

00463³



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Programa de Posgrado en Ciencias
Políticas y Sociales

ESTADO, GOVERNABILIDAD Y ADMINISTRACION PUBLICA

T E S I S

Que para optar al Grado de
MAESTRO EN ADMINISTRACION
PUBLICA

23/5/00

Presenta:

GILBERTO CALDERON ORTIZ



Asesor:

Mtro. Roberto Moreno Espinosa

C.D. Universitaria, México, D.F., Mayo del 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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

ESTADO, GOBERNABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN.

Gobernabilidad y comportamiento colectivo	I
Los resultados.	VI
Reconocimientos	IX
	XIII

CAPÍTULO I. ESTADO, ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El concepto del Estado, función formal y real	1
2. El Estado moderno	8
3. Origen del Estado	11
4. Estado y Economía	28
5. La crisis y la intervención estatal	34
6. El Estado benefactor y la economía mixta	49
7. La reforma del Estado y la administración pública	54

CAPÍTULO II. LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

1. El papel de los mercados	75
2. El predominio de las grandes empresas	81
3. La mundialización de la inversión	85
4. Los intereses de la humanidad y la globalización	88
5. La producción mundial y la cooperación	92
6. La globalización y las disfuncionalidades	99
7. La soberanía y la autodeterminación económica	106
8. La importancia de la tecnología	114
9. Los mercados internacionales y el Banco Mundial	121

CAPÍTULO III. LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LA GLOBALIZACIÓN

1. Importancia, participación y papel del Estado	126
2. La presión internacional	137
3. Los efectos en la sociedad	143

CAPÍTULO IV. GOBERNABILIDAD, ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. Gobierno como representante del Estado	152
2. Fines del gobierno	160
3. Globalización y democracia. El problema de la gobernabilidad	170
4. Globalización y Estado gerente	177
5. Gobernabilidad y Estado	187
6. Gobernabilidad, eficiencia y eficacia	197
CONCLUSIONES	210
BIBLIOGRAFÍA	216

ESTADO, GOVERNABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducción.

En el actual proceso en que se desarrolla la sociedad mundial, conocido como globalización de la economía, los estados nacionales a partir de la década de los 80, han llevado a cabo un conjunto de transformaciones y redefiniciones para adecuarse a los cambios acelerados.

Los gobiernos y sus administraciones públicas, instituciones que concretan los fines del Estado, dan un giro a la política económica que hasta entonces venían aplicando. Las medidas tomadas tienen repercusiones políticas y sociales. Consideramos que cualquier estudioso de la realidad social, en sus diferentes aspectos, para contar con elementos que le permitan profundizar en los estudios particulares que realiza, debe tener en cuenta invariablemente, los cambios esenciales en el Estado y en los procesos económicos. En este trabajo abordamos centralmente estos aspectos, así como el papel de los gobiernos y las administraciones públicas para mantener, en esas nuevas condiciones, la gobernabilidad.

Si damos un repaso a la historia de las sociedades, vemos que los periodos de paz y estabilidad son interrumpidos por procesos en los cuales los gobernados llevan a cabo acciones y movimientos contra sus gobiernos obligándolos a realizar reformas, reprimir o un abanico de medidas que combinen ambas posiciones extremas. Nos permitimos para ilustrar lo anterior, citar a Aristóteles para que se pueda apreciar la visión en el mundo antiguo sobre los

problemas de la gobernabilidad. Este filósofo sobre las causas de la revolución en las democracias, escribió que tienen como origen los excesos de los demagogos que denunciaban a los poseedores de la riqueza; como respuesta, los privilegiados, para preservar sus intereses, si el problema sé hacia público, conspiraban e instigaban a la multitud para que se sublevara, hecho lo cual se cancelaba esa vía de participación política. Además el Estagirita, decía que los ciudadanos o bien se rebelaban porque buscaban la igualdad ante los potentados o porque quieren lo contrario, la desigualdad (más prerrogativas para ellos y menos para otros), lo cual, opinaba, puede ser racional pero injusto: “Por ejemplo, uno que es inferior se subleva para obtener la igualdad; y una vez obtenida la igualdad se subleva para dominar”¹.

A su vez Plutarco, en su obra *Vidas Paralelas*, anotó que los senadores para favorecer a los ricos legislaron para que se despojara de su riqueza a los medianamente acomodados; y, a los que eran pobres, aunque hubieran expuesto su vida en defensa de la patria, se permitió que se les atropellara, aprendiera y encadenara, lo cual dio origen a “grandes y terribles alborotos”. Sabiendo esto los enemigos de Roma, invadieron la comarca y aunque, ante el peligro, “los cónsules dieron la orden de tomar las armas a todos los que se hallaban en la edad designada, nadie la obedeció”²

Los ejemplos son claros, las sublevaciones, las revoluciones, son producto de las opresiones, de las desigualdades, e incluso algunas pueden ser promovidas, como dice Aristóteles, por aquellos que defienden sus privilegios o por aquellos que quieren más derechos

¹ ARISTÓTELES. *La Política*, México, Edit Espasa-Calpe, 1958, p.221 y 215

² PLUTARCO *Vidas paralelas* México, UNAM, Tomo II 1988 p 63-64

que los demás. Los movimientos pueden llegar a tal punto que los sediciosos se niegan a obedecer a la autoridad, como dice Plutarco, y ello nos recuerda a Alexis de Tocqueville, quien escribió: “Creo que los pueblos democráticos tienen un gusto natural por la libertad: abandonados a sí mismos, la buscan, la quieren y ven con dolor que se les aleje de ella. Pero tienen por la igualdad una pasión ardiente, insaciable, eterna e invencible, quieren la igualdad en la libertad, y si así no pueden obtenerla, la quieren hasta en la esclavitud”³ Prefieren los hombres la igualdad, luchan por ella y si es necesario prefieren sacrificar su libertad.

En la época moderna —para nosotros está se inicia cuando se generalizan en forma dominante las relaciones capitalistas de producción— con las desigualdades de todo tipo, la población históricamente ha venido repudiando (y los seguirá haciendo), las formas y el contenido del quehacer de los gobiernos que no le favorecen. Con frecuencia se han dado procesos disruptivos luego de lo cual un nuevo grupo —cuyos componentes o bien eran de los diferentes sectores inconformes, o bien era resultado de una alianza entre estos y parte de los funcionarios y capas gobernantes cuestionados— asumía la dirección del Estado. El grupo emergente podía mantener o matizar la política con la cual se gobernaba a la sociedad. Pero si optaba por el cambio se daba paso incluso a nuevas formas producción y distribución de la riqueza, de reasignación de las responsabilidades sociales, políticas, ideológicas, e incluso culturales: en suma a transformaciones trascendentes.

A partir de la instauración del capitalismo, los movimientos sociales inconformes tenían dos vías: reforma o revolución. Estas

³ TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia en América Latina*, México, FCE, 1992 p 465

alternativas se tomaban cuando el viejo sistema ya no garantizaba la estabilidad necesaria, la gobernabilidad, para que las cosas permanecieran como antes y sin cambios. La revolución Francesa de 1789, La Revolución Mexicana de 1910, la Revolución Rusa de 1917, son ejemplos claros de movimientos que hacen a un lado a los gobiernos por su incapacidad para seguir conduciendo a sus respectivos estados, dando paso a nuevos regímenes políticos e incluso a nuevas formas de producción y reparto de la riqueza.

En América Latina desde el periodo de la Colonia y durante la independencia —no hay información pertinente de desestabilización al interior de las sociedades indígenas antes de la llegada de los españoles— así como en el presente siglo, los movimientos sociales que cuestionan a los gobiernos han estado presentes.

En el caso de nuestro país, “durante sus primeros cincuenta años de independencia, los asuntos de México fueron dirigidos por más de cincuenta gobiernos...Con frecuencia, varios grupos afirmaban simultáneamente que poseían el control del gobierno y esas disputas por lo general daban como resultado rebeliones o golpes de Estado.”⁴

A principios de este siglo, se da la primera revolución social en el mundo al estallar la revolución mexicana. Más tarde vendrá la boliviana y a finales de los 50, se da la revolución cubana. En el marco de la guerra fría, para evitar el contagio cubano y considerando que las condiciones están dadas pues hay agitación y organizaciones revolucionarias que quieren cambios que no favorecen los intereses de los EU y sus aliados, estos impulsan

⁴ HANSEN, D.Roger *La política del desarrollo mexicano* México, Edit Siglo XXI, 1974 p. 20

desde la década de los 60, golpes de Estado que dan lugar a las dictaduras en los países de más alto desarrollo en América del Sur. Así en Brasil, Argentina y Chile, se instauran gobiernos militares que eran de por sí endémicos en todo el continente.

Con la globalización de la economía a nivel mundial, a partir de la década de los ochenta, el retorno de los regímenes democráticos es una necesidad para la estabilización política que requiere el sistema de acumulación de capital. Sólo queda un movimiento de importancia nacional en América Latina, como lo es el caso de la guerrilla colombiana, en donde hay pláticas y negociaciones para que se retorne a la vida política institucional. A partir de 1970 y hasta 1980, no se dan un cambio de sistema en ningún país del mundo, pero en la década de los 90, ocurren movimientos de países que habiendo abandonado el sistema capitalista, regresan a él.

Desde 1994, en Chiapas se da un levantamiento armado que reivindica el derecho de los indígenas y de todos los mexicanos para alcanzar mejores condiciones de vida y salir de la marginación, indicando al mismo tiempo que estas posibilidades se alejan con la mayor inserción del país en la globalización. Aunque no cuenta con un proyecto alternativo a las relaciones sociales de producción imperantes, este movimiento no deja de señalar a la globalización y su doctrina, el neoliberalismo, como uno de los responsables de la agudización de las desigualdades. Al demandar el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el reconocimiento político de los pueblos indígenas, le ha valido el reconocimiento y la defensa de su actitud por parte de la comunidad internacional. El movimiento puso en juego las fuerzas del Estado en esa entidad, pues perdieron los gobiernos locales y federales, la gobernabilidad y el control en las zonas zapatistas.

Para el análisis de los problemas de la gobernabilidad el contexto económico no se puede soslayar, pues como siempre ha sucedido a lo largo de la historia, cuando los sectores sociales marginados o inconformes con la distribución de la riqueza y con el trato político, que reciben, exigen cambios que pueden ser, como ha quedado anotado líneas arriba, estructurales o de reformas y modificación de las reglas políticas y económicas. Este contexto al que denominamos globalización de la economía es, a nuestro juicio clave en la comprensión de las transformaciones que sufre el Estado y su administración pública y, por supuesto, en los cambios de su política económica y social.

Gobernabilidad y comportamiento colectivo

Como hemos escrito la inconformidad se presenta como movimientos sociales, o acciones de descontento y rechazo al quehacer gubernamental que caen dentro de los conceptos de comportamientos colectivos, los cuales incluyen, además de los anteriores, a los estallidos hostiles, linchamientos, bloqueo de vías, saqueos, etcétera.⁵ Los hombres y los grupos sociales tanto los marginados, como los privilegiados que defienden sus intereses, pueden entrar en un proceso de lucha que obliga a los gobiernos a actuar.

Estos comportamientos colectivos exigen como hemos visto respuestas del Estado y más precisamente del aparato del mismo. Entonces en el análisis de la gobernabilidad hay dos sujetos

⁵ Para Smelser entra dentro de la categoría de comportamiento colectivo, además de los anteriormente citados, incluso el que una multitud de jóvenes se reúnan expresamente en torno a un ídolo musical. SMELSER, Neil J. *Teoría del comportamiento colectivo* México, FCE, 1995, p 18. Desde esta perspectiva desprendemos que la reciente estancia del Papa en México en enero de 1999, produjo también comportamientos colectivos

principales, por un lado el Estado y quienes en su nombre actúan: los gobernantes; y por el otro, las organizaciones sociales y los individuos.

La gobernabilidad indica formas de acción que involucran a los anteriores, donde entran en juego no sólo instituciones y mecanismos, sino también sistemas normativos que regulan las relaciones entre los aparatos del Estado por un lado y la población por otro. Estaremos hablando entonces del gobierno y de sus dos instituciones básicas la administración pública y el ejército; la población a la vez es un todo socialmente heterogéneo con expectativas y posiciones políticas ya sea de pasividad o bien de movilización y rechazo ante el quehacer gubernamental. La gobernabilidad, en una primera aproximación, es la aceptación implícita o explícita, de las decisiones del gobierno y de sus políticas estatales; la ingobernabilidad a su vez, será la incapacidad del gobierno para evitar el rechazo de los gobernados a la forma y contenido del ejercicio del poder⁶.

Es claro que los aparatos del Estado intervienen según se definan las acciones a tomar. Hay responsabilidades en la toma de decisiones políticas que incluso determinan quien o quienes ejecutarán las órdenes. En el gobierno hay análisis, planeación, ejecución, evaluación, etcétera, en cuanto a la política a seguir.

Al iniciar este trabajo partimos de tres preguntas que consideramos relevantes: a) ¿Cuáles son los rasgos fundamentales de los

⁶ Si el régimen político, es democrático representativo (presidencial, parlamentario), o una dictadura, y hay un rechazo manifiesto por parte de los gobernados al quehacer del Estado, éste, a través del gobierno y la administración pública, se ve obligado a recurrir, para evitar la ingobernabilidad —el rompimiento de la estabilidad política y los riesgos con consecuencias imprevisibles— a una amplia gama de acciones combinadas o no, que van desde la negociación hasta la represión (soterrada, abierta, selectiva o generalizada). En un régimen democrático a diferencia de una dictadura, se da un juego más abierto a la participación de los gobernados.

actuales cambios que se han operado en el Estado, en el actual contexto, y que tienen implicaciones políticas, económicas y sociales?. b) ¿Cuáles son los rasgos esenciales de la globalización que influyen o determinan esas políticas económicas que impactan todos los niveles de la sociedad: político, cultural, ideológico, etcétera?. c) ¿En el actual proceso, la gobernabilidad tiene mayores condiciones para mantener la estabilidad política o más bien se han creado situaciones que favorecen la irrupción de complejos procesos que marchan en sentido contrario?.

Para responderlas tuvimos que abordar conceptos y teorías sobre: Estado, gobierno, administración pública, gobernabilidad y estabilidad política, por un lado, y por otro sobre el contenido del término globalización de la economía y sus efectos sociales. Luego de lo cual se estableció la relación que tienen entre sí.

Por supuesto que ya nos habíamos planteado y replanteado un conjunto de hipótesis, las cuales finalmente fueron las siguientes:

1. En la medida en que la globalización se profundiza, en esa misma medida los Estados nacionales pierden autonomía para poder enfrentar los retos que traen consigo los cambios, acordes con el contexto de su propia política económica y social.
2. A mayor nivel de inserción de los estados nacionales en el actual proceso en que se encuentra la economía mundial, cada vez mayores núcleos de población son

excluidos de los beneficios que trae aparejada la globalización.

3. La globalización es una nueva etapa del proceso de acumulación de capital. Entre más se profundiza ésta, inversamente, los Estados nacionales pierden capacidad para mantener la gobernabilidad dentro de los límites necesarios para que la estabilidad política se mantenga.

Los resultados.

Al terminar este trabajo de tesis encontramos centralmente que la globalización es una etapa superior del desarrollo del capitalismo; es hasta el momento irreversible y no hay sociedad que escape a ese proceso. El papel protagónico actualmente lo tienen las grandes empresas nacionales, transnacionales, los grandes especuladores financieros, así como los organismos internacionales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes subordinan a los estados nacionales —y éste es un cambio substancial en su esencia y contenido, pues si bien el liberalismo requería la fortaleza estatal, el neoliberalismo la debilita, subsumiéndolo más a los intereses empresariales, pero haciéndolo al mismo tiempo vigoroso ante su población—, obligando a sus gobiernos y administraciones, sobre todo en países como el nuestro a cambios y reformas que brinden condiciones más adecuadas, ya de por sí siempre favorables, para que la acumulación de capital se profundice.

La globalización más que un proceso incluyente, es tendencialmente más excluyente de vastos sectores de la

población. Esta dinámica repercute en la ya de por sí inequitativa distribución de la riqueza, con su consecuente impacto negativo en las condiciones sociales de vastos sectores de la población. Así los problemas del desempleo, la marginación, la criminalidad, etcétera, siempre presentes en el sistema capitalista, en lugar de disminuir y solucionarse tienden a agudizarse.

Las poblaciones del mundo y en particular de América Latina, rechazan el actual quehacer gubernamental, pues cada vez más proporcionan menos paliativo, que no soluciones de fondo, a las demandas sociales. Las manifestaciones y protestas por momentos se generalizan exigiendo la rectificación de la actual política económica, lo que obliga al Estado a actuar a través del gobierno y su administración. Estos manejan un abanico de alternativas, entre otras las políticas públicas para llegar a negociaciones y hacer coparticipes a la población, con recursos e ideas, en la solución de los problemas que tienen como origen precisamente al sistema. Sin embargo los límites y alcances del quehacer gubernamental están sujetos, justamente al proceso de acumulación de capital, el cual es por ello determinante en gran medida de las transformaciones que se dan en los estados.

Hemos confirmado que economía y política hoy más que antes marchan estrechamente relacionadas. Si el proceso económico y el político ante los movimientos sociales agotan las alternativas, que les permite el sistema (desde la negociación hasta la intimidación), y no llegan a resolver los problemas y si en determinado momento se considera que el descontento pone en riesgo el control político y trae la instauración del caos, los gobernantes se verán obligados a recurrir a la última y extrema medida, la coacción física, para mantener la estabilidad.

Para los administradores públicos esperamos que en el ejercicio teórico y/o práctico, confirmen, maticen o rechacen nuestra tesis de que cualquier política estatal y su instrumentación, el incrementalismo, el salir del paso, el bomberazo, el atender a las demandas emergentes; el trabajo cotidiano a mediano y a largo plazo; en suma la planeación, la elaboración, ejecución y evaluación de los programas de gobierno, están determinadas invariablemente en mayor o menor medida por los rasgos estructurales del sistema, presentes en hechos tan concretos como: dotar de agua potable a una colonia, el recoger la basura, en la compra de insumos de oficina, hasta los problemas que se dan entre el capital y el trabajo, y más aún en las exigencias populares para que se cambie o modifique la actual política económica. El tener en cuenta esta premisa permitirá conocer los alcances y limitaciones del trabajo en la administración pública, con lo que en la búsqueda de la eficacia y eficiencia habrá mayores posibilidades de actuar dentro de una perspectiva más realista, evitando el desperdicio y el despilfarro y optimizando la utilización de los recursos de todo tipo.

Para nosotros este trabajo es el punto de partida de un estudio posterior donde abordaremos con mayor profundidad y amplitud, por un lado el nacimiento y desarrollo de los movimientos sociales más importantes que se dan en nuestro país, y en los cuales observaremos el contenido de sus exigencias, sus organizaciones y su naturaleza, así como la percepción que tienen de los rasgos estructurales que posibilitan o limitan su trabajo y el llegar a las metas fijadas, y por otro, revisaremos la actitud del Estado, el gobierno y la administración pública para la atención y solución de las demandas.

Para el desarrollo del trabajo analizamos las corrientes más importantes que revisan la problemática planteada lo que nos permitió iluminar el campo de estudio que abordamos. Además nos situamos en la misma línea de Jürgen Habermas, cuando dice:

Doy por suficiente demostrado que los datos no son separables de la teoría y que su formulación está impregnada de categorías teóricas; que el lenguaje de la ciencia teórica es irreductiblemente metafórico e informabilizable, y que la lógica de las ciencias es interpretación circular, reinterpretación y auto corrección de datos en términos de teoría y de teorías en términos de datos.⁷

Como se verá, al mismo tiempo que nos movemos en el mayor nivel de generalidad y abstracción, recurrimos a los datos de la realidad que permitan apoyar el discurso que se va desarrollando. Nuestro ir y venir de lo abstracto a lo concreto, y de lo concreto a lo abstracto; de lo lógico a lo histórico y a la inversa, etcétera, nos han permitido conformar una interpretación que esperamos contribuya al enriquecimiento del tema.

Este trabajo lo hemos dividido en los siguientes capítulos. En el primero de ellos vemos el concepto Estado, sus condiciones actuales, su relación con la economía, los cambios que se han operado en él y en su administración y. En el siguiente capítulo revisamos el contenido del concepto globalización de la economía, el papel de los mercados, la importancia de las grandes empresas nacionales y transnacionales, así como la función de los organismos financieros internacionales y el problema de la soberanía. Incluimos una revisión de los efectos sociales que trae aparejado el proceso

⁷ HABERMAS, Jürgen: *Teoría de la acción comunicativa* Argentina, Edit Taurus, 1989, p 156

económico que vive la sociedad mundial. Posteriormente en el capítulo III, ubicamos la etapa en que se encuentran países como el nuestro, estudiando la inserción de América Latina en la globalización, haciendo los señalamientos pertinentes para México y sus consecuencias sociales. Finalmente en la última sección, revisamos en forma somera pero buscando ir a los aspectos esenciales, el contenido del concepto gobernabilidad y los retos, carencias y soluciones de los gobiernos y sus administraciones, ante las movilizaciones y las demandas de la población.

Reconocimientos

Agradecemos las pertinentes e invaluable observaciones del director de este trabajo, maestro Roberto Moreno Espinosa. Mi reconocimiento a los doctores Ricardo Uvalle Berrones, Octavio Lóyzaga de la Cueva y Pedro Solís Pérez, así como al maestro José Francisco Díaz Casillas, quienes tuvieron la paciencia de leer este trabajo y alentarme con sus comentarios ya que ello me obligó a redoblar mis esfuerzos para la versión definitiva. El apoyo de las ayudantes de investigación, del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco, Luz Adriana Carranza Garduño y Mildret J. Aguilar González, contribuyó a la terminación de este trabajo. La ayuda que me prestaron Zaira y Bibiana Calderón Carreón, así como Francisco Alemán Barroso fue muy importante. Pero, como siempre, verdaderamente las omisiones y errores contenidos en esta pesquisa son responsabilidad únicamente del autor.

CAPÍTULO I

ESTADO, ECONOMÍA, CAMBIOS

1. El concepto del Estado, función formal y real

Los movimientos sociales contemporáneos en general se dan en el interior de los Estados. Estos son instituciones que mantienen cohesionada a la sociedad. Si se pone en riesgo la gobernabilidad, y la estabilidad, el gobierno en nombre del Estado se ve obligado a incluso por la fuerza, evitar el colapso político. Richard Rose sostiene que:

Los conflictos son endémicos en la política. Si se niega la inevitabilidad del conflicto se caerá en la fácil retórica de un político manipulador del consenso o de un científico que no sabe nada de política. Los gobiernos no pueden hacer ni más ni menos que afrontar sus problemas. El encarar los problemas no promete la terminación de la política, pero significa que la respuesta equilibra por lo menos el desafío inmediato.⁸

Si la situación no requiere la utilización de la fuerza, última y extrema medida, el gobierno definido también como un conjunto de programas⁹ formula la política a seguir, siendo la administración pública la que utilizando los recursos necesarios, la ejecuta.

⁸ ROSE, Richard. *El gran gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, FCE, 1998, p 310

⁹ *Ibid* p 64

El conflicto tiene como origen la insatisfacción de demandas por parte de los gobernados. Para resolverlo entra en juego la administración pública. Por ello, parece correcto el pensamiento de E.N. Gladden de que "la administración pública servía a muchos tipos de gobierno diferentes, estando sus funciones y estructura estrictamente determinadas por la forma de gobierno, sometidas al tiempo y lugar y a las influencias importantes de la historia, Su obligación fundamental era servir al gobierno"¹⁰ ...así no se puede sostener que la administración está al servicio de la población sino más bien atiende los requerimientos del gobierno. Es determinada su acción de eso no hay duda por el gobierno. Pero si queremos entender porque la administración sigue un camino y no otro, debemos entonces observar que ésta es el gobierno en acción, como sostienen tanto Woodrow Wilson, como Ricardo Uvalle¹¹. Pero a su vez el gobierno ejecuta los dictados políticos del Estado. Vistas así las cosas es el Estado una entidad que contiene al gobierno y a la administración pública como una de sus partes, pero no se agota ahí. Se requiere entonces definir cual es el contenido de este último concepto. Esto también significa precisar si tiene para cualquier época rasgos esenciales inmutables y que sólo hay cambio de forma pero no de contenido.

Sobre el Estado se han ocupado desde filósofos, políticos, especialistas de las ciencias sociales, economistas, administradores, juristas, politólogos, etcétera. Ha sido objeto de innumerables polémicas. Desde que el hombre se empezó a interesar por explicarse las relaciones que lo unen con otros, y particularmente las de carácter político y en torno al poder, sus orígenes y

¹⁰ GLADDEN, E. N. *Una historia de la administración pública Desde los primeros tiempos hasta el siglo XI*. México, FCE, 1989, Tomo 1. p.273.

¹¹ WILSON, Woodrow *El estudio de la administración pública*. UVALLE BERRONES Ricardo. *El gobierno en acción*. México. FCE 1984

los medios de conservarlo o de acceder a su control, se han escrito tratados, libros y miles de artículos.

Basten algunas referencias históricas. Aristóteles sostiene, por ejemplo, que: "Todo Estado es, evidentemente, una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hace nada sino en vista de lo que les parece ser bueno... /es/ el más importante de todos los bienes...la más importante de las asociaciones"¹² . Y lo es porque como máxima institución mantiene la cohesión más elevada de la sociedad.

Nicolás Maquiavelo, a su vez denomina a los Estados, dominaciones que ejercen soberanía sobre los hombres¹³. Por su parte, el estudioso mexicano Arnaldo Córdoba, argumenta que la palabra designa a la organización política moderna. Más aún sostiene que para los griegos, tal palabra encerraba a la sociedad misma, a la ciudad, identificada en lo político y jurídico con lo religioso y lo moral. Y, citando a Hauriou, aprecia que no había diferencia en los helenos entre vida privada y pública¹⁴ El mismo Maquiavelo, dice Córdoba, fue "el verdadero "introducido de la palabra Estado...En realidad, parece ser que ya desde una época inmediata anterior a Maquiavelo la palabra comenzó a ser usada con cierta amplitud, sobre todo a nivel vulgar.../pero/ en el secretario florentino la nueva terminología no logra ser completamente diferenciada de la que la antecede"¹⁵. El florentino en su magna obra, *El Príncipe*, le interesa sobre todo el problema de la obtención y conservación del poder para el gobernante, esto es los rasgos y

¹² ARISTÓTELES *op. cit.* p.23

¹³ MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, México, Edit Porrúa, 1976 p 1

¹⁴ CORDOVA, Arnaldo *Sociedad y estado en el mundo moderno*, México, Edit Grijalbo, 1978, p 23.

¹⁵ *Ibid*

cualidades que debe éste tener en su relación política con los gobernados y con otros gobernantes y poderes.

Es claro que es importante precisar el origen de la palabra y a que tipo de realidad pretende encerrar. Hans Kelsen, anota:

Si la investigación aspira a conocer el contenido concreto de un orden estatal o jurídico, es lícito plantearse la cuestión acerca de bajo qué condiciones naturales, económicas e históricas nacen y devienen eficaces ciertas representaciones psíquicas de normas de determinado contenido...El Estado aparece como una "ideología" específica, a la manera de todas la estructuras sociales.¹⁶

Tal como lo dice Kelsen, el Estado, es una construcción mental subjetiva que enlaza decimos nosotros un hacer o dejar de hacer de trascendencia objetiva.

Arnaldo Córdoba dice que Herman Heller, se pronuncia por la inutilidad, como quiere Kelsen, de precisar históricamente el nombre que designa a esta realidad política¹⁷

En palabras del mismo Heller:

No hemos de ocuparnos de los problemas del fenómeno o de la esencia "del Estado en general" y sin otra determinación, ya que estimamos que ello no corresponde al objeto de nuestro conocimiento, por lo cual no cabe

¹⁶ KELSEN, Hans, *Teoría general del estado*, México, Edit. Nacional, 1973, p.27

¹⁷ CÓRDOVA *op cit.* p.23

plantear la cuestión en esos términos. Pues, como pronto hemos de ver, aquellos problemas parten de la idea de que el Estado es algo así como una cosa invariable, que presenta caracteres constantes a través del tiempo, concepción que, como también veremos es completamente errónea¹⁸.

En eso si esta de acuerdo nuestro conocido Hans Kelsen: "Y como quiera que la multiplicidad de sentidos de la palabra Estado es casi ilimitada, hay que considerar también totalmente estéril emprender la lucha por tal concepto, con la finalidad de mostrar cuál sea la significación justa, única admisible de entre las muchas indicadas, y que fácilmente podrían aumentarse"¹⁹. Ambos se niegan a definir al Estado en general, pero para el análisis concreto, Kelsen si busca el origen histórico, lo que le parece a Heller, irrelevante y más bien erróneo.

Hay pensadores en el pasado y en el presente que se niegan a definir, los contenidos precisos del concepto, aplicable a cualquier realidad en el tiempo y el espacio. Para nosotros si es fundamental saber que entendemos por tal concepto en general; que tanto está alejado el concepto de la realidad, ese es también otro problema que se resuelve confrontando el hecho concreto con la idea que de él nos formamos. Pero tenemos que estar alertas para no caer en la posición de que si la realidad no se ajusta a nuestro esquema teórico, peor para ella, lo cual es totalmente inadmisibile.

Varios problemas se plantean de lo anterior, ¿es válido utilizar un concepto que encierra realidades distintas que incluso se han transformado, y se dan en otro tiempo y otro espacio?, ¿sólo hay diferencias en el plano formal y en el grado de desarrollo de las fuerzas productivas así como en el tipo de relaciones sociales que se establecen para producir la riqueza y los

¹⁸HELLER, Herman *Teoría General del estado*. México, FCE, 191, p 19.

¹⁹KELSEN, . *op. cit* p 6

mecanismos para su distribución?, ¿es imposible encontrar en las relaciones políticas entre un romano, un esclavo y un cónsul; un mexica, su cautivo y el tlatoani; un siervo, su señor feudal y el príncipe, un campesino chino, el mandarín y el emperador, y ya en la época moderna entre el capitalista, el trabajador, el funcionario y el político capitalista, etc., aspectos comunes?, y, sobre todo lo que aquí nos interesa, ¿cuál es su relación con el Estado, el gobierno y la administración pública así sea incipiente en estos contextos?. El tema es arduo, complejo pero para los objetivos de este trabajo, pensamos, a diferencia de Heller, que hay rasgos en las relaciones políticas que permanecen constantes. No perdamos de vista que ya Plutarco y Aristóteles nos dan elementos para observar como hay sublevaciones y descontento por las tribulaciones e injusticias que una parte de la sociedad comete contra otra.

Esos rasgos constantes en la relación política y de poder, entre los hombres, son otros conceptos que habremos también que acotar. A reserva de más adelante definir el contenido del término política, señalaremos que el poder es la relación de dominación entre los hombres, como dice el florentino. Si el Estado es un bien como sostiene el Estagirita, no se olvide que éste habla de la existencia de individuos que por naturaleza unos nacen para mandar y otros para obedecer, unos son esclavos y otros amos²⁰; y que hay ciudadanos que se rebelan sea porque se menoscaban sus derechos, en cuyo caso reniegan del bien, o, para reducir los mismos a otros. El tal bien, el Estado, conlleva como dice Maquiavelo la dominación, aún entre iguales, y ya con ellos sostenemos que no hay tal igualdad, si alguien puede mandar, aún considerando que hay un pacto entre iguales, al depositar esta capacidad en unos, indica que ya se ha roto la igualdad.

²⁰ ARISTÓTELES *op.cit.* p. 30

Kelsen a su vez, como hemos visto, nos ha dado otro elemento, el Estado como ideología, que enlaza con lo que dice Aristóteles, a individuos que aceptan por su bien ser dirigidos: "Estos hombres, así como los demás seres de que acabamos de hablar, no pueden hacer cosa mejor que someterse a la autoridad de un señor; porque es esclavo por naturaleza el que puede entregarse a otro; y lo que precisamente lo obliga a hacerse de otro es el no poder llegar a comprender la razón sino cuando otro se la muestra, pero sin poseerla en sí mismo"²¹.

Más bien pensamos que todo Estado, como relación de dominación se sustenta en una ideología, si entendemos por tal, con Ludovico Silva, a un sistema de creencias que es compartido por una colectividad, grupo o subcolectividad, mediante la cual se explican, su pasado, su presente y las expectativas que tienen para el futuro y que difunden la aceptación del status quo²². Por supuesto que el Estado se apoya en una creencia, porque considerarlo una entidad que busca el bien generalizado, es a todas luces un objetivo formal; incluso puede sostenerse que al buscar el bien de todos los dominados, lo que hace en más bien reducir los niveles de desigualdad, sin erradicarlos pues si consiguiera esto desaparecería pues los cambios en la distribución de derechos y privilegios, así como de las obligaciones en todos los órdenes de la vida social: políticos, sociales, serían ahora si entre iguales, lo cual lo haría ya innecesario. Es claro que ya desde aquí nos situamos en una de las dos grandes corrientes importantes que dominan la discusión sobre el Estado: pues en una están aquellos que lo ven como un bien para todos, aunque no desconocen justo es decirlo que hay desajustes y problemas; y aquellos otros que lo ven como un aparato de dominación mediante el cual unos grupos, gracias al control del aparato estatal,

²¹ *Ibid.*

²² SILVA, Ludovico, *Teoría y práctica de la ideología*, México, Edit. Nuestro Tiempo, 1974, p 46-56

generalmente los minoritarios, están por arriba de los dominados en el goce y usufructo de bienes, servicios, obediencias, etc. Nos parece que el Estado, insistimos se sustenta en una ideología, pero es fundamentalmente una relación política.

2. El Estado moderno

Es posible que el concepto Estado en los antiguos significó más bien la ciudad, y más propiamente como entre los griegos, la ciudad-estado. Es también comprensible que la relación política entre los hombres, su forma, sea otra muy distinta a la actual, pues por ejemplo imposible pensar que el esclavo o el siervo van a tratar de intervenir en los asuntos públicos, o quizá el indio mexicano en la época de la encomienda. Si hay diferencias entre los Estados antiguos y los modernos, entre otras anotamos las que nos daba Arnaldo Córdoba, la relación política, el gobernar y el ser gobernados, estaba impregnada, en el pasado remoto de contenido por ejemplo religioso y moral, y en los modernos como ya veíamos se apoya en razones ideológicas que no tienen nada de religioso o mágico, y mucho menos de moral. Aunque con este último término, otra vez vemos la cercanía con autores contemporáneos como Yehezkel Dror, citado por Macario Schettino, quien sostiene que el objetivo del gobierno es lograr una vida digna y una mayor felicidad para el mayor número de personas²³. Si estos son los objetivos de gobernar, es claro que están cargados de valores que tocan incluso aspectos filosóficos, tales como la felicidad. Pero nosotros no compartimos esta posición que se hermana con aquellas actuales o del pasado que sostienen que el Estado es un bien. El gobernar tiene metas más pragmáticas que el de buscar la felicidad.

23 Samuel Smidth. México, Edit. Aguilar, p.125

Se ha avanzado, si se quiere ver así, con respecto a las sociedades primitivas, pues en el pasado , las tareas de gobierno estaban cargados de connotaciones en las que los hombres, no tenían control; o por lo menos eso es lo que pensaban, aunque en el fondo al ofrecer sacrificios, oraciones, y otros ritos, lo que en realidad buscaban era poner a los dioses, demonios, etcétera, a su favor.

Es claro que tanto gobernantes como gobernados tendrían actualmente una amplia gama de actitudes y posiciones en torno a la felicidad. Este término al igual que el de vida digna e incluso bienestar nos llevan a un terreno, nos parece, poco explorado por las disciplinas sociales, requiriéndose entonces la precisión de estas categorías analíticas, sus ámbitos y dimensiones, así como las variables independientes y dependientes que habría que estudiar en la realidad para que el ciudadano y la administración pública, puedan constatar que tanto se acercan o alejan del tipo ideal construido.

