp. 18-25; John Waterbory. "Contexto político de las reformas del sector público y la privatización en Egipto, la India, México, y Turquía" y Ben Ross Schneider, "La política de la Privatización en Brasil y México". En Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración de la Administración Pública en América Latina, México, INAP, 1989 pp. 131-150.

empresas eran relativamente pequeñas. Aún más, hacia 1985 todavía había 168 casos de participación minoritaria del Estado, a través del Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro. Se puede adelantar la privatización de Aerolíneas Argentinas, un canal de Televisión de Buenos Aires y la Compañía de Telecomunicaciones ENTEL.

En Brasil, en 1983 se vendieron 14 empresas estatales, se liquidaron 50, se fusionaron 3 y 4 fueron transferidas a los gobiernos locales y estatales. En 1985 se añade al planteamiento anterior la venta de acciones de grandes corporaciones nacionales, pero reteniendo el control de las mismas. Este es el caso de Petrobras, se vendieron 5 millones de acciones equivalentes al 20% del patrimonio. Finalmente, en Marzo de 1988 se expidió el decreto en que se permite la participación del capital extranjero a las empresas de energía eléctrica y de infraestructura básica.

En México, se han privatizado de diciembre de 1982 a abril de 1991, 822 empresas públicas. Por último, Honduras, Bélice y Jamaica han emprendido notables programas de privatización en los últimos dos años. Aplicaron diversos programas de ventas de empresas estatales y arreglos de contratación en una amplia gama de sectores industriales y de servicios.

En Asia, los países de Malasia, Tailandia, Bangladesh, Turquía e India, son ejemplos de privatización en gran escala. Malasia se ha interesado por la privatización, debido a los ejemplos de Singapur y Honk Kong y debido al interés de su primer ministro.

El gobierno vendió una participación minoritaria del Malaysian Airlines System y espera vender el control mayoritario para 1988.

Después de restaurar la flota de la Malaysian International Shipping Company, el gobierno la privatizó parcialmente a fines de 1986, y vendió las instalaciones del puerto Klang al sector privado. Un proyecto más ambicioso es la propuesta del sistema nacional de telecomunicaciones, conforme al ejemplo Británico.

Tailandia planea privatizar su sistema de telecomunicaciones y sus sistemas ferroviarios y de transporte municipal, pero aún quedan por concretarse. El gobierno ha decidido limitar su participación en el sector petrolero; está en consideración elaborar un plan de privatización.

Bangladesh ha dado un importante paso para regresar al sector privado los monopolios de yute que se nacionalizaron hace 10 años. El gobierno ha vendido más de 400 empresas del sector público, como periódicos, una flota de pesca, plantas de procesamiento de alimentos, productos químicos y el 8% de la corporación estatal de ingeniería y acero. Además, vendió cuatro de los seis bancos comerciales nacionalizados.

En Turquía se han vendido 50 empresas importantes, entre las que se incluyen la línea Aérea de Turquía, el Puente de Fósforo, la Presa Hidroeléctrica (la cuarta más grande del mundo).

En la India, el proceso de privatización tiene otros matices. Entre estas medidas destacan algunas de desregulación y liberalización de mercados, ha relajado los controles monopólicos, disminuido las restricciones a las importaciones y fortalecido el control de la empresa estatal.

Por lo que respecta al Africa, algunos casos como el de Togo y Ghana son importantes mencionar. En Africa occi-

dental, Togo ha dado los pasos más firmes hacia la privatización. Bajo la dirección del ministro de empresas públicas, se han puesto a la venta las 58 dependencias del sector público. Entre ellas, se vendió el primero de la compañía estatal de acero; y luego una empresa privada estadounidense rentó la unidad estatal de refinamiento y almacenaje de petróleo.

Por último, en Ghana una Comisión Especial analiza la viabilidad de algunas alternativas de privatización, tomando como referencia un estudio realizado por el Banco Mundial sobre la empresa pública en Ghana.

## CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de la presente investigación, se presentaron un conjunto de tendencias específicas que se consolidan para configurarse como conclusiones. Estas sirven como líneas de reflexión y análisis del objeto de estudio, que permiten determinar el proceso de privatización, sus tendencias y futuro previsible, así como las repercusiones que tiene en el papel histórico del Estado (Estado de Bienestar a Estado Neoliberal).