La veta que abre Dror, es para nosotros de una amplia complejidad; los términos son sencillo, de uso cotidiano, pero definirlos y todavía más construir los instrumentos para medirlo objetivamente rebasa, nos parece, cualquier disciplina. Pero de que había subjetividad en el gobernar antiguo como en el moderno, de eso no hay duda. El ser humano en todas las sociedades respondía y ordenaba sus actos de acuerdo al entorno cultural e ideológico en el que estaba envuelto, así acotado lo anterior, suscribimos lo que anotábamos sobre la propuesta del Estado-ideología de Kelsen.

Actualmente hay pocas sociedades que se sustentan en la no participación política, de las mayorías: la democracia, término controvertido, campea por sus fueros, así sea sólo formal. Veremos enseguida como ha sido enfocado

el problema de la participación y de la obediencia a un gobierno, pues con ello preparamos el terreno para, posteriormente entrar al problema de la gobernabilidad.

Decíamos que el Estado ha interesado a pensadores de diversas disciplinas, en el caso de Immanuel Kant, el Estado es una ciudad que reúne a los hombres bajo leyes:

El acto por el cual el pueblo se constituye en una ciudad, y propiamente la simple idea de este acto, según la cual únicamente se puede concebir la legitimidad del acto mismo, es el contrato primitivo, según el cual todos (omnes et singuli) se desprenden de su libertad exterior ante el pueblo, para volverla a recobrar al instante de nuevo como miembros de una república, es decir, en cualidad de miembros de una comunidad o del pueblo como ciudad²⁴

Hasta aquí parece que Kant, en la explicación del Estado, parte de observar la realidad, luego de lo cuál teoriza y nos dice que el Estado se establece con la participación del pueblo²⁵. Pero Kant, al igual que Hegel más tarde, reducirán toda realidad y a la realidad política, como producto de razones metafísicas. Así Kant señala que el Estado es:

Una ciudad (civitas) es la reunión de un número mayor o menor de hombres bajo leyes de derecho. En cuanto estas leyes, como *leyes a priori*, son necesarias, es decir, derivan espontáneamente en general (y no por la vía de disposición legislativa) de la noción del derecho exterior, la forma de la ciudad es la de una ciudad en general, es decir, la ciudad en idea, como debe ser según los principios de derecho puro²⁶.

²⁴ KANT, Immanuel *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, México, UNAM, 1968, p 145..

²⁵ KOSIK, Karel *Dialéctica de lo concreto* México, Edit. Grijalbo, 1963, p.70

²⁶ KANT, *op. cit.* p.142.

Las leyes no se crean en los cuerpos legislativos, son externas, provienen de un ser supremo, los hombres en todo caso sólo las hacen explícitas, por supuesto que estos hombres son seres creados por Dios²⁷. En su formación Dios ya los equipa para que incluso den a conocer las leyes divinas y se rijan por ellas. El tal derecho exterior lo explica el mismo filósofo así:

La ley, que nos obliga *a priori* e incondicionalmente por nuestra propia razón, puede también considerarse como procedente de la voluntad de un legislador supremo, que no tiene más que derechos y ningún deber (por consiguiente de la voluntad divina). Pero esto no implica más que la idea de un ser moral, cuya voluntad hace ley para todos, sin considerar por ello a esta voluntad como causa de la ley)²⁸.

Cuando los hombres analizan su realidad social, con frecuencia mezclan, no sólo sus aspiraciones, su condición social y política, sino que incluso sus concepciones filosóficas e ideológicas. Ese fue el caso de Kant, hombre profundamente religioso, inteligente y probo, que al igual que Hegel, concibe a todas las cosas y por supuesto al desenvolvimiento de los seres humanos y de sus relaciones, como hechura de un ser supremo o divino.

3. Origen del Estado

De los autores que hemos visto, se desprenden que el Estado —aunque para algunos es producto de un ser superior— es bueno y por lo tanto es una asociación que busca el bien. Pero para Kelsen, como veíamos, éste es una

²⁷ *Ibid.* p. 99

²⁸ *Ibid.* p. 29

ideología que contiene de suyo la dominación entre hombres, la existencia y aceptación de la autoridad de unos sobre otros.

Con Kant, agregamos otro concepto, el de la libertad individual. Esta se cede al Estado, pero se recobra dentro de un conjunto, con el pueblo, con la comunidad. Kelsen, va a sostener, por su parte sobre este último aspecto, que no hay tal pacto explícito, sino que todos aquellos que afirman que hay un contrato social, están en un error; pues está demostrado que, en la fundación del Estado en ningún lado se ha formalizado de esta manera; lo que más bien sucedió es que tal institución es producto de una conducta instintiva, consciente e inconsciente al mismo tiempo y de actos impulsivos.²⁹

Continuando con esta línea de pensamiento sobre porque los hombres forman los Estados, David Hume, anota:

El estado de la sociedad sin gobierno es uno de los estados más naturales del hombre y debe subsistir con la unión de varias familias largo tiempo después de la primera generación. Sólo un aumento de la riqueza de posesiones puede obligar a los hombres a abandonarlo, y tan bárbaras e incultas son las sociedades en su primera formación, que deben pasar muchos años antes de que puedan llegar éstas a un grado tal que perturben al hombre en el goce de la paz y concordia³⁰

Si bien Hume destaca la importancia del gobierno en el Estado, aclaramos que no hay que confundir entre uno y otro, son dos cosas distintas, pero relacionadas, pues como hemos dicho, el gobierno toma en nombre del Estado, la conducción del poder, lo cual tiene consecuencias en toda la

²⁹ KELSEN *op cit.* p. 23

³⁰ HUME, David, *Tratado de la naturaleza Humana*. México, Edit. Porrúa, 1977, p. 349

sociedad. Es claro también que esta última, la sociedad, antecede a todo Estado, primero se forman los lazos sociales, y luego con el avance en la ardua lucha por la supervivencia se pasa de la penuria al aumento de la producción que atesorada se convierte en riqueza, con lo cual se termina la armonía y surgen los conflictos; ya no hay concordia entre los hombre. Sin querer estar dentro de la concepción de Rosseau, de considerar al buen salvaje, es difícil no dejar de reconocer que entre los bárbaros e incultos, al interior de sus etnias, sin embargo no se daban luchas, como las que se dieron e hicieron necesaria la instauración del Estado y por añadidura del gobierno. Los salvajes, decía Hume, no necesitaban gobierno, no se someten a ningún otro individuo más que en tiempo de guerra contra otras tribus, luego de la cual vuelven a su ámbito de libertad³¹. Con la instauración del Estado se resuelven las disputas, hay ahora mediación o arbitraje de un tercero: el gobierno. La sociedad misma acepta que parte de ella tenga la función de gobernar, generalmente apegada a leyes, normas, usos y costumbres que impiden que ahora esta nueva armonía —ya no natural sino estipulada, establecida y regulada— se rompa. La libertad individual, da paso a la libertad en el conjunto, en la realidad social.

Este problema de separación entre sociedad y Estado solo existe para fines de análisis, pues considerar que es real pensamos es erróneo; es verdad que no todos los individuos son gobierno, pero todos forman el Estado. Si el análisis se refiere a la separación de funciones entre sociedad y gobierno, es correcta, pero no lo es entre Estado y sociedad. Más aún en el gobierno esta inserta una parte de la sociedad. El estado es la sociedad políticamente organizada. Un diagrama nos ayudaría a comprender lo anterior:

³¹ *Ibid.* p 348



Siguiendo con Hume, este escribió que:

Una vez que los hombres han percibido la necesidad del Gobierno para mantener la paz y ejecutar la justicia, se reunirán naturalmente, elegirán los magistrados y determinarán su poder y les prometerán obediencia...Esta conclusión, sin embargo, cuando se lleva tan lejos que comprende el gobierno en todas sus edades y situaciones, es completamente errónea, y mantengo que aunque el deber de obediencia en un principio se derivase de la obligación de las promesas y por algún tiempo se mantuviese por esta obligación, pronto se arraigó por sí mismo, y posee una obligación y autoridad original independiente de todos los contratos ³²

Los hombres instauran el Estado y los gobiernos, y a diferencia de como arreglaban antes sus controversias en el seno de toda la comunidad (con la participación de todos), cuando la disputa es por la riqueza y su posesión, los que gozan de ella, en sus conflictos con los que no tienen, obedecen a un poder que les es favorable. No puede entonces aceptarse que tal autoridad es autónoma como presupone Hume, e independiente de todos los contratos, lo cual en la realidad aparentemente así es, pero esta lejos realmente de corresponder con ella, pues tal autonomía es relativa y sujeta al peso principalmente de los intereses políticos y económicos. El Estado y su gobierno solo formalmente están obligados con todos.

³² *Ibid* p. 348

Sobre el Estado, dijimos se han escrito innumerables obras, hemos citado a aquellos que comparten puntos en común sobre la esencia y función de tal institución, al considerarlo como el representante de la sociedad en su conjunto. Veamos algunos ejemplos más. Juan Jacobo Rousseau, sostiene que para que surja el Estado, los hombres deben establecer un Contrato Social, en donde "Cada uno pone en común su persona y todo poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo"³³. Aceptamos, ideologizados, una voluntad general, pues ésta no hace creer que el Estado es beneficioso para todos.

Para Hobbes, el Estado es "Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común"³⁴. Tanto en Rousseau, como en Hobbes, volvemos a encontrar aspectos comunes. Pero para Rousseau el Estado es visto por los hombres como una entidad producto de la buena voluntad de todos; para Hobbes en cambio es una necesidad para evitar los conflictos. Lo común en estos pensadores es ver como necesaria a una entidad que regule políticamente las relaciones entre los hombres para la salvaguarda de la paz, la defensa común y la voluntad general. No hay gran distancia para que, ligando moral con política, el Estado sea considerado como un bien.

El régimen estatal es producto del razonamiento. Los hombres aquilatan las ventajas y desventajas de vivir en él. Kant, filosofando acota:

³³ ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social*. México, Edit. Porrúa, 1971, p. 9.

³⁴ HOBBS, Thomas, *Leviatán* México, FCE, 1980, p.41

Es menester salir del estado natural, en el que cada cual obra a su antojo y convenir con todos los demás (cuyo comercio es inevitable) someterse a una limitación exterior, públicamente acordada, y por consiguiente entrar en un estado en que todo lo que debe reconocerse como suyo de cada cual es determinado por la ley y atribuido a cada uno por un poder suficiente, que no es el del individuo, sino un poder exterior. En otros términos, es menester ante todo entrar en un estado civil ³⁵

Es perceptible como el problema del poder y de la libertad de acción del individuo son preocupaciones en el hombre. En Kant es inevitable no entrar en contacto con los demás, es individuo aislado es una excepción y no la regla. Para alcanzar la convivencia públicamente se acuerda el sometimiento de todos a un poder que se sitúa arriba de ellos, que maneja la ley, para dirimir las controversias, incluso sobre lo que pertenece a cada cual. Lo público en este contexto, es el acuerdo entre todos. Esta noción de que el Estado es un poder situado por arriba de los hombres, cuya voluntad general se forma con el consentimiento de todos, es analizada críticamente por la corriente del materialismo, histórico y dialéctico, que abordaremos en páginas posteriores, por el momento sigamos con los iusnaturalistas.

Para John Locke, el Estado se forma porque: "la finalidad máxima y principal que buscan los hombres al reunirse en Estados o comunidades, sometiéndose a un gobierno, es la de salvaguardar sus bienes; esa salvaguardia es muy incompleta en el estado de naturaleza"³⁶. De este modo dentro del Estado, nos sometemos con el objetivo de proteger nuestra persona y bienes; se infiere también y de acuerdo a Hobbes, Rousseau y Kant que estamos situados en un plano de igualdad. Sin embargo no dejan los anteriores de reconocer que eso no significa que no haya problemas en

³⁵ KANT, *op. cit* pp 140-141

³⁶ LOCKE, John. *Ensayos sobre el gobierno civil*. México, Edit. Gernika, p.118

la instrumentación de tales principios políticos. Así por ejemplo Rousseau, sostiene que:

Bajo los malos gobiernos, esta igualdad no es más que aparente e ilusoria: sólo sirve para mantener al pobre en su miseria y al rico en su usurpación. En realidad las leyes son siempre útiles a los que poseen y perjudiciales a los que no tienen nada. De esto se sigue que el estado social no es ventajoso a los hombres sino en tanto que todos ellos poseen algo y ninguno de demasiado³⁷.

De poder establecer un dialogo con Rousseau, le preguntaríamos si los malos gobiernos —término que usamos sin convicción pero para situarnos en el pensamiento de este autor— son la excepción o la regla. Cuando dice que las leyes siempre son útiles a los que poseen y perjudiciales a los que no tienen nada, se desprende de ello que si no tenemos algo, estas leyes ya nos resultan perjudiciales y de beneficio para otros. Por último en la realidad lo general es que haya unos pocos que tienen mucho y muchos que tienen poco.

Podríamos decir entonces que en la actualidad casi todos los gobiernos son, con esos parámetros malos, pues cada vez la distribución de la riqueza es mas inequitativa. Si revisamos la historia vemos que J. J. Rousseau, vivió en el siglo XVIII, en pleno absolutismo, donde la riqueza y el despilfarro de pocos era la desgracia de muchos, podremos pensar que más bien, este autor como algunos otros cuando hablan del Estado como un bien, piensan en él como el deber ser y no como lo que es.

³⁷ ROUSSEAU. *op. cit.* p. 32

En cuanto a pensadores más cercanos en el tiempo a nosotros, el Estado va siendo un concepto más acabado. Recordemos que Herman Heller, hablaba sobre la inutilidad de buscar la esencia del Estado y de su origen. Sin embargo el anterior anota que la función del mismo consiste en: “la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante”³⁸. Así se opone a rastrear el surgimiento del Estado, pero en cuanto a su función, la cual para nosotros refleja formalmente su esencia, considera que históricamente parte de organizar la vida en común, pero además, agrega, que se trata de una dominación; eso es aceptar, sostenemos, que ello implica la existencia de dominantes y dominados. Por otra parte veremos como los Estados nacionales cada vez están más sujetos a las presiones externas, y no habiendo un Supraestado —aunque hay organismos internacionales que realizan algunas funciones aceptadas por todos los demás— no es posible por el momento un órgano regulador que este al servicio de las mayorías, ni en el plano nacional ni en el internacional.

Para autores notables como Max Weber, al igual que los otros que ya hemos visto, el Estado es “una relación de dominio de hombre sobre hombres” para que esta dominación se pueda hacer efectiva es necesario que sea aceptada, que sea legitimada, pero no sólo eso sino que además cuando haya resistencia, tal institución debe contar con instrumentos que impidan que se pierda ese dominio. Ello es posible “a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propia, a saber: el de la coacción física”³⁹. Podemos decir entonces que ese bien, ese representante

³⁸ HELLER, *op cit.* 221

³⁹ WEBER, Max *Economía y sociedad* México FCE 1984- p. 1056

de todos, cuenta con un elemento persuasivo para que en el caso de que la gobernabilidad -que no es más que la aceptación de los hombres a los designios del gobierno- se ponga en riesgo, puede incluso por la fuerza evitar la anarquía y el desorden. El Estado entonces puede por la fuerza imponer la armonía, esto ya sería en sentido estricto una contradicción.

Ahora fijémonos entonces en ese aspecto recurrente en algunos pensadores: la dominación. Sobre el terreno se ha abordado mucho. La dominación como hemos visto es consentida, porque el objetivo del hombre al ceder su libertad de acción, la recupera, se dice, en el seno de la organización estatal. Si la dominación es consentida, la armonía parte de este presupuesto, consentimos en ser dominados, pues es lo único que nos garantiza que no haya luchas internas que provoquen la destrucción de la sociedad. Así la sociedad misma eleva a una institución para que a nombre de ella, la mantenga cohesionada e impida su desagregación, y conserva, en suma, la armonía. Esta armonía es pactada, no es natural como en el Estado salvaje y bárbaro, como asientan otros.

Pero la armonía natural se termina cuando surgen las desigualdades, éstas son de todo tipo, pero las que ocasionan más problemas son las derivadas de la desigualdad entre los que tienen mucho y los que tienen poco o nada. Pero para evitar eso, entonces se establecen leyes. La ley, la norma, el derecho, sobre la que Kant, Kelsen y tantos otros construyen profundas explicaciones, no va a resolver el problema, esto es a volver a la igualdad, y mucho menos a eliminar la explotación que ya se da de unos con respecto a otros, sino mas bien sanciona la nueva situación social, la legitima para que norme esa desigualdad; además con ello esa realidad entre los hombres, incluidos por supuesto los que menos tienen, es aceptada. La ley en los

anteriores se torna una entelequia, es decir, una cosa real que es independiente a los deseos de los hombres y que como tal lleva en sí "el principio de su acción y que tiende por sí misma a su fin propio"⁴⁰. Para ellos la ley regula la realidad, es buena y neutral; sus principios son lógicos.

Más adelante veremos como en el origen del Estado, el aspecto de la desigualdad va a ser tomado por los marxistas, como Engels, en su trabajo *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*.

La armonía dijimos se restablece y es distinta a la natural. Se origina el derecho público y el privado. El privado, regula las relaciones entre particulares y el público a su vez norma a las del individuo frente al Estado⁴¹. La línea divisoria entre uno y otro a veces no es nítida, pues en ocasiones se traslapan y problemas que eran considerados sólo por el derecho privado obligan a que se legisle en sentido público. Permítasenos la siguiente extrapolación, en México la banca comercial, luego de la crisis de finales de 1994, no pudo cobrar a un conjunto de deudores, el problema al hacerse público obligó al Congreso a legislar, para dar una salida a las dificultades financieras a favor de los banqueros y además se destinaron recursos a la solución. Un problema de derecho privado pasó a ser de derecho público, solo que los grandes deudores, al convertirse su problema privado en público no fueron obligados a esclarecer sus riquezas personales, esas siguieron siendo privadas.

Retomando nuevamente a Weber, el Estado como comunidad, "reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima"⁴². Weber

⁴⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, España, 1925

⁴¹ KLIKSBURG, Bernardo *El rediseño del Estado*. México, FCE-INAP, 1994, p 95.

⁴² WEBER, Max, *op cit.* p 1056.

como se observa con las citas anteriores, no habla de grupos sociales, sino de individuos. Pero nos deja con imprecisiones sobre quienes ejercen y porque el control.

Para salir de dudas veremos a pensadores que se inscriben en el materialismo histórico dialéctico. Para estos pensadores sólo surge el Estado cuando la sociedad se ha dividido en clases sociales. El Estado, apuntará Lenin es: "un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra"⁴³. Este político revolucionario, coincide con Engels, en que el Estado, tiene su origen, cuando aparece la propiedad privada. A partir de ahí se vuelven irreconciliables las relaciones entre los hombres, por ello es necesario crear un poder que formalmente esté por arriba de la sociedad para evitar que el caos derivado de la lucha entre clases, rompa la organización social. Cuando se crea el Estado para Engels desaparecen las organizaciones gentilicias que se sustentan en lazos familiares.

En la comunidad primitiva la propiedad es común, pero una vez que la división del trabajo surge, la sociedad se divide en clases sociales: propietarios y no propietarios⁴⁴. A Norberto Bobbio, esta interpretación le parece tan fantástica como la de Rousseau, sobre el primer hombre que cercó y definió como suyo un terreno, y dio origen de la propiedad privada. Señala también Bobbio, que tal interpretación es fundamentalmente economista⁴⁵. Efectivamente se pone el acento en uno de los rasgos presentes en el surgimiento del Estado, el económico, pero además se modifica la relación política entre los hombres. Todo se transforma, las relaciones sociales, la ideología, la religión, la cultura.

⁴³ LENIN, Vladimir. *Ilich. El estado y la revolución*. Moscú, Edit. Ediciones en Lenguas extranjeras, 1960, p. 307

⁴⁴ BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad* México, FCE, 1994, p. 99

⁴⁵ *Ibid* p. 99

La discusión sobre el origen del Estado es, como vemos, interminable. A Bobbio la interpretación marxista le parece fantástica, pero él no resuelve el problema de cuáles fueron las causas que hicieron posible el surgimiento de diferencias entre los hombres que obligaron a la creación del Estado.

Pensamos que la investigación debe orientarse hacia el estudio de las vías que se siguieron en la creación del Estado. Por el momento consideremos que fue un proceso largo y larvado, decimos lo anterior revisando los estudios sobre la vida política de los aztecas; el desarrollo de la sociedad japonesa, egipcia, china, e incluso los pueblos contemporáneos primitivos, como los denominó George Murdock⁴⁶. En los trabajos que historiadores y antropólogos aportan, se ve como entre más primitiva la sociedad, menos diferenciadas son las actividades; a medida que se va acentuando la división del trabajo, aparecen ya claramente separadas de la sociedad las actividades del gobierno y la administración. Por supuesto que el entorno ideológico las envuelve con velos religiosos y mágicos. sólo cuando surge el Estado moderno, estos aspectos metafísicos dejan de tener el enorme peso que adquirieron y ello repercutió en la administración pues ya no se invocaron justificaciones de esta índole para la delegación de tareas. Se instauró la racionalidad a la manera de Weber.

Siguiendo con los aportes del marxismo, vemos que Antonio Gramsci, habla del Estado como un todo complejo, "global de actividad práctica y teórica por medio del cual la clase dominante no sólo justifica y conserva su dominación, sino que logra preservar el consenso activo de quienes son gobernados"⁴⁷. Las diferencias entre pensadores como Hobbes, Locke, Kant, y los del materialismo histórico dialéctico, son fácilmente perceptibles: para unos el Estado es un bien, es neutral, todos los individuos son iguales,

⁴⁶ MURDOCK. George, *Nuestros contemporáneos primitivos*, México, FCE, 1956, HERKOVITS, M. J *Antropología económica*. México, FCE, 1954; VAILLANT, G C. *La civilización azteca*. México, FCE, 1973

⁴⁷ BARCO, Oscar, *Presentación, En el marxismo y la crisis del estado* México, Edit. UAP, p 17

etcétera; para los segundos, está institución, mantiene el dominio de los gobernados, aspecto político necesario para garantizar las desigualdades. Con Gramsci, efectivamente el Estado mantiene una actividad global; cuando habla de actividades prácticas se refiere a que actúa objetivamente en la realidad social, llevando a cabo a través del gobierno las decisiones políticas que permiten la cohesión y el control. Además realiza una campaña permanente de legitimación para lograr la obediencia a sus ordenes e incluso hacer que los individuos vayan, si es necesario al campo de batalla a exponer su vida. Más aún si la gobernabilidad, lo requiere enfrenta al interior a los que objetivamente deberían ser aliados.

Un punto común que une a los pensadores de ambas corrientes es que el Estado es un órgano de dominación, pero para unos tal situación beneficia a todos; para otros más bien beneficia a pocos.

El pensamiento marxista sobre el Estado ha sido cuestionado con razonamientos sumamente interesantes. Ernest Laclau cuestiona que el Estado sea un epifenómeno (reflejo) o superestructura del modo de producción capitalista; que el Estado sea un instrumento de una clase y por último que sea un elemento de cohesión social. No es posible dice pensar que es un mero reflejo de la economía, pues carecería de operatividad propia; no puede ser un instrumento de una clase porque en realidad, las clases y no solo una de ellas, lo utilizan para lograr sus fines⁴⁸. Efectivamente el Estado no es un mero reflejo de los fenómenos económicos, tiene relativa autonomía que le hace incidir sobre ellos. Además no puede ser considerado un instrumento pues no obedece ciegamente a la clase dominante, juega un papel político y su principal

⁴⁸ LACLAU, Ernesto, "Teorías marxistas del estado: debates y perspectivas" en *Estado y política en América Latina*, México, FCE, 1981, pp. 25-29

objetivo es lograr y mantener el consenso, y si esto no es posible lo impone por la fuerza para que el sistema permanezca como tal

Considerando al Estado como parte de la superestructura —es decir que no es la sociedad ni las instituciones económicas—, tiene independencia relativa con respecto a las clases sociales y las organizaciones que producen y reproducen la vida material, por ello no es un mero reflejo de las relaciones económicas y sociales, ínter influye en ellas y cuida, como hemos venido insistiendo, que no se ponga en riesgo la estructura social existente, el sistema como tal, sino más bien que se profundice. El Estado moderno con esa relativa independencia, vigila que las diferencias entre las clases, sean reguladas oportunamente. Realiza acciones que permitan la estabilidad, y desde ese punto de vista es tanto unidad de acción, como de cohesión y de regulación.

Ahora bien con respecto a la administración, como bien lo señala Gladden, ésta, antes del capitalismo, reconocía al gobernante sus derechos como tal y como propietario, e igual actitud tenía frente a la Iglesia y las fuerzas armadas⁴⁹. En el Estado no moderno, parecía que no había independencia entre éste y una de las clases, la propietaria, si bien la línea de separación entre gobernante y propietario se confundían, en el ejercicio del poder se tenían que separar pues de lo contrario los otros propietarios, como fuerza real de poder, se oponían a que se perdiera esta distinción. En el Estado moderno, ahí si adquiere carta de separación formal esa distinción entre propietario y gobernante.

⁴⁹ GLADDEN, E. N. *Una historia de la administración pública*, México, INAP-FCE, 1989

El material recopilado y trabajado nos da una idea de la complejidad para encontrar los rasgos comunes que aparecen en todo tipo de Estado. Sin embargo consideramos que tenemos elementos para dar nuestra propia concepción. El Estado, es una abstracción de la realidad política en que se mueven los hombres. Desde ese punto de vista el Estado somos todos, pero la mayor parte de los grupos sociales se encuentran sometidos o mejor aún dominados. Como individuos no podemos abandonar esta institución, desde que nacemos y aún en el vientre materno, ya esta presente tal organización; así crecemos y nos reproducimos dentro del Estado. Por supuesto que las mayorías aceptan en su detrimento esa relación de dominación, que es necesaria y favorable, a una minoría.

Dentro del Estado, relativamente se garantiza el que podamos producir y reproducir las condiciones de nuestra vida material, social, ideológica, etcétera. No es difícil imaginar que si éstas no se garantizan, son tres solamente las alternativas que tenemos: 1) luchar, es decir, rebelarse con movilizaciones dentro de los marcos institucionales establecidos, o bien, fuera de ellos con las armas; 2) abandonar al Estado, lo cual significa dejar el lugar y la cultura en donde se nace; 3) aceptar con mansedumbre las difíciles condiciones que impiden el desarrollo como individuos o como grupo.

Si se toma la primera de las opciones, eso implica que la ideología dominante ya no es aceptada por los gobernados; el Estado de derecho está en riesgo, pues ha dejado de tener la función regulatoria y es rechazado. Si la opción es por abandonar el suelo en donde se nació, implica menos problemas que la primera para el Estado, para el gobierno y su administración.

El Estado tiene entonces fundamentalmente una función política, mantener la estabilidad y el control, pero además realiza otras actividades que abarcan aspectos sociales, económicos, educativos, culturales, de impartición de justicia, etcétera, esto es gobernar atendiendo las necesidades. Son los gobernantes los que consultando a los factores reales de poder, definen el rumbo de la sociedad, luego se utiliza el aparato del Estado, dando paso a la acción gubernamental, ésta concreta el rumbo del cuerpo social. De este modo los gobernantes están involucrados en las decisiones más trascendentes. Aparencialmente los gobernantes en el mundo actual están al servicio de todos los gobernados, sobre todo a medida que hay participación política, democrática con reglas establecidas —estas varían de una sociedad a otra— pero por el hecho de ser gobernantes y situarse en la cúspide de la pirámide gubernamental, utilizan el poder también para su beneficio.

Pero necesitamos hacer precisiones sobre el sector de los gobernantes, consideramos que si bien lo son desde el más conspicuo jefe de Estado y/o de gobierno, el director de una empresa, secretaría o ministerios, e incluso en el más bajo escalón, un policía de crucero, esto es todo aquel que tiene una porción de poder y que lo puede ejercer, sólo es un reducido grupo de políticos profesionales y funcionarios —no todo miembro de la burocracia es gobernante— el que toma las decisiones trascendentes y que repercuten en los vastos sectores sociales; tales medidas generalmente traen los mejores y mayores beneficios para esos gobernantes y para un reducido sector de los gobernados, generalmente los que por su posición, se encuentran dentro del grupo económico dominante.

Entre las decisiones más importantes que toma el equipo gobernante, se encuentra la definición de la política económica, la que tiene como objetivo profundizar el proceso o hacer los cambios que éste demanda. Ahora bien

en el Estado actual, se atienden parcialmente las demandas también de los necesitados, pero el gobierno lo presentara como un fin y no como un medio; es decir se atienden las carencias, aunque no en el nivel y grado en que se necesita y con ello se asegura la estabilidad política, pues sin tales actitudes las protestas afectarán a todos los demás ordenes. Pero esto no significa que se resuelven las contradicciones sino que se amortiguan.

El Estado o se transforma por sí mismo decíamos o se da un proceso político que lo transforma. Su papel como cohesionador, garantiza que sea el cemento de la sociedad. Para mantener tanto cohesión como estabilidad recurre a todo: ideología, consenso, represión, cooptación. La cohesión les es impuesta a los sectores dominados, quienes no tienen otra alternativa, so pena de, si se resisten, ser objeto de la represión. Así se ha movido siempre el Estado, negociación, consenso o represión. Desde tiempos ya lejanos, desde la cúspide del poder se considera que "las ideas...son obra de una íntima minoría de gentes sensatas; la masa sigue siendo ignara, feroz cada vez que puede, en todo caso egoísta y limitada; bien se puede apostar a que lo seguirá siendo siempre"⁵⁰. Por eso el gobernante desde épocas remotas sigue pensando que al pueblo pan y circo. Los cónsules romanos desarrollaron esta fórmula que no impidió que hubiera una rebelión que hizo temblar al Imperio, la de Espartaco.

Pero lo que es cierto, siguiendo a la misma autora citada anteriormente, es que en el equipo gobernante en la época de los césares habían: "Demasiados procuradores y publicanos ávidos, senadores desconfiados y centuriones brutales [que] han comprometido por adelantado nuestra obra; los imperios no tienen más tiempo que los hombres para instruirse a la luz

⁵⁰ YOURCERNAR, Margarita, *Memorias de Adriano*. México, Edit. Hermes, 1984, p.275.

de sus faltas".⁵¹ La crítica que si bien se aplicaba a los gobernantes romanos bien puede utilizarse para los de la época actual.

En los estados, sus gobiernos y administraciones públicas, siempre existirán hombres que no son infalibles, y cuyos costosos errores aunados a la exacción que hace una clase o grupo social sobre la mayoría, originan condiciones para que surja la ingobernabilidad.

Terminamos señalando que existe una función real y una formal en el Estado. Lo real en cualquier época será mantener el dominio; adecuando para ello las condiciones políticas necesarias para el desarrollo de la sociedad dentro de un esquema en el cual las desigualdades se mantienen. Formalmente el Estado se presentará como un árbitro (que se sitúa por arriba de las clases sociales), aparentemente neutral, responsable de la soberanía pero si sus sectores hegemónicos y dominantes lo exigen, la negociará si es necesario.

4. Estado y Economía

Hemos revisado algunos trabajos que analizan al Estado desde distintas perspectivas y enfoques. Hemos considerado que el Estado moderno se caracteriza fundamentalmente, a diferencia de otras etapas, por hacer a un lado en el desarrollo de la vida pública y en la toma y ejecución de decisiones consideraciones religiosas, mágicas o rituales.⁵² Como sabemos en la época que antecede al actual periodo de la vida de esta institución, la

⁵¹ *Ibid.* p 275

⁵² WEBER, *op. cit.* pp 1047-50.

iglesia competía con el Estado por el control político de la sociedad, incluso hubo momentos en que la subordinación de los poderes civiles a la iglesia era una realidad. La larga lucha entre el poder civil y el eclesiástico se definió, como sabemos, a favor del primero y fue importante para el posterior surgimiento del Estado moderno y nacional, al que Weber denomina racional, “el único en el que puede prosperar el capitalismo moderno... /y/ Se funda en la burocracia profesional y en el derecho racional”⁵³. El mismo autor considera además que el Estado moderno es nacional y ello es condición *sine qua non* para la subsistencia y prosperidad del sistema económico. El Estado nacional en coalición con el capital hace posible el surgimiento de la burguesía nacional⁵⁴. Lo racional en Weber es que ya no cuentan para el gobierno de los hombres como veíamos razones metafísicas, costumbres, rituales, o, agregaríamos nosotros, el carisma.

El Estado en su etapa moderna, de acuerdo con Poulantzas, “aparece como representativo del interés general formal y abstracto de la nación pero en el fondo se estructura a partir del interés real de las clases o fracciones dominantes bajo la égida de la clase o fracción hegemónica”⁵⁵. Así encontramos entonces que el Estado nacional representa los intereses de la nación —la nación es sentido de identidad, de pertenencia social, de conciencia histórica, de pasado común, de presente y de futuro, así como de propiedad objetiva de las pertenencias colectivas— y entre otro de los componentes de esta última se encuentra la población. En tal sentido representa el Estado a la nación y nos representa por lo tanto a todos ante otros. Así estamos manejando ya conceptos, por un lado como, Estado

⁵³ *Ibid* pp.1048-1048

⁵⁴ POULANTZAS, Nicos, *Hegemonía y dominación en el estado moderno*. Argentina, Cuadernos de Pasado y Presente No. 48, 1975, p. 62

⁵⁵ *Ibid* p. 62

racional, Estado nacional y nación, aspectos políticos en el Estado, y por otro, capitalismo moderno.

Entramos entonces a un tema que es central en este trabajo, la relación del Estado con la economía, aspecto que no es privativo del Estado moderno, pues como bien lo ha demostrado Weber existió por ejemplo, en la antigua Grecia, en la Roma Imperial y en la sociedad feudal, sin excluir a las sociedades no occidentales. La política de construcciones de Pericles se consideraba, con razón, como una política que servía e al mismo tiempo para dar ocupación a los artesanos. Como las construcciones se pagaban con los tributos de los miembros de la federación, aquellos constituían la fuente de toda perspectiva de ganancia.⁵⁶ Sin embargo para el mismo autor, sólo se puede hablar de política económica, acorde con su concepción de Estado moderno, cuando ésta es continuada y consecuente, establecida en normas de derecho y además debe contar con reglamentos concebidos racionalmente⁵⁷.

Pero hay para pensadores como Poulantzas que se sitúan en el marco del materialismo histórico, que sostiene que la política económica sólo es racional cuando el Estado al aplicarla, busca que se garanticen las superganancias de los monopolios.⁵⁸ Esto significa que está supeditada al proceso de acumulación de capital, y favorece preferentemente a un sector de los capitalistas: el hegemónico.

⁵⁶ WEBER *op. cit.* p.1031

⁵⁷ *Ibid.* pp. 1051-61

⁵⁸ POULANTZAS, M. *op. cit.* p. 97

Poulantzas no deja de reconocer que también el Estado moderno vela por los trabajadores, buscando que no sean explotados,⁵⁹ lo que lo lleva a incluso tomar medidas, a veces en contra de los sectores dominantes.⁶⁰ No es fortuito que así lo haga pues también para nosotros, al igual que para Marcos Kaplan, cuando con la política económica el Estado “protege” a la fuerza de trabajo, en realidad en el fondo está salvaguardando los intereses de la clase dominante.⁶¹ Decimos que el Estado protege los intereses de los capitalistas, a través del Estado de Derecho, lo que implica que no son estos, los empresarios, generalmente los que se colocan en la dirección política del Estado y en control de su aparato administrativo⁶², recayendo esta responsabilidad en los políticos profesionales.

Retomando a Federico Engels, Lenin, anotó: “En la República democrática...la riqueza ejerce su poder indirectamente...es la mejor envoltura política de que puede revestirse el capitalismo...cimentada su poder de un modo tan seguro, tan firme, que no lo conmueve ningún cambio de personas, ni de instituciones, ni de partidos”⁶³. Es claro que el Estado interviene en la economía, como lo sostienen los anteriores, con mejores posibilidades de proteger a los intereses capitalistas, en regímenes en los cuales la democracia es una realidad. Sin embargo no está por demás recordar por ejemplo que en la Alemania nazi, o más recientemente en el régimen militar chileno, el Estado garantizó el proceso de acumulación de capital; pero sobre todo en el caso del segundo tal régimen dio paso a la democracia, pues en ella las condiciones para el inversionista son mejores.