Por lo que se refiere al Estado Benefactor, existen diversas corrientes que atacan y cuestionan sus alcances sociales. Por otra parte aquellos que lo defienden señalan los beneficios que se alcanzaron cuando se encontraba en pleno auge (educación, salud, vivienda, prestaciones de servicios, etc.). De tal manera, que es necesario conceptualizar al Estado de Bienestar para plantear su muerte, o reestructuración.

Si entendemos por Estado Benefactor al conjunto de políticas que permiten la expansión del gasto público, propiciando una importante intervención estatal, vía directa con empresas públicas e indirecta con subsidios y apoyo gubernamentales, entonces el Estado de Bienestar (Welfare State) ha muerto.

Si por otra parte, conceptualizamos al Estado Benefactor como el conjunto de instituciones de bienestar social en materia de salud, educación, viviendas, servicios sociales y otros, que permiten otorgar bienes y servicios a la población estamos entonces ante la presencia de un desmantelamiento

gradual de dicho Estado, que paralelamente ha significado la reestructuración de las instituciones de bienestar social

En realidad, el Estado de Bienestar es un excelente y eficaz mecanismo para manejar y controlar algunos problemas socioeconómicos y políticos de las sociedades capitalistas, pero no resuelve todos estos problemas incluso, los que puede resolver favorablemente a través de las instituciones de bienestar social, ya no son los más apremiantes y dominantes en el proceso de globalización mundial.

El Estado de Bienestar ha podido resolver el problema de la estabilización de la economía. Sin embargo, ha interferido en el nuevo proceso de acumulación de capital y en la dicotomía producción/explotación que se convirtió en una necesidad apremiante desde la década de los setenta. El Estado Benefactor, ha operado bajo la falsa suposición de que los problemas que es capaz de resolver son los únicos problemas de la economía capitalista. Esta confianza equivocada pasa ahora por el doloroso proceso político y económico de rectificación y desaprobación.

Sin embargo, el Estado Benefactor es diametralmente opuesto en los países desarrolladas que en las naciones subdesarrolladas. Este rasgo es fundamental para entender el surgimiento del Estado de Bienestar en su modalidades de la socialdemocracia en Europa y el populismo en América Latina.

En los países latinoamericanos el mercado ha sido incapaz de resolver problemas estructurales como el de la distribución de la riqueza; la iniciativa privada no ha creado sistemas de salud para atender a las clases populares; tampoco

hizo nada para asegurar la vivienda a los sectores de menores ingresos; su contribución a la capacitación de la fuerza de trabajo ha sido casi insignificante. Por el contrario, acentúo las tendencias hacia la desigualdad social al promover extraordinarias disparidades en la distribución del ingreso. Asimismo, la iniciativa privada demostró ser demasiado conservadora ante el avance democrático de nuestras sociedades.

Por todo lo anterior, necesitamos al Estado de Bienestar ya que ante el agravamiento de las condiciones sociales imperantes en América latina nos garantiza no sólo la cobertura aunque sea parcial e insuficiente - de necesidades humanas básicas, sino la consolidación de las transiciones democráticas en nuestros países.

Ello demuestra que el Estado Benefactor, ya sea reestructurado o desmantelado en sus funciones bienestaristas es producto de un proceso histórico que garantiza las condiciones mínimas de bienestar y que en nuestros países permite fortalecer la democracia en América Latina.

Contrariamente a lo que pareciera, el Estado de Bienestar ha sido en nuestros países la "mano invisible" que ha permitido regular y al mismo tiempo reducir la naturaleza imperfecta del mercado, sin su intervención el grado de crecimiento económico y de desarrollo social no hubiera sido posible.

Por lo que se refiere al ataque del neoliberalismo ante la intervención estatal y la tesis de que está debe ser evaluada fundamentalmente con criterios de mercado. Es importante destacar que el criterio puro de la eficiencia económica, explica muy poco de la historia y de los motivos

de la intervención gubernamental. En los hechos, han sido razones sociales o políticas más que cálculos de productividad, las que han determinado y siguen estableciendo la presencia del Estado en la esfera económica. El asegurar los derechos individuales y sociales, la protección de la vida humana, la corrección de tendencias distributivas, la oferta de bienes públicos o simplemente cancelar fisuras en la sociedad civil, han sido otros tantos objetivos fundamentales del intervencionismo estatal.

No obstante, las ventajas que representa el Estado Benefactor para los países de América Latina, durante su auge se cometieron abusos en su naturaleza tales como: excesivo endeudamiento externo, un alto gasto público, un conjunto ampliado de subsidios e incentivos fiscales, empresas públicas deficitarias y poco eficientes, llevaron al Estado de Bienestar a su límite, ya que la crisis económica no permitía los "excesos" alcanzados en la década de los setenta.

El surgimiento del Estado Neoliberal, como el nuevo paradigma en la presente década se debe fundamentalmente a dos aspectos básicos entre otros; en primer lugar, a la debilidad del propio Estado de Bienestar y a los límites de su naturaleza capitalista y en segundo lugar, a el cambio de prioridad para atender necesidades sociales y de bienestar, a los nuevos patrones de acumulación de capital y a las necesidades del mercado económico y de la globalización mundial.

La década perdida fue la coyuntura económico-político social y administrativa, propicia para el surgimiento de las teorías conservadoras y el neoliberalismo. El apoyo de las grandes instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, obligaron a los países latinoamericanos ha seguir la ruta neoliberal. Sin embargo,

esté no pudo florecer en forma inmediata y pura, ya que las grandes desigualdades sociales requerían de un piso social básico que las legitimará y que al mismo tiempo, las hiciera más fácil de implementarlas. Surge en nuestros países, un neoliberalismo sui generis que aplica privatización, regulación, apertura económica, liberalismo, flexibilidad laboral, globalización en bloques económicos (en México el tratado de Libre Comercio) y al mismo tiempo, programas de bienestar social ambiciosos como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que confirman la necesidad impostergable de aplicar políticas neoliberales con medidas de bienestar social.

La fase de transición del desmantelamiento y reestructuración del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal, sólo fué posible con el apoyo de las instituciones bienestaristas, de otra manera este proceso no hubiera sido posible en tan corto tiempo y con una estabilidad social aparente.

Por otra parte, dentro del programa neoliberal la reducción de los déficits fiscales aparece en el centro de los políticos de estabilización, mientras que la liberalización del comercio exterior y de la inversión extranjera forman parte del meollo de la reforma estructural. En consecuencia, la privatización es vista como la estrategia no sólo para suprimir gastos, sino de allegarse recursos adicionales mediante la venta de activos con que ajustar las cuentas públicas.

La privatización se establece en esta perspectiva, como la estrategia neoliberal para transitar del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal. Constituye uno de sus principales instrumentos para consolidar el nuevo paradigma económico en los países de América Latina.

En suma, la privatización adquiere un carácter definitivo y fundamental que apunta en las siguientes tendencias a saber:

A) Se convierte en el instrumento "natural" para adelgazar el tamaño del Estado;

B) Contribuye enormemente en el cambio del patrón de la acumulación del capital, que requiere mayores mercados, inversiones, empresas, actividades y todo aquello que privilegie lo privado de lo público;

C) Privilegia la eficiencia privada mediante indicadores de ganancia y rentabilidad, para dejar en forma complementaria o subsidiaria otros indicadores como los sociales, políticos y administrativos;

D) Propicia la extinción o muerte del Estado Empresario, es decir, ha transformado el rol histórico que tenía el Estado interventor a un Estado regulador;

E) Como producto de lo anterior, la privatización ha contribuido a cambiar el papel del motor del desarrollo nacional del Estado al mercado y sus agentes económicos;

F) Ha intensificado el desmantelamiento y reestructuración del Estado de Bienestar;

G) Ha contribuido a la disminución de las finalidades de las empresas públicas, reduciendo su ámbito de acción y competencia, de su naturaleza e incluso de su permanencia en la economía, al otorgarle un carácter suplementario y de poco alcance;

H) Paralelamente al punto anterior, sólo empresas públicas estratégicas, de un amplio carácter nacional y que corresponden a la Rectoría del Estado, podrán permanecer bajo su dominio;

I) Ha acelerado el surgimiento del Estado Neoliberal en forma intensa y en tan corto tiempo, prácticamente ha transferido la riqueza nacional de varias décadas de desarrollo.