Las anteriores notas permiten visualizar una corriente que a pesar de múltiples matices, incluso contrapuestos en lo formal, analizan la

⁵⁹ *Ibid* p. 104.

⁶⁰ *Ibid* p.68

⁶¹ KAPLAN, Marcos, *Estado y acumulación*, México, UAM-A, Lecturas de Empresa Pública (s/f), p. 369

⁶² MILIBAND, Ralph. *El estado en la sociedad capitalista*, México, Edit, Siglo XXI, 1974, p 59

⁶³ LENIN. *op. cit.* p 12

intervención del Estado en la economía, o más bien, como dirá Roberto Castañeda, es la economía la que interviene en el Estado⁶⁴. En este sentido debe interpretarse que la economía al no poder por sí sola resolver los problemas de recesión, estancamiento y finalmente la crisis, obliga al gobierno a intervenir para evitar el colapso. Hay otros investigadores que sostienen que tal intervención al contrario, impide el libre desarrollo del capital. Así lo señaló desde hace siglos Adam Smith. Este escribió que si el gobernante pretenda “dirigir a los particulares respecto de la forma de emplear sus respectivos capitales, tomaría a su cargo una empresa imposible, y se arrogaría una autoridad que no puede confiarse”⁶⁵. Cuando el gobierno se orienta por conducir la inversión privada tal política ni es confiable ni es posible. Si ahora vemos la regulación del comercio por parte del Estado, este clásico de la economía anotó:

Quando, para precaver los inconvenientes del encarecimiento, dispone el Gobierno que los tratantes en granos vendan al precio que se les fija, y que aquél considera razonable, esta tasa suele ser causa,... de que los vendedores no acudan al mercado, ocasionando el hambre ...La ilimitada libertad de comercio en granos, de la misma manera que constituye el único remedio de precaver eficazmente el hambre del pueblo, sirve también, por lo menos, para atenuar los inconvenientes de la escasez.⁶⁶

Cualquier intervención entonces trae como consecuencia que ni vendedores ni compradores se benefician. Es el libre mercado, donde la mano invisible, evita el hambre, el desabasto. Smith también observó al Estado como inversor y solo acepta que destine recursos públicos para construcción de obras públicas que faciliten el comercio en general; cuyo mantenimiento

⁶⁴ CASTAÑEDA, Roberto, *Los límites del capitalismo en México*, México, ERA, revista Trimestral abril-junio, 1976

⁶⁵ SMITH, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, México, FCE, 1997, p. 402

⁶⁶ *Ibid.* p. 467.

debe quedar en sus manos pues ningún particular puede hacerse cargo de ellas si no se garantiza, la ganancia. Pero si las utilidades son posibles, deberán concesionarse a particulares y no a empleados públicos, comisionados "que no tuvieran interés inmediato en el asunto /pues/ actuarían con menos diligencia en la conservación de las obras /ya que estos harían/ innecesarios gastos de ornamentación, dejando que se arruinase la parte principal de la obra".⁶⁷ Estos son planteamientos del que parten todos aquellos que se pronuncian en contra de la intervención, directa o indirecta del Estado en la economía. Los prestigiados y laureados investigadores contemporáneos Milton Friedman⁶⁸ y Peter Drucker⁶⁹, por ejemplo parten de esas premisas

Es conveniente aclarar en este momento que, como hemos visto, desde la antigüedad el Estado ha intervenido en la economía, pero lo hace en forma directa o indirecta. En forma indirecta a través de las regulaciones, el control del flujo monetario, la política fiscal, la determinación de obras públicas, etcétera, y lo hace directamente a través de las empresas públicas. Si en este momento concebimos al aparato del Estado como formado por el sector central (secretarías o ministerios), y al paraestatal (el universo de las empresas públicas) podremos apreciar mejor las diferencias de tal intervención. El primero tiene funciones político-administrativas, para mantener la cohesión del Estado apoyándose en la burocracia y el ejército. El segundo es más reciente y de importancia creciente a partir de la segunda Guerra Mundial y cuyo objetivo es la de intervenir directamente en la economía.

⁶⁷ *Ibid.* p 642

⁶⁸ FRIEDMAN, Milton, y Rose *Libertad de elegir*, España, Edit. Grijalbo, 1980,

⁶⁹ DRUCKER, Peter DRUCKER. *Su visión sobre: la administración, la organización basada en la información, La economía*. La sociedad, Colombia, Edit. Norma, 1996

Nos interesa saber en este apartado, las razones que llevan al Estado a intervenir en la economía, para que podamos comprender los porqué de los cambios que han recorrido el mundo pues posteriormente se dio una reducción de esa intervención. El problema es relevante en este trabajo porque el retiro o reducción de la actividad económica estatal, crea condiciones de ingobernabilidad pues hace a un lado, como veremos con mayor amplitud más adelante, mecanismos que amortiguaban la sobreexplotación como sostienen Kaplan y Poulantzas.

5. La crisis y la intervención estatal

Hay autores como Rudiger Dornbusch y Stanley Fischer, que consideran que la gran depresión de 1929-33, fue el terreno en el que se abonó la que sería la gran revolución keynesiana⁷⁰ de la que partieron los gobiernos para jugar un papel central en la economía. En el año de 1929, se hunde la bolsa y la depresión, resultado de los problemas a los que se enfrentó la economía estadounidense es una dura realidad. A partir de 1929 y hasta 1933, el dinero escaseó en distintos grados; los bancos quebraban ante la incapacidad de proporcionar el efectivo que sus clientes demandaban. Con las quiebras se generaba la desconfianza y se agravaba el retiro de depósitos⁷¹. Esta situación se generalizó en todo el mundo, aunque no tuvo, en las economías nacionales, en el tiempo y el espacio, los mismos efectos⁷². La escasez de dinero y la quiebra de los bancos son otras de las formas en que se presentó la gran recesión. Sus manifestaciones, que no sus causas, fueron, debidas a:

⁷⁰ DORNBUSCH, Rudiger y S. Fisher *Macroeconomía*, México, Edit McGraw Hill, 1985 p.581

⁷¹ GALBRAITH, John. K. *El crac del 29*, España, Edit. Ariel, 1976, p.245

⁷² DORNBUSCH y Fisher. *op.cit.* pp. 584-587.

crecimiento de los años veinte.../que/ estuvo basado en la producción masiva de automóviles y radios y fue estimulada por la expansión de la construcción de viviendas. El colapso del crecimiento en los treinta fue consecuencia de la desaparición de las oportunidades de inversión un desplazamiento hacia abajo de la demanda de inversión.⁷³

Decimos que estas no fueron las causas de fondo que originaron la gran depresión, pero permiten observar algunos aspectos relevantes de la economía, como son el que debe de haber una correspondencia entre producción y consumo; cuando esta se desfasan, sea que hay más producción (sobreproducción) —que demanda, o, a la inversa que haya más demanda pero incapacidad para comprar la producción, (subconsumo), o en otros términos que la inversión guiada por expectativas, a la manera de Keynes, sea superior a las futuras demandas del mercado— son causales aparentemente de la crisis. Keynes al teorizar sobre los ciclos económicos que van de la prosperidad a la crisis y de esta nuevamente a la prosperidad, anotó:

Por movimiento cíclico queremos decir que, al progresar el sistema, por ejemplo, en dirección ascendente, las fuerzas que lo empujan hacia arriba al principio toman impulso y producen efectos acumulativos unas sobre otras, pero pierden gradualmente su potencia hasta que, en cierto momento, tienden a ser remplazadas por las operantes en sentido opuesto; las cuales, a su vez, toman impulso por cierto tiempo y se fortalecen mutuamente hasta que ellas también, habiendo alcanzado su desarrollo máximo, decaen y dejan sitio a sus contrarias⁷⁴

⁷³ *Ibid.* p.588

⁷⁴ KEYNES, John Maynar *Teoría general, de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1971, p 279.

Lo anterior es una apreciación dialéctica de Keynes, sobre el comportamiento de la economía capitalista, cuyos ciclos como siempre hasta ahora son inevitables. Pero veamos como explica Kalecki, el ciclo:

cuando la producción de bienes de inversión aumenta, la producción agregada se incrementa en la misma cantidad. Pero además, hay un incremento adicional debido a la demanda de bienes de consumo realizada por los nuevos trabajadores incorporados a las industrias de bienes de inversión. El consiguiente aumento del empleo en las industrias de bienes de consumo lleva a un mayor incremento de la demanda de bienes de consumo. Los niveles de producción agregada y de beneficio por unidad de output se irán elevando hasta el punto en que el incremento de los beneficios reales se iguale al incremento de la producción de bienes de inversión ⁷⁵

Ya en el terreno económico, el ciclo del que habla Keynes, es expresado por Kalecki, como formado por una fase de expansión, esto es un movimiento acumulativo que genera la producción de bienes de inversión, lo que trae como consecuencia el incremento y el consumo por parte de los nuevos trabajadores que se incorporan al proceso productivo. Sin embargo ya esta señalando Kalecki que llega un momento en que se igualan beneficios reales con incremento de la producción en donde, otro factor es significativo, el consumo de los capitalistas. Estos aumentan sus beneficios en la medida en que incrementan su propio consumo. Por ello sostiene que los capitalistas ganan lo que gastan ⁷⁶, y en última instancia —a diferencia del trabajador que gasta lo que gana— están determinando los propietarios las fluctuaciones de sus beneficios ⁷⁷. Esto es, si los capitalistas deciden reducir sus gastos tanto en bienes de capital, como en su propio consumo suntuario y no

⁷⁵ KALECKI, Michael, *Estudios sobre la teoría de los ciclos económico*, España, Edit. Ariel, 1973, p.36

⁷⁶ *Ibid.* p. 37-38

⁷⁷ *Ibid.* p. 38.

suntuario, se abre ahora una fase que conlleva a la depresión. Claro que como lo aclara el mismo Kalecki, en el auge, la demanda de dinero trae como consecuencia el aumento de las tasas de interés y la consecuente inflación del crédito; y en la fase contraria sucede la disminución de las tasas señaladas. Como se observa el prestigiado economista polaco, hace descansar en los capitalistas el auge y la depresión de la economía.

Cabe aclarar que posteriormente introduce la variable del comercio exterior: "Se dice con frecuencia que uno de los remedios contra la depresión es la captura de nuevos mercados extranjeros,.../pero/ lo esencial es el incremento del excedente de exportaciones... De hecho, el beneficio agregado es igual a la suma del consumo de los capitalistas, la inversión y la balanza del comercio exterior"⁷⁸. Para nosotros en su esencia, este, el comercio exterior, constituye un elemento en el ciclo, pero no es determinante y si lo es el consumo.

Keynes explica que la depresión se debe a una baja en la eficiencia marginal del capital, porque ocasiona una disminución en la propensión a consumir, lo cual se refleja en la bolsa en aquellos valores de rendimiento variable, y las personas que tienen valores apoyados en fondos prestados psicológicamente se ven afectadas⁷⁹. A medida que se aumenta una unidad de capital en la producción, los rendimientos son menores, por lo que el inversionista disminuye su consumo ya que las expectativas no son favorables, y esto repercute en las tasas de interés. Keynes define así el proceso:

⁷⁸ *Ibid* p. 41.

⁷⁹ KEYNES, J.M. *op. cit* p.284

- El auge que está destinado a terminar en depresión se produce, en consecuencia, por la combinación de dos cosas: una tasa de interés, que con previsiones correctas, sería demasiado alta para la ocupación plena, y una situación desacertada de expectativas que, mientras dura, impide que esta tasa sea un obstáculo real. El auge es una situación tal que el exceso de optimismo triunfa sobre una tasa de interés que mirada en frío podría parecer excesiva ⁸⁰

Tanto para Kalecki como para Keynes, el aumento o disminución del consumo, es importante en la crisis, sólo que para el primero son condiciones objetivas las que están presentes en el consumo de los capitalistas, el cual es función de la acumulación bruta⁸¹, a diferencia de Keynes, que hace a consumo producto de una combinación de expectativas a partir de la tasa de eficiencia marginal del capital. Para Kalecki, el consumo de los trabajadores no es determinante, y si lo es el de los capitalistas, que si invierten, se aumenta el consumo de sus obreros. En Keynes el consumo no es diferenciado.

A donde queremos llegar es a un aspecto que ya tocó Keynes, el de la ocupación plena. Si esta decae el consumo también lo hará. El economista inglés, anotó: "Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos".⁸² En la sociedad capitalista, es entonces imposible que todo aquel que pueda trabajar y lo desee encuentre ocupación, pero además es también un elemento intrínseco de tal sistema el que el ingreso se distribuya inequitativamente. Estos son los elementos estructurales. Nos permitimos anotar la siguiente cita a pesar de ser tan larga:

⁸⁰ *Ibid.* pp. 286-87

⁸¹ KALECKI. *op. cit.* p 38

⁸² KEYNES. *op. cit.* p.328

En el progreso de la acumulación, no hay, entonces, sólo crecimiento cuantitativo y simultáneo de los distintos elementos reales del capital. El desarrollo de la capacidad productiva del trabajo social que ese progreso provoca se manifiesta además en cambios cualitativos, en modificaciones graduales en la composición técnica del capital, cuyo factor objetivo se acrecienta de manera progresiva y proporcional respecto del factor subjetivo, es decir, que la masa de los instrumentos de trabajo y de los materiales aumenta cada vez más en comparación con la suma de la fuerza de trabajo necesaria para ponerlos en acción. En consecuencia, a medida que el crecimiento del capital hace más productivo el trabajo, disminuye su demanda en proporción a su propia magnitud⁸³.

En la nota anterior se pone especial énfasis a los elementos que ocasionan el desempleo, abatirlo y lograr la ocupación plena de todos los factores es una meta que el sistema no podrá alcanzar, como lo dice Keynes. Si bien ambos pensadores, tanto Keynes como Marx, observan el mismo proceso, y llegan a conclusiones que parecieran distintas, es claro que en ese punto concuerdan, pues a la larga a medida que hay nuevas tecnologías, si seguimos el pensamiento de Marx, el pleno empleo tiende a alejarse, ya que el desarrollo técnico es clave para el crecimiento del capital.

En tanto Keynes observa el proceso desde el punto de vista de la baja de la eficiencia marginal del capital, lo que ocasiona disminuya el consumo, y el empleo lo que a su vez repercute en las expectativas y en las tasas de interés. Para Marx, el desempleo es consecuencia del cambio de la composición orgánica del capital, donde el capital variable (valor de la fuerza de trabajo) reduce su porcentaje frente al capital constante (valor de los medios de producción)⁸⁴. Este proceso es constante en el proceso de acumulación de capital, y para nosotros a medida que se aplican nuevas

⁸³ MARX, C. *El capital*. Tomo I, Argentina, Edit Cartago, 1973, p 597

⁸⁴ *Ibid* p 587 T.I

técnicas hay que desplazar mano de obra a otras zonas de empleo y si en éstas también ocurre la llegada de nueva maquinaria o mejores formas de organización también ahí vendrá el desplazamiento. Para Keynes la baja de la eficiencia marginal del capital, ocasiona desempleo; en tanto que para Marx, ello deriva de la utilización de técnicas e instrumentos de producción más eficientes y desarrollados.

De cualquier forma, nuestro interés se centra en las consecuencias: el desempleo. Ciertamente que Marx aclaró en la ley general de la acumulación capitalista que "Si la composición de capital se mantiene igual, el progreso de la acumulación tiende a hacer crecer la tasa de los salarios". Pero esto mientras como hemos dicho no se cambie la composición, pues si se hace que los salarios tienden a bajar, en virtud de la abundancia de la fuerza de trabajo, entonces la demanda de mercancías cae y se da una alza relativa del valor de dinero lo que ocasiona también la desconfianza y luego sobreviene la crisis⁸⁵. La combinación de elementos objetivos y subjetivos es planteada por Marx al igual que en Keynes. Incluso Kalecki, sostiene que para salir de la depresión hay la idea equivocada de que:

la reducción de los salarios, no constituye un remedio contra la depresión, debido a que los capitalistas no dedican de inmediato las ganancias derivadas de ello a la compra de bienes de inversión...un incremento de la inversión per se que no vaya acompañado por un descenso de los salarios, provoca un incremento del output⁸⁶.

Desde luego que esta otra cita nos servirá también para observar como la caída de los salarios relativos y reales son motivo de movimientos sociales, en donde llegado un momento, la inestabilidad trae consigo a la

⁸⁵ *Ibid* pp- 587-594 T. I

⁸⁶ KALECKI, *op cit* p 62

ingobernabilidad. Por lo pronto podemos resumir que los problemas estructurales del capitalismo son en su esencia el que la producción es socializada y la apropiación es privada. Por eso es impensable lograr la ocupación plena, y el incremento permanente de los salarios por arriba de la inflación, y, por supuesto es inevitable el descontento por la desigual distribución del ingreso. Y cuando se logra la casi ocupación plena, en la época actual vemos como el Estado se encarga de disminuirla, pues considera que eso significa que la inversión esta aumentando mas que el consumo, por lo que conviene subir la tasa de interés para desalentar la inversión. Eso sucedió en el mes de mayo en EU cuando para evitar el sobrecalentamiento de la economía el gobierno decidió aumentar en medio punto la tasa de interés. La ocupación plena también es vista como un peligro para la economía⁸⁷

Dicho lo anterior nuestro problema se centra en saber cuales son las alternativas que se han elaborado para enfrentar estos problemas y el papel que le toca jugar al Estado y a su administración.

Keynes escribió: "El estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios".⁸⁸ . Dado que en la recesión la caída de la demanda agregada arrastra a la industria a reducir la producción y en ocasiones al cierre de empresas, con el consiguiente despido de trabajadores, se agrava más el problema. De este modo en lugar de acercarse a la ocupación plena, esta meta se aleja. El Estado debe entonces intervenir no solo a través de la elevación de impuestos y de la fijación de la tasa de interés — que debe ser a la baja para que haya incentivos para

⁸⁷ FLORES, Gerardo "Banxico aumentó el *corto* de 180 a 200 millones de pesos diario" El Financiero 17/05/00

⁸⁸ KEYNES. *op. cit.* p. 332

invertir— sino utilizando otros medios. Pensamos por ejemplo en la creación de obra pública, tal como lo plantea Kalecki:

Supongamos que el gobierno emite letras del tesoro y las vende a los bancos que recurren a sus reservas de caja para comprar la emisión. El gobierno gasta el dinero en la construcción de ferrocarriles, por ejemplo. Como en los casos descritos anteriormente, se incrementará el empleo en las industrias de bienes de inversión, y, por consiguiente, también en las industrias de bienes de consumo como resultado del incremento del poder adquisitivo de los trabajadores⁸⁹.

Situado en la misma perspectiva de Keynes, Kalecki incluso señala que el endeudamiento público es una salida que permitirá al gobierno realizar obras públicas, las que darán empleo e incluso aumentará el nivel adquisitivo de los trabajadores. Pero también aclara que esta reactivación de la economía es artificial, pero necesaria para que una vez lograda la inversión privada, está substituya posteriormente a la pública. La prestigiada economista inglesa Joan Robinson, al comentar el trabajo de Kalecki, escribió que se ha dicho con frecuencia que interpretando a Keynes, el gobierno debería poner a los hombres a hacer hoyos y a otros a taparlos, con lo cual generaría ingresos en los trabajadores los que a su vez consumirían y se saldría de la recesión, pero: “se ha mantenido el pleno empleo, no mediante inversiones útiles, sino con medios menos inofensivamente estúpidos que cavar hoyos: acumulando armamentos. El análisis de Keynes ha resultado ser correcto, pero su delicioso sueño se ha transformado en una pesadilla”⁹⁰.

En los momentos actuales a pesar del retiro del Estado en su intervención directa en la economía, hay países como EU, que mantienen su carrera

⁸⁹ KALECKI *op. cit.* p. 68

⁹⁰ *Ibid.* p.16

armamentista a pesar de que se ha terminado la guerra fría, pues tal producción sigue siendo importante para su economía y esto a pesar de que es el país que está en contra de que el Estado intervenga en la economía.

Esta posición de pensadores como Keynes y Kalecki, para resolver la depresión, no es compartida por pensadores como hemos visto que se sitúan en la misma óptica de Adam Smith, quien sostenía que el gobierno sólo tiene tres obligaciones, defender la soberanía de los intentos de otras sociedades por socavarla; eliminar las injusticias y la violencia al interior de la sociedad, entre los individuos, teniendo una administración de justicia que lo garantice, y por último realizar y mantener obras y establecimientos públicos que no sean de interés de los particulares, debido a que económicamente no son rentables⁹¹. Fuera de estas actividades, deben en definitiva rechazarse aquellas que trastocan el funcionamiento de la economía:

En definitiva, cualquier sistema que pretenda atraer con estímulos extraordinarios hacia cierta especie particular de actividad económica una porción importante del capital de una sociedad que la parte de la que, de una manera natural, gravitaría hacia ella, o, con extraordinarias restricciones, desplazar violentamente de cierto género de actividad económica particular una porción del capital que, de no proceder así, se emplearía en la misma, es en realidad subversivo o ruinoso para su principal propósito. Retarda, en lugar de acelerar, los progresos de la sociedad hacia la grandeza y riqueza verdaderas, disminuyendo, en lugar de aumentar, el valor real del producto anual de la tierra y del trabajo.⁹²

⁹¹ SMITH, A *op. cit.* p.612-13

⁹² *Ibid* p 612

No hay diferencias substanciales con el actual pensamiento de un economista como Milton Friedman, quien ha ejercido una influencia importante en sociedades como la nuestra en las cuales el Estado ha reducido substancialmente su participación en la economía. Desde el punto de vista económico obsérvese como ante el problema del empleo Friedman, sostiene una posición diametralmente distinta a la de Keynes, pues ha escrito:

se puede interpretar el gasto público como generador de empleo, y los impuestos recaudados para financiar aquél se pueden considerar como causantes de paro al reducir el gasto privado. Por tanto, la política de pleno empleo refuerza la tendencia de la Administración a aumentar el gasto, disminuir los impuestos y financiar cualquier déficit resultante mediante el aumento de la cantidad de dinero en vez de a través de impuestos o préstamos realizados por el sector privado⁹³.

Es claro, la administración para elevar el empleo utiliza recursos derivados de los impuestos. El gobierno puede incluso bajar los impuestos aumentando el circulante. Para Friedman la administración no debe incrementar el empleo, esta es función exclusiva del sector privado. El causante del desempleo es en última instancia la administración pública, a diferencia de Keynes, quien lo hace efecto de las dificultades que tiene el sector privado para elevar el consumo. El gasto público para Friedman, cuando se realiza con el incremento del circulante en forma ficticia es el origen de la crisis. Ante la depresión y las causas que las originan las apreciaciones y las soluciones son radicalmente distintas. Por eso en el terreno político Friedman coincide con Smith al escribir:

⁹³FRIEDMAN, M y R. *op cit.* p 366

Cuanto más pequeña sea la magnitud del estado y más restringidas sus funciones, menos probable es que sus actuaciones reflejen los intereses privados en vez de los generales...Los gobernados conocen y pueden controlar a quienes les gobiernan; cada persona puede expresar sus puntos de vista; el orden del día es suficientemente pequeño, de modo que todo el mundo puede estar razonablemente bien informado respecto a las cuestiones tanto grandes como pequeñas⁹⁴

Eso le lleva a proponer que en el caso de los EU., sé hagan enmiendas a la Constitución para "limitar el poder del estado en las áreas económica y social"⁹⁵. Para Friedman la economía no necesita de ningún tipo de intervención. Las leyes económicas por si solas permiten que los mercados asignen los factores de la producción siempre en forma eficiente, dejando a un lado a aquellos productores que se sitúan por abajo del punto en que se encuentran las curvas de la oferta y la demanda. Si el Estado interviene inyectando mas recursos monetarios al sistema, ya sea para buscar la ocupación plena o bien para reducir la tasa de interés esto ya implica que no se toman en cuenta las reales condiciones de oferta y demanda e incluso del trabajo.

También el reconocido Peter Drucker, rechaza cualquier intervención del Estado en la economía, pues para él:

La experiencia muestra que es fácil para un gobierno causarle daño a la economía nacional. Todo lo que tiene que hacer es aumentar la tasa de inflación...no hay la menor prueba de que una política gubernamental para estimular la economía produzca impacto...El

⁹⁴ *Ibid* p. 407.

⁹⁵ *Ibid*, p. 414

. gobierno como lo demuestran claramente los hechos, no puede controlar el 'estado del tiempo económico'⁹⁶.

Demostrar o no que la política del gobierno estimula o no a la economía es un debate interminable, pero lo que sí se puede demostrar es que ha beneficiado a grandes empresas. Según Drucker, si la política es la keynesiana o es monetarista, no tienen importancia, pero de inmediato notamos que por un lado sostiene que si se recurre a la inflación como política económica y esto es posible si el Estado aumenta el circulante, entre otros, y ya aquí estaría dentro del manejo monetarista, tan caro a Friedman. Ahora bien, si este es el caso Drucker señala que es una forma de causar daño a la economía, pero enseguida se contradice al sostener que no produce ningún impacto. Finalmente vemos que para este autor es imposible que el Estado controle el tiempo económico y esto está en flagrante contradicción si sostiene que se puede hacer mal a la economía, ya que eso implicaría que si puede haber un control del tiempo económico, aunque aquí en sentido negativo, es decir, se controla para hacerle daño.

El supuesto de la teoría clásica, de que toda oferta crea su propia demanda (la producción determina al mercado) está presente en la propuesta tanto de Friedman como de Drucker. Para ambos por si solas las fuerzas del mercado corrigen cualquier posible anomalía que llevaría a la economía a la depresión, pero aquí otra vez la contradicción, pues ahora es el mercado el que determina a la producción.

Es claro esto todavía más cuando Friedman⁹⁷, y Drucker ejemplifican con los casos de Malasia, Singapur, Corea, Taiwan, Hong Kong y Japón, que

⁹⁶ DRUCKER. *op. cit.* p.146-47

⁹⁷ FRIEDMAN. *op. cit.* p. 87-88

tienen como característica el libre mercado y la no imposición de ninguna medida gubernamental que intervenga en él y a eso deben, según éstos, su prosperidad. Drucker anotó que el éxito se debe además a que “dan prelación a la economía mundial sobre la economía nacional”. No sabemos por el momento que piensan ahora de lo que pasó en esos países que (para Drucker y para el Banco Mundial, son superestrellas⁹⁸), cuando fueron sacudidos brutalmente por la recesión, producto del denominado efecto dragón. De tal magnitud fue esta situación que la crisis acabó con 24 millones de empleos, todos ellos en el llamado sector de la producción llamado moderno. “Muchos de los trabajadores desempleados tuvieron que refugiarse en los sectores informal o agrícola, donde ya existe exceso de efectivos”⁹⁹.

Aunque Keynes y Friedman, mantienen posiciones totalmente divergentes en torno al origen de la crisis y su solución, tienen la misma finalidad: como evitar que el sistema en lo económico salve los obstáculos a los que se enfrenta. Pero si se observa la posición de Keynes sobre la socialización, ahí se muestra dubitativo pues por un lado anota: “Creo, por tanto, que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio para aproximarse a la ocupación plena”, pero enseguida agrega:

aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad...las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad.¹⁰⁰

⁹⁸ DRUCKER *op. cit.* pp.150-51

⁹⁹ *El Financiero* *Pierde Asia millones de empleos* México, 17 de Marzo de 1999, p.22

¹⁰⁰ KEYNES. *op. cit.* pp..332-33

Dudas que ni por asomo aparecen en Friedman y Drucker, sino todo lo contrario.

Ya Keynes, así como Marx, hace tiempo han señalado que no hay posibilidades de resolver en definitiva los problemas que llevan a la crisis y a la recesión. Las empresas podrán producir la mejor mercancía, con los menores precios, evitando el desperdicio y el despilfarro. Pueden ser ejemplares como organizaciones en su administración; su eficiencia quedaría demostrada, pero la eficacia no depende de ellas, sino que de las ventas pues su mercancía debe dar un salto mortal, y entrar en un mercado que es en ocasiones impredecible, así sea monopólico, oligopólico, en competencia imperfecta o perfecta. La empresa puede ser administrada racionalmente, pero la economía muestra grados elevados de irracionalidad, en el cual se pierde capital productivo.¹⁰¹ Se produce en el sistema capitalista no para satisfacer necesidades, sino para acumular riqueza. Al capital no le importa el valor de uso de su producto, sino más bien el valor, de cambio. Eso lleva al productor, si el mercado no garantiza la ganancia incluso a tirar al mar la producción, o dejar que la cosecha se pudra en el campo. Es en este tipo de sistema en que se inserta el Estado moderno, el Estado racional como lo escribe Weber; el que es condición para el desarrollo del capital. Gobierno y Administración entonces tienen que moverse en ese sistema que requiere un quehacer gubernamental cuyos objetivos son racionalizar su función a la luz de esas premisas.

¹⁰¹ GODELIER, Maurice, *Racionalidad e irracionalidad en economía*. México, Edit. Siglo XXI, 1974, pp. 60-70.

6. El Estado benefactor y la economía mixta

Lo anterior nos permite señalar que el Estado benefactor como ya quedó anotado es una explicación ideologizada que corresponde a una etapa del desarrollo del capitalismo.

René Villarreal sintetiza los tres grandes modelos, económicos que ha seguido el Estado: “el del liberalismo clásico del *laissez-faire*, el del liberalismo neokeynesiano y el liberalismo moderno del *laissez-faire* o neoliberalismo. Cada uno de ellos ha correspondido a una conceptualización del Estado y su relación con el individuo y la sociedad”¹⁰². A la primera etapa corresponde el Estado policía, a la segunda al Estado benefactor, y a la última el Estado neoliberal. En el Estado policía, sólo el gobierno debe procurar la administración de justicia y la construcción de obras, en el sentido en que lo plantea Adam Smith; el mercado como veíamos es el que determina la canalización de los recursos. El del liberalismo keynesiano corresponde el Estado benefactor, y es donde se habla de economía mixta, y no de *laissez-faire*; el gobierno interviene más directamente e indirectamente en la economía dado que el capital se enfrenta a problemas de inversión y de realización de las mercancías. En el último modelo, el Estado debe reducir su intervención en la economía.

Arthur Andersen, señala que: “La provisión por el Estado de servicios y bienes de uso público tiene una larga historia, sin embargo, es solamente después de la Segunda Guerra Mundial cuando se generaliza en Europa la convicción de que es el Estado el sujeto económico que debe impulsar el

¹⁰² VILLARREAL, René, *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, FCE, 1993, p.15

crecimiento económico sostenido”¹⁰³. Esa larga historia arranca desde la Alemania de Bismarck, el llamado Canciller de Hierro en los 80 del siglo pasado, este gobernante no solo creó programas para atender a los desamparados sino también empresas públicas.¹⁰⁴ Pero ya después de la Segunda Guerra Mundial, se ve claramente que el Estado es clave para el crecimiento. No sólo en Europa como escribe Andersen, sino que se generaliza la intervención en todo el mundo. Por supuesto que tenemos también que decir claramente que tal crecimiento es siguiendo una vía: el capitalismo.

Para Andersen, fue en las décadas de los sesenta y setenta que el Estado en Europa tuvo un papel protagónico en las actividades industriales, “surgiendo así las primeras manifestaciones de las “economías mixtas de mercado”, que suponían...más del 16.5% del PIB en la Europa de los setenta”¹⁰⁵. Sobre la participación del Estado en el PIB, hay bastante información. En el caso de los países europeos otros autores señalan que si se trata del PNB —que a diferencia del PIB (valor de los bienes y servicios producidos en el interior), incluye las ganancias de los nacionales obtenidas en otros países, restando lo que ganan a su vez los extranjeros en el país— la participación fue en 1980, de alrededor del 40%; y, para ese año los EU., andaban por el 33%. Como se ve la participación del gasto público en el PNB fue mayor en los países europeos¹⁰⁶.

Para principios de la década de los 80, según Omar Guerrero:

¹⁰³ ANDERSEN, Arthur *La privatización como alternativa. Metodología y experiencias internacionales*. México, Edit. Limusa, 1997, p.14.

¹⁰⁴ ENGELS, Federico. *Antidühring*, México, Edit. Cultura Popular, 1980, pp.260-67

¹⁰⁵ ANDERSEN *op cit.* p. 14.

¹⁰⁶ DORNBUSCH *op. cit.* p.574.

en la "Europa de los doce" la distribución era la siguiente: Bélgica, 59.8%; Dinamarca 54.9; Alemania, 47.3; Francia, 47.7; Italia, 46.3; Gran Bretaña, 44.9. En estos países, todos caracterizados por una intensa modernización, el gasto de la administración pública con relación al PIB nunca fue menor del 44%. Todos, obviamente, también son países desarrollados, altamente industrializados y con un vigoroso sector privado¹⁰⁷.

Con la información de Andersen, Dornbusch y Guerrero, se ve que las diferencias de una década a otra son muy grandes, entre la información que proporciona Andersen y la de Guerrero. Cifras más elevadas proporciona Jordi Canals, por ejemplo dice que para 1980, el Gasto Público en Francia era de 46.1; Alemania 48.3; Italia 41.6; Gran Bretaña 44.7, todos con respecto al PNB.¹⁰⁸

Para los países como el nuestro las cifras son a finales de la década de los 80, Argentina, 32.8; Brasil, 31.2; México, 31.1,¹⁰⁹ por señalar los países de más alto desarrollo en nuestro continente. Desde luego se ve que en los países europeos señalados se acerca al 50% del PNB, pero había naciones que fácilmente lo rebasaban como era el caso de Suecia, que era del 60% a principios de los 80,¹¹⁰. Con estos datos se comprueba la hipótesis de Omar Guerrero: "A mayor desarrollo y modernización, mayor participación de la administración pública en el mercado de empleo, y a menor desarrollo y menor modernización menor incidencia en él"¹¹¹. Sea un país en desarrollo, o en desarrollo como el nuestro, lo importante es destacar la fuerte presencia del sector público, eso indica que hasta esas fechas todavía

¹⁰⁷ GUERRERO, Omar, *El Estado en la era de la modernización México*, Edit. Plaza y Valdés, 1992, p.92.

¹⁰⁸ CANALS, Jordi *La nueva economía globalizada*, España, Edit. Deusto, 1993, p.35

¹⁰⁹ CEPAL. *Equidad y transformación Productiva: un enfoque Integrado*, Chile, 1992, p.98

¹¹⁰ CROZIER Michael. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México, FCE, 1995, p. 91

¹¹¹ GUERRERO, *op. cit.* p. 99

era —y pensamos seguirá siendo una necesidad— el gasto público, el cual puede variar según las necesidades del sistema.

Tenemos pues los elementos para apreciar que la creciente intervención del Estado en la economía fue producto de los problemas a los que se enfrentaba ésta. Antes de la globalización se hablaba de economía mixta donde el Estado en la producción de bienes y servicios era también un inversionista,¹¹² pero su intención no era la de competir con el sector privado, sino llenar las carencias ahí donde la iniciativa privada no tenía interés, sea porque la tasa de ganancia era reducida o incluso porque no deseaba afrontar grandes riesgos.

Queremos destacar que el gasto público, no sólo el corriente, sino también el de inversión, se dirigía en parte al sector paraestatal. Un porcentaje de las empresas públicas, producían, bienes y servicios que entraban al mercado, y que en general subsidiaban el consumo tanto del capital¹¹³ como de los trabajadores y de la población. Había empresas públicas cuya producción no se vendía, pero sí se distribuía por otros canales. Si consideramos que la denominada economía mixta, se da en un contexto donde lo determinante eran las relaciones capitalistas, encontraremos que aún en el sector paraestatal en el caso de México, y pensamos que no era diferente en otros países, la explotación de los trabajadores y la consecuente extracción de plusvalía era una realidad¹¹⁴. Actualmente el Estado en nuestro país se

¹¹² RUIZ, Dueñas Jorge. *Empresa pública Elementos para el examen comparado* México.FCE-SEMIP1988

¹¹³ CORDERA, Rolando, *Estado y Economía Apuntes para un marco de referencia, México*, Comercio Exterior Vol. 29, Número 4, abril de 1978 p. 417. CEPAL *Precios, rentabilidad y eficiencia de la empresa pública* Chile. Boletín Económico para América Latina Vol.16, No. 1 Primer semestre, 1971, p. 11 MARUM, Ehan, *Empresa pública e intervencionismo estatal en México*. p. 162 México, Edit Universidad de Guadalajara.