En síntesis no creemos que debe defenderse apriori la privatización o en caso contrario, atacarla a ultranza. Se requiere de un análisis razonado y serio, de cada caso de privatización, de la evolución de lo esperado y lo realizado en una visión de conjunto global. Anteponer criterios de valoración a la privatización resulta ideológico y poco creíble. Desmitificar su naturaleza, quitarle el velo de panacea y situar sus alcances, límites y obstáculos contribuyen al quehacer científico de la Administración Pública. Ese ha sido mi propósito en esta investigación y espero haberlo cumplido en lo sustancial y orgánico.

## BIBLIOGRAFIA

## A

1. Almada Carlos F. "Rendimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina". En Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, INAP, noviembre de 1989, pp. 17 - 21.
2. Altaver Elmer. "¿Reestructuración o Desmantelamiento del Estado Social?". En Estudios Políticos, México, UNAM Nueva Epoca, vol. 5, julio - diciembre 1986, No. 3 - 4, pp. 42 - 48.
3. Andrieu Pedro E. "La modernización del Sector Público en América Latina y el Caribe. El rol de la cooperación técnica internacional". En Memoria del Seminario Internacional, op. cit. pp. 11 - 17.
4. Luis Angeles (coord). Reforma del Estado: las razones y los argumentos. México, PRI - IEPES. 1990.
5. Arguedes Sol. El Estado Benefactor ¿fenómeno cíclico?. México, Ed. Mundo, 1990.  
  
- La Socialdemocracia en Crisis. Tesis para obtener la maestría de historia. México, Colegio de México, 1983.
6. Aylen Jonathan. "Privatización en Países en Desarrollo". En Perspectivas Económicas, Washington D.C., No. 1, 1987, pp. 68 - 73.

## B

7. Bailey John y Ortíz Edgar. Gobierno e Iniciativa Privada en México. Agenda de investigaciones e implicaciones para la empresa pública. Mimeo, México.
8. Berg Elliot. "Privatización: Desarrollo de un Enfoque Pragmático". En Perspectivas Económicas, Washington D.C., No. 4, 1987, pp. 6 - 11.
9. Berg Elliot and Shirley M. Marly. Divestiture In Developing Countries. Washington D.C., The World Bank, dicusion papers, No. 11, june 1987.
10. Boneo Horacio. Privatización: Del Dicho al Hecho. Buenos Aires, el Cronista Comercial, 1985.
11. Boron A. Atilio. "Estado Asistencialista, Neoliberalismo y Democracia en América Latina". En Memoria Del Seminario Internacional, op. cit. pp. 33-34.
12. Bouzas Roberto "América Latina en la Economía Internacional: Los desafíos de una década pérdida". En Luciano Tomassini et al, Relaciones Internacionales, tendencias y desafíos, Pensamiento Iberoamericano, España, No. 13, enero - junio 1988.

## C

13. Cabo de Martín Carlos. La crisis del Estado Social. España, Promoción Publicaciones Universitarias, 1986.
14. Camacho Solis Manuel. "Estatismo o Privatización". En Nexos, México, No. 156, diciembre 1990, pp. 73 - 75.

15. Cardona Rokael. "Tamaño y Redimensionamiento del Aparato Estatal en Centroamérica". En Memoria del Seminario Internacional, op. cit. pp. 151 - 155.
16. Carmona Fernando. "¿A quién beneficia el Estado neoliberal mexicano?". En Estrategia, México, No. 92, marzo-abril 1990, pp. 77 - 91.
17. Casar María Amparo y Pérez Wilson. "El Estado Empresario ¿agotamiento o renovación?". México, Siglo XXI, 1988.
18. Centro Veljanovski. "Privatisation and Competition". Great Britain, Institute of Economics Affairs, 1989.
19. Cook Paul and Kirkpatric Colin. "Privatisation in less Developed Countries". Great Britain, Wheat Sheaf Books, 1988.
20. Crozier Michel. Estado Modesto, Estado Moderno. México, F.C.E., 1989.

- "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad: Obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado Moderno". En Memoria del Seminario Internacional, op. cit. pp. 27-32.

## F

21. Farfán Guillermo. "Capital, Trabajo y Estado del Bienestar en el capitalismo avanzado". En testimonios de la crisis, No. 2., La crisis del Estado del Bienestar, México, Siglo XXI: UNAM, 1988, pp. 15 - 20.

22. Fitzgerald Randall. "La Revolución de la Privatización". En Perspectivas Económicas, Washington D.C., No. 4/87 pp. 35 - 40.
23. Foro Económico. El Proceso de Privatización. Bolivia, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1990.
24. Foley Alejandro. Experimentos Neoliberales en América Latina. México, F.C.E.

## G

25. Garza de la Torre Enrique. "Paraestatales y Corporativismo". En El Cotidiano, México, UNAM, No. 26, marzo - abril 1989, pp. 3 - 12.
  - Ascenso y crisis del Estado Social Autoritario. México, Colegio de México, 1988.
26. Guerrero Omar. El Estado y la administración pública en México. México, INAP, 1989.
  - "Privatización de la administración pública". En Revista Internacional de Ciencias Administrativas, España, INAP, Vol. 57, No. 1, marzo 1990, pp. 221 - 241.
  - "El Estado majestuoso ante la privatización". En La Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, No. 3, julio de 1990, pp. 145 - 167.
  - "Modernización del Estado Mexicano". En Cuadernos Universitarios, Baja California Sur, Universidad Autónoma de Baja California Sur, No. 4, mayo 1990, pp. 11 - 20.

## H

27. Hanke H. Steve. Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989.
28. Hemming Richard y Mansor M. Ali. "Privatización y Eficiencia". En Perspectivas Económicas, Washington D.C., No. 1, 1987, pp. 74 - 77.
- Privatisation and Public Enterprises. Washington D.C., Monetary Fond, Occasional Paper, No. 56, January 1988.
29. Ibarra David. "El Estado y el mercado". En Nexos, México, No. 158, febrero 1991, pp. 49 - 51.
- Privatización y otras expresiones de los acomodos de poder entre Estado y Mercado en América Latina. México, UNAM, 1990.
30. Israel Arturo. "El cambiante rol del Estado: dimensiones institucionales". En Memoria del Seminario Internacional, op. cit. pp. 203 - 212.
31. Junquera González Juan. "La función pública en la Europa de los doce". Alcalá de Henares, 1986.
32. Kamerman Sheila B. and Kahn Alfred J. Privatization and the Welfare State. United Kingdon Princeton University Press, 1989.
33. Kanot Alexander. "La desincorporación de las empresas del Estado". En Momento Económico, No. 41 - 42, octubre - noviembre 1988, pp. 26 - 28.

34. Kay John, Mayer Colin and Trompson David. Privatization and Regulation. Great Britain, Clarendon Press, Oxford, 1989.
35. Kilksberg Bernardo. ¿Cómo transformar el Estado?. México, F.C.E., 1990.
36. King Desmond S. The New Right and Political Chance. Paper Prepared for Presentation the annual meeting of the Mexican National association of Political Science and Public Admon., annual meeting 5- 7 september, México city, 1990.

## L

37. Labra M. Armando. "Reflexiones sobre el liberalismo social mexicano". En el suplemento de la Jornada (aniversario), México, martes de septiembre de 1992, pp. I-VII.
38. Laynez Javier. "Los programas de redimensionamiento del Estado ¿un retorno al Estado mínimo?. En Memoria del Seminario Internacional, op. cit. pp. 127 - 131.
39. Leal Felipe Juan. Populismo y revolución. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios, No. 75, 1984.
40. Luhmann Niklas. "El Estado del Bienestar, un problema teórico y práctico". En Estudios Políticos, México, UNAM, No. 3 - 4, nueva época, Vol. julio - diciembre 1986, pp. 49 - 52.

## M

41. Meyer Lorenzo. "Los límites del Neoliberalismo". En Nexos, México, No. 163, julio 1991, pp. 25 - 34.

## N

42. Nair Gouindan y Fraizer Mark. "Conversión deuda participación y privatización". En Perspectivas Económicas, Washington D.C., No. 1, 1987, pp. 12 - 17.
43. Nozick Robert. Anarquía, Estado y Utopía. México, F.C.E., 1988.