¹¹⁴ CORDERA *op cit*. P.417. y Ruiz, Dueñas, Jorge "La eficiencia productiva y financiera de las empresas públicas de energéticos". México, Revista División de Ciencias Sociales, *La empresa pública en México*, UAM-A, 1981, p.139

comporta como patrón y extrae plusvalía de los trabajadores de sus empresas públicas (aunque ya sean menos) que en parte va a parar al capital, cualquiera que sea la nacionalidad de sus inversionistas.

Es cierto que se beneficia también a los trabajadores y a sectores de la población, pero este subsidio beneficiaba al empresario privado, ya que los trabajadores atemperaban sus demandas de mayores salarios. Sin embargo, estos subsidios tarde o temprano se tienen que pagar, pues parte de ese gasto público, el destinado a la inversión en el sector paraestatal, se hace con deuda pública, la cual posteriormente se convierte en pasivo para la población lo que explica el abatimiento de su nivel de vida. Así resulta que la deuda pública se socializa; no así las ganancias que genera pues estas son privadas. Se sostenían las empresas públicas aunque ahora en menor medida —sin que esto quiera decir que han dejado de prevalecer estos mecanismos—, también con empréstitos, eso les era necesario para poder vender a los empresarios, a precios por debajo de los costos. Así tal deuda se convertía en ganancia para ellos y en carga para el resto de la población. De este modo lo que era pasivo para la población se convertía en un activo para el sector privado.

Por todo lo anterior estamos de acuerdo con Paul Mattick, cuando sostiene que economía mixta no significa la existencia de dos economías que se complementan, la pública y la privada, sino que en sentido estricto, se debe de hablar de que ambas forman una sola: la economía capitalista¹¹⁵.

¹¹⁵ MATTICK, Paul, *Marx y Keynes los límites de la economía mixta*, México, Edit. Era, 1975, p.p 152-168

7. La reforma del Estado y la administración pública

Contra la tendencia creciente del aparato del Estado, en todo el mundo y a su también creciente intervención en la economía, a partir de la década de los 80, se inicia un movimiento en sentido contrario. En este subcapítulo vamos a ver las razones más importantes que se esgrimieron, para sustentar las transformaciones que se hicieron. No resistimos la tentación de anotar la siguiente cita que con un alto contenido ideológico explica porque hay que tener un Estado modesto:

En nuestro mundo complejo, una política activa y realista a un mismo tiempo no puede manejarse sin la colaboración práctica de los ciudadanos, que deben participar en el esfuerzo colectivo. Un Estado arrogante, omnipresente y omnicompetente es por necesidad impotente, pues sólo sabe ordenar a partir de principios abstractos y de perspectivas generales. Sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos¹¹⁶.

Bástenos recordar las palabras de Robert Dahl, en el sentido de que “La democracia está y siempre ha estado cercanamente asociada en la práctica con la propiedad privada de los medios de producción. Es un hecho impresionante que incluso hoy en día en cada país gobernado por la poliarquía, los medios de producción son en su mayoría de propiedad privada”¹¹⁷. Dahl utiliza aquí un concepto, democracia,(demos-poder y cracia-pueblo) que indica participación política en la toma de decisiones de

¹¹⁶ CROZIER, *op cit.*, p. 37

¹¹⁷ DAHL, Robert A *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, Alianza, 1991, p. 109.

carácter público, pero sin lugar a dudas que quién tiene el control de los medios de producción, por ese hecho, ejerce una influencia orientada. La contradicción es evidente, los gobiernos ya no son dirigidos por un solo individuo, pues los poderes son tres, legislativo, ejecutivo y judicial, son de muchos, pero la propiedad es privada. Mientras la política marcha por la mayor participación política, en la economía de los que producen directamente la riqueza en sentido estricto, estos cada vez perciben menos; y lo que es consustancial, no intervienen en las decisiones para acordar la distribución de los beneficios en la sociedad y en las empresas.

Nos parece que hemos demostrado que en el caso de los países capitalistas, en la etapa de la economía mixta y del Estado benefactor, aún cuando hay propiedad estatal de los medios de producción junto a la propiedad privada, la primera sirve al sistema que en lo económico se caracteriza por la acumulación en manos privadas. De ahí que lo que propone Crozier, en torno a la necesidad de que la sociedad participe en el esfuerzo colectivo, resulta lógicamente aceptable, pero siendo realistas como pide el anterior, su propuesta no puede cristalizarse en ese sentido. En palabras de Raymond Aron, las libertades formales garantizan “al ciudadano una participación en los asuntos públicos, que le da la impresión de que por medio de sus elegidos y eventualmente también de sus opiniones, ejerce una influencia sobre el destino de la colectividad”¹¹⁸.

De lo dicho por Dahl y Aron, podemos señalar que finalmente recaen las grandes decisiones políticas en grupos reducidos, los cuales están directa o indirectamente ligados al poder económico. Todavía recordamos el caso del gobierno estadounidense del General Dwight Eisenhower, que fue llamado el

¹¹⁸ ARON, Raymond. *Ensayo sobre las libertades*, México, Edit. Alianza, 1991, p 144

gobierno de los generales porque sus principales colaboradores habían trabajado en la General Motors, General Foods, General Electric. etc.

Lasswell, el pionero de las ciencias de políticas anotó que las fundaciones privadas y asociaciones de empresarios en EU, promueven investigaciones sobre las políticas económicas para contar con elementos y poder hacer sugerencias al gobierno ¹¹⁹

En cualquier país, sostenemos, estos grupos minoritarios ligados o no, directamente a las empresas privadas, si es que son elegidos para ejercer el poder político, gracias a la participación formal de los ciudadanos, cuya responsabilidad termina con la emisión de su voto, procuran que el ciudadano mantenga la peregrina idea de que están participando en la conducción de su gobierno.

Michel Crozier, en cinco puntos señala el porque se dio curso a la reforma del Estado: en primer lugar la sociedad industrial está en los hechos desapareciendo: "El sistema administrativo, formas de gobierno, de decidir, de intervención y control del Estado que estaban asociados en ella deben ser profundamente renovados para adaptarse al mundo nuevo". En segundo lugar considera que la utilización de recursos para atender los compromisos estatales es ya insostenible, pues la población envejece y este sector será más grande en los próximos años. En el siguiente punto, para él la regulación estatal a través de reglamentos, desalienta a la capacidad de innovación para proseguir el desarrollo. En cuarto punto demanda la población, considera calidad en los servicios y una mayor participación en las

¹¹⁹ LASSWELL, Harold, *La orientación hacia las políticas*, en Antología de políticas públicas. Compilador Luis A Aguilar Villanueva, México, Edit Porrúa, 1992, p.94

decisiones que afectan a todos. Por último para Crozier es claro que la administración gubernamental no responde a los nuevos requerimientos y está inadaptada y es por tanto ya un obstáculo.¹²⁰ Efectivamente la sociedad industrial ha sufrido profundas transformaciones tanto en la producción como en la distribución. Como seguiremos viendo con mas detalle más adelante, se produce con fábricas y sistemas, si es necesario diseminados en el mundo, ello implica entonces que la administración pública debe adaptarse a ello: al estar, la producción cada vez más universalizada se requiere un gobierno que no ponga trabas a la instalación de plantas productivas y al comercio. Entre menos intervenga para regular la actividad de las empresas, mejor para ellas.

No hay ninguna duda que Crozier no tiene más que una alternativa ante la reducción de recursos “para atender los compromisos estatales” para el los viejos, los niños con carencias no deben ser protegidos con fondos públicos deben de ser dejados a su suerte, pues en el futuro no ya habrá recursos, de por si escasos ahora, para atenderlos. Claro que aquí está apoyando las tesis de James O’Connor de que los recursos fiscales del Estado cada vez serán menores y sobre todo los dedicados a subvencionar a los pobres¹²¹. Tendremos que preguntarnos entonces porque en el momento actual los recursos con los que antes se contaba para estos menesteres son cada vez menos.

En cuanto a la regulación, proliferación de reglamentos dice Crozier, son ahora un obstáculo pero bien sabemos que antes no lo eran. Algunos de ellos, dentro del Estado benefactor servían como escudo a la competencia, que fuera lesiva a los mas poderosos tanto externa como interna . Ahora es

¹²⁰ CROZIER, *op. cit.* p 12.

¹²¹ O’CONNOR; James. *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*, Argentina, Edit Periferia, 1974. pp. 116 y 137

paralizante, pero no de la capacidad de toda la sociedad, sino fundamentalmente para esos mismos grupos poderosos que necesitan renovar constantemente sus procesos para no perder competitividad.

No debe haber, se sostiene reglamentos para obligar a un fabricante a utilizar bienes o servicios nacionales cuando puede comprarlos más baratos y de mejor calidad en el exterior. Sin embargo si es necesaria cierta regulación y proteccionismo se acude a ello. Esta idea de que el Estado con su reglamentación es nocivo para el desarrollo de la iniciativa social es muy común,¹²² aunque no se matiza como debiera ser. Se generaliza tanto que al final no hay diferencias de a quien perjudica y a quien beneficia.

La población seguramente quiere más calidad en los servicios tanto públicos como privados pero es importante destacar que su participación real en el control de la administración pública tiene más obstáculos que posibilidades de ejercerse, entre los cuales podemos señalar que a medida que la administración es más compleja, es menos probable para el ciudadano conocer e intervenir más activamente en las decisiones que atañen a todos.

Es cierto, el Estado y su modelo administrativos y gubernamental no están adaptados para las nuevas condiciones que le imponen los cambios que se han dado a nivel mundial y en el interior de las naciones. Cambios que singularmente tienen que ver con la producción y distribución de la riqueza. Esto ha ocasionado que naciones incluso tomadas como con modelos modernos, no puedan hacer frente a las crisis como lo hemos demostrado en el caso de los países, ejemplo de crecimiento, como Japón, Indonesia, Corea del Sur, etc.

¹²² FRIEDMAN, Milton y Rose, *op. cit.* p. 63-69

Si seguimos analizando autores sobre la reforma del Estado, encontraremos muchas similitudes entre aquellos que consideran a esta entidad como independiente de los procesos, veamos lo que sostienen dos investigadores mexicanos:

el Estado es el bien público transhistórico básico sí y sólo sí la gestión buropolítica no malgasta su potencialidad benéfica del bienestar público y su impulso civilizatorio, produciendo males públicos que deterioren la capacidad societal de desarrollo o que, en el límite, conviertan al estado mismo en un mal público catastrófico que amenace la sobrevivencia misma de la sociedad¹²³

Para ellos en concreto tales amenazas son el no garantizar tanto en cantidad como en calidad los bienes y servicios que proporciona el aparato del Estado.¹²⁴ Si ello sucede implicaría, esta contingencia un divorcio entre sociedad y Estado. Pero como también lo hemos visto, el Estado tiene raíces profundas en la sociedad, es la sociedad políticamente organizada. Pensar que se puede convertir en una amenaza para la sociedad, es considerar que entre otros ha perdido su relación con el aparato productivo y con aquellos que en la economía necesitan justamente de la realidad estatal.

Lo anterior no debe llevar a pensar que hay una identidad total entre empresarios y los más conspicuos dirigentes del aparato estatal. Incluso podemos señalar que no cabe duda que hay diferencias entre ambos sectores y siempre las habrá, pero se trata de forma y no de fondo, pues los desacuerdos son sobre como garantizar mejor la profundización del sistema

¹²³ VALENTI, Giovanna y Bazúa Fernando *Configuración Estatal, gestión buropolítica y desarrollo* En Reforma del Estado y Políticas Sociales, UAM-X, 1994, p.47

¹²⁴ *ibid.* p. 46

en todos sus ámbitos, y no la transformación de las bases en que se sustenta y que privilegian a minorías.

El Estado actualmente se transforma, antes era una necesidad su intervención en la economía, pero una vez que las relaciones capitalistas mundiales se han profundizado, se convierte en lo contrario. Ya el gasto público que tenía como objetivo producir bienes y servicios a bajo costo para atender a los que menos tienen y con eso evitar la caída de la demanda, que beneficia al sistema en el marco del crecimiento nacional se vuelve cada vez más innecesario. Esos recursos ahora deben ser dejados en manos de la sociedad, pero, en realidad, en posesión de intereses poderosos, de grandes empresas trasnacionales o nacionales y de sectores financieros mundiales: por eso incluso el Estado debe de garantizar la libertad irrestricta de las leyes del mercado, obviamente controlado éste en sus aspectos más importantes por los oligopolios. El Estado en esta óptica desarrolló un aparato administrativo monstruoso, enorme, ineficaz e ineficiente, en suma un administración pública que ahora es una rémora.

Sin embargo no dejamos de reconocer que el Estado, en un determinado momento, se puede convertir en un mal público como señalan Valenti y Bazúa, pero eso sucede cuando ya no corresponde ni su administración ni sus políticas de todo tipo, a las necesidades de los sectores dominantes, o, a la de los sectores dominados, o a una combinación de intereses de ambos grupos. Si el Estado no se reforma y llegado a un límite se tensan las relaciones entre los hombres, se presenta el problema de la ingobernabilidad. Pero en el contexto en que lo anotan los anteriores es sobre todo una amenaza a la sobrevivencia de la sociedad capitalista, y entonces desde el interior del Estado, los gobernantes al igual que los sectores dominantes, los hegemónicos, los que controlan cuantiosos

recursos de todo tipo, promueven cambios para que esta sobreviva en un mundo donde la globalización dicta las pautas a seguir.

Para Valenti y Bazúa, entonces la reforma es una necesidad, ellos la equiparan con el concepto de modernidad, la cual toca la relación de los individuos con el Estado, "del derecho universal de los individuos a la propiedad individual, a la libertad de acción, expresión y asociación y a la propiedad sobre el Estado. Este último derecho individual, usualmente denominado democracia, consiste, substancialmente, en la elegibilidad periódica del buropolítico por los ciudadanos"¹²⁵. Concepción que queda circunscrita palmariamente a la corriente liberal sobre el Estado, que como hemos visto debe garantizar la propiedad individual, la libertad, la elección periódica de dirigentes, etc.

Otro investigador, como Gonzálo Varela Petito, considera que la reforma del Estado significa:

La desregulación, las privatizaciones y muchas de las medidas fiscales adoptadas, favorecen el relance de las economías por un mayor estímulo a la iniciativa privada. Sobre esto habría que anotar, en primer lugar que la preferencia por el sector privado (que es lo que justifica el calificativo de liberalismo) no se materializa sólo en las medidas concretas favorables, sino también en las tendencias intelectuales y los modelos de gestión preconizados para modernizar y mejorar la eficiencia del sector público ¹²⁶

¹²⁵ *Ibid.* p. 47

¹²⁶ VARELA PETITO, Gustavo *Las políticas públicas en el desarrollo actual de América Latina* En Reforma del Estado y Políticas sociales, México, UAM-X, 1994, p.98

El relanzamiento de la economía debe entonces girar en torno a su principal protagonista: el sector privado. Incluso la modernización de la administración pública implica la reducción del sector paraestatal, y la desaparición de organismos sostenidos con fondos públicos. Modernización que también significa el reducir aquellas regulaciones que le son desfavorables y mantener aquellas que favorezcan a la iniciativa privada; la disminución de los impuestos y las trabas para la instalación de empresas. No puede faltar la libertad de comercio, que en los casos de los países altamente desarrollados es parcialmente aplicada pero en países como el nuestro ésta es mucho más amplia y abierta.

Un destacado e influyente estudioso de este tema Bernardo Kliksberg, habla más bien del rediseño del Estado, en el cual hay que tener en cuenta el contexto mundial —Harold Lasswell uno de los pioneros de las políticas públicas, establecía tal propuesta en la década de los 50¹²⁷— considerando que lo que domina ese contexto es la incertidumbre. Sin embargo en el plano político se visualiza la profundización de la democracia. En cuanto a los cambios económicos estos dice Kliksberg, por un lado dan signos de cooperación internacional y de ampliación del mercado, pero también muestran actitudes proteccionistas y guerras económicas, donde el decrecimiento del empleo acompañado de la distribución inequitativa del ingreso es una realidad. Las desigualdades crecen tanto entre los países como en su interior.

Todo ello dice Kliksberg en el rediseño del Estado, debe tenerse en cuenta para precisar no tanto el tamaño del mismo sino cual debe ser su papel frente a los problemas que se suscitan entre Estado economía y sociedad (a

¹²⁷ LASSWELL, H. *op. cit.*, p. 95

la que denomina civil)¹²⁸. Se pronuncia por hacer a un lado el Estado autoritario, burocrático, hermético, y apoya la descentralización, la apertura y la transparencia. Se requiere la participación activa del ciudadano organizado para la cogestión. Sostiene que el Estado debe tener la configuración, en lugar de la piramidal, de una red, cuya organización sea flexible, con gerencias activas y negociadoras; capaz de utilizar las economías de escala, optimizar los recursos y aprovechar las sinergias. Debe abandonar la búsqueda de vías para alcanzar metas. Organización e individuos deben ser creativos. El Estado debe con esta orientación, capacitar y revalorizar a su personal, para que centren su atención en el ciudadano.

No deja de reconocer Kliksberg que el libre mercado descubre actividades rentables pero improductivas. La maximización de los beneficios no conduce siempre a productos que maximicen la utilidad que de ellos puede esperar la sociedad. Aclara Kliksberg que el Estado debe estar al servicio de la gente y no al revés pero en la realidad esto es posible siempre y cuando resulte necesario al proceso de acumulación de capital y que de ninguna manera vaya contra él.

En el rediseño del Estado, el anterior autor observa que se han cometido errores en la privatización, está ha sido poco clara, discrecional, además no ha estado ajena al nepotismo. Más aún los recursos obtenidos no se han destinado a la amortización de la deuda, ni a la promoción de la inversión pública ni para reducir el déficit público. Con frecuencia los trabajadores han sido engañados. Se han substituido los monopolios públicos por los privados, y eso reduce el clima competitivo.¹²⁹

¹²⁸ KLIKSBURG, *op. cit.* p. 18-24

¹²⁹ *Ibid.* pp 23-30

Así en su paradigma del rediseño se pronuncia por la gestión ligada a la competitividad, al desarrollo, buscando la equidad y el fortalecimiento de la sociedad civil. El Estado debe ser inteligente. Por ello el gobierno central es el eje en la formulación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas. Ahí es fundamental el papel estatal pues debe coordinarse con empresas privadas para elevar el nivel de vida. Por supuesto el Estado, dice el citado autor, debe tener credibilidad, demostrada con hechos y no sólo palabras.

Sostiene Kliksberg que los retos para lograr un desarrollo humano sustentable y generalizado que lleve a frenar el estancamiento, la desigualdad entre países pobres y ricos, la injusta distribución del ingreso, el desempleo productivo, el deterioro del medio ambiente son enormes. Además hay que solucionar el enorme peso que tiene para el desarrollo el monto de la deuda externa en los países de América Latina. Es preciso capacitar en países como el nuestro a la fuerza de trabajo en las tecnologías modernas y desarrollar una revolución gerencial en el sector público. También se requiere la modificación de las legislaciones nacionales teniendo en cuenta los cambios internacionales y la cooperación internacional. En el aspecto político, en un proyecto incluyente, la democratización y descentralización son metas altamente necesarias en el entorno de un Estado con más sociedad civil, donde la participación ciudadana en organizaciones no gubernamentales y populares permita el trabajo junto a las gubernamentales.¹³⁰

Es difícil estar en desacuerdo con tales propuestas que se aprecian sumamente sugerentes y más aún que parecen posibles de alcanzar. Pero las dificultades para ello son enormes. Veamos, Carlos Almada plantea que

¹³⁰ *Ibid* pp.37-41

“lo importante no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios”, partiendo de esto Kliksberg señala que eso implica revisar el papel del Estado “frente a los problemas de la economía y de la sociedad”¹³¹. Ya hemos visto que el Estado reduce su intervención en la economía porque eso es lo que demanda el sistema para seguir avanzando en un mundo donde se abaten las fronteras nacionales y se exige mayor libertad para el capital. Donde la sociedad, realmente trascendente es un reducido sector dominante que acepta a todos aquellos individuos y organizaciones que se puedan enganchar al proceso y se sirvan y le sirvan para la acumulación.

El papel del Estado históricamente es ese, derribar aquellos obstáculos que se oponen o frenan la acumulación. Si es necesario se pueden alcanzar todas las metas que señala Kliksberg, siempre y cuando se derive de ello la certeza de que puede haber inversión y utilidades. La limpieza del medio ambiente por citar alguna de las propuestas, se hará en la medida que no solamente resulte oneroso sino todo lo contrario que sea susceptible de inversión.¹³² Si se requiere ampliar la participación formal en los procesos democratizadores, adelante. Que las ONG, demandan participación bienvenidas, siempre y cuando no cuestionen y quieran modificar las reglas del juego; servirán para paliar que no satisfacer necesidades.

La administración pública, se modernizará en la medida que se adecue a los parámetros señalados. Más aún es necesario que se eleve el nivel profesional y capacidad de los servidores públicos, para ello se deben utilizar métodos que han demostrado su éxito en el sector privado. Con ello, se piensa, habrá menos desperdicio y despilfarro, ahora que los recursos públicos son escasos. Pero éstos serán, como tendencia, cada vez menos

¹³¹ *Ibid.* pp 24

¹³² O'CONNOR, *op. cit.*, p. 240

ya que el Estado no puede ni debe querer elevar las tasas impositivas al sector de ingresos variables, so pena que se le vea con desconfianza y se aleje el capital a lugares menos oprobiosos.

El reto nos parece no es qué tanto interviene el Estado en la economía, en forma indirecta o directa, que tantas regulaciones tiene y cuáles son las necesarias; si es propietario o no de un mayor número de empresas públicas. Si no resolver drásticamente el desempleo y detener el abatimiento del nivel de vida en cada vez más vastos sectores de la población. No desconocemos que gracias al desarrollo del capital se elevó el nivel de vida de la población, pero ahora la paradoja es que se produce más riqueza para solucionar los problemas del hombre y sin embargo se extiende la pobreza y hay gente que no tiene lo necesario para subsistir.

El sistema con el Estado benefactor buscaba ser, con todas sus limitaciones, más incluyente; en la actualidad el Estado neoliberal es cada vez más excluyente. No se piense que abogamos porque el Estado nacional vuelva a ser benefactor, imposible el contexto mundial es otro: en el momento en que se pretendiera tal cosa, en lugar de solucionar los problemas sociales citados se agravarían debido a la huida de los capitales.

En el siguiente capítulo comprobaremos que la globalización de la economía, globaliza a su vez los problemas culturales, sociales, políticos, ideológicos, etc., por lo que ahora la solución será global o no lo es. No olvidemos para reforzar lo anterior que los marcos de la soberanía se estrechan, la globalización los mina rápidamente, por ello viene resultando cada vez menos capaz el Estado para encontrar respuestas a los enormes retos que se le presentan; sus instrumentos se le escapan de las manos. Pero para

que esta expresión no quede en el vacío, observemos un instrumento tan querido por Milton Friedman: la política monetaria. Con ella el Estado en su época de benefactor podía ampliar el gasto público, invertir en la construcción de obras públicas y reducir el desempleo, pero también demandar bienes y servicios al sector privado (pagados a precios de mercado, en competencia o no), daban pauta a la ganancia. Con la política monetaria es claro que la inflación se presentaba, pero el gobierno contando con ese y otros instrumentos, podía manejarla. En la actualidad vemos que cada vez más el gobierno no cuenta con la misma capacidad para controlar el torrente monetario; los movimientos financieros mundiales le disminuyen sus posibilidades de maniobra.

Siguiendo con destacados administradores que se plantean los problemas actuales de la administración pública, encontramos, en abundancia, que como sostiene Ricardo Uvalle:

Es en países como Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica, Alemania Federal...donde...la llamada ofensiva "neoliberal" cuestiona los excesos políticos, sociales y administrativos del Estado de bienestar al incluir en la agenda de gobierno y de manera amplia y sin los recursos públicos generados en una economía sana, demandas no satisfechas y que, por su presión política y social, quebrantaban la gobernabilidad de la sociedad"¹³³

La política neoliberal se inicia en estos países pues su grado de desarrollo los obligó a refuncionalizar al Estado, luego nuestros países siguieron después este proceso que cuestionó seriamente al Estado benefactor. La economía requería cambios de capital en un nuevo contexto para atender las demandas. Entonces la propuesta fue poner un alto a la improductividad

¹³³ UVALLE Berrones, Ricardo *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México Edit IAPEM, (s/f) p 84

estatal, reestructurando la administración pública, y reorientando su objetivo a, como ya en páginas anteriores anotábamos, alentar, la sociedad para reactivar la economía. Así se podrá evitar la inflación y la recesión. En esa dinámica para algunos el Estado ha tocado los límites de su crecimiento organizacional y funcional¹³⁴

Omar Guerrero dice que:

se da por hecho que el Estado no sólo es organizativamente titánico, sino congénitamente ineficiente, es decir, que sus capacidades obedecen a enfermedades que le son inherentes y que estas incapacidades se han reproducido e incrementado en la medida que el Estado ha crecido. Además, la abundante legislación...asfixian la libre producción...y enervan el espíritu de la empresa¹³⁵.

Por ello, una vez más hay que desregular; que las fuerzas del mercado cumplan su cometido, claro que también se requiere "la supresión de las conquistas obreras y el desmantelamiento de los contratos colectivos...que estorban el replanteamiento de las relaciones entre el capital y el trabajo con miras a la modernización industrial... /por ello/ El Estado moderno /debe ser/ caracterizado /tanto/ por la brevedad de su organismo /como por la/ agilidad de movimiento" Y dentro del proyecto político no debe haber intervención en la economía, es imprescindible la "extrañación de la economía. El Estado "mínimo" es signo de modernidad, El Estado colosal de antigüedad"¹³⁶. Guerrero no está de acuerdo con estos planteamientos y se pronuncia más bien por un Estado máximo, lleno de responsabilidad social y económica, presente comedidamente en la producción y en la distribución, y atento a sus

¹³⁴ *Ibid.* p.85

¹³⁵ GUERRERO, *Op. Cit.* p 77

¹³⁶ *Ibid.* p. 78

deberes educativos, en la salud y en la asistencia¹³⁷. Nos adherimos a esta iniciativas sin dejar de observar que se ha reducido la capacidad de maniobra estatal como hemos visto anteriormente y esas metas en realidad se alejan.

Siguiendo con Omar Guerrero, quien retoma a Claus Offe el cual se pronuncia por una administración con capacidad de dirección estatal, capaz de sumar y no restar, de incluir la planeación que permita la agregación de consumidores, de sindicatos, empresarios (y sus organizaciones), aunque ello conlleva limitaciones al no ser substitutiva de la vida parlamentaria.¹³⁸ Sin embargo de llevarse a cabo tales planteamientos, acotamos que no habría tal agregación de iguales, pues hay que tomar en cuenta que se está reduciendo la capacidad de negociación de los sindicatos.¹³⁹

Si bien en la planeación es una necesidad, determinar qué y cuánto hay que producir a nivel de toda la sociedad, dentro del sistema capitalista es imposible y mucho menos ahora lo es con los movimientos de capital financiero a nivel mundial que no son controlables y ello repercute en los planes y programas.

Al argumento de que el hipercrecimiento es una enfermedad congénita al Estado habría que decir que si se desarrolló así fue por las propias necesidades del sistema, político, económico y social. En la etapa que va de la Segunda Guerra Mundial a la década de los 70, el Estado creció porque

¹³⁷ *Ibid* p 78

¹³⁸ *Ibid*. p 81

¹³⁹ CALDERON, Gilberto *Algunos aspectos de la relación de México-Estados Unidos-Canadá y su impacto en el TLC con México*. Revista Gestión y Estrategia No. 3, UAM-A, 1993, p.18

era una necesidad que así fuera. Todo Estado tiene el tamaño y las enfermedades que el proceso como un todo requiere.

Faltaría señalar que en la última etapa (la del Estado mínimo) en la que nos encontramos, la del Estado mínimo como dice Omar Guerrero, no hay que confundir, nos dice Oscar Oszlak, reforma del Estado, con reforma administrativa, la primera es más amplia que la segunda, y esta última es el mejoramiento de uno o varios aspectos en la gestión pública, como la asignación de recursos humanos, el desechar tecnologías ya obsoletas, etc., en tanto que la estatal implica la “redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales”¹⁴⁰. Como hemos examinado, lo que antes era considerado público se vuelve ahora privado. Se ha sostenido que la intervención del Estado anteriormente había ido más allá de lo necesario, y por ello se ahogaban las iniciativas de los individuos. Pero si bien el quehacer individual cae dentro del terreno de lo privado, en el terreno económico si estos deciden instalar una empresa, los bienes que produzcan serán realizados en un mercado, el cual desde cierto ángulo es un ámbito privado, pero desde otro es público. El mercado es un asunto privado en el cual vendedores y compradores realizan contratos privados entre ellos; pero, por otra parte cualquiera puede entrar en un comercio para comprar, no está restringido el acceso, por ello el mercado es también un centro público.

Vale la pena señalar que a diferencia de Oszlak, nosotros decimos que no se restringe la reforma del Estado a sólo los asuntos sociales sino como hemos visto, también toca lo económico, lo cultural, lo ideológico, etc. También

¹⁴⁰ OSZLAK, Oscar, *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*. en *El rediseño del Estado*, compilador Bernardo Klisberg, México, FCE-INAP, 1994, p.57

rescatamos la aguda diferencia que hace Oszlak, en cuanto a las dos reformas, y consideramos que puede haber reforma administrativa sin que haya reforma del Estado, pero no a la inversa, esto es que si existe esta última, conlleva una reforma administrativa, tanto en el sector central como en el paraestatal, a nivel mundial lo que se ha dado son reformas del Estado, por eso por eso vemos que en todo el mundo¹⁴¹ se procede a realizar cambios substanciales en el papel del Estado y del gobierno que repercuten en la administración la cual ejecuta una nueva política económica, social, etcétera, así como modificaciones en sus tareas cotidianas para evitar despilfarros, ineficiencias e ineficacias, buscando elevar la calidad de los servicios que se ofrece.

En las actuales condiciones dice Ricardo Uvalle (retomando a Gerald E. Ciaden) el Estado necesita garantizar y apoyar las libertades políticas, (la realización de elecciones libres, imparciales y transparentes), así como el desarrollo independiente de los partidos políticos. Además se deberá de contar con un aparato de justicia confiable y competente, ajeno a prácticas que pongan en duda su legalidad. Asimismo el gobierno debe realizar sus actividades públicas en forma abierta. Por último se hace necesario tener un conjunto de reglas y mecanismos que impidan a los funcionarios estatales, la irresponsabilidad¹⁴². Uvalle considera que si se cumplen esas metas se llega al Estado Socialmente Necesario. Y no hay ninguna duda que efectivamente se requiere que se cumplan estos preceptos, aunque en la realidad hay avances sobre cada uno de ellos, pero todavía la naturaleza humana y los intereses desvirtúan y desvirtuarán en la práctica su contenido.

¹⁴¹ CROZIER, Michel. *Cómo reformar al Estado*. México. FCE, 1995 Crozier M *Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio* op.cit. Drucker. op cit. 275-81, DROR, Yelhezkel, *Enfrentando el futuro México*, FCE. 1993 p. 103- 110, Andersen, A op cit .

¹⁴² UVALLE, R op cit. P. 102

Es conveniente ahora observar en que etapa se encuentra el Estado y su administración en general. Citando a Habermas, Uvalle, escribe que el tránsito histórico del Estado moderno ha sido así:

La primera hornada conduce al Estado burgués, que se desarrolló en Europa Occidental en la época del Absolutismo, en forma de sistema de estados europeos. La segunda hornada conduce al Estado de derecho, que adoptó una forma paradigmática en la monarquía alemana del siglo XIX. La tercera hornada conduce al Estado democrático de derecho que se difundió en Europa y en Norteamérica como consecuencia de la Revolución Francesa. La que por el momento es la última hornada conduce, finalmente, al Estado social y democrático de derecho, cuya institucionalización en el curso del siglo XX.¹⁴³

Periodización que permite conocer brevemente el desarrollo histórico, al que hay que agregar las condiciones en que se desenvolvía la vida material y espiritual de los hombres, pues a ellas corresponde un determinado Estado.

Lo del Estado social y democrático de derecho, resulta importante pues podemos resaltar que se generaliza a nivel mundial la participación de todos los ciudadanos en la elección de los equipos gobernantes. Incluso el ingreso a la administración pública, demanda capacidad y adiestramiento, sin que tengan que ver razones de carácter subjetivo tales como el nacimiento, la casta, etc. Estos señalamientos tienen que obviamente matizarse, pues si bien por ejemplo, la educación estaba formalmente garantizada para todos, esto era así por que se hizo necesario que la población supiera leer y escribir, pues de esta forma tendría acceso entre otros a la propaganda escrita donde se justificaba ideológicamente, la situación prevaleciente. Si nos fijamos ahora en la producción es importante destacar que cada vez

¹⁴³ *Ibid* p. 87

más la complejidad de la industria demandaba individuos que supieran leer las instrucciones para el manejo de la maquinaria; y si es por el lado del consumo, la publicidad escrita requería que se pudiera leer para de esta forma aumentar las ventas.

Pero ahora nos encontramos en una etapa donde el Estado se vuelve neoliberal, siendo lo nuevo de esto que la globalización ha imprimido su sello, y que a diferencia de la etapa liberal, el Estado ya no es sólo policía y administrador de justicia, en los ámbitos de su territorio, sino que es la ciudadanía, la sociedad, la que como dice Uvalle, decide "Detener la ampliación de la vida estatal a costa de la vida pública.../para/ Devolver a los ciudadanos iniciativas para cuidar por el bien común"¹⁴⁴. El contenido de estas frases es verdaderamente significativo y diferencia al Estado liberal del neoliberal. En el primero, éste tenía como obligación, si recordamos lo que anotamos de Rousseau, Locke, etc., velar por el bien común, llevándolo incluso a invertir en la producción, aunque si bien está era generalmente complementaria de la empresarial; ahora en el neoliberal, es la búsqueda del bien común una función en la que la sociedad considera también como una esfera de su responsabilidad, pedir que la salud, la educación, etc., que proporciona el Estado se disminuya y deje que la iniciativa privada acuda a este campo para que se alcance este objetivo; el Estado no debe coartar iniciativas como estas.

Si bien la tendencia nos parece indica que mayoritariamente el Estado transfiere funciones y actividades de servicio público a un reducido sector de la población, no podemos dejar de señalar que los sectores tradicionalmente alejados del quehacer político, que en general en lo económico se encuentran subordinados al capital, también se organizan velando por su

¹⁴⁴ *Ibid* p.88

bien común ante el abandono asistencial del Estado. Pero lo paradójico es que incluso, en los países más desarrollados hay sectores que cuestionan ya seriamente al Estado como procurador del bien común, incluso, en los EU., hay grupos paramilitares, fuertemente armados, con concepciones de derecha, que consideran al Estado como un mal y se disponen a combatirlo. En ese país han sido incluso dinamitadas oficinas públicas, como lo es el caso de las del FBI, en Oklahoma.

Si el Estado ha decidido volverse un Estado mínimo, ¿cuál es entonces su futuro, ahora que enfrenta retos internos y externos cada vez mas grandes? Por lo pronto recurre a medidas que sin embargo, paradójicamente le reducen su capacidad de maniobra: como son la de disminuir su sector paraestatal, abatir el gasto social, desregular la economía, no reglamentar la entrada de inversiones, etcétera. Se desprende entonces que aumentan las condiciones para que se incrementen los problemas de ingobernabilidad. A eso lleva la reforma del Estado.

CAPÍTULO II

LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

1. El papel de los mercados

El 7 de octubre de 1993, el entonces ministro de trabajo estadounidense, Robert B. Reich, escribió que en siglo XXI: "El poder económico no tendrá patria...no existirán productos ni tecnologías nacionales, ni siquiera industrias nacionales. Ya no habrá economías nacionales, al menos como las concebimos actualmente."¹⁴⁵ Expresión futurista que parte del actual conocimiento de los procesos y de las tendencias que se manifiestan.