## O

44. Offe Claus. "Las contradicciones de la democracia capitalista". En Cuadernos Políticos, México, No. 34, octubre-diciembre 1982, pp. 7 - 22.
- "Ingovernabilidad, el renacimiento de las teorías conservadoras". En Revista Mexicana de Sociología, México, 1976.
- Contradictions of the Welfare State. Massachuttes, the Mit Press, 1987.
45. Ortíz Edgar y Street James. "La crisis y la planeación en América Latina, un tratado internacional para el desarrollo". En Comercio Exterior, México, Vol. 39, No. 7, julio 1989, pp. 618 - 623.

46. Ortiz Edgar y Villareal Mendez Sofía. "Crisis económica y el papel estratégico de la empresa pública mexicana". En Empresa Pública, México, CIDE, Vol. 1, No. 4, enero-junio 1987, pp. 11 - 22.
47. Ortiz Wadgyamar Arturo. El fracaso neoliberal en México. México, Nuestro Tiempo, 1988.
48. Owers E. James y Coelen P. Stephen. "Empresa pública y privatización: Problemas y evidencias". En Empresa Pública, México, CIDE, Vol. 1, No. 2, mayo - agosto 1986, pp. 45 - 57.

## P

49. Pichardo Pagaza Ignacio. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales. El caso de México. México, SECOGEF Conferencia en el Simposiun "Modernización y Empresa Pública", organizado por el Colegio Nacional de Economistas, A.C., Querétaro, 14 de junio de 1988.  
  
- La reforma de la empresa pública en México 1982 - 1989. México, PRI, Cuaderno No. 104, julio de 1989.
50. Pico Josep. Teorías sobre el Estado del Bienestar. México, Siglo XXI, 1987.

## R

51. Reyes Heróles G. G. Jesús. "Reforma del Estado y modernización". En Nexos, México, No. 151, julio de 1990, pp. 57 - 60.

- "El Estado y el Mercado". En Nexos, México, No. 165, sep. 1991, pp. 20 - 22.
52. Rey Román Benito. La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado. México, Siglo XXI - UNAM.
- "El neliberalismo económico: expresiones en México y América Latina". En Momento Económico, México, IIE, UNAM, no. 59, 1992. pp. 15 - 18.
53. Robles Rosario y Moguel Julio. "Agricultura y proyecto neliberal". En El Cotidiano, México, UAM, 34, marzo - abril 1990, pp. 3 - 12.
54. Rodríguez Reyna Ignacio. "La privatización de la petroquímica básica". En El Cotidiano, México, UAM, No. 29, mayo - junio 1989, pp. 16 - 22.
55. Rosentnal Gert. "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: Las razones y las consecuencias". En Memoria del Seminario Internacional, op. cit. pp. 21 - 26 .
56. Ross Scheneider Ben. "La política de privatización en Brasil y México: variaciones un tema estatista". En Foro Internacional, México, Colegio de México, Vol, XXXI, No. 1, julio - sep. 1990, pp. 5 - 37.
57. Roth Ginbrel. The private provision of public service in developing countries. Word Bank, Oxford University Press, 1987.
58. Ruíz Dueñas Jorge. La empresa pública elementos para un examen comparado. México, SEMIP - F.C.E., 1988.

## S

59. Salinas de Gortari Carlos. "Reformando al Estado". En Nexos, México, No. 148, abril de 1990, pp. 27 - 32.
60. Sancen Contreras Fernando "Estado moderno y economía: Una relación dinámica de mutua dependencia que tiende a la identidad". En Estudios sobre economía y Estado, México, F.C.E. - SEMIP, 1988, pp. 15 - 54.
61. Savas E.S. "Privatización, la clave para un mejor gobierno". México, Gernika, 1989.
62. Shirley M. "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo". En Empresa Pública, Vol. 2, No. 2, octubre 1986, pp. 41 - 61.
63. Sulbrant José. "El tamaño del sector público en América Latina. Un estudio de once países". En Memoria del Seminario Internacional op. cit. pp. 157 - 160.

## T

64. Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana. México, SECOGEF-INAP. 1988.
65. Tamayo Jorge. "El redimensionamiento de las empresas paraestatales". En Memoria del Seminario Internacional, op. cit. pp. 75 - 84.
66. Tello Macías Carlos. "El Estado y la economía mixta". En Nexos, México, No. 128, agosto de 1988, pp. 25 - 30.