Las aceleradas transformaciones que se han gestado a partir de la década de los 80 del presente siglo, permiten reafirmar un hecho que ya sabíamos, los intereses económicos no tienen nacionalidad.¹⁴⁶ Es cierto que aún en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, algunas empresas del vecino país del norte vendieron petróleo al gobierno de Adolfo Hitler, mientras sus muchachos iban a morir bajo la metralla alemana gracias a la dotación de ese energético para los transportes de las tropas nazis,¹⁴⁷ pero en general las corporaciones se mantuvieron dentro de los límites de sus Estados nacionales, apoyando políticas que les permitieran ampliar sus mercados al

¹⁴⁵ REICH, Robert. *El trabajo de las naciones hacia el capitalismo del siglo XXI*, Argentina, Edit. Javier Vergara, 1993, p. 1

¹⁴⁶ REICH cita a Thomas Jefferson quien decía en 1806 "Los comerciantes no tienen patria. El mero lugar donde residen no constituye un vínculo tan fuerte como aquel de donde obtienen sus ganancias" *Ibid.* p. 139

¹⁴⁷ En el noticiero vespertino de Radio Universidad, del día 30 de noviembre de 1998, se dió la noticia de que el diario Washington Post, sigue la pista de una investigación sobre colaboración, en plena Segunda Guerra Mundial, para el régimen Nazi de la Ford y la General Motors en la construcción de motores y transportes.

interior de sus naciones y fuera de ellas. Es posible que el principal objetivo fuera el cubrir en primer lugar su mercado interno y tener como segunda prioridad, sobre todo las grandes corporaciones, el mercado externo.

De acuerdo con Reich, ya en estos momentos los procesos de fusiones entre grandes empresas indican claramente que las tecnologías y las industrias las protagonistas y las tecnologías que usan, las más importantes, cada vez son menos nacionales. Los capitales se fusionan a partir de expectativas presentes y sobre el futuro.¹⁴⁸ Esto significa que las nacionalidades así como surgieron en el largo plazo tenderán a desaparecer, y si persisten será como un hecho formal que poco tendrá que ver con la realidad.

Pero es indudable que el actual proceso que señala Reich, ha tenido y tendrá un impacto cada vez más importante en los Estados, sus gobiernos, su administración pública y su población. Por decir algo, en la nota de *El Financiero* del 30 de marzo del año de 1999, se informa que dadas las dificultades por las que atraviesa la empresa japonesa, Nissan Mexicana, habrá paros técnicos y despido de 580 empleados. En esa misma página también aparece la nota sobre el dirigente sindical Lucio Esquivel el cual aseguró que “las condiciones mundiales de crisis económica y la debacle de la bolsa japonesa, así como las altas tasas de interés y la inestabilidad cambiaria, obligaron a la empresa a reajustar sus niveles de producción y a disminuir su actividad”. Apreciación de un dirigente sindical que tiene elementos sobre las causas de la crisis por la que atraviesa, en un contexto globalizador, la empresa en la que trabaja.

¹⁴⁸ *El Financiero* *Megafusión estratégica con Renault Nissan*. 30 de marzo de 1999. México

El Financiero *Silenciosa extranjerización de empresas mexicanas*: CEPAL. 22 de marzo de 1999. México

En líneas posteriores acotó también: “Más que un problema con la empresa japonesa...los trabajadores están en desacuerdo con la política económica del país, que afecta directamente a la planta productiva”. Este líder señala que parte del problema se origina por las condiciones del exterior y las altas tasas, estas internas, así como la inestabilidad cambiaria, pero cuando sostiene que el causante directo para la empresa es la política económica que aplica el gobierno mexicano, habría que recordar que tal política es tomada de acuerdo al desenvolvimiento de la economía mundial. Lo que también nos llama la atención es que manifestó su desacuerdo con esa política económica, si bien no precisa cual es o son los aspectos centrales, se entendería que se refiere a las altas tasas de interés y a la inestabilidad cambiaria. Luego de tales afirmaciones nosotros nos preguntamos ¿qué tan generalizado es ese descontento?; ¿se expresará en movimientos de protesta como los del año pasado, o en el movimiento de enero del 2000 que derrocó al presidente de la República en Ecuador?, ¿esos efectos que causa la globalización son percibidos por la población en su nivel de vida?.

Pero prosigamos sobre la globalización, al observar el comercio internacional de los últimos años, Peter Drucker, anotó: “La lección inequívoca de los últimos cuarenta años es que un aumento de participación en la economía mundial se ha convertido en la clave del crecimiento económico interno y de la prosperidad...Todavía vemos las demandas de la economía mundial y sus oportunidades como una cuestión “externa”¹⁴⁹. Es claro que si entendemos al sistema de acumulación capitalista, formado por dos esferas la de la producción y la de la circulación, siendo en la primera donde se elabora la mercancía —la cual puede ser tangible o intangible, esto es puede ser un objeto o un servicio—y la segunda donde se vende el producto, al señalar Drucker, al igual que Friedman que la demanda es una cuestión clave para la prosperidad —pues en su óptica favorece a todos,

¹⁴⁹ DRUCKER, *op.cit* pp.145 y 155

aunque la realidad contradice tal presunción— tal parece que solo toma en cuenta la esfera del consumo.

Para probar lo anterior anotamos que Jim Cason y David Brooks, corresponsales de la Jornada, reportan que si bien la Bolsa de Nueva York, superó los 10 mil puntos, lo que para políticos y analistas significa prosperidad (mismo concepto que utiliza Drucke), hay sin embargo economistas que cuestionan este auge en Wall Street, pues “esconde una creciente desigualdad, ya que la mayoría de los hogares del país cuentan con menos recursos ahora que en 1983, cuando la bolsa registraba sólo mil puntos”¹⁵⁰. La distribución del ingreso es en ese país del norte cada vez más inequitativa, en cambio la Bolsa muestra auge; lo que ganan unos, lo pierden muchos.

Hemos visto como incluso las plantas transnacionales instaladas en México, resienten los efectos de las condiciones de la economía mundial, por los problemas del comercio, las finanzas, etcétera, así que atribuirle al comercio internacional invariablemente, ser una fuente de prosperidad es sólo por ver el proceso en el auge, pero no en la depresión y en la crisis.

No hay duda que desde tiempos inmemoriales las transacciones comerciales entre comunidades fueron muy importantes, hay que recordar la lucha de Roma contra Cartago, o las Cruzadas para recuperar los Santos Lugares que llevaban también el objetivo de abrir los intercambios con el Asia; las luchas en torno a Constantinopla, etcétera. Pero cuando el capitalismo se instaura, estos procesos adquieren una dimensión cualitativa

¹⁵⁰ CASON, Jim y BROOKS, David *Creciente desigualdad, pese al auge de Wall Street*. La Jornada, 31 de marzo de 1999.

y cuantitativamente mayor, ya no se trata de comerciar con el fin de atesorar, sino hacerlo para elevar el nivel de acumulación.

Lenin negaba la tesis de que las naciones dentro del capitalismo pueden existir ajenas al mercado externo, pero además señalaba que las fluctuaciones restitúan el equilibrio entre consumo y producción. "Cuanto mayor es el volumen de la producción, cuanto más amplio el círculo de consumidores previsto, tanto más fuertes resultan estas fluctuaciones"¹⁵¹. Luego de lo cual había nuevos desequilibrios. Tesis que si a nivel nacional se comprobaba, en la actualidad con el crecimiento del mercado mundial, su vigencia no tiene lugar a dudas. El globo terráqueo para las empresas más dinámicas del capitalismo se ha convertido en un inmenso mercado que hay que conquistar, pero en la misma medida en que se ha ampliado el mercado, las sacudidas en algunos de los países desarrollados, o en proceso pero importantes, cimbran el sistema.

El mismo Lenin nos permite, recuperar de su trabajo escrito en 1893, el siguiente comentario: "cuando la producción burguesa alcanza un alto grado de desarrollo, le resulta imposible ya mantenerse dentro del marco del Estado nacional: la competencia obliga a los capitalistas a ampliar de continuo su producción y buscarse mercados en el exterior para la venta en masa de sus productos"¹⁵². Sucede tal cosa porque han saturado ya su mercado interno, (ello a finales del Siglo XIX), sea que la producción es mayor que la demanda o bien, lo más frecuente, que dadas las desigualdades en la distribución del ingreso se ocasiona el subconsumo; aunque haya sectores de la población que tengan necesidad de esos

¹⁵¹ LENIN. Vladimir. Ilich. *Sobre el problema de los mercados* México, Edit Siglo XXI . 1974 p 32

¹⁵² *Ibid*

bienes, no los pueden retirar del mercado debido a su escasa capacidad de compra.

Es claro que el capitalista en la época en que Lenin escribe, se ve obligado a realizar su producción y buscar por todos los medios, incluida la política, aquellas posibilidades que le permitan seguir manteniéndose como tal, recordemos que en su esencia Adam Smith, sostenía y en lo cual se apoya Friedman, que empresario que no consigue elevar la calidad y reducir el precio de sus mercancías invariablemente estará destinado a desaparecer. Por supuesto que eso en competencia perfecta, pero no habiéndola si el industrial observa que la externa lo pone en peligro de desaparecer genera un conjunto de ideas para sensibilizar a la población y a los gobernantes para que se opongan a la entrada de productos extranjeros pues asegura ponen en riesgo al país, de ese modo defiende sus intereses particulares, haciéndolos aparecer como generales.

Lenin aclaró los objetivos que perseguían los capitalistas para ampliar su mercado:

Las lamentaciones acerca de la pérdida de nuestra industria por falta de mercados no son otra cosa que una maniobra de nuestros capitalistas...que de esta manera efectúan una presión sobre la política e identifican...los intereses de su bolsillo con los del país y resultan capaces de empujar al gobierno por el camino de la política colonial de conquistas y aun arrastrarlo a la guerra, en salvaguardia de tales intereses "del Estado"¹⁵³.

¹⁵³ *Ibid.* p. 33

Todavía se sigue utilizando la presión sobre el gobierno para evitar la competencia lesiva, pero como dice Reich, hay cosas que están cambiando, como la propiedad de las empresas. No cabe duda que todavía existen empresas familiares, e individuos que como empresarios destacan por la enorme riqueza personal que poseen, sólo que ya no se deriva de una empresa sino de los intereses que tienen en una multiplicidad de ellas. Además quizás la Segunda Guerra Mundial fue la última forma en que se resolvió el problema de la conquista de nuevos territorios y sobre todo mercados. Sin embargo la competencia actualmente se ha hecho mucho más enconada, sin que signifique un obstáculo definitivo para las alianzas aún entre competidores.

2. El predominio de las grandes empresas

En estas aproximaciones sobre la globalización, es ilustrativo anotar lo que escribió el investigador Ralph Miliband, algo más de tres décadas y que nos permitirá entender como es que se fueron gestando las actuales condiciones: "el capitalismo avanzado es prácticamente sinónimo de empresa gigantesca; y nada de la organización económica de estos países tiene más importancia fundamentalmente que el creciente dominio de sectores claves de su vida industrial, financiera y comercial por un número relativamente pequeño de empresas gigantescas fuertemente conectadas"¹⁵⁴ El autor tenía en cuenta sobre todo la situación que existía en los países más desarrollados dentro de la esfera del capitalismo. Además mostraba la tendencia que se iba conformando:

¹⁵⁴ MILIBAND, *op. cit.* p.p. 15-16

un número cada vez mayor de las más grandes empresas del mundo capitalista están cobrando un carácter trasnacional cada vez más pronunciado, en lo que respecta a la propiedad y la gerencia. Gran parte de esto es consecuencia de la adquisición, por parte de las empresas norteamericanas, de intereses rápidamente crecientes en la vida económica de los demás países avanzados, a menudo hasta el punto de ejercer un control real de las principales empresas e industrias de estos países. Esto ha despertado cierta resistencia nacional aquí y allá, no la suficiente para poner un freno decisivo al proceso ¹⁵⁵

De la nota anterior hay cosas que ya no se sostienen y otras sí. Entre las primeras señalamos que el tal predominio y creciente control por parte de las empresas norteamericanas en la actualidad ya no se da en esa forma, pues vemos que la disputa por los mercados se da entre grandes empresas oligopólicas, no sólo norteamericanas, y además se ha hecho tan complejo el proceso que como hemos anotado se establecen nuevas formas y mecanismos de cooperación de tal naturaleza que están dejando de existir las tecnologías e industrias nacionales.

Es cierto que un número reducido de grandes empresas dominan en el terreno económico pero no son ya norteamericanas en sentido estricto. Con respecto a los cambios en la gestión empresarial, estos son cada vez más pronunciados igual pasa con la propiedad. Ahora bien cuando dice que se despiertan resistencias a nivel nacional, en los sesenta eran importantes actualmente esto se hace no desde una perspectiva nacionalista, pues los empresarios a partir de evaluar cuanto se gana o se pierde con la resistencia o la cooperación los lleva a propugnar por una u otra.

¹⁵⁵ *Ibid*

Veamos la posición de los industriales mexicanos ante la creciente extranjerización de empresas mexicanas, Alberto Fernández Garza, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana, dice que efectivamente hay temores de los hombres de empresa ante este proceso pero que ante él ellos son realistas pues: "De que le sirve a un empresario ser dueño al 100% de una mala empresa, si puede tener un socio y ser mitad dueño de un negocio exitoso...Ojalá que todos los inversionistas del mundo vinieran a invertir solamente a nuestro país, sería lo mejor que nos podría pasar a los mexicanos, no es nada negativa la inversión foránea al contrario, es positiva"¹⁵⁶ Lo cual confirma el realismo del que hablábamos. Pudiera decirse que no se puede generalizar el caso de México para la totalidad de los países, pero el mismo Reich, como hemos visto, también confirma que los empresarios e inversionistas de todo el mundo tienen similar comportamiento.

En el caso mexicano, los empresarios han ido todavía más lejos, pues en el mes de marzo de 1999 propusieron la adopción del dólar como moneda de carácter legal, a lo cual se opusieron tanto las autoridades públicas de México, como la de los EU. Las condiciones no están dadas como en el caso de la Unión Europea, la asimetría de las economías es tal que no es posible por el momento tener una moneda única; los vecinos del norte en el caso de la dolarización se negaron a cargar con los problemas mexicanos, y los conspicuos gobernantes mexicanos se opusieron a ella considerando que acabarían perdiendo parte de la justificación que tienen como lo es dejar de manejar los instrumentos de política monetaria. Sólo la fuerza de la economía y la necesidad de uniformar las monedas los haría cambiar de opinión.

¹⁵⁶ GAZCÓN CERDA, Felipe. *Silenciosa extranjerización de empresas mexicanas: CEPAL*. El Financiero 22 de marzo de 1999 México

Cuando Drucker y Friedman se pronuncian porque sólo trae beneficios la reducción o inexistencia de obstáculos legales, para la instalación sobre todo de grandes empresas, insistimos tales beneficios no son equitativos. Es cierto que la creación de empleos, ahí donde no hay, eleva el nivel de vida de la población pero la distribución de la riqueza que se genera es inequitativa: la empresa cualquiera que sea no es hermana de la caridad, esta alejada de ello y tiene que serlo así porque desde siempre si no protege la esencia de la acumulación —que gira en la producción de plusvalía por parte de la fuerza de trabajo, sea física o intelectual, y la apropiación de ella por el inversionista—, estaría perdida.

La creciente extranjerización de empresas en México, como en todo el mundo, quiere abatir costos:

Esta estrategia...ha asumido la modalidad de creación de activos en las industrias del vestuario (Burlington, Dupont), electrónica (Compaq, Daewoo, Sony) y automovilístico (Chrysler, Ford, GM, VW, Nissan). Elementos clave de esta estrategia son los bajos salarios que se pagan en México y el acceso preferencial al mercado estadounidense, bajo el esquema arancelario ...o los acuerdos del Tratado de Libre Comercio de América Latina del Norte ¹⁵⁷

Estos nombres Du Pont, Chrysler, Ford, Nissan, etc., son sinónimos de grandes empresas que desde tiempo atrás se han venido construyendo y que hoy bajo nuevas formas, como asociarse entre si no importando la nacionalidad, estarán presentes en el próximo siglo.

¹⁵⁷ *ibid*

3. La mundialización de la inversión

La inversión de capital en cualquier lugar del planeta es una realidad. En cuanto a las resistencias nacionales, esto viene siendo ya mas bien cosa del pasado pues en el momento presente, la integración mundial de las economías llamadas nacionales es una realidad. El gobierno mexicano, y pensamos seguramente todos los gobiernos del mundo, ávido de inversiones, legisla para que no haya normas que restringen los porcentajes de capital externo. Así por ejemplo, luego de la privatización bancaria durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se estipulaba que no podían los extranjeros tener mas que un cierto porcentaje de capital bancario,¹⁵⁸ pero posteriormente en 1998 esto rápidamente se hizo a un lado y también en este sector se autorizó el 100% de capital extranjero¹⁵⁹.

Siguiendo con Ralph Miliband, éste escribió que así como las grandes empresas capitalistas tenían fuerte presencia en zonas como México, había en 1960, países que tenían una independencia política y económica que los apartaba de la vía capitalista, en cuyo caso los intereses privados prácticamente habían desaparecido, o eran precarios¹⁶⁰. En los países que no se habían apartado del esquema dominante, a las que el autor anterior llamó zonas subindustrializadas, las empresas trasnacionales tenían un papel importante. Pero ya en la actualidad no se sostiene, en general, la no existencia o la precariedad de la inversión foránea, en las naciones que se apartaron del capitalismo pues los elementos revolucionarios que luchaban contra la penetración han desaparecido y así vemos que China, Vietnam, e incluso Cuba, que formalmente siguen otra vía, están cada vez más permitiendo la instalación de las empresas más poderosas a nivel mundial

¹⁵⁸ ASPE Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, FCE 1993. p. 81

¹⁵⁹ PLZ, Víctor Felipe *Dinero, fondos y valores*. El Financiero 17/05/00

¹⁶⁰ MILIBAND, *op. cit.* p. 16

en su territorio. Es claro que en el Este Europeo, con los cambios que se han dado, la penetración extranjera no ha tenido ya ni siquiera obstáculos ideológicos que verdaderamente le vedan el terreno; la inversión llega pues tiene las condiciones que necesita.

Drucker recuerda que hace unas décadas se hablaba de la existencia de la economía, interna y del comercio internacional; —entonces no tenía la segunda peso en la fijación de la políticas internas—, actualmente no hay duda de su importancia por eso hablar de política económica nacional es "hoy pura ilusión, pese a lo cual sigue siendo la posición básica de muchos economistas, políticos, y del público en general, especialmente en los Estados Unidos. Hoy han cambiado hasta los términos, pues se habla de economía mundial"¹⁶¹. No sólo sobre economía se distingue entre lo nacional y lo internacional, pues también en el caso de México, incluso en los círculos académicos, se tiene la misma actitud cuando se abordan este y otros terrenos, como el de la política, donde se sigue pensando, con el mismo contenido de hace décadas: Estado nacional, soberanía, etc., pero la realidad los está transformando. Hemos oído en las aulas como los estudiantes de los diversos niveles superiores, se pronuncian por la defensa de la economía mexicana, cuando en sentido estricto, debería hablarse de la economía capitalista en México. El peso de la tradición y de las ideologías todavía es considerable; la realidad es otra.

Aún en los textos para cursos avanzados se siguen utilizando los términos economía internacional, pero claro que si se les da otro contenido resulta acertado, así Miltiades Chacholiades anota:

¹⁶¹ DRUCKER, *op.cit.* p.136

“Una importante implicación del comercio internacional es que la decisión de producir es independiente de la decisión de consumir...la decisión de acerca de que bienes producir descansa en las actividades de las empresas que buscan maximizar su utilidad y la decisión acerca de que bienes consumir descansa en las actividades de los consumidores individuales que buscan maximizar su utilidad. Cualquier divergencia entre la producción y el consumo doméstico se concilia a través del comercio internacional ¹⁶²

Tal como lo decíamos en el capítulo anterior, la causa de las crisis no solo nacionales sino también a nivel mundial, hoy y siempre es esa independencia entre la decisión de producir y la de consumir. Aunque Chalcholiades sostiene que el comercio internacional concilia esa contradicción, esto sólo se logra en ocasiones y en otras no, pues como hemos señalado las crisis mundiales, al igual que las nacionales en el pasado son reflejo de que en el caso de la producción y el consumo seguirán estando separadas por más que los productores calculen la posible demanda; en algunas ocasiones acertarán, en otras no.

Anotemos la apreciación de Canals, para ejemplificar lo anterior sobre el caso del automóvil, el dice que en la Comunidad Europea se aumentó la capacidad de fabricación, en un 30% en la década de los ochenta; tanto las empresas de ese continente, como norteamericanos y japoneses, ampliaron sus plantas. De 1986 a 1989, hubo cifras históricas de fabricación, pero la demanda llegó sólo al 25% en 1991. Además hay que agregar que a este aumento de capacidad europea, las importaciones en 1992, de vehículos japoneses: “fue de un 12,5 del mercado europeo, frente a un 5% en 1984. Este aumento se registró incluso a pesar de los acuerdos voluntarios de exportación que los fabricantes japoneses firmaron con la CE”¹⁶³. Lo cual

¹⁶² CHALCHOLIADES, Miltades *Economía Internacional* Mexico, Edit. McGraw-Hill. 1992. p. 45

¹⁶³ CANALS, *op cit.* p. 39

agravó el problema de la venta de automóviles en el viejo continente y ello repercutió en toda la economía mundial. Los automóviles se tienen que vender, si no es así pierden los inversionistas, los trabajadores y el gobierno.

Entre más se profundice la globalización, menos posibilidades existen de resolver el problema de la realización de mercancías a nivel nacional, pues como se ve incluso a pesar de los convenios entre los productores, estos los cumplen si ven aumentos de dividendos. Para las empresas ya es una necesidad el tomar medidas que en ciertos periodos o momentos disminuyan la producción, con los consiguientes paros técnicos, despido de trabajadores no sólo de las plantas sino incluso de vendedores. Y ante los stocks de mercancías que no salen los gobiernos tienen poco que hacer.

La inversión foránea que en México causaba en el pasado protestas y repudio, con la globalización ha dejado de tener estos rechazos, quizá porque finalmente se acepta pues en este país, donde la ocupación tiende a disminuir, se considera es creadora, aunque sean pocos, de puestos de trabajo.

4. Los intereses de la humanidad y la globalización

La globalización viene acompañada de cambios importantes no sólo en el papel de los gobiernos y sus administraciones, pues a nivel mundial se dieron en Europa procesos que cambiaron la correlación de fuerzas. Con la

caída del muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética¹⁶⁴ sólo quedó realmente una sola vía en la economía: la capitalista. Su predominio es inobjetable.

El derrumbe de los países socialistas europeos se debió al fracaso de la política económica y de un sistema burocrático centralizado, donde el mercado no tenía cabida. El ascenso de Mijail Gorbachov no pudo remediar, a pesar de los intentos que hizo, el atraso tecnológico en el que se encontraba el aparato productivo soviético. Ya sin un frente como el soviético, los EU y las principales potencias económicas del capitalismo, Japón, Alemania, Inglaterra, Francia, etcétera, se han permitido imponer al mundo toda suerte de medidas no sólo económicas sino políticas. En este tenor hemos visto como capitaneados por los EU. se han dado acciones como la guerra del Golfo Pérsico, luego de que Iraq, antiguo aliado, invadió Kuwait.

Los cambios que se están dando luego de la desaparición de la URSS, considera Helio Jaguaribe, están permitiendo a las economías de mercado la construcción de "un marco institucional, democrático."¹⁶⁵ Jaguaribe señala que observamos el surgimiento de sociedades postindustriales, donde la tecnología, basada en la informática y la robótica sea ha convertido en un factor decisivo. Pero los avances en el conocimiento tecnológico son mas frecuentemente apropiados y controlados por las grandes empresas, quienes a través de patentes lo mercantilizan y lo hacen excluyente para aquellos que no puedan comprarlos.

¹⁶⁴ KLAVEREN, Alberto Van. *Europa y América Latina en los años noventa* En América Latina en un Mundo Nuevo, compiladores Lowenthal A, y Treverton G. México, FCE, 1996, p. 106

¹⁶⁵ JAGUARIBE, Helio, *El panorama desde el Cono Sur*. en América Latina en un Mundo, México, *op.cit* p 71

En el nuevo escenario internacional, se perfilan claramente la formación de “megamercados como la Comunidad Europea, el mercado de Estados Unidos y Canadá, y el sistema japonés-asiático,” mercados donde se arguye que no debe haber restricciones para los intercambios, pero con frecuencia este liberalismo es selectivo ya que hay protección a cierto tipo de producción. Es necesario hacer notar que en el actual panorama no hay, dice Jaguaribe, “un sistema internacional apropiado para la defensa de los intereses comunes de la humanidad. La protección de la biosfera y todo el complejo de requerimientos ecológicos, la preservación y la defensa de la paz en áreas de conflicto regional”¹⁶⁶ faltan también nuevas propuestas para generalizar los sistemas de salud, la educación básica, el desarrollo humano y para la erradicación del narcotráfico. Si bien existe la ONU, dada la carencia que tiene de recursos, este organismo no tiene capacidad ni esa es su función para atender tales tareas. Dentro de esta revisión no se puede olvidar que la brecha Norte-Sur, se hace cada vez más grande, y cada vez es mayor el número de habitantes del Sur que no tienen la calidad de los del Norte. Contra la miseria y la ignorancia en el Sur no hay a nivel internacional propuestas y políticas para detener su marcha.¹⁶⁷

La globalización permite que se creen los marcos institucionales y se de cabida al juego democrático. Pero fuera de eso en otros campos pocos avances hay. Decíamos que el mejor de los mundos en el terreno político es que exista este juego democrático, con su correspondiente riesgo para los grandes intereses económicos y políticos, pero, y esto es muy importante para la formulación de demandas y la satisfacción de las mismas, los Estados nacionales se ven obligados a mantener políticas que impiden no sólo aumentar los recursos para la solución de requerimientos por parte de la población, sino a disminuirlos. Se puede decir que la globalización esta

¹⁶⁶ *Ibid* p 71-72

¹⁶⁷ *Ibid*. p. 72-73

en contra de los regímenes dictatoriales del pasado, pero entrampada porque ya sin ellos, los marcos institucionales para la participación de la población son amplios y sus límites políticos son económicos, esto es, todo esta permitido (políticamente hablando), menos ir en contra del proceso de acumulación.

La tecnología puede solucionar los grandes problemas sociales, la preservación del medio ambiente, la lucha contra el cáncer del narcotráfico, etcétera, pero dado que es en mayor medida controlada por las grandes empresas la solución es rehén de relaciones sociales de producción donde predomina el interés económico.¹⁶⁸ Los grandes bloques que señala Jaguaribe se forman a partir de estos supuestos; grandes bloques que hay que anotar no los llevan por el momento a guerra, la cual es la continuación por esta vía de la política.

Efectivamente la brecha entre países del Norte y los del Sur, se amplía, pero justo es reconocer que dentro de los países altamente desarrollados también se amplía la injusta distribución de la riqueza, al igual que en los países del Sur. El desarrollo es desigual pero combinado no sólo entre las naciones, sino también al interior de las mismas, de tal suerte que podemos incluso señalar que aún en regiones con alto nivel de desarrollo los ghettos miserables no son extraños. Las administraciones públicas saben bien que los retos que enfrentan con la globalización se han incrementado notoriamente¹⁶⁹. Además no hay que olvidar que la información sobre los sucesos relevantes en cualquier parte del mundo son conocidos en todo el

¹⁶⁸ Paul Mattick en concordancia con lo que sostiene Jaguaribe, escribió *las necesidades específicas de los grandes negocios contradicen las necesidades generales de la sociedad, y los conflictos acerca del papel del gobierno en los asuntos económicos, esto es, se convertirán en luchas políticas por el control del gobierno con objeto de restringir o ampliar sus intervenciones en la economía.* MATTICK, . *op.cit.* p. 155

¹⁶⁹ Estos retos son el de crear fuentes de empleo, elevar los salarios, dotar de agua potable a las comunidades, así como combatir el narcotráfico y detener el deterioro ambiental, etcétera

planeta, lo cual plantea varias incógnitas, ¿qué repercusión tiene en los individuos, el observar específicamente las dificultades que tienen los gobiernos ante los problemas de gobernabilidad provocados por la ola neoliberal que prevalece en el mundo?

Con la caída del socialismo, vía que se consideraba por algunos grupos políticos como la solución a los problemas del hombre, — pues el siguiente paso sería el comunismo, donde desaparecería el Estado y se instauraría la administración sobre las cosas y la riqueza se distribuiría a cada quien según sus necesidades — , la aparición de grupos de izquierda que ocasionaban serios problemas de gobernabilidad se ha reducido sensiblemente. El fracaso de ese socialismo formal ha repercutido también incluso en las banderas que levantan los movimientos contestarios, pues si bien se pronuncian contra la globalización no dicen que proyecto alternativo al capitalismo proponen, lo que piden en parte se les puede dar en los marcos de este sistema.

5. La producción mundial y la cooperación

Que las empresas trasnacionales cada vez son más protagónicas de acuerdo con lo que hemos escrito no hay duda. Ellas, sostiene la Cepal, tienen la facilidad de planear tener un control de la producción la cual se descentraliza y “se subdivide geográficamente para aprovechar ventajas en materia de recursos, costos o localizaciones”¹⁷⁰, como lo anotaron Drucker, Reich, Canals, Ibarra, etc. Daniel Bell, por su parte da una visión global de la orientación que se afirma en la sociedad moderna, pues esta tiene como principio axial a:

¹⁷⁰ CEPAL *Equidad y op.cit.* p. 48

“la racionalidad funcional, y el modo regulador es economizar. Esencialmente economizar significa eficiencia, menores costes, mayores beneficios, que habitualmente se expresan en términos de recursos...la persona se convierte en un objeto o en una ‘cosa’, no porque la empresa sea inhumana, sino porque la realización de una tarea está subordinada a los fines de la organización. Puesto que las tareas son funcionales e instrumentales, la administración de la empresa es, primariamente, de carácter tecnocrático”¹⁷¹

Pareciera que solamente en el seno de la empresa los ejecutivos cosifican a las personas, y efectivamente no tienen otra alternativa pues de no hacerlo así la organización no podría verticalmente organizar la producción, aunque la organización horizontal en la empresa se ha ensayado y dado positivos resultados, tanto en Japón como en los Estados Unidos, la estructura no pierde su objetivo, obtener utilidades. Si en la empresa es aceptable la cosificación por las razones que expone Bell, es discutible que en el Estado también con posiciones tecnocráticas existan estas mismas tendencias en el quehacer público. Léase con cuidado las propuestas de Michel Crozier, de Drucker, de Friedman, (ver *supra* pp. 69) y se verá que en el fondo lo que menos importan son los individuos como tales, pues el Estado en las reformas de la administración pública debe de orientarse por los principios tecnocráticos.

Por eso Noam Chomsky ha escrito que “la actual catástrofe del capitalismo de Estado...ha dejado una tercera parte de la población mundial virtualmente sin medios de subsistencia”¹⁷². Así es, aquellos que cada vez son más que son excluidos y no logran por lo tanto subirse al carro del progreso y del crecimiento económico; para ellos no hay futuro y el Estado poco puede hacer por su destino.

¹⁷¹ BELL, Daniel *Las contradicciones culturales del capitalismo* . México Edit Alianza 1989. p. 24

¹⁷² CHOMSKY, Noam *Democracia y mercados en el nuevo orden mundial* en La Sociedad Mundial Dieterich, Heinz Ed J. Mortiz. México. 1995. p. 41

El Estado contribuye a aumentar el número de aquellos que son desplazados, y luego en una vuelta de tuerca dialéctica, se obliga a tratar de revertir, con escasos recursos y resultados las consecuencias. Esto se ejemplifica, incluso con el caso de Francia en la presidencia de Francois Mitterrand, socialista declarado que hace un viaje en 1984 por los Estados Unidos, donde visita entre otros a empresas altamente tecnificadas, fue tal la impresión que le causaron que de regreso a su país, desarrolló y aplicó un programa de reconversión tecnológica, que aplicó sin que lo hicieran detenerse ni las crisis gubernamentales ni las manifestaciones de los miles y miles de trabajadores de la centenaria industria siderúrgica de la Lorena que vieron amenazado su trabajo. Ante esas protestas dijo: "se cuál es mi deber de estadista"¹⁷³ Los hombres en el gobierno si no son tecnócratas cuando llegan a él se tienen que convertir ya estando en el ejercicio del poder. Los funcionarios públicos al igual que los de la empresa privada, tienen que buscar mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos, lo cual no es negativo, es necesario que actúen así; pero desgraciadamente si bien tienen soluciones para la mejor gestión pública, no tienen respuesta para los problemas sociales que origina la mundialización de la economía, ahí son esencialmente ineficaces e ineficientes.

Como siempre, el crecimiento y el desarrollo traen ritmos de producción heterogéneos aún entre los países de alto desarrollo; de la CEPAL, tomamos los siguientes datos:

En 1990 se produjo por primera vez una situación de crecimiento divergente; mientras la economía estadounidense entraba en recesión, las economías alemana y japonesa seguían creciendo,

¹⁷³ CHÁVEZ DE LA LAMA, Ignacio *¿Por qué conviene a EU., el subdesarrollo de México* Suplemento Uno más uno. México, 1985.

con lo que el crecimiento de la primera parece estar destinado a caer también por debajo del crecimiento de la economía alemana. Por consiguiente, el escenario actual se caracteriza por la asincronía: recesión en los Estados Unidos cuya tasa de crecimiento fue de sólo 1% en 1990...y el crecimiento de las economías de la República Federal Alemana (4.5% en 1990) y del Japón (5.6% en 1990).¹⁷⁴

En el año de 1998, vimos como se revirtieron los términos, mientras Japón y los otros tigres del Asia entraban en crisis, los Estados Unidos gozaban de periodos de crecimiento.

Las empresas en la globalización se transforman. Veamos el caso de las empresas norteamericanas, paradigma junto a las japonesas y alemanas de alta eficacia y eficiencia, como dice Reich. Este anota que en el pasado la gran empresa del país del norte tenía subsidiarias en todo el mundo que vendían la producción de la matriz o compraban materia prima en otros países, lo que le retribuía grandes ganancias debido a sus economías de escala y a la organización más desarrollada desde la producción hasta la venta. Ahora constituyen redes de alto valor agregado, gracias a la comunicación y la conjunción de talentos y recursos de todo el planeta, esa es la característica que predomina. El producto es proyectado, diseñado, fabricado, ensamblado, empaquetado, en distintos puntos geográficos. Eso es posible debido a la existencia de redes mundiales cuyos productos son elaborados con partes fabricadas si es necesario en diversos puntos del planeta. Reich escribe ejemplificando:

cuando un norteamericano compra un Pontiac Le Mans a General Motors, inconscientemente está realizando una transacción

¹⁷⁴ CEPAL *Equidad y op cit.* p 65

internacional. De los 10.000 dólares que paga a General Motors, cerca de 3.000 van a Corea del Sur, donde se efectuaron los trabajos de rutina y las operaciones de montaje; 1.750 dólares van a Japón por la fabricación de los componentes de vanguardia (motores, eje de dirección e instrumentos electrónicos); 750 dólares a Alemania por el diseño y el proyecto del prototipo; 400 dólares a Taiwan, Singapur y Japón por los pequeños componentes...y cerca de 4.000 dólares pasan a los intermediarios estratégicos de Detroit, a los abogados y banqueros de Nueva York, a los "lobbistas en Washington, a las aseguradoras de todo el país, y los accionistas de General Motors —la mayoría de los cuales son norteamericanos, aunque hay un número creciente de extranjeros¹⁷⁵

La larga nota da una idea clara de como se ha transformado la gran empresa no nada más en la forma en que se produce, sino incluso en las formas de propiedad. Producir un artículo requiere la cooperación y la organización de complejas estructuras. Como dice Reich las transacciones ya no son entre vendedores y compradores de distintos países, "sino entre individuos que operan dentro de la misma red y que están dispuestos a negociar entre sí a través de las fronteras...Por el mismo motivo ha llegado a ser imposible determinar con precisión que partes de un producto se han fabricado en un lugar y qué partes en otro"¹⁷⁶. Con tales cambios las dificultades para los gobiernos los llevan incluso a establecer acuerdos para el pago de impuestos al valor agregado. Además no es raro que haya fricciones entre productores extranjeros y nacionales, por acusaciones como: competencia desleal, dumping, etc., aunque como dice Reich, cuando se acusa a los productores externos, pues la empresa nativa oculta el alto porcentaje de partes venidas del exterior. Incluso se da con frecuencia el caso de que las empresas si eso es necesario adquieran la nacionalidad del lugar donde se instalan con lo que tienen posibilidades de eludir, si es que existen, las restricciones para su funcionamiento.

¹⁷⁵ REICH, *op. cit* p. 117

¹⁷⁶ *Ibid* p. 117-118

En las empresas no hay problemas ideológicos para adaptarse a las condiciones de nacionalidad que se les presentan. Claro que quienes no están preparados para esta nueva complejidad, dice Reich, son tanto las poblaciones como sus gobiernos¹⁷⁷. Los gobiernos tienen que lidiar con las dificultades que le plantea esa integración que está borrando las fronteras nacionales, y que permite la libre movilidad del capital, de bienes y servicios, pero no de la mano de obra.

La definición de la política económica se ve con problemas cuando surgen entre los capitales diferencias; no excluimos las resistencias de los trabajadores, pero aún habiendo cauces democráticos, estos tienen dificultades para organizarse y arrastrar a una población dispersa y con intereses muy variados y sin claridad para delimitar lo que está en juego. Pero en los casos en que se logran aglutinar las fuerzas constestatorias, el poder si es que quiere atender sus demandas, tiene escasos recursos.

Robert Reich, además de ratificar lo que ya también hemos escrito en el sentido de que las empresas actualmente son resultado de compras, fusiones, alianzas y convenios entre organizaciones de cualquier lugar del mundo (ver *supra* p.28), nos señala que en la búsqueda de nuevas zonas de inversión se busca que la mano de obra, además de ser barata y abundante, cuente con la capacitación adecuada. La preparación del personal es muy importante e incluye desde operarios hasta científicos. Ya incluso los porcentajes que dedican los EU., a investigaciones fuera de su país, superan al que destina en su patria; entre 1986 y 1987, el incremento fue de 33% en exterior contra el 6% en el interior. "A partir de 1987, Eastman Kodak, W. R. Grace, Du Pont, Merck, Procter & Gamble y Upjohn, inauguraron nuevos laboratorios de investigación en Japón. En el

¹⁷⁷ *Ibid* p. 119-120

laboratorio de Du Pont, en Yokohama, han estado trabajando y desarrollando nuevas tecnologías más de 180 científicos y técnicos japoneses.” Eso le lleva a afirmar a Reich que “El capitalismo, a diferencia de otras ideologías, es indiferente a las creencias o antecedentes de sus seguidores”¹⁷⁸.

En el año de 1964, se publicó por primera vez la obra de Herbert Marcuse, “El hombre unidimensional”. Este filósofo hizo sobre la sociedad industrial avanzada, esta reflexión: “En esta sociedad el aparato productivo tiende a hacerse totalitario en el grado en que determina no sólo las ocupaciones, aptitudes y actitudes socialmente necesarias, sino también las necesidades y aspiraciones individuales. De este modo borra la oposición entre la existencia privada y pública, entre las necesidades individuales y sociales”¹⁷⁹. Si ya para esos años le parecía a Marcuse que se borraban las fronteras entre lo privado y lo público gracias a un aparato productivo totalitario, como lo calificaba, en la actualidad esto se ha acentuado, añadiendo nosotros que incluso se borra la distinción de necesidades entre los países y entre los individuos. El hecho de que los científicos trabajen en empresas otrora de un país con el que estuvieron en guerra, con gerentes con los que culturalmente tienen diferencias —diversidades que se están borrando parcialmente, pues la sociedad de consumo requiere que en este aspecto demanden mercancías similares un japonés, mexicano, norteamericano, siempre y cuando tengan capacidad de compra—, estas no tiene ya la importancia como antaño.

¹⁷⁸ Ibid. p. 126-127

¹⁷⁹ MARCUSE, Herbert. *El hombre unidimensional*. Edit Joaquín Mortiz. México p 17

6. La globalización y las disfuncionalidades

Samuel Schmidt, asevera que los retos que enfrentan las ciencias sociales, se deben al proceso económico mundial, pues:

entre las metas de la globalización no está el crear un mundo más armónico e igualitario en materia económica, social y política, sino agilizar las actividades económicas. En este proceso los actores principales muchas veces son los grandes conglomerados económicos cuya búsqueda es el control monopólico del mercado y prestan poca atención a las consecuencias producidas por sus apetitos de riqueza¹⁸⁰

Por ello decimos que entre más se profundice la globalización, más serios, en todos los países, serán los problemas sociales: la inseguridad, el desempleo, la falta de educación, etc., de los más, en contraposición con los altos niveles que alcanzarán los sectores que se logren insertar adecuadamente a ella. Los problemas que parecen un asunto privado, un asalto por ejemplo, son realmente de carácter público pues si él que realiza ese acto es un desempleado desesperado por no encontrar trabajo.

Investigadores como Canals, dicen que la globalización tiene a diferencia de otros siglos donde ya había negocios internacionales, auges espectaculares, e inusitada rapidez, extensión y profundidad. Esos cambios son disfuncionales para las sociedades y los gobiernos, en palabras de Canals:

¹⁸⁰ SCHMIDT, Samuel. *La capacidad de gobernar en México*. Ed Aguilar México. 1997, p.p. 20-21

La globalización también afecta a los gobiernos, pues les impone una restricción cada vez mayor a la hora de diseñar la política económica. Es conocido cómo los procesos de ajuste económico en un país han venido, en muchas ocasiones, forzados por restricciones de la balanza de pagos o del tipo de cambio...puede pensarse ...[como ejemplo] en el fracaso de la política inicial del gobierno socialista en Francia en 1981¹⁸¹

Aunque Canals, se refiere cuando habla así a la globalización de los mercados, nosotros hacemos extensivo el análisis a la producción. El caso de Francia es similar a los experimentados en Portugal, España, Argentina, Brasil, etc. A los conductores de la política económica el contexto les impide llevar a cabo las propuestas de campaña si buscaban favorecer a la población desprotegida y es ahí donde notamos claramente como la política tiene que, invariablemente, buscar marchar en consonancia con la economía.

Los efectos de la globalización sobre la sociedad son múltiples y variados, y si bien traen la disponibilidad de mayor número de bienes y servicios, en el terreno ideológico los lleva incluso a aceptar lo extranjero, incluido el conocimiento y la inversión. Como dice Canals: "El cambio social y cultural que la internacionalización supone es enorme"¹⁸². De este modo el gobierno y la sociedad son afectados por la dinámica que aceleradamente esta imprimiendo la globalización a los procesos económicos, no sólo política sino culturalmente, socialmente, etcétera.¹⁸³

¹⁸¹ CANALS, *op cit* p p. 15-16

¹⁸² *Ibid.* p. 17

¹⁸³ Culturalmente impone el consumo, el desperdicio. Lee Iacocca, escribe que dados Dos automóviles idénticos salidos de la misma línea de montaje en los Estados Unidos. Uno de ellos con una marca japonesa, y otro con una norteamericana. Y la gente prefiere el que tiene la marca japonesa. Dice que eso Desde luego que lo importante es vender, no importa si el nombre del producto es extranjero. Tales actitud que buscan lo novedoso, el consumo de objetos, se incrusta en la mente social y no sólo abarcará a las cosas, sino incluso a las personas, y así los trabajadores viejos, se convierten en objetos prescindibles. Reich, B. R. El trabajo de las . *op.cit.* p. 139

La globalización fue precedida por el aumento de los precios del petróleo por parte de los países agrupados en la OPEP, lo que ocasionó el aumento de las materias primas; además la decisión de los Estados Unidos en 1973 de abandonar el Acuerdo de Bretton Woods de 1944, medida que fue imitada por los países más avanzados, ocasionaron una crisis industrial importante¹⁸⁴. Al ser los EU, el cajero mundial, y dada su creciente déficit fiscal, creó entre los países la noción de que estaban sosteniendo artificialmente como moneda fuerte al dólar; pues este ya no garantizaba su convertibilidad en oro, por lo que presionaron al Tesoro norteamericano. Cabe aclarar que los cambios tecnológicos entre 1950 y 1990 permitieron que mientras la población se duplicó, la producción de bienes y servicios se cuadruplicó¹⁸⁵.

La crisis petrolera y el abandono del Acuerdo de Bretton Woods muy probablemente impusieron mucha mayor rapidez a los cambios tecnológicos que se estaban dando y es a partir de la década de los 80, que en los medios políticos, empresariales y académicos se empieza a utilizar el concepto de globalización y en menor proporción otro similar como mundialización.

Un economista mexicano, que no sólo se ha ocupado en la academia, sino que había sido funcionario en el gobierno mexicano sobre todo en el régimen de José López Portillo, David Ibarra Muñoz, ha reflexionado acerca de los conceptos que estamos abordando. Sus comentarios nos resultan valiosos porque ligan la teoría con la realidad, y eso permite avanzar en el conocimiento de un mundo que cada vez se hace más complejo. Ibarra Muñoz, señala que:

¹⁸⁴ CANALS, J *op.cit.* p. 23

¹⁸⁵ *Ibid* p. 24

La división internacional del trabajo es objeto de mudanzas importantes. El intercambio y la producción misma se concentra alrededor de grandes corporaciones y de redes transnacionalizadas de negocios. Los mercados quedan entrelazados en nudos de interdependencia que trascienden las fronteras nacionales. Los países pierden capacidad de autodeterminación económica, con lo cual se desdibuja el significado de conceptos como el de soberanía; asimismo actores privados antes desconocidos asumen papeles protagónicos en el escenario internacional, en tanto se torna secundario el de los Estados¹⁸⁶

Arturo Huerta a su vez anotó que no nada más se han internacionalizado los procesos productivos, sino que incluso los patrones de consumo. Las grandes compañías establecen un gran comercio intraindustrial, aprovechando en los diversos países las ventajas comparativas, competitivas y de ubicación¹⁸⁷. En cuanto a las ventajas que señala Huerta, significan para las naciones de América Latina, que en las condiciones de la apertura de sus economías, la estrategia de crecimiento dependa de la inversión privada nacional pero sobre todo de las grandes empresas mundiales¹⁸⁸. Con estos cambios en la economía los Estados nacionales, una vez que han reducido su presencia en esta rama han dado al traste con su poder de negociación para evitar la sobreexplotación, como decía Marcos Kaplan (*supra*. p. 44).

Entre las mudanzas importantes de la división internacional del trabajo consideramos que hay una muy importante, distinta a como se venía desarrollando. Antes los países eran o productores de materias primas o de bienes industrializados —con alto valor agregado aunque a decir verdad desde hace tiempo en los primeros ya había enclaves donde había

¹⁸⁶ IBARRA Muñoz, David. *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo* Ed. FCE/Nafin México. 1994. p. 16-17

¹⁸⁷ HUERTA, Arturo. *Riesgos del modelo neoliberal*. México Ed. Diana. 1993 p. 27

¹⁸⁸ *Ibid.* p. 66

producción industrial muy desarrollada— si bien en los menos desarrollados continúan siendo productores de bienes elaborados fabrilmente, ahora en algunos se instalan plantas altamente tecnificadas, pero esto no quiere decir que todos tienen en forma generalizada el mismo nivel tecnológico, pues hay diferencias significativas entre las naciones. Es decir en términos agregados la planta productiva de los EU, por ejemplo, es superior, en cuanto a la utilización de más complejos procesos y maquinaria automatizada, que la de México; pero no es imposible la instalación en nuestro país de empresas que tecnológicamente sean superiores a las de la casa matriz. A diferencia de principios de siglo donde el capitalismo en los países atrasados iba desarrollando las áreas más cercanas a las zonas más desarrolladas¹⁸⁹, ahora se instalan plantas donde las condiciones lo permitan.

En la actualidad dadas las enormes facilidades de comunicación encontramos que en zonas aparentemente poco propicias para la industria o para la agricultura altamente mecanizadas, se establecen empresas. La inversión va a aquellas zonas que incrementan la tasa de ganancia y por ello sus opciones pueden ser la de instalar desde complejos procesos industriales hasta solo plantas maquiladoras en cualquier país que ofrezca infraestructura adecuada: mano de obra barata, legislaciones flexibles, cercanía de mercados, etc. La robotización y automatización de los procesos productivos es una realidad innegable. En países como el nuestro y aún en los de menor desarrollo que ni son totalmente industrializados ni se encuentran con atrasos básicos en otros órdenes, (educación, nivel de vida), se instalan empresas que producen con alto valor agregado.

¹⁸⁹ LENIN Vladimir.Ilich. *El desarrollo del capitalismo en Rusia* Edit. Estudio. Argentina, 1973, p.p.571-579

Pero también hay que señalar que se trasladan procesos industriales de los países desarrollados a los de menor desarrollo, cuya característica es que contaminan y degradan el entorno ecológico, y aquí se persigue el objetivo de evitar el deterioro en las naciones más desarrolladas. El que se contamine el ambiente en los más débiles no tiene importancia.

Para Robert Heilbroner, entre las contradicciones que se presentan entre la política y la economía están el que:

El Estado se dedica a gobernar, y la economía a producir y distribuir. Reconocemos que gobernar exige, en cierta medida, que el Estado establezca leyes y reglamentos para la economía y que en ocasiones, deba intervenir en asuntos económicos; y sabemos, también, que los asuntos económicos inevitablemente se relacionan con la función del gobierno, unas veces de modo contrario al interés público, como en la política exterior y, otras veces, de una manera inseparables de él, como en el ejemplo clave de la formulación de la política económica¹⁹⁰

Pensamos que en la etapa del Estado benefactor, al buscar el desarrollo de la inversión y el crecimiento del mercado interno, el Estado representaba en primer lugar al capital nacional, pero actualmente esto cada vez es menos una realidad. El mismo Robert Heilbroner en líneas más adelante en parte se contradice al escribir que en épocas habituales "el principal interés del Estado radica en apoyar la acumulación de capital. Lejos de "desplazarlo, el gobierno le ha abierto el camino al sector privado. No por debilidad, sino porque su propio interés es que el negocio del gobierno sean los negocios"¹⁹¹. Si apoya la acumulación el Estado lo hace también a través de reglamentos, de leyes, el interés público es sinónimo del interés del capital.

¹⁹⁰ HEILBRONER, Robert *Capitalismo en el siglo XXI*,. México, Ed. Nueva Imagen, 1997, p. 79

¹⁹¹ *Ibid* p 87

ero ese interés no es el único pues también está el de la mayoría, y si atiende al de los empresarios justo es reconocer que dicho así se atienden los intereses de los menos. El Estado en épocas normales apoya entonces un proceso que siempre va en contra del interés general.

Así mismo la autodeterminación, como dice Ibarra Muñoz, no existe o se va reduciendo pero hay que decir claramente, que se busca el crecimiento y si es necesario el desarrollo siempre y cuando se fortalezca el sistema capitalista. Si se legisla y se establecen reglamentos, o inclusive se derogan es porque dentro de la globalización, la administración tiene en mente invariablemente el interés de los negocios, como señala Heilbroner.

Al igual que Reich, Drucker, etcétera, Ibarra Muñoz habla también de la existencia de grandes corporaciones y redes transnacionalizadas de negocios. Señala igualmente que la interdependencia trasciende las fronteras, y eso por supuesto que tiene repercusiones de todo tipo que fuerzan al Estado a adecuarse a las transformaciones. Pensemos simplemente en el poder de esas grandes corporaciones que obligan a los gobiernos a desarrollar ambientes favorables para que no haya problemas para la producción o la venta de mercancías. Y claro que en las actuales condiciones, presumiblemente como en el caso de México, son los trabajadores y la población los que padecen legislaciones que los dejan más indefensos ante los embates de las grandes empresas.

Octavio Lóyzaga de la Cueva, anota: "como bien lo han matizado algunos estudiosos del derecho del trabajo, éste favorece más en última instancia, al

capital que al trabajo"¹⁹². A su vez el investigador Max Ortega hace un pormenorizado recuento de los procesos que siguió el Estado mexicano una vez que se dió el giro en la política económica con los gobiernos subsecuentes de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, para reducir, tanto en el sector privado como público, los salarios, invalidar el derecho a la huelga, disminuir o eliminar prestaciones, etcétera.¹⁹³

7. La soberanía y la autodeterminación económica

Cuando se habla como vimos lo hace Ibarra Muñoz sobre la falta de la autodeterminación económica, queda oculto un hecho nada despreciable, esa tal autodeterminación (relativa), resultaba, antes de la globalización, necesaria a un desarrollo tanto intensivo como extensivo del capitalismo, proceso que penetraba en todos los poros de la sociedad. El capitalismo en esa etapa de su existencia dada su debilidad para luchar enarbola el nacionalismo, procurando que el Estado impidiera la libre competencia del exterior pues para él esta en juego su existencia. Aún en países de alto desarrollo, la administración pública todavía toma decisiones de ese tipo. Drucker señala como el Ministerio Japonés de Comercio e Industria, apoyó programas de industrias de la computación que resultaron un fracaso¹⁹⁴. A su vez en los EU, anota Reich, la Chrysler, no sólo obtuvo fondos del Congreso, para evitar la bancarrota, sino que además se impusieron

¹⁹² LOYZAGA DE LA CUEVA, Octavio *El Estado como patrón y como árbitro. El conflicto de Ruta 100* Coedición UAM-Ediciones de Cultura Popular México, 1987, p. 90.

En México incluso existe en el sector central de la Administración Pública, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, formalmente neutral que tiene la función de regular las relaciones obrero-patronales. Si se revisa el papel que jugó en los periodos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas (1982-1994), se encuentran acciones como las de rescisiones de contratos colectivos y reducción de conquistas laborales.

¹⁹³ ORTEGA, Max. *Neoliberalismo y lucha sindical 1982-1992*. CENCOS. México, 1995

La globalización es funcional para los grandes capitales y disfuncional para las instituciones sociales, la familia, los sindicatos, las escuelas.

¹⁹⁴ DRUCKER *op.cit* pp149

restricciones a la importación de automóviles de Japón; más tarde esta empresa se asoció con automotrices de ese país oriental y de Corea del Sur (Mitsubishi Motors y Hyundai Motors)¹⁹⁵.

En todas partes del mundo, como en México, si los capitales “nacionales”, están desarrollados buscan conquistar además de su propio mercado, porciones del mercado internacional. Si es el caso se vuelven partidarios del libre comercio e ideológicamente luchan contra el proteccionismo de los países a donde quieren entrar y en aras de la libertad del comercio presionan a sus gobiernos para que busquen la apertura comercial.

El problema de la soberanía tiene que verse a la luz del grado de desarrollo del capital. Para decirlo en pocas palabras está en función directa con el nivel alcanzado. Si se pierde o desdibuja es debido a estas razones. El siguiente ejemplo sirve para ilustrar lo anterior, en México un grupo de empresarios estuvo en contra de aquellos que por razones nacionalistas se oponen a la entrada de capitales extranjeros en la distribución del gas, argumentando que tales posiciones no correspondían al presente.

El impacto que tiene la globalización en la realidad política, ha permitido señalar a David Ibarra Muñoz que: “Los gobiernos, abrumados por los más diversos problemas de adaptación de sus países a la metamorfosis del entorno mundial, no parecen disponer de guías seguras, ni del acervo de energías con el cual emprender la remodelación legitimadora de la nueva sociedad internacional”¹⁹⁶. Nosotros sin embargo si pensamos que tienen

¹⁹⁵ REICH, R. *op.cit* p. 129

¹⁹⁶ IBARRA, *op.cit.* p. 89

una guía: brindar todas las facilidades al capital. Que la legitimación de su quehacer ante sus ciudadanos sea un problema, y que en ese sentido no tienen directrices firmes, en eso estamos de acuerdo.

Es evidente que la atención de los gobiernos nacionales se centra en los movimientos de capital a nivel mundial, pero ello no significa que no están también preocupados por evitar los problemas que plantea la población y en particular las demandas de los trabajadores. En el caso de Brasil, por ejemplo los trabajadores petroleros además de solicitar incrementos salariales se opusieron a la privatización de la industria,¹⁹⁷. Este hecho no es aislado pues es una constante el que los trabajadores en el mundo se opongan a las privatizaciones sobre todo de las empresas donde trabajan.

Recientemente en el caso de Ecuador, la población realizó gigantescas movilizaciones oponiéndose a la política neoliberal de su gobierno, más aún se realizó un paro —el cuarto en los siete meses que lleva la nueva administración— el 10 de marzo, por 48 horas que fue un éxito y abarcó todo el país. El presidente Jamil Mahuad, había decretado “un alza de 170 % en el precio de los combustibles, el congelamiento de los depósitos bancarios, el incremento de 10 a 15% en el impuesto al valor agregado y envió al Congreso 10 propuestas de ley para privatizar la industria eléctrica, el petróleo y las telecomunicaciones”. Anteriormente, en septiembre del año próximo pasado, Jamil Mahuad había, entre otros, eliminado el subsidio al gas y la electricidad. Los llamados a la desobediencia por parte del Frente Patriótico del Ecuador, incluyeron el no pago de la electricidad, teléfonos y agua.¹⁹⁸. Más tarde el presidente Mahuad, tuvo que renunciar cuando

¹⁹⁷ La Jornada, *Una refinería más suspende sus labores; ultimatum de Cardoso a petroleros*. México 23/05/95.

¹⁹⁸ El Financiero *Pide el Frente Patriótico de Ecuador no pagar los servicios* México 17/05/99.

incluso los militares le retiraron su apoyo. El nuevo mandatario sin embargo mantuvo la medida que trajo la caída de su antecesor.

La dinámica de la economía mundial a integrado a las economías nacionales, en tal forma que aún los Estados Unidos que basaron su crecimiento y desarrollo en la expansión interna tanto de su producción como de su mercado, ya no pueden ignorar actualmente el comercio mundial por lo que tienen que llegar a acuerdos con otras potencias. Los Estados nacionales dice David Ibarra quieren: “conciliar los objetivos nacionales con los de la economía internacional, como condición básica a su viabilidad interna.../ya que/ los mecanismos del mercado en la arena internacional producen inestabilidad y desajustes financieros (como los que se produjeron con el régimen de tasas flotantes entre 1972 y 1985), que hacen insoslayable la intervención mancomunada de los gobiernos.” Este economista señala que esta concertación entre gobiernos es necesaria para estabilizar el desarrollo internacional, aunque pone el acento que quienes están a la cabeza de estos profundos acuerdos son los países líderes y sus políticas macroeconómicas.¹⁹⁹ De tal suerte que las políticas económicas de los no líderes tienen que ser forzosamente ajustadas a las de los desarrollados. De este modo estos marcan la pauta y a los menos desarrollados les toca jugar un papel pasivo.

Tal parece que las poblaciones en nuestras zonas, resienten mucho más las políticas neoliberales, no así en los países desarrollados, que salvo excepciones, no tienen el rechazo como entre nuestras poblaciones. De este modo mientras nuestros gobiernos mantienen una actitud mas bien pasiva, sus poblaciones al contrario se muestran activas en el rechazo; y a la inversa sucede con los de alto desarrollo. El caso reciente de Ecuador,

¹⁹⁹ IBARRA *op.cit* p. 54

no es raro en América Latina, procesos similares se han vivido en Argentina, Colombia, Perú, México, etcétera.

Mientras las economías se encontraban menos integradas las repercusiones en el deterioro de algunas de ellas eran menores; pero en el momento actual en la medida en que avanza la integración, si alguna tiene problemas estos impactan y adquieren resonancia en el resto. A pesar de ello, hasta antes de 1980, si la economía de los Estados Unidos sufría recesión está se resentía en nuestros países, proveedores fundamentalmente en esos años de materias primas. En el momento actual un traspie en nuestro país, que era casi inadvertido anteriormente, tiene mucha mas resonancia que los problemas económicos en El Salvador.

En el análisis que hemos hecho del trabajo de David Ibarra, encontramos lo siguiente:

se trasmutan las ventajas comparativas, y el comercio administrado de los países, por ventajas comparativas e intercambio administrado de los consorcios; quienes liberan la formación de esas ventajas comerciales de la dotación original de recursos para hacerlos función de la ciencia instrumental y de la carrera tecnológica, y hacen ubica la producción en el Norte o en el Sur; privatizan las relaciones internacionales en lucha de consorcios integrados en redes comerciales-productivas de alcance mundial que buscan el control del largo plazo de los mercados²⁰⁰

Seguramente hay un error de imprenta, pues se repite que se cambian las ventajas comparativas, pues si vemos dentro de la nota, más bien se trata

²⁰⁰ *Ibid* p. 59-60

de ventajas competitivas, ya que la ciencia y la tecnología permiten el alcanzar estas últimas. Ahora bien ya cada vez, como lo sostiene Ibarra, los intercambios escapan al control de los aparatos públicos de los Estados, y eso significa la privatización de las relaciones internacionales. Esto es, las administraciones públicas representan en los marcos de la diplomacia a los grandes intereses; ellas sancionan y legitiman los intercambios administrados intra e interconsorcios; la diplomacia está al servicio, no de los intereses nacionales, sino de las grandes empresas; por eso al hablar de privatización de las relaciones internacionales sólo tiene sentido real si se expresan en tales términos.

Tal como la vemos la globalización convierte al mundo en una sociedad inmensa en la cual los países no están exentos de dificultades en su articulación. Aún países como los Estados Unidos, con problemas de déficit fiscal y deterioro de su balanza comercial, se ven obligados al endeudamiento sobre todo para corregir su gasto, y es por ello que actualmente esta nación es un competidora en la búsqueda de financiamiento con respecto a los países del tercer mundo, de la antigua Unión Soviética y de los países de Europa oriental,²⁰¹ Por ello la reducción de los recursos para el resto de los Estados origina problemas apremiantes y secuencias negativas con el consiguiente retraso en la cooperación económica, que obligan, en el marco de los Estados nacionales, a la toma de medidas como las que se adoptaron en Ecuador, pero éstas ocasionaron el repudio de la población.

La Comisión Económica para América Latina, considera que la globalización tiende:

²⁰¹ *Ibid* p. 55

a una cierta uniformidad en cuanto a formulación y aplicación de las políticas ya que cada país se convierte en un competidor para mercados finitos y recursos escasos. Por ello, privilegiar las señales del mercado, fomentar la competitividad internacional, promover la capacidad empresarial, se están convirtiendo en elementos comunes de los esfuerzos que deben realizar las naciones para mejorar su inserción internacional²⁰²

Para la CEPAL a diferencia de Ibarra, no es cierto que no haya, en el actual proceso de globalización de la economía, guías para las administraciones públicas, pues sus esfuerzos se deben dirigir para atraer la inversión externa, y observando el mercado impulsar medidas que hagan que el sector privado busque una mayor competitividad. Aunque así de general no señala tal institución, y eso difícilmente lo haría, el servicio que presta el Estado a los poderosos económicos predominantes.

Como ya hemos visto, las alianzas entre grandes empresas son lo recurrente. Las redes que se construyen no tienen el propósito de optimizar las ganancias en el corto plazo, se orientan como dijimos en párrafos anteriores por producir con alto valor agregado y controlar el mercado de largo plazo²⁰³. Claro que cuando no se pueden establecer acuerdos oligopólicos se da el enfrentamiento, como sucedió entre las empresas automotrices japonesas y estadounidenses en 1995, y que llevaron al gobierno estadounidense a aplicar sanciones a la importación de 13 modelos de automóviles japoneses ante la negativa de Japón a abrir sus mercados a los vehículos y autopartes estadounidense²⁰⁴. A pesar de que los gobiernos intervienen representando a las automotrices, no es tan fácil discernir que tan japonesas o estadounidenses son las empresas, pues por

²⁰² CEPAL. *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* Chile, 1992, p. 48

²⁰³ IBARRA, M. D. *Interdependencia...* op.cit. p. 66

²⁰⁴ *El Financiero* Comienza 'La guerra comercial' en la industria automotriz el 28 de junio México 17/05/95.

ejemplo la Chrysler a principios de los noventa ya se había asociado con empresas japonesa y coreanas como quedó asentado anteriormente.

Debe de insistirse como lo expone el maestro Arturo Huerta que la globalización privilegia la apertura de la economía, y al mismo tiempo logra la disminución del Estado en la economía con el objetivo de que los poderosos capitales y la inversión extranjera en forma directa jueguen un mayor papel en todo el proceso de "regulación y reestructuración de la economía, lo cual pasa a reducir la soberanía de los países en torno a la autodeterminación de sus políticas y estrategias"²⁰⁵. Arturo Huerta es preciso al señalar los aspectos políticos centrales de la globalización, todo Estado tiene en el fondo como política económica, ir al unísono de las estrategias de los grandes intereses.

Dado el clima de incertidumbre, como lo notaba Kliksberg, las empresas se orientan por diversificar geográficamente las inversiones empezando sobre todo en los países más desarrollados. Así los japoneses invierten en Europa y Estados Unidos, y estos dos últimos, a su vez lo hacen en el sureste asiático²⁰⁶. Por lo mismo las trasnacionales obliguen a sus gobiernos a negociar para presionar por la ampliación de la apertura comercial. Las relaciones de los gobiernos y las empresas se han hecho más complejas, en tal grado que no pueden hacer caso a las críticas, y protestas de sus poblaciones porque sería ir contra una tendencia que no se puede revertir. La soberanía y la gobernabilidad están determinadas por la nueva realidad económica mundial.

²⁰⁵ HUERTA, A. op.cit. p. 28

²⁰⁶ IBARRA. op cit p. 61

8. La importancia de la tecnología

No solamente las empresas hacen alianzas para producir, también en la investigación conjuntan esfuerzos²⁰⁷. Profundizaremos aquí sobre ello. En principio queremos destacar que ello trae como consecuencia que se eleve aceleradamente el desarrollo de las fuerzas productivas. Se desarrollan nuevas técnicas y productos, a través de la investigación, se comparten conocimientos; ello no elimina la competencia pero ésta se resuelve a través de acuerdos.

El desarrollo de la ciencia y su aplicación como tecnología, han contribuido también al desarrollo de la globalización. La tecnología ha llegado a avances espectaculares y de un año a otro estos lo son más. Hoy es posible observar como en ciertas industrias antaño ocupantes de numerosa mano de obra, con la utilización de la computación y los robots, producen para mercados que rápidamente se saturan. Dice Huerta que como tendencia se homogenizan los procesos productivos; pero, por ejemplo las diferencias en la fabricación de automóviles todavía son importantes. "La productividad de los fabricantes japoneses, medida en horas de trabajo por automóvil: frente a 36,2 horas en Europa y 25,1 en Estados, las plantas japonesas empleaban en 1989 sólo 18,9 horas para fabricar un coche." Para 1990, sólo una año después, se habían bajado los porcentajes a 16,8 en las plantas instaladas en Japón, y de ellas mismas en Estados Unidos su porcentaje era de 21,2²⁰⁸. En una planta armadora de automóviles ahora en la línea de montaje en lugar de operarios sólo se ven robots.

²⁰⁷ *Ibid* p. 63

²⁰⁸ CANALS, .. *op.cit.*, 31

Ignacio Chávez de la Lama, en una investigación que hizo señala que en la fabricación de computadoras de la Macintosh en Virginia Estados Unidos, con cinco trabajadores se producen 500 mil aparatos al año, los cuales se exportan; de los costos, el uno por ciento corresponde a los salarios. En la fabricación de los conocidos tractores de John Deere:

Mientras los robots sueldan y pintan, las computadoras conciertan la integración total de los transportadores, los cables de remolque, los monorrieles, las grúas, y los sistemas de almacenamiento. Nada es manual: las operaciones de engranaje, poleas y bandas del taylorismo y del fordismo han sido substituidas con microprocesadores, tableros, interruptores electrónicos y tubos de rayos catódicos²⁰⁹

Los cambios en los procesos de organización de las empresas están cambiando radicalmente, y con las nuevas técnicas del trabajo, cada vez los operarios son menos necesarios.

Como ya sabemos se han instalado empresas a nivel mundial con excesiva capacidad productiva, lo que trae como consecuencia ciclos de productos e industrias más cortos²¹⁰. Los avances tecnológicos pronto hacen obsoletos los logros alcanzados con anterioridad y la empresa tiene que estar en permanente transformación, inclusive se dan a la tarea de buscar hasta nuevos nombres para si misma y para sus productos²¹¹. El consumidor es abrumado con nuevas mercancías día con día.

²⁰⁹ CHÁVEZ DE LA LAMA, *op.cit.*

²¹⁰ IBARRA *op.cit.* p 52

²¹¹ *Cuando una marca empresarial llega a estar demasiado asociada con una industria o un producto desprestigiado, una oportuna alteración de la identidad puede ayudar a recuperar el declinante valor. La antigua y perseverante firma U.S Steel se rebautizó como la elegante y contemporánea USX* Reich, B. R. *op.cit.* p 111

Pero hay que volver a insistir que el cambio tecnológico no es homogéneo, pues para autores como David Ibarra:

En términos generales, el cambio tecnológico produce dislocaciones en la estructura de las ventajas comparativas y de las corrientes del intercambio, tanto más frecuentes y profundas cuanto mayores sean la trascendencia y la velocidad de incorporación de innovaciones técnicas. Así, todos los países quedan sometidos a un proceso de ajuste —singularmente intenso hoy en día— en que los beneficios y parte de los costos se quedan con las economías que inician el cambio tecnológico, y el grueso de las cargas en las sociedades que se acomodan de modo pasivo.

Pero las naciones periféricas están en desventaja, y para ponerse al día requieren apresurar la formación del capital humano, apoyar la investigación aplicada e implantar innovaciones en la producción²¹². Una buena propuesta que en nuestro país por ejemplo no se sigue, pues dada la reducción del presupuesto, la administración pública hace lo contrario.

Ahora bien tenemos que poner atención a un aspecto que permitía las considerar como una ventaja para atraer capitales la existencia de una población trabajadora abundante y barata, pues con las innovaciones en la computación y los materiales que están substituyendo a los tradicionales equipos, tales ventajas están disminuyendo²¹³. Aunque se instalan industrias en nuestros países que tienen un alto contenido de capital constante con respecto al variable, los empleos que se generan son pocos y las ganancias salen por lo que las naciones de América Latina se están quedando a la zaga.

²¹² IBARRA *op.cit.* p. 43

²¹³ CEPAL *Equidad y...* *op.cit.* p. 48

Para la Cepal, en el pasado las industrias de vanguardia eran las de automotores, el petróleo y los productos químicos, donde los sistemas de gestión y gerencia contaban con estructuras institucionales especializados, ahora en el modelo predominante se combinan la computación con modelos flexibles de organización que traen mayor eficiencia, reduciendo el desperdicio y más aún se consigue ahorrar energía, tanto en la producción como en la comercialización y en general en los servicios y las comunicaciones²¹⁴.

Ya el reseñado Chávez de la Lama, sostenía que en los Estados Unidos se aplicaban tecnologías para el desarrollo del láser, y computadoras ópticas muy veloces, y en el campo de la biotecnología se impulsaba la investigación de nuevas variedades que superaban los problemas de la producción de alimentos en la agricultura y ganadería; en tanto en nuestros países la industria y la maquila que se instalan son renglones que siguen aprovechando nuestra mano de obra barata. En palabras del anterior: "Mientras se pegan botones y cosen telas del lado mexicano en San Carlos California... /se realizan investigaciones/ con materiales fitogenéticos recogidos en las zonas semiáridas, tropicales y serranas de México, Brasil y Perú"²¹⁵.

Investigadores como Samuel Lichtensztejn y Mónica Baer, también explican lo que está sucediendo, pues consideran que ciertas manufacturas, en consonancia con el nuevo patrón de producción y comercio, serán producidas en nuestros países, mientras que las de vanguardia seguirán desarrollándose en las naciones más avanzadas²¹⁶. Los dinámicos cambios

²¹⁴ *Ibid* p. 111

²¹⁵ CHÁVEZ DE LA L. I. *op.cit.*

²¹⁶ LICHTENSZTEJN, Samuel y Baer, Mónica. *Políticas globales en el capitalismo el Banco Mundial*. CIDE. México 1986 p. 13

en la economía mundial imponen la revisión de las teorías económicas sobre el comercio internacional que pone el acento en las ventajas absolutas y comparativas. En ese sentido se pronuncia David Ibarra, quien considera que son insuficientes las interpretaciones económicas que consideran que dentro de la nueva división internacional del trabajo, las dotaciones diferenciales a nivel nacional de recursos —especialmente trabajo, capital y recursos nacionales— permiten contar con ventajas comparativas. Para Ibarra hay que poner el acento en la creatividad, en la innovación y a partir de ahí buscar ventajas competitivas con el objetivo de desarrollar espacios productores de alto valor agregado y con alta tecnología.

Es un error especializarse en la producción de bienes primarios, debido a que estos últimos no traen incrementos a los salarios de los trabajadores ni mayor dinamismo en la demanda, ni consiguen mayor capacitación y capacidad del capital humano. “Por lo demás, la capacidad y la capacitación tecnológicas se desarrollan indisolublemente en la producción y sólo ahí”²¹⁷. Con esto queda reforzada la explicación de Lichtensztein y Bear, sobre la nueva división internacional del trabajo. El desarrollo histórico indica que los países más avanzados seguirán creciendo con mayor velocidad que los nuestros. Y ante este panorama ¿qué puede hacer la administración pública, sobre todo ahora que tiene menos recursos?.

La explicación del atraso tecnológico de nuestros países no responde a una decisión perversa por parte de las metrópolis, pues sostener lo anterior implicaría introducir en el análisis económico planteamientos éticos, morales, etc., que tienen su peso indudablemente, pero que son hechos a un lado cuando se ve que se pierde o se gana; la inversión no se guía por

²¹⁷ IBARRA, *op.cit.* p. 52

preceptos subjetivos cargados de connotaciones mágicas o religiosas que caen fuera de la esfera de la economía. Nuestro atraso se debe a condiciones inherentes e históricamente desarrolladas. Se realizan investigaciones ahí donde existe la infraestructura para ello; si en alguna etapa se hacen en México investigaciones de punta es debido al interés de las grandes empresas trasnacionales o nacionales.

Para el destacado economista chileno, José Valenzuela Feijó no nada más se abre la brecha tecnológica entre nuestro país y los Estados Unidos, también ya se nota con naciones como Brasil “que ya ha avanzado en el proyecto de sustitución de exportaciones que México encara actualmente”²¹⁸. Desde luego que del 86 para acá las condiciones no permiten sostener que en México ya se observa y se ataca este problema, destinando más recursos para el desarrollo de la investigación²¹⁹. A su vez Arturo Huerta plantea la necesidad de lograr avances en las innovaciones tecnológicas, pues sin ellas no habrá condiciones para el “desarrollo productivo que permitan configurar los equilibrios macroeconómicos requeridos para un crecimiento más sostenido y menos vulnerable”²²⁰. Es necesario subrayar que no hubo renovación de la planta productiva, debido a que el proteccionismo de que gozó la industria no obligaba a los industriales a hacer renovaciones, pues sin competencia externa obtenían pingües ganancias. Ahora como siempre es necesario que haya apoyos a la investigación pero aquí como en todas partes del mundo no hay que olvidar que finalmente ello no trae en las actuales condiciones desarrollo, sino crecimiento. La contradicción es clara, si hay innovaciones en las plantas productivas, eso significará mayor desempleo, pero no es la aplicación de

²¹⁸ VALENZUELA Feijó José. *El capitalismo mexicano en la década de los ochenta* Era. 1980. Mexico. p. 13

²¹⁹ GÜEVARA Niebla, Gilberto. *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1994, p. 19

²²⁰ HUERTA A *op.cit.* p. 40-41

nuevas técnicas el problema, sino como se distribuye la riqueza y el papel del Estado y la administración en ese proceso.

El proceso de acumulación de capital ha sido el sistema más revolucionario que ha existido en la historia de la humanidad, sus innovaciones tecnológicas cambian la composición de la fuerza de trabajo. Empezó desplazando mano de obra, con las primeras cosechadoras de vapor, de la agricultura a la industria, posteriormente se redujo la ocupación en esta y fue el sector de los servicios, el que creció en cuanto al empleo, pero ahora con la computación y la robotización, también aquí, sector que en los 60, pensábamos que era infinita la demanda de trabajadores hay desplazamientos y por ello el desempleo es un fantasma que recorre el mundo. Más aún hoy hay robots que a su vez fabrican robots, pero no crean nuevo valor, pues sólo lo trasladan ya que fueron producto de la fuerza de trabajo. Habrá que revisar la teoría económica, incluso por el lado de la corriente del marxismo, pues el factor fundamental para la acumulación es la explotación de la mano de obra²²¹. Y con la robotización tal parece que tendencialmente ya no habrá valorización del capital. Por lo pronto pensamos que sigue vigente, sólo que ahora la fuerza de trabajo intelectual, una mercancía más, adquiere mayor importancia en la acumulación.

Las innovaciones tecnológicas día con día lanzan a la calle a miles de desempleados, y en casos como los países de América Latina, un porcentaje de ellos se dedica al comercio informal, al ambulante. Como grupos de presión tienen importancia política y no en pocas ocasiones

²²¹ El sistema tiene, como siempre salidas, los capitalistas determinan también su consumo como dice Kalecki, produciendo para ellos, lo cual en la actualidad se ha acentuado. Si bien el consumo de los trabajadores sigue siendo importante, la tendencia indica que para otras capas, las de ingresos altos, se orienta en forma creciente también la producción.

generan problemas de gobernabilidad o bien sirven de apoyo al Estado. Claro que en las estadísticas oficiales se relativiza el problema del desempleo, ocultando las profundas e injustas desigualdades, éstas quedan bajo la superficie. Pero si se logran organizar, los desplazados, los problemas de gobernabilidad serán más difíciles de resolver.

9. Los mercados internacionales y el Banco Mundial

Recapitulando hemos visto que la globalización implica la superación de las barreras económicas que impiden la libre circulación de bienes, servicios, pero sobre todo de capitales. Ello ha traído como consecuencia una mayor competencia y eficacia en cuanto a la intermediación financiera. Aspectos que son positivos, pero por el otro lado, de acuerdo con la CEPAL, este proceso económico ha incidido negativamente al traer la inestabilidad de los precios en los activos financieros, así como el provocar irregularidades bancarias y efectos no deseados, que dificultan a los países la efectividad de sus políticas monetarias y cambiarias²²².

La movilización del capital sobrepasa con mucho a las transacciones comerciales y productivas internacionales, trayendo repercusiones en la balanza de pagos de los países y en la fijación de las tasas de interés y “por consiguiente en la competitividad relativa de las economías”²²³. Del capital que se mueve a nivel mundial una parte es especulativo, pues parte del capital financiero internacional tiene esa característica, y ello conlleva la creación de dinero en forma artificial, es decir sin tener correspondencia con la riqueza, pero al igual que las empresas transnacionales, tiene una

²²² CEPAL *Equidad y... op.cit.* p.60

²²³ *Ibid* p 48

importancia mayúscula, sólo que éstas últimas crean riqueza; el otro vive de ella.

El capital financiero especulativo, origina burbujas financieras que son brechas que se abren entre la producción y el dinero en circulación y que llevan a las bolsas a vender acciones muy por arriba de su valor en libros. De hecho esos excedentes monetarios no sólo no respaldan plenamente a la producción mundial sino que la sobrepasan. Como es por el momento imposible un emisor mundial único de dinero, los Estados quedan en manos de los grandes agentes privados que movilizan y especulan para tener ganancias exorbitantes. Los capitales especulativos se asientan en países como el nuestro por el tiempo necesario para apropiarse del ahorro interno, luego de lo cual emprenden el vuelo, por eso se les llama también capitales golondrinos.

Anteriormente hemos visto como los Estados en lugar de desalentar la llegada de capitales externos, la buscan no importa que no sea inversión directa. Tampoco están dispuestos a discriminar entre capital especulativo y de inversión mas aún incluso se niegan a imponerles impuestos.

Mientras en casi todo el mundo las empresas públicas se reducen drásticamente, a nivel internacional hay empresas públicas internacionales que han tenido una influencia decisiva en los cambios observados en la globalización y entre ellas se encuentra el Banco Mundial. El Banco Mundial, no es a pesar de su nombre un emisor de moneda y papel moneda y no realiza ninguna acción en cuanto a los activos financieros en manos de particulares.

Si el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), jugarán un papel activo en la solución de los problemas que crean a los pueblos el capital en general y el especulativo en particular, tendrían que controlarlos; pero significaría que se ponen a favor de los intereses generales y no de los privados, pero ello suena, por lo pronto sin embargo a utopía.

Hasta ahora el FMI coadyuva dentro de sus posibilidades a resolver los problemas de las balanzas de pagos, mientras que el BM funge como intermediario para la comercialización de recursos hacia los factores productivos relacionados con ellos. En el fondo ambas instituciones tienen, desde diferentes funciones el mismo objetivo²²⁴: evitar la inestabilidad de los sistemas financieros.

La función del FMI y del BM, no queda únicamente en el papel de intermediarios financieros, pues compulsivamente obligan a los países en desarrollo a dejar libre la circulación de capitales y de mercancías, y más aún orillan a la reestructuración industrial y si es necesario al retorno de las exportaciones de recursos naturales. Además contribuyen a la elevada dependencia de las inversiones financieras y al endeudamiento externo²²⁵. Si ya de por sí la deuda es una carga que se refleja en el abatimiento del nivel de vida de los asalariados, con la actividad de esas instituciones, las posibilidades de aminorar esos efectos se vuelven prácticamente imposibles.

²²⁴ LICHTENSZTEJN, S., Bear, M.... *op.cit.* p 10

²²⁵ *Ibid*

Lichtensztejn y Baer, en su excelente trabajo, han escrito que: "el Banco Mundial propende a un nuevo reordenamiento del sistema productivo internacionalizado, articulándose a la expansión de la banca privada internacional; es decir, apoya la hegemonía del capital financiero internacional"²²⁶. El trabajo estrecho entre el FMI y el BM al servicio del capital privado es inocultable. A pesar de que en ocasiones entran en discrepancias, estas se derivan de divergencias para mejor servir al capital financiero. La presión que ejercen sobre la bancas centrales nacionales es tal que las obligan a seguir sus directrices. Para alcanzar estas metas el BM, dicen Lichtensztejn y Baer, obtienen recursos de los grandes bancos privados internacionales y de los gobiernos²²⁷. Recursos que paradójicamente les impiden a las naciones declararse en suspensión del pago de sus respectivas deudas externas.

Por supuesto que el BM ideologiza su función al sostener que al canalizar recursos hacia los países como el nuestro lo hace con el objetivo de apoyar el desarrollo de las comunidades y sus pobladores, y socializar los beneficios logrados, pero estudios realizados sobre el impacto que tienen en poblados con escaso desarrollo es que en realidad contribuyen a concentrar y centralizar el capital en pocas manos²²⁸. Es decir cuando se canalizan recursos públicos internacionales a las comunidades atrasadas estos van a parar a los que de por sí son en los pueblos los potentados. Así contribuyen a la concentración de la riqueza.

El interesante estudio financiero que estamos analizando, permite conocer que el trabajo del BM, rebasa a nivel mundial la sola esfera de los

²²⁶ *Ibid.* p. 94

²²⁷ *Ibid.* p. 24

²²⁸ *Ibid.* p. 82

préstamos por programa, pues incide en la transformación de las políticas económicas de los países, y este papel aumentará en la medida que las crisis internacionales sean mas profundas y amplias²²⁹. Podemos decir que las políticas gubernamentales en materia económica son concertadas entre los poderes ejecutivos, el BM y el FMI. Pero el predominio de los dos últimos es tal que por ejemplo en el caso de México, éste acepta ser supervisado para ver si cumple con las recetas que le imponen. La soberanía, como concepto en el caso mexicano reside en el pueblo²³⁰ pero estas son frases que ya se alejan cada vez mas de la realidad.

Esta semblanza de la globalización nos permitió situar la importancia que tienen los factores externos en la fijación de las políticas públicas y gubernamentales. De esta forma hemos encontrado que los problemas sociales que origina el capitalismo ahora en un contexto globalizado se acentúan. El Estado benefactor ha dejado de atenuar las desigualdades, ahora las poblaciones quedan desamparadas y no encuentran alternativas reales que les permitan revertir las políticas neoliberales que las conducen a un mayor deterioro en sus niveles de vida. Los vastos movimientos de rechazo a las medidas gubernamentales que sólo favorecen a los grandes capitales nacionales e internacionales, no pretenden otra cosa sino la rectificación de las medidas. Por ello la gobernabilidad entra en periodos de inestabilidad, pero los movimientos hasta ahora no son generalmente permanentes, sistemáticos y prolongados, y eso evita que entre en crisis el Estado nacional.

²²⁹ *Ibid.* p. 126

²³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 39 "...La soberanía nacional reside esencialmente y originalmente en el pueblo, todo poder público imana del pueblo y se constituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno .."

CAPITULO III

LA INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN LA GLOBALIZACIÓN

1. Importancia, participación y papel del Estado

Hemos visto como la globalización de la economía mundial es una realidad. Los acelerados procesos económicos han integrado con mayor o menor grado de intensidad a todas las naciones. Aún en las más apartadas zonas es difícil no encontrar algún rasgo que no nos señale la presencia de este complejo panorama.

La globalización es un reto para los estadistas de primer nivel que buscan la integración de sus naciones; ninguno de ellos cometería el absurdo error de aislar a su pueblo de ese proceso. En ese mismo tenor se encontraron los gobernantes de América Latina y por ello, para no quedar fuera de los cambios y del comercio mundial apresuraron a reformas y les dieron prioridad dentro de su política económica²³¹. A juicio de Achard y Flores, los ajustes estructurales que realizan los países para superar las viejas estructuras heredadas, incluso desde el tiempo de la colonia²³², tienen el objetivo de evitar la marginalidad tanto en el campo de los intercambios comerciales, como en el terreno de las nuevas tecnologías y conocimientos.

²³¹ ACHARD, Diego y Flores, Manuel *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*, México, Ed FCE y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997, p.32

²³² *Ibid* p 32-33

Como una onda expansiva se generaliza y son las sociedades más desarrolladas las que inician los cambios, posteriormente se aplican en las de menor nivel. Así México empieza unos pocos años después de Inglaterra y de los Estados Unidos. Costa Rica, de menor tamaño e importancia en el contexto mundial, lo hace con mayor retraso, pues apenas en el 2000 va a privatizar las telecomunicaciones y el sector eléctrico²³³. El gobierno mexicano hace tiempo privatizó el primero y con el segundo enfrenta resistencias.

Hemos sostenido que lo positivo de la globalización es ya el intercambio de bienes y servicios que son resultado de abatir los costos. Aquellos productores que siguen utilizando técnicas y maquinaria ya atrasados son desplazados. Claro que ningún proceso y mucho menos como el que estamos estudiando tiene solo aspectos positivos, pues para David Ibarra los costos de la apertura comercial no han favorecido a nuestros países pues las monedas nacionales pierden capacidad de regulación; se sobrevalúan y además no se aplica una política industrial agresiva para la conquista de los mercados externos²³⁴. El gobierno mexicano no cuenta con un programa que le permita potenciar sus esfuerzos en favor de las pequeñas y medianas empresas, dejadas así supeditas a sus propios recursos, el proceso mundial seguirá implacablemente desplazando a tales firmas pues en ellas si opera la libre competencia como hace siglos estableció Adam Smith.

La integración acelerada a la economía mundial trajo como consecuencia que los problemas de nuestra región se acentuaron al grado tal que incluso en los años 83-85, de ser receptora de recursos externos se convirtió en

²³³ *La Jornada* Marchas contra privatizaciones de diversos sectores en Costa Rica 18/03/00

²³⁴ IBARRA *op.cit* p.108

exportadora de ellos, según la CEPAL debido a "...la transformación del déficit de la balanza comercial en un superávit, en gran parte como resultado de la contracción de la economía interna y de las importaciones"²³⁵. Aún cuando se exporta más de lo que se importa medido en términos monetarios, dada la situación estructural que para otros países es benéfica para nosotros se convierte también en una sangría de recursos, esto es si nos va bien en el comercio internacional, un porcentaje de las ganancias abandonan la región; la explicación obedece a que las empresas más dinámicas y exportadoras, en parte son empresas transnacionales.

También puede observarse que estamos sujetos a los vaivenes del movimiento de capitales, hoy con frecuencia especuladores, pues estos entran y salen según sus necesidades. Cuando ven condiciones favorables llegan capitales foráneos a nuestros países, extraen recursos y cuando es conveniente se van. Desde luego que de inmediato se puede proponer que los gobiernos regulen esta entrada y salida de capitales. El mismo George Soros sostiene ante esta problemática que:

Por sí solos, los movimientos de capital a corto plazo producen probablemente más daños que beneficios. Como ha demostrado la crisis asiática, es muy arriesgado para un país receptor permitir entradas de capital a corto plazo para usarlo para fines a largo plazo. La política adecuada consiste en esterilizar la entrada. Esto se hace habitualmente acumulando reservas, pero eso es costoso y tiende a atraer nuevas entradas.²³⁶

Esto significa que si se quieren evitar los daños, que el Estado tenga voluntad política para poder articular medidas que esterilicen los recursos

²³⁵ CEPAL *Equidad*; y op.cit. p. 30

²³⁶ SOROS, George *La crisis del capitalismo global* México, Edit. Plaza Janes, 1999, p. 225

financieros que llegan del exterior, aunque ello representa también un costo. Esto no se hace a lo largo y ancho del continente americano de abajo del río Bravo y hasta la Patagonia, con una excepción pues solo: "Chile inventó una fórmula mejor: ha impuesto requisitos en cuanto a reservas para las entradas de capital a corto plazo. Irónicamente, está inmerso ahora en el desmantelamiento de este sistema para atraer capital"²³⁷. Desde luego que nos preguntamos porque si esas medidas eran adecuadas nuevamente el Estado chileno está retornando a un camino que antes había abandonado. Pensamos que las restricciones que tomó el país andino no fueron generalizadamente aceptadas por los inversionistas internacionales y entonces ante la desventaja frente aquellos Estados que no legislan sobre los capitales golondrinos, obligó a la administración sureña hacer a un lado la política económica sobre este particular.

El capital financiero no necesita dar demostraciones de fuerza para obligar al retiro de obstáculos que le desagradan, simplemente con no invertir en un país que no brinde todas las facilidades que el requiere es suficiente. La enorme debilidad de los Estados nacionales de nuestros países está objetivamente demostrada, si al capital financiero golondrino no le pueden establecer mecanismos que lo controlen, mucho menos pueden hacer algo contra el capital de inversión. La soberanía existe, no hay duda, pero cada vez se queda sólo estipulada en el papel, en las constituciones.

Ha sido tal el desarrollo del comercio mundial en los últimos tiempos que ha traído como consecuencia que América Latina, al no estar a la altura de las circunstancias, haya disminuido su importancia en el comercio internacional, en términos relativos. Del trabajo ya citado de Diego Achard y Manuel Flores, tomamos el siguiente párrafo:

²³⁷ *Ibid*

En 1950 América Latina participaba en 10.9% de las exportaciones mundiales. Para 1990 su participación había bajado a 8%. En 1975 absorbía 6% de las importaciones mundiales. En 1987 había bajado a 3.1%. En 1982 América Latina generaba 7.1% del PBI mundial. En 1980 había bajado a 4.3%. En 1975 la región recibía 15.3% de la inversión extranjera directa mundial. En 1987 esa cifra había disminuido a 8%. En 1980, 17% de la inversión directa estadounidense iba para América Latina. En 1989 esa cifra había bajado a 10.6%. Las exportaciones de los Estados Unidos a la región llegaron en 1980 a 17.5%, bajando en 1989 a 13.45%. Las importaciones de los Estados Unidos bajaron de 15.5% en 1979 a 12% en 1989²³⁸

La cuota de participación del comercio de América Latina, se reduce en términos relativos, igual sucede con las inversiones. Como consecuencia América Latina no crece a una tasa promedio del 4%, lo que permitiría abatir la pobreza y el desempleo²³⁹. La situación parece que impedirá el avance de la región al ritmo que requiere la creciente complejidad de la economía a nivel mundial. A pesar de integrarse América Latina al proceso actual es un hecho que comparada con otras regiones, será una zona cuya economía se puede caracterizar como transnacionalizada, subdesarrollada y cada vez más dependiente. Transnacionalizada, porque las mayores e importantes empresas sean nacionales o foráneas, luchan por mayores espacios económicos dentro y fuera de los territorios. Subdesarrollada porque como hemos visto se produce con tecnologías, salvo excepciones no utilizadas en los más desarrollados, ya sea porque son antieconómicas o porque dañan la ecología. Y dependientes porque está sujeta a los dictados del capital sobre todo externo, a los gobiernos de los estados más desarrollados y a los organismos financieros internacionales.

²³⁸ ACHARD, *op.cit.* 32-33

²³⁹ *Ibid.* p.33 y CEPAL *Balance preliminar sobre América Latina* Chile, 1994, p. 30

Es en este contexto que los Estados nacionales en la región se enfrascan, y esta es una tarea primordial de los actuales gobernantes, en llegar a acuerdos comerciales con otros países. En nuestros países hermanos de origen latino, los esfuerzos se encaminan por la búsqueda de vías alternas que permitan a la producción que se logra en el interior destinarla a los mercados mundiales, para afianzar los mercados externos ya ganados así como para ganar nuevos espacios. No es por ello casual que el Mercosur, en el marco de la globalización se consolide para el avance de los países del Cono Sur²⁴⁰.

La economía a nivel mundial en su actual proceso acentúa lo que ya se daba anteriormente pues los países más ricos se hacen todavía más ricos²⁴¹, claro que al interior entre sus habitantes también tienen desigualdades²⁴² y a pesar de que su población es menor al de los países en desarrollo, concentra cinco sextos de los bienes y servicio de todo el planeta²⁴³. La CEPAL señala que los salarios y el bienestar de las poblaciones en América Latina se ha abatido²⁴⁴. Esto debe tomarse muy en cuenta porque ese hecho es parte del origen de los problemas de gobernabilidad en la zona. A nuestro juicio estos tenderán a agudizarse porque el capitalismo buscando siempre abatir los costos, con la aplicación de la tecnología si bien eleva substancialmente la producción con ello desplaza mano de obra, de la cual no sólo en nuestra región sino en casi todo el mundo tenemos excedentes.

²⁴⁰ JAGUARIBE, *op.cit.* p. 79

²⁴¹ La Jornada 29 países concentran el 79.5% de las riquezas mundiales: *BM* México 18/09/95.

²⁴² En EU, es líder en el crecimiento económico...está avanzando a costa de aumento de la pobreza de su población. el porcentaje de personas que viven bajo el nivel de pobreza [según la ONU] pasó de 16 por ciento en 1974 a 19 por ciento en 1994 LEÓN OPANÍN *Economía Internacional* El Financiero 27/06/97

²⁴³ IBARRA . *op.cit.* p. 127. VILLARREAL R. *op.cit.* p. 23

²⁴⁴ CEPAL *Transformación productiva... op.cit.* p. 38.

Para confirmar lo anterior podemos observar cómo en los países desarrollados de Europa, en los últimos años, la producción de bienes y servicios se incrementó en un 50%, sin que al mismo tiempo y necesariamente haya habido un aumento en la creación de empleos; en algunos países como España, subió en 90% la riqueza producida pero decreció en 2% la ocupación, en tanto que en México de 1980 a 1994, se estancó la economía²⁴⁵, con el consiguiente, e inevitable en los marcos del sistema, desempleo.

La paradoja es preocupante, pues se produce mucho más, como nunca lo había soñado la población hace décadas, pero con menor ocupación, ello es el origen de la agudización de las contradicciones. Así el desempleo es creciente y si es un problema en los países desarrollados²⁴⁶, en los nuestros alcanza proporciones inmanejables y sin solución para los equipos de gobierno. Más aún no habrá que perder de vista que para agravar el problema, como ya decíamos el nivel de los salarios en nuestros países en lugar de elevarse descende. Como ejemplo tomemos el caso de México, donde el salario mínimo actualmente es el más bajo en su historia al "haber perdido 80.8 por ciento de la capacidad de compra en relación a la que registro en su mejor etapa hace 19 años"²⁴⁷. Por ello no es incorrecto decir que con la globalización el reparto de la riqueza se hace más desigual y crea las condiciones objetivas para que se den movilizaciones sociales en búsqueda de soluciones²⁴⁸.

²⁴⁵ IBARRA *op.cit.* p. 97

²⁴⁶ Dieterich Steffan, Heinz. *Globalización, Educación y Democracia en América Latina* en La Sociedad Global. México, Edit Joaquín Mortiz, 1995 p. 141

²⁴⁷ LLANOS Samaniego, Raúl. *De 80 a 94, sólo 1 de cada 4 mexicanos halló empleo México La Jornada*. Año 12 no. 4063 *El Financiero* *El salario mínimo en la pero etapa de su historia México* 18/02/96

²⁴⁸ El propio sector empresarial en México, se muestra preocupado por la situación social. Así el presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), dijo *Los 40 millones de pobres que viven en México representan una bomba de tiempo para el país, porque no sabemos cuánto más van a resistir en esas condiciones.* México *La Jornada* *Los pobres, bomba de tiempo* 29/07/99

Estamos obligados a tener siempre presente en el desarrollo de nuestros trabajos todos aquellos que investigamos sobre las ciencias sociales que economía y política no son estancos separados, marchan juntas más ahora que antes, pues si bien en el pasado pudo haber momentos de desfase, en el sentido que desde la órbita del poder se tomaban por breves periodos de tiempo medidas coyunturales que ponían en un segundo término a la marcha de la economía y se privilegiaban las decisiones políticas, actualmente esto es cada vez menos posible.

Más bien lo que está sucediendo es, desde los inicios de los 80, la reformulación acelerada del Estado, y en ello se observan las siguientes variables como escribe Edgar Jarillo: "El crecimiento, la eficacia, los costos, el déficit fiscal y otros elementos consecuencia de la crisis del patrón de acumulación, marcarán la coyuntura actual y serán las principales consideraciones para la tendencia creciente a la desaparición del Estado de bienestar y a su substitución por un modelo neoliberal"²⁴⁹. Estos elementos fundamentalmente económicos son los que están presentes en la transformación del "Estado de bienestar", que como vimos en el primer capítulo fue funcional para una etapa del proceso de acumulación de capital, pero que ha dejado de serlo y se ha convertido en un obstáculo.

No olvidemos como lo estudiamos al final del anterior capítulo el papel determinante de los organismos internacionales que obligan a la transformación del Estado imponiendo además de las medidas económicas, el ajuste y reducción de su gasto para atender los problemas sociales²⁵⁰.

²⁴⁹ JARELLO, Edgar y Arroyave Gilma *Las políticas de reforma sanitaria y la desaparición del derechohabiente* México, Revista Políticas Públicas y Sociedad, Otoño 96, no. 7, UAM.-X, p. 244

²⁵⁰ *Ibid.* p. 240

Por supuesto que también las poderosas fuerzas económicas internas en concordancia con esos organismos empujan para esos cambios. Y no puede ser de otra forma, el Estado no puede satisfacer las demandas sociales (las cuales crecen), debido a la escasez de recursos, La solución sería una reforma fiscal que gravará proporcionalmente a los que más tiene pero de llevarla a cabo se presentarían problemas inflacionarios. Se crea un círculo vicioso del que hasta ahora no pueden salir las administraciones públicas y que las lleva a la parálisis y a la inacción²⁵¹, cuando justamente deberían estar convocando a la población para encontrar conjuntamente soluciones viables.

Se toman pues medidas que eran impensable en el pasado como es la de reducir los recursos que servían desde el punto de vista político y económico al sistema pues mantenían cierto control sobre los sectores desprotegidos, por un lado y por otro, ello permitía que el gasto público contribuyera a que el mercado interno no decayera.

En México a partir de 1985 este cambió su " posición tradicional /nos dice el actual secretario de Hacienda Guillermo Ortiz/ de mirar hacia adentro e inició una estrategia orientada hacia la economía mundial"²⁵². Así ya no es prioritario la atención de las necesidades nacionales, pues la dinámica mundial es el eje bajo el cual se articula el quehacer de las autoridades económicas, las cuales deben estar atentas a los requerimientos del entorno internacional.

²⁵¹ ACHARD, D., y Flores M., *Gobernabilidad...* op.cit. p. 28

²⁵² ORTIZ, Guillermo *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. México, FCE, 1993, p. 167

En nuestro país es innegable que se han tenido que efectuar cambios que afectaron tanto al sector público central y paraestatal. En el caso de este último las autoridades han reconocido que jugó un papel fundamental en el traslado de valor al sector privado, con el manejo de los precios y tarifas de los bienes y servicios que se les proporcionaban, por abajo de los costos, lo que hacia explicaba que parte de las empresas públicas tuvieran déficit; pero, con la globalización y la perspectiva neoliberal, eso había que indudablemente corregir²⁵³.

No solamente como pudiera desprenderse se subsidiaba al capital, sino que también en el interior de las empresas públicas los salarios eran más elevados con la intención de que las privadas retribuyeran a sus trabajadores con mejores ingresos y así sostiene, Víctor Bravo Ahuja "evitar su explotación desmesurada y su consecuente agrupación en torno a movimientos anticapitalistas"²⁵⁴. Sin olvidar que las plantas productivas de estas instituciones tenían más personal del que necesitaban, con lo cual en el mejor esquema keynesiano, se mantenían como fuentes de empleo. Existían en las paraestatales plantas laborales, como en todo el mundo, que rebasaban las necesidades de la empresa. Como el criterio de rentabilidad no era imperativo como sí lo es en el sector privado, el administrador público no debía preocuparse y tener como prioridad el bajar los costos por el lado de los salarios²⁵⁵.

No sólo en el sistema productivo la importancia de las paraestatales era relevante, pues también la población recibía subsidios de estos organismos —con lo cual se conseguía mantener y ampliar el mercado interno— y,

²⁵³ Cf. ASPE Armella, Pedro *op.cit.* p. 186. RUIZ MASSIEU, José Francisco *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*. México, Edit. INAP, 1980, p. 140.

²⁵⁴ BRAVO Ahuja, Víctor E *La empresa pública industrial en México*. México, Edit. INAP, 1982, p. 242.

²⁵⁵ CEPAL *Precios rentabilidad y op cit.*

como bien dice José Luis Reyna, coincidiendo con Bravo Ahuja, a través de este mecanismo el Estado, en la sociedad capitalista, lograba desmovilizar y desradicalizar²⁵⁶ con cierta efectividad parte de los movimientos que demandaban la satisfacción de sus necesidades, pues dar alimentos baratos sin lugar a dudas que ayudaba a la población y trataba de evitar la radicalización de las protestas.

Cuando se dan los cambios de política y se pasa del Estado benefactor al Estado neoliberal, los problemas aumentan, pues a los rezagos tradicionales habrá que agregar los que se crean con el retiro del apoyo público a la solución de los problemas. A nivel mundial y en el caso particular de México, el Estado ya no utiliza el gasto público como instrumento, en la misma forma como cuando miraba hacia dentro. Las interrogantes saltan a la vista ahora pues: ¿Cómo desradicalizar, cómo desmovilizar, si ahora ya no hay los recursos en la cuantía de antes?

Con respecto al sector privado en la República Mexicana la posición del Estado parcialmente ha cambiado, pues si en el pasado el apoyo podía incluir a la pequeña y mediana empresa actualmente se privilegia más aún el apoyo a los sectores más poderosos del capital, pero ahora es más selectivo, en palabras del ex secretario de Hacienda Guillermo Ortíz: "Del total de recursos prestados por la banca de fomento en 1988, 63.5% se destinaban al sector privado y el 36.5% restante al público, mientras que para 1992 esta proporción se modifica de forma que los recursos destinados a proyectos del sector privado ascienden a 90.3% y los recursos destinados al sector público se reducen al 9.7 por ciento"²⁵⁷. Si bien Ortiz no dice como se canalizan estos recursos, los pequeños y medianos empresarios le han

²⁵⁶ REYNA, José Luis *Estado y autoritarismo* En Revista Nueva Política, México, Vol. 1, no. 2 abril-junio 1976

²⁵⁷ ORTIZ, G. *op.cit.* p 190

reclamado al gobierno que sólo tenga presente a los grandes productores²⁵⁸. Esto significa que en el rubro financiero el apoyo de organismos paraestatales al sector privado, es proporcionalmente mayor al dedicado a los sectores populares.

2. La presión internacional

Sin embargo en México, y suponemos que en otros países, la presión de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional no ha cejado para que se deshaga de sus empresas públicas rentables que todavía le quedan.

El marzo del año en curso el gobierno mexicano pidió al FMI, mil 211 millones de dólares para el pago de la deuda pública, a cambio de los cuales se comprometió a realizar privatizaciones por 37 mil millones de pesos, eliminar barreras arancelarias a aquellos países con los que no hay todavía acuerdos comerciales, mantener el control sobre el gasto pública y ahorrar los ingresos extraordinarios por la venta principalmente del petróleo²⁵⁹. Los acuerdos suscritos con ese organismo obligan al gobierno a cumplirlos. Así con la venta de las empresas públicas rentables la administración pública acata los compromisos. México se dice, cumplió con el exterior, pero 2.5 millones quedaron sin empleo, y 12.5, dejaron de tener en 1995, acceso a los servicios de seguridad social proporcionados por el Estado²⁶⁰.

²⁵⁸ ORTIZ MORENO, Humberto *Zedillo privilegió a las grandes empresas, asegura la Concamin* México. *La Jornada* 21/05/00

²⁵⁹ GONZÁLEZ Amador, Roberto *Privatizaciones por 37 mil millones a cambio de préstamos del FMI*, México, *La Jornada* 11/03/00

²⁶⁰ GONZÁLEZ, Roberto y Zuffiga, Antonio *México cumplió con el exterior, pero 2.5 millones quedaron sin empleo* México *La Jornada*, 1/12/95

Podemos en definitiva sostener que a partir de los procesos de globalización y como consecuencia de los cambios de paradigma en el campo económico, se impacta negativamente la actividad de gobernación del Estado, pues las demandas sociales que antes atendía ahora cada vez más elude hacerlo.

El Estado al reducir o desprenderse de los instrumentos que le permitían mantener su legitimidad ante los amplios grupos sociales, se aísla del grueso de la sociedad civil en tal grado que la gobernabilidad también se pone en juego en un contexto con mayores dificultades para mantenerla. En México, especialistas como Víctor Suárez dice con respecto al papel del Estado en la producción de maíz, alimento básico del pueblo, que:

Hoy el Estado no tiene ningún instrumento de defensa ante una crisis. Se cortó los brazos para intervenir frente a mercados ineficientes cuasi monopolísticos y especulativos...Atrás hay un problema de desmantelamiento de la capacidad productiva...(este modelo neoliberal) es una amenaza latente de hambrunas generalizadas frente a hechos catastróficos de la naturaleza...lo que puede pasar es que simplemente no haya disponibilidad de maíz para abastecer el mercado interno y venga una crisis alimentaria masiva²⁶¹

Si bien es todavía temprano para poder prever con certeza las dificultades que se presentarán ante la problemática social, si podemos señalar que por lo pronto la descomposición social, la inseguridad pública, etc., son secuelas del actual proceso económico, que posiblemente den paso a movilizaciones sociales que exijan cambios en el quehacer gubernamental e incluso en los pactos sociales que sostienen al Estado.

²⁶¹ MOLINA, Tania y Pastrana, Daniela *El golpe final a la tortilla de los pobres*, México, La Jornada, Suplemento Masiosare 19/03/00

La situación ha llegado a tal nivel en el proceso de desmantelamiento del sector paraestatal, una de las grandes líneas seguidas, además de la desregulación y de la apertura hacia el exterior en la transformación del Estado, que ahora son los propios organismos internacionales, aquellos que impulsaron las medidas, quienes consideran que:

quizás el péndulo del desmantelamiento del Estado fue demasiado lejos, y que ahora exista la necesidad de regresarlo a una posición intermedia...Si para el Banco Mundial antes el Estado obstaculizaba el libre desarrollo de las fuerzas del mercado, hoy ambos se 'complementan' toda vez que el primero es 'esencial' para sentar las bases institucionales que requiere el segundo²⁶².

Como parte de ese mismo análisis, el señor Joseph E. Stiglitz, economista jefe del Banco Mundial, dice que "la misión de los gobiernos deberá basarse...en el establecimiento de un ordenamiento jurídico básico; el mantenimiento de un clima favorable de políticas macroeconómicas; una red de seguridad integral para los sectores más marginados y protección del medio ambiente"²⁶³. Deberá entenderse por un lado que no quiere que haya obstáculos al proceso de acumulación de capital, pero por otro pide al Estado que proteja a los sectores más marginados, que son aquellos justamente que son excluidos del modelo que ha impuesto: esto por supuesto es una evidente contradicción, pues si se quita de un lado se da a otro, no se puede salvo que lo acepte por ejemplo el capital dar a los más desprotegidos una parte de sus ganancias. Cuando decimos esto tenemos presente el razonamiento de Claus Offe, que señala las cuatro condiciones funcionales del Estado en el capitalismo:

²⁶² ESTÉVEZ, Doha *BM. vital, el Estado como detonador de la economía*, México El Financiero 26/06/97

²⁶³ *ibid*

1. Producción privada. Se prohíbe al poder político que organice la producción material de acuerdo con sus propios criterios políticos...el uso concreto de los medios de producción son las decisiones privadas y no el poder político.
2. Restricciones tributarias. El poder político depende indirectamente...del volumen de acumulación privada, [los funcionarios públicos] son impotentes para promover cualesquiera metas políticas salvo que el volumen del proceso de acumulación les permita obtener (por medio de impuestos) los recursos materiales necesarios.
3. Acumulación. Puesto que el poder estatal depende de un proceso de acumulación que excede su poder organizador, todo ocupante del poder estatal se halla básicamente interesado en promover las condiciones políticas más adaptadas a la acumulación privada...
4. Legitimación burocrática. En regímenes políticos democrático-parlamentarios, cualquier grupo o partido sólo puede lograr control sobre el poder estatal institucional en la medida que logre un respaldo electoral suficiente en elecciones generales...²⁶⁴

La primera de ellas plantea que la política económica gubernamental no debe interferir en las leyes del mercado, pues cuando el gobierno lo hace como hemos visto no toma en cuenta en la producción de sus empresas, criterios de rentabilidad. Pero además él no debe de ser por ningún motivo productor de bienes para el mercado.

Con respecto a la tributación fiscal, sólo podrá aumentarse el torrente de recursos que recibe por esta vía, si la economía crece en cualquier otro caso no tiene porque aumentar los impuestos. Los empresarios

²⁶⁴ OFFE, Claus *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Edit. Alianza y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1991. p 106-107

generalmente se muestran renuentes a aceptar el alza de los impuestos. Por otra parte, el control de la inflación se pone en juego cuando el gobierno decide aumentar las tasas fiscales, la empresa privada entonces acude al expediente de incrementar los precios y se cae en un círculo vicioso.

En cuanto al tercer punto, el Estado tiene que tomar en cuenta siempre que su tarea principal es la de mantener las condiciones políticas favorables al sistema. Los hechos concretos confirman la aseveración de Offe, en nuestro país la Cámara Americana del Comercio de México (AmCham)...“pidió al gobierno mexicano garantizar una transición sexenal pacífica y evitar frenos y retrasos en el proceso de reforma política, económica y financiera del país²⁶⁵”.

Sobre este tenor inclusive el Parlamento Europeo aprobó el Tratado de Libre Comercio con México, incluyendo una cláusula democrática “para la puesta en marcha de un sistema político completamente democrático²⁶⁶”. Para los intercambios y las inversiones con el exterior también es importante que haya estabilidad. Claramente se señala en el tratado que sólo se alcanza la legitimación si es que la democracia se lleva a fondo. Los procesos electorales en ese marco no deben dejar ninguna duda de a quien respalda el voto de las mayorías. De que hay preocupación también por parte de los inversionistas europeos para que la estabilidad política se mantenga eso está demostrado. Por su parte Alfonso Moro, luego de sostener que todas las exigencias económicas de los europeos se aceptaron por parte de los mexicanos —con lo que prácticamente se les

²⁶⁵ GONZÁLEZ, Lourdes y Gazcón, Felipe *Exigen empresas de EU elecciones pacificas para elevar inversiones México, El Financiero* 15/03/00

²⁶⁶ GAZCÓN, Felipe y Ramírez, Francisco *Aprieta el Parlamento Europeo el TLCUE con México, México, El Financiero* 17/03/00

firmó un cheque en blanco, lo que traerá desventajas para los productores instalados en nuestro país— sobre la citada cláusula democrática, escribió: “La cláusula democrática es una mera declaración de intención. Sin más, en el artículo 58 del acuerdo se prevé la posibilidad de tomar ‘medidas apropiadas’ en caso de graves violaciones a los derechos humanos, pero se estipula también que se deberá dar ‘prioridad’ a medidas que perturben lo menos posible el funcionamiento del acuerdo²⁶⁷”. En caso de graves violaciones muy probablemente los grupos europeos preocupados por este tema de los derechos humanos, presionarán a sus gobiernos y al parlamento europeo para que a su vez apremien al gobierno mexicano, pero si los grupos inconformes no se manifiestan con seguridad que el capital preferirá cerrar los ojos ante la realidad, sólo que haya inestabilidad en forma generalizada que ponga en riesgo a los negocios, insistirán en que se respete la voluntad democrática.

La política dentro de los Estados nacionales debe subordinarse cada vez más a la economía mundial. Así que cuando el Banco Mundial, señala que hay que atender a los sectores marginados, esta diciéndoles a los Estados que deben contar con el consentimiento del capital si es que quieren otorgar recursos para atender a estos sectores; sólo que antes de la globalización la fuerza de los Estados nacionales podía convencer al capital por consenso o de hecho, de la necesidad de programas sociales, destinados a paliar parcialmente la depauperación de grupos sociales. Actualmente la fuerza estatal se ha debilitado con respecto al capital no así con los sectores de ingresos fijos. Hay parte de estos, los trabajadores que se han vuelto de ingresos variables, pero no como el inversionista con cuantiosos recursos, sino porque la falta de empleo deja a los individuos ante la disyuntiva de encontrar empleo unos días y otros no, o entrar al

²⁶⁷ MERGIER, Anne Marie *México le firmó a Europa un “cheque en blanco”* México, revista Proceso, No. 1220. 19/03/00

comercio informal. Además no aspiran más que a los bajos salarios que se están pagando.

3. Los efectos en la sociedad

Hemos señalado algunos de los efectos sociales más importantes que traen consigo las reformas del Estado en el marco de la globalización de la economía a nivel mundial. Vale la pena detenerse con mayor detenimiento en ellos, si es que se quiere profundizar en la problemática a la que nos enfrentamos.

Por principio de cuentas consideramos a reserva de profundizar en el siguiente capítulo que la gobernabilidad puede entenderse desde el punto de vista político como una relación entre gobernantes y gobernados. Los gobernados se integran en instituciones como la familia, pero son de las organizaciones sociales, de las cuales generalmente parten las demandas.

Pero veamos, en México se acusó al Estado de haber impedido a la sociedad el cubrir una amplia gama de bienes y servicios que permitieran el desarrollo de empresas privadas las cuales siempre serán, se sostuvo, más eficaces y eficientes que el gobierno. Por lo tanto debería dejarse en manos del sector privado atender esas actividades, de este modo se evitaría el desperdicio y la pésima administración, amén de que se evitaría un mal que parece congénito: la corrupción. Por eso el Estado vendió la mayor parte de sus empresas —las que tenían pérdidas porque subsidiaban a la población se les liquidó— rentables. Un sector, reducido, aprovechó las magníficas

ofertas que se le hicieron. Pero los grupos más desprotegidos resultaron los más afectados, pues los bienes y servicios que obtenían, a precios subsidiados por parte del sector paraestatal les fueron al principio tímidamente retirados, pero después en vista de que no hubo una defensa generalizada para que se les sostuvieran rápidamente se les dejaron de proporcionar²⁶⁸.

Para legitimar los cambios se orquestó una campaña en los medios de información que permitiera un ambiente ideológico propicio —las empresas privadas se ha sostenido son a diferencia de las paraestatales eficaces y eficientes— manejándose que el ceder los espacios a la sociedad civil traería consigo la elevación del bienestar general y la prosperidad, pues habría ahorro de recursos, que antes se desperdiciaban. También se difundió la idea de que los organismos ineficientes en manos de particulares que no mejoraran sus procesos de producción saldrían del mercado como siempre ha sucedido.

Con lo anterior podemos percibir que las generalizaciones sobre conceptos tales como sociedad civil encierran más problemas teóricos que a simple vista no se perciben por lo que es conveniente agregar algunos matices más para que no se pierda de vista la complejidad de ellos. Para Manuel Camacho Solís, el término sociedad civil, retomando a Carlos Marx, es: “el todo (económico, jurídico e ideológico) que está fuera del Estado y a la vez determina la naturaleza de éste. La sociedad civil es el concepto recíproco del de Estado²⁶⁹”. Nosotros sin embargo, como hemos dicho en el primer

²⁶⁸ Para el caso de México, en un reportaje de Roberto González, se anota: *Los subsidios del gobierno federal a organismos encargados de atender a los sectores más pobres, disminuyeron en los primeros nueve meses 20 mil 44 millones de pesos (13.9%) en comparación con el mismo periodo de 1996, señala un Informe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público... las entidades a las que más se les redujeron los subsidios fueron Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), Distribuidora Conasupo (Diconsa) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo)*. La Jornada, 16/11/97

²⁶⁹ CAMACHO Solís, Manuel *El futuro inmediato*, México, Edit UNAM y Siglo XXI, 1984. p. 19

capítulo, sostenemos que el Estado somos todos, y el Estado es la sociedad políticamente organizada, sin embargo lo que está fuera del aparato del Estado, esto es del gobierno, y de la administración pública es el resto de la sociedad. Si sociedad y gobierno fueran uno sólo no habría problemas de gobernabilidad.

Es necesario también anotar como históricamente fue quedando en manos del Estado —será a partir de aquí sinónimo de aparato y/o gobierno— la atención de los problemas de la población respecto a su nivel de vida, salud, educación, vivienda. Edgar Jarillo, nos dice que el proceso se inició con la conquista de los derechos civiles, luego se crearon los derechos políticos y finalmente se arrancaron los sociales; estos últimos quedaron plasmados en los Derechos Humanos de la ONU en 1944.

A finales del Siglo XIX, sé dio paso del Estado Liberal al Estado de bienestar o Estado Benefactor²⁷⁰. Es muy posible que aunado a esto y con el avance de las ciencias, se hayan abatido las tasas de mortalidad, pues la población al contar con agua potable, salud, educación, etc., eliminó muchos de los males que pesaban sobre ella. El Estado benefactor consiguió en América Latina la mejoría experimentada en la esperanza de vida de los habitantes de la región, que en la actualidad es de 70 años²⁷¹. Pero ahora, en el momento actual, el Estado neoliberal echa para atrás gran parte de los logros alcanzados en estos aspectos.

La CEPAL considera que luego que se dió el giro en la política económica, en la década de los ochenta, según los datos que tiene, el número de hogares en América Latina comparando con 1970, "...indican un fuerte

²⁷⁰ JARILLO, E. y Arroyave, G. *op.cit.* p. 240-242

²⁷¹ CEPAL *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente.* 1991, p. 49-50

aumento de la pobreza urbana (de 26% a 31%) y una baja también significativa de la pobreza rural (de 62% a 54%)²⁷². No es difícil discernir que en el medio rural disminuya la pobreza y se incremente en el urbano, pues los pobres se trasladan a la ciudades debido al mayor abandono, a partir del establecimiento del Estado neoliberal, de las zonas rurales. En las zonas urbanas su problemática social, con la llegada de más campesinos y su propio crecimiento, se incrementa substancialmente.

La misma CEPAL, no deja de reconocer que: “La pobreza es, en gran parte, resultado de dificultades para la acumulación de capital, ... Los pobres se caracterizan por contar con un mínimo nivel de ahorro e inversión y por una desventaja neta en la acumulación de capital físico y financiero. No obstante, en relación con las otras formas de capital, presentan una situación que puede tener aspectos positivos²⁷³”. Es difícil compartir esta apreciación, que tienen una buena dosis de ideología, pues ya incluso en el siglo pasado en el absurdo se sostenía que había pobreza en Inglaterra porque los pobres no comprendían las leyes del comercio internacional²⁷⁴. Lo ideológico nos parece es que según eso, los pobres se reproducen como pobres, y no son consecuencia, como nosotros lo pensamos, del propio sistema. Además, nos preguntamos ¿cual será la ventaja positiva de ser pobre? Como dicha institución sostiene.

En otro trabajo de ese organismo regional, se señala que:

²⁷² *Ibid.* p. 66

²⁷³ *Ibid.* p. 73

²⁷⁴ Marx, Carlos *La sociedad el Estado y la administración pública* México, Revista de Administración Pública Antología 1-54, INAP, 1983.

Dado que cerca de 70% de los recursos de los hogares urbanos ubicados en torno a la línea de pobreza provenía de sueldos, salarios y transferencias monetarias, cuyo poder de compra suele decrecer notoriamente en períodos de crisis, no sorprende que aumentaran los porcentajes de pobreza y de indigencia, en contraposición a la tendencia predominante durante las tres décadas de la posguerra²⁷⁵

Con el deterioro salarial, producto de una planeada política gubernamental, decrece el poder de compra y el nivel de vida se abate por la falta de nutrientes, servicios médicos y educación, entre otros. Esto trae consecuencias muy importantes, como el Estado ha disminuido sensiblemente su presencia en la atención a la salud, esto perjudica a los que no pueden pagar mejores servicios, y a veces ni los peores, pero si beneficia a aquellos que a partir de ese hecho, instalan clínicas y hospitales para aquella población que en virtud de su mayor nivel de ingreso no tienen problemas para atenderse. El que estos rubros se dejen también a casi el libre juego de la oferta y la demanda trae consecuencias negativas. Al observar Edgar Jarillo que pagará más y mejores servicios quien tenga mayor capacidad de compra: "Con todo ello resulta inevitable suponer un resultado que lejos de generar beneficios profundizará las desigualdades sociales, y de manera simultánea incrementará los perjuicios de las diferencias²⁷⁶".

No podemos dejar de mencionar que aún en los hogares más humildes, la televisión penetra y esparce un mundo de imágenes que ofrecen paraísos que sólo alcanzan un reducido sector de la población, por ello es posible que los individuos que no gozan de ellos, mirarán con resentimiento como

²⁷⁵ CEPAL *Equidad y op.cit.* p. 39

²⁷⁶JARILLO, E., y Arroyave, G. *op.cit.*

crecen las diferencias de nivel de vida y algunos de ellos buscarán caminos fáciles para alcanzar los recursos necesarios para tener acceso a esos mundos.

Sin embargo tenemos que reconocer que si bien en los niveles urbanos y rurales la situación cada vez se deteriora más, aunque parezca inverosímil hay todavía en América Latina un grupo más abajo de los señalados, y es con toda seguridad el de los indígenas que a sus ya ancestrales carencias, tienen que soportar ahora los coletazos del Estado neoliberal; en ellos la mortalidad infantil por ejemplo es de 150 por mil; el analfabetismo también es alto; la falta de agua potable, higiene etc., siguen prevaleciendo²⁷⁷. La situación es de tal naturaleza grave que ese fue entre otros los motivos existentes para el levantamiento en armas del EZLN, exigiendo el cese de la explotación y discriminación que padecen.

Los grupos que siempre han gozado de un nivel económico distinto al de los grandes sectores, también, sostiene Ibarra, son afectados por la crisis, pero estos tienen siempre posibilidades de incluso aglutinarse para protegerse de las desventuras de la economía²⁷⁸. Esto es tienen mayores elementos para paliar las desventuras que les deparan los cambios del contexto, como son el contar con un mayor nivel educativo, y desde luego de cuantiosos recursos económicos.

De que las condiciones actuales originan reflexión en los ciudadanos no hay duda de ello, en el caso de México la crisis y sus efectos son de interés de los mexicanos, una reciente encuesta señaló que: “la preocupación por lo

²⁷⁷ CEPAL *El desarrollo sustentable... op cit.* 39

²⁷⁸ IBARRA Muñoz, D. *Transición o crisis México*, Edit. Aguilar, 1996, p. 88

económico sigue siendo central en el ánimo de la población, pese a la recuperación mostrada por indicadores macroeconómicos señalándose puntualmente que son el desempleo y los bajos salarios lo que preocupa a más del 60% de la ciudadanía²⁷⁹". La falta de empleo y los bajos salarios traen el abatimiento de los niveles de vida y esto se refleja más tarde o más temprano en la actitud de los gobernados, que en plano político también son susceptibles de interrogarse sobre quienes son los causantes de las carencias que padecen, por lo que llegado un momento es posible que inquieren sobre el origen de la situación actual y de los caminos para solucionarla.

Resulta por lo tanto sumamente pertinente la instauración, como dicen Diego Achard y Manuel Flores de: "Nuevos modelos de políticas sociales sectoriales —educación, salud, vivienda, empleo, microempresa, trabajo informal, etcétera— que optimicen el uso de los recursos ya existentes²⁸⁰". Reorientar el esfuerzo de las administraciones públicas en América Latina para que se hagan eficaces y eficientes en el uso de los recursos del Estado no es suficiente, es necesario también encontrar políticas públicas para lograr integrar activamente a la población, claro esta en forma distinta a como se dió durante el Estado benefactor. Las poblaciones cuando perciban la esencia de los Estados en América Latina tendrán que darse cuenta de la necesidad de intervenir en un desarrollo que les beneficie. En una parte de la historia del desarrollo político, algunas naciones en nuestro continente se vieron tratadas en forma paternalista, el gobierno las conducía, les enseñaba y les proporcionaba algunos recursos. Se reforzaba la presencia del Estado como benefactor y éste no permitía que con su política hubiera independencia de las mayorías.

²⁷⁹ SALGADO, Alicia *Secuelas de la crisis, la mayor preocupación de los mexicanos* México, El Financiero 16/06/97

²⁸⁰ ACHARD, D., y Flores, M. *op.cit* p. 23

El problema demanda entonces un cambio de mentalidad de los funcionarios públicos en todos los niveles, pues es imposible seguir dentro de esquemas de pensamiento que hacía ver a la población como un ente pasivo, incapaz de pensar por sí sólo y al que se le podía siempre conducir como un menor de edad. Pero los hechos apuntan a que este cambio de mentalidad solo es posible en un contexto totalmente diferente al actual.

La refuncionalización de la administración pública pasa por la necesaria transparencia del quehacer gubernamental, pero sobre todo por reformular un nuevo pacto social que permita a la población acceder a formas de control y supervisión del quehacer gubernamental. Más aún sin la participación de la población en la formulación de los programas de gobierno, es difícil esperar que estos alcancen las metas que se fijen.

Si bien es un hecho que hay problemas estructurales que son de difícil solución en el marco de la política económica —que se sustenta en el principio inalterable del sistema que en el plano económico en lo esencial determina que la producción de los bienes y servicios se consigue en forma socializada pero que la apropiación de los beneficios de la misma es privada— como lo es el desempleo y la distribución inequitativa del ingreso, hay otros cuya solución es con mucho menos difícil, como lo es la atención a la salud, la educación, los problemas de la vivienda, servicios públicos y seguridad, siempre y cuando se de un combate frontal al despilfarro, al derroche, al tráfico de influencias, etcétera.

Claus Offe, sostiene que: "la racionalidad operante en el Estado capitalista...no puede ser el tipo de racionalidad que prevalece en organizaciones privadas...Es decir: el Estado capitalista no se encuentra orientado a hacer algo eficiente o eficientemente (pues no hay modo de determinar si ha progresado la eficiencia o la efectividad gracias a cualquier

medida o programa)²⁸¹ es, por lo tanto consustancial el desperdicio en la administración pública, es necesario interiorizar este y otros pronunciamientos para observar que sólo se podría empezar a corregir tal determinación con el concurso de la población. Si esto no se da los alcances de las reformas en el aparato del Estado que se emprendan no se apartarán en su destino de ser sólo fachadas que esconden la problemática que supuestamente solucionarían.

América Latina enfrenta nuevamente, pero con mayor grado de complejidad, retos enormes producto de la globalización. Uno de los más importantes es la refuncionalización del Estado, que acorde con los cambios que soplan en todo el mundo llevó a los gobiernos nacionales, algunos antes y otros posteriormente, como hemos visto, a realizar cambios en la política económica que habían aplicando hasta entonces.

Ahora mas que antes el apoyo a los poderosos grupos económicos de dentro y de fuera es mayor. En tanto que con menos recursos públicos, la atención a las demandas sociales se ha visto paulatinamente reducida.

La inconformidad siempre presente ahora y a lo largo y ancho de los territorios de América Latina, se generaliza, pero sin embargo no logra que haya rectificaciones gubernamentales en los aspectos esenciales. En este proceso se excluye por partida doble, por el lado del capital al ofrecer más despidos, menos empleos y menores salarios; y por parte del gobierno al destinar menos recursos para atender las demandas sociales.

²⁸¹ OFFE, Claus *op.cit.* p. 125

CAPITULO IV

Gobernabilidad, Estado, Gobierno y Administración Pública

1. El gobierno como representante del Estado

Hemos analizado ya el concepto Estado, sabemos que este es una realidad abstracta que contiene las relaciones de dominación entre los hombres; también hemos dicho que quien a nombre de él concreta la política es el gobierno. Detenemos en este concepto y profundizar en su contenido permitirá comprender su actitud ante los movimientos sociales. Para Norberto Bobbio, fue Max Weber, el que describe con lucidez como es que el Estado moderno a través del poder que se le depositó, se encarga por un lado de la prestación de los servicios públicos y por otro del ejercicio legítimo y exclusivo de la fuerza, por eso se dice que tiene el monopolio, Ha expropiado dichas actividades a los particulares, en un proceso que corre paralelo al que se da en el terreno económico, donde los poseedores de capital, dejan, salvo su fuerza de trabajo, sin medios de subsistencia a los artesanos²⁸², y campesinos. La expropiación es tanto más necesaria, pues el Estado se legitima y puede entre otros cobrar impuestos que son claves para el desarrollo de sus funciones. De este modo la comunidad no realiza ya actividades substantivas que eran primordiales: la impartición de justicia y la seguridad pública²⁸³.

²⁸² BOBBIO, N., *op.cit.* p. 91

²⁸³ En México, el movimiento del EZLN, en cierta medida refleja esta problemática pues para ciertos problemas que surjan en los pueblos indígenas, los usos y costumbres resuelven los conflictos. La comunidad directa o indirectamente (consejos de ancianos, o autoridades tradicionales) son los que dan las soluciones, en ese caso encontramos que no está presente el Estado.

Sirva lo anterior para seguir profundizando sobre los objetivos del gobierno y su administración pública. Woodrow Wilson considera que las ciencias de la administración tienen que estudiar “qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno y...cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, ya sea de dinero o de esfuerzo”²⁸⁴. Nadie dudaría de la bondad de esa propuesta. Y en verdad que los gobiernos lo digan o no, aunque generalmente lo hacen, están siempre destacando ante la opinión pública los cambios que realizan y que persiguen la eficacia y eficiencia, como la demanda Wilson.

Pero entonces ¿qué es el gobierno y cual es su posición ante los movimientos sociales? ; ¿es eficaz y eficiente ante la problemática que estos le presentan?.

Juan Jacobo Rosseau, citado por Ricardo Uvalle, concibe al gobierno como: “Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil, como política”²⁸⁵. Desde luego que tenemos que definir quien es el soberano. El mismo Rosseau nos dice que este “no es más que un ser colectivo, y no puede ser representado sino por él mismo: el poder se trasmite, pero no la voluntad”²⁸⁶. Se complica el análisis si todos los súbditos son el soberano, de hecho no hay tal cuerpo intermedio, salvo si se considera que cada individuo es súbdito del Estado, y el conjunto de ellos es más que cada uno de ellos. Pero es claro que el poder colectivo decide delegarlo al gobierno, para que actúe en su nombre²⁸⁷.

²⁸⁴ WILSON, W. *op.cit.* p. 383

²⁸⁵ UVALLE, R. *El gobierno en acción México*, FCE. 1984 p.109

²⁸⁶ ROUSSEAU, *op.cit* p 74

²⁸⁷ Si observamos el caso de México, nos encontramos que en su Constitución, se señala que *artículo 39 La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para*

El mismo Rousseau, habla también del gobierno en estos términos: "Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo"²⁸⁸. En tanto que en la primera acepción, anotada líneas arriba, la noción de gobierno es una organización, un cuerpo, en esta otra es la acción del poder. Cuándo se habla de que el soberano se representa a sí mismo, en este nivel de abstracción nos preguntamos ¿cómo se concreta esta representación?, ¿Quién la asume?. Eso nos lleva entonces directamente al gobierno, este es el que representa al soberano, Paradójicamente encontramos que hay alguien que al representar al soberano es el mismo soberano pues el gobierno es soberano ante otros poderes tanto internos como externos.. El pueblo, la colectividad, sociedad etc., escoge a aquellos que lo representan y los constituye como gobierno. Además le faculta para que ante otros Estados soberanos actúe en su nombre.

Pero si tomamos la división clásica del poder de Montesquieu, encontramos que hay poder ejecutivo, legislativo y judicial. Mientras el primero lleva a cabo la política que define el Estado, el legislativo elabora las leyes que regulan las relaciones entre los hombres y por su parte el judicial se encarga de penalizar si hay incumplimiento. Los dos últimos son gobierno.

De lo que hemos visto, el gobierno es un cuerpo del Estado, mediante la cual la sociedad queda sujeta no solo a las leyes, sino a las actividades públicas que en nombre del Estado y para la misma sociedad realiza este cuerpo. El pueblo que es el soberano acepta tácitamente esta sujeción, obsérvese que aquí no nos apartamos de la línea de Hobbes, Locke, Kant, etc.

beneficio de éste. El pueblo tiene en todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

²⁸⁸ ROSSEAU *Op cit.* p. 74

El gobierno en el plano forma no se aleja de la voluntad general, somete a las voluntades particulares que no aceptan esta función. Rosseau escribió

cuanto menos se relacionen las voluntades particulares con la general, es decir, las costumbres y las leyes, mayor debe ser la fuerza reprimente. El gobierno pues, para ser bueno, debe ser relativamente más fuerte a medida que la población crece. Por otra parte, proporcionando el engrandecimiento del Estado a los depositarios de la autoridad pública más medios de abusar de su poder, el gobierno debe disponer de mayor fuerza para contener el pueblo²⁸⁹.

Sin embargo si la legitimidad por la mayoría no es aceptada, entonces el gobierno debe ser fuerte para contenerla dentro de los marcos establecidos, lo cual a todas luces es una contradicción pues si la voluntad general ya no desea el orden, pierde la legitimidad y entonces, el gobierno separándose del pueblo y yendo en contra de sus deseos, pasa a imponerle, su concepción de lo que debe ser la voluntad general.

De lo anterior podemos desprender que en consonancia con lo anotado en el primer capítulo, si hay una voluntad que se impone, y que se toma por la voluntad general, y es la de los más poderosos. En el sistema actual son los capitalistas los que presionan también para que sean favorecidos sus intereses. El gobierno esta organizado para aparecer como el hacedor de la voluntad general pero no permite que los intereses minoritarios y privilegiados sean menoscabados; los toma como el interés general; lo que sea bueno para ellos es bueno para las mayorías.

²⁸⁹ *Ibid* p. 76

Alexis de Tocqueville, sobre el gobierno expresó que éste no era un bien sino “un mal necesario. Hay que conceder a los funcionarios cierto poder; porque, sin ese poder, ¿de qué servirían?”²⁹⁰. Rosseau a su vez señala que los gobernantes pueden abusar de su poder; pensamos que generalmente lo hacen.

El gobierno tiene que hacerse necesario; el sistema lo requiere. Si la población tomara en sus manos el manejo de la administración, si la mayoría se asumiera como gobierno como en la Comuna de París a mediados del siglo XIX, la reorientaría para su servicio y fácilmente se vería que los funcionarios, antes como ahora, son innecesarios.

Pero el gobierno además de ser un cuerpo intermedio que realiza el ejercicio del poder, también puede definirse, dice Rose, como, “un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. /Y, agrega/ La distinción entre gobierno como conjunto de organizaciones persistentes y gobierno como conjunto de políticos elegidos es la diferencia entre lo efímero y lo perdurable²⁹¹. Ese cuerpo del que hablaba Rousseu, bien puede tomarse como el conjunto de organizaciones. Pero aquí como se ve Rose, nos señala que también el gobierno es el conjunto de políticos elegidos, y nosotros agregaríamos que quedarían los funcionarios no elegidos, consideramos que ellos también forman parte el gobierno. Cuando se encuentran los hombres formando parte de los aparatos administrativo y policial, incluido el ejército, son gobierno.

²⁹⁰ TOCQUEVILLE, A. *op.cit* p 219

²⁹¹ ROSE, R. *op cit.* p 63

La obra del citado Rose, incluye una connotación más de gobierno, pues es dice: "también un conjunto de programas...Gobernar comprende la movilización de leyes, dinero y empleados, y la conversión de estos recursos en resultados a través de los programas"²⁹². De esta forma, el programa en sí es gobierno, su ejecución también. Los programas pueden ser de índole sumamente distinta. Hay programas dedicados al capital, programas dedicados a los trabajadores, programas dedicados a los niños, a los ancianos, a las ciudades, a las colonias; programas de inversión, de protección de la naturaleza, etc. En México inclusive se hizo un programa de protección a los deudores de la banca.

Omar Guerrero ha escrito que: "Gobierno es...dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político"²⁹³. El gobierno es un quehacer constante, permanente, sistemático y renovado. Es elaborar leyes, aplicarlas, definir programas, destinar recursos y personas para su ejecución y control, es construir y mantener el poder hegemónico del Estado sobre cualquier otro poder, así sea su aliado más firme. El gobierno es una estructura e instituciones permanentes y en transformación.

En esta cita de Ricardo Uvalle:

Así la separación del Estado y la sociedad implica las formas de mediación que estos entes establecen. Corresponde a las clases sociales ser la instancia de mediación entre la sociedad y el Estado, y son los delegados el medio a través del cual concretan su presencia en el ámbito estatal. En este caso, diputados y senadores políticos de las clases sociales y, como tales, articulan el proyecto político e

²⁹² *Ibid.* p. 64

²⁹³ GUERRERO, Omar *Implementación de políticas como gobernabilidad* Revista del IAPEM. No. 26 México. 1995 p.37

ideológico de sus representados para hacerlos valer en la lucha política²⁹⁴.

La cita nos lleva directamente al concepto de clases sociales. Estas desde el punto de vista económico —también se pueden definir desde el punto de vista social, político— de acuerdo con Lenin, son grandes grupos sociales que se diferencian entre sí por el lugar que ocupan en el proceso productivo, por su relación de propiedad y posesión con los medios de producción y porque una clase puede apropiarse de parte del excedente de otra u otras²⁹⁵. Desde luego que este concepto puede ser controvertido pero es una aproximación a esa realidad entre los hombres. Ahora con lo que dice Uvalle, nosotros agregaríamos que en el aparato legislativo, los proyectos de los segmentos de la población que están representados, pueden ser no sólo defendidos sino que incluso pueden conseguir recursos para su realización. Pero si se sostiene que hay separación entre Estado y sociedad, resulta entonces que es en el parlamento o congreso, donde tal separación se anula y permanece al mismo tiempo.

Para Uvalle es claro que siendo el Estado “la organización política de la sociedad, el quehacer gubernamental se concreta en la función legislativa, ejecutiva y judicial”²⁹⁶. Con lo que se dan argumentos para sostener lo anotado en el sentido de que el gobierno no se limita sólo a la acción de uno de los tres poderes: el ejecutivo.

El gobierno hace la política del Estado, sin menoscabo de que otros agentes como los partidos políticos, las asociaciones, los empresarios, trabajadores,

²⁹⁴ UVALLE, *El gobierno en* op.cit p. 115

²⁹⁵ STAVENHAGEN, Rodolfo. *Las clases sociales en las sociedades agrarias.*, México. Edit. Siglo XXI 1969 p 32 y ss.

²⁹⁶ UVALLE, *op.cit* 114

etcétera, también actúan en este terreno. En el primer capítulo anotábamos nuestra reflexión sobre el término política, decíamos que es confrontación, cooperación, búsqueda de soluciones y aplicación de las mismas, aquí agregaríamos otras reflexiones. Más específicamente sobre el gobierno, Omar Guerrero, dice que policy "suele ocurrir que sea definida como un curso intencional de acción y todo Gobierno opera con base a propósitos deliberadamente formulados: Policy es habitualmente identificada como un curso intentado, o como implementación de la intención a través de la conducta efectiva"²⁹⁷. Al igual que otros agentes no gubernamentales, el gobierno hace política con objetivos expresos y deliberados. Puede ser un hacer o dejar de hacer, como ya anotábamos retomando a Weber.

A mayor concreción, siguiendo con Omar Guerrero las Políticas públicas identifican a los campos sustantivos de la vida social y colectiva, tales como la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano y otros más que huelga mencionar²⁹⁸. El término políticas públicas nos mueve a la reflexión, nosotros hacemos la diferenciación entre políticas públicas y políticas gubernamentales, pues con la anterior cita nos parece que tenemos elementos para hacerlo. Definiremos a las políticas públicas como la toma y ejecución de decisiones consensadas entre Estado y grupos sociales, y, a las políticas gubernamentales, como el definir y ejecutar decisiones que repercuten directa o indirectamente en la sociedad, sin que esta sea considerada más que como un sujeto pasivo. Las políticas gubernamentales no requieren la mediación y la consulta en la toma de decisiones de los afectados —sea para su beneficio o para su perjuicio— ni por supuesto la corresponsabilidad en los programas que se llevan a cabo. Encontramos en ambos conceptos, la presencia del Estado, esto es la participación de éste a

²⁹⁷ Guerrero, *op cit.* p. 41

²⁹⁸ *Ibid.* p. 40

través de los agentes gubernamentales, solo que como se observa en unas se da la participación activa de la sociedad y en las otras no, vale decir, en las políticas públicas, en el primer caso y en las políticas gubernamentales en el segundo²⁹⁹. De acuerdo a lo anterior de la inmensa gama de actividades que realiza el gobierno unas son políticas públicas y otras gubernamentales.

2. Fines del gobierno

Una conclusión que podemos hacer que reafirma lo que hemos visto es que los fines del gobierno son los fines del Estado. Abundaremos más en este apartado. Bobbio analiza a Kelsen y Montesquieu y dice

Con la terminología de Kelsen, el Estado en cuanto a ordenamientos coactivos es una técnica de organización social: en cuanto tal, es decir, en cuanto técnica, o conjunto de medios para lograr un objetivo, puede ser empleado para los objetivos más diversos... Aunque todos los estados en general tengan el mismo fin, que es el de conservarse, cada uno tiende a desear un objetivo particular... El engrandecimiento era el fin de Roma; la guerra de los espartanos; la religión el de las leyes hebreas; el comercio de los marseleses, etcétera... La definición forma y la concepción instrumental del Estado se apoyan mutuamente³⁰⁰

²⁹⁹ CALDERÓN ORTIZ, Gilberto *Reflexiones sobre el Estado, gobierno y políticas Públicas*. Ponencia al Seminario *Reforma de Estado, gobierno y políticas públicas* UAMazc 1999.

Véase mi artículo *Una introducción al pensamiento sobre las políticas públicas*. Revista *Gestión y Estrategia* UAM.Azc. No 11 y 12. Enero-diciembre de 1997. México