67. Torres Marcela, Ortíz Edgar y Loreto Ana. La privatización en los países en vías de desarrollo. Mimeo, México.

## U

68. Uvalle Ricardo. "La nueva racionalidad del Estado mexicano". En La revista del colegio, ¿tamaño del Estado?, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, año II, No. 3, julio de 1990, pp. 160 - 193.

## V

69. Vacca Gruseppe. "El reto neoliberal al Estado del Bienestar: Una entrevista a Norberto Bobbio". En Cuadernos Políticos, México, UNAM, No. 3 - 4, nueva época, Vol. 5, julio - diciembre 1986, pp. 53 - 63.
70. Valdez Rodríguez Mauricio. Privatización de empresas pública: ¿Necesidad, estrategia o moda?. Cuaderno No. 106, julio de 1989.
71. Valenzuela del Río Alejandro. El proceso de privatización: Reflexiones y experiencias. Banco de Méico, docto. 41, diciembre de 1988.
72. Villa Aguilera Manuel. "¿A quién le interesa la democracia en México?. Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social". México, UNAM - Miguel Angel Porrúa, 1988.

## W

73. Walravens A. "La privatización: Formas y alternativas". En Empresa Pública, México, CIDE, Vol. 2, No. 1, junio 1986, pp. 79 - 104.
74. Ward Peter. Políticas de Bienestar Social en México 1970-1989. México, Nueva Imagen, 1989.
75. Waterbary John. "Contexto político de las reformas del sector público y la privatización en Egipto, la India, México y Turquía". En Memoria del Seminario Internacional, op. cit. 131 - 142.
76. Waters Rufus Alan. "Las técnicas de la privatización". En Perspectivas Económicas, Washington D.C., No. 4/87 pp. 55 - 59.
77. Witker Jorge. "Relaciones y controles exteriores de la empresa pública". En Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México, México, F.C.E. - SEMIP, 1988.

## Z

78. Zepeda Pedro José (Compilador). La experiencia de privatización en los países Latinoamericanos 1982 - 1988. México, Friedrich Ebert Stifting, No. 25, 1989.

## INDICE DE CUADROS

| No. | CONTENIDO   | PAGINA |
|-----|---|--------|
| 1.  | Origen del Estado de Bienestar.   | 20     |
| 2.  | Concepción del Bienestar del ciudadano.   | 42     |
| 3.  | El Neoliberalismo.  | 44     |
| 4.  | Tasa de crecimiento de los salarios reales.   | 69     |
| 5.  | Deuda externa por habitante.  | 71     |
| 6.  | Relación deuda externa/PBI.   | 72     |
| 7.  | Efectivos adscritos a las distintas funciones administrativas.  | 83     |
| 8.  | Distribución por funciones básicas o fundamentos de los gastos de las Administraciones Públicas en diversos países de la CEE.                           | 91     |
| 9.  | Comparación entre los gastos sociales destinados a funciones o actividades de carácter social en las Administraciones Públicas de los países de la CEE. | 92     |
| 10. | Comparación de los gastos destinados a funciones inherentes a la soberanía en las Administraciones públicas en los países de la CEE.                    | 94     |
| 11. | Comparación entre los gastos destinados a funciones o actividades de carácter económico en la Administraciones Públicas de los países de la CEE.        | 95     |
| 12. | Gastos de la administración central 1985.   | 97     |
| 13. | Tendencias en el crecimiento del aparato público, países desarrollados vis-a-vis países latinoamericanos.   | 99     |
| 14. | Personal del sector público en América Latina (gastos).   | 101    |

| No. | CONTENIDO  | PAGINA |
|-----|--|--------|
| 15. | Personal del sector público en América Latina.   | 102    |
| 16. | Tamaño y composición de la Administración Pública Mexicana.  | 106    |
| 17. | Composición funcional de la Administración Pública Mexicana (trabajadores efectivos).                      | 108    |
| 18. | Tamaño de la Administración Pública Mexicana, comparativo de los países de la Comunidad Económica Europea. | 109    |
| 19. | Fuerzas a favor de la privatización.   | 130    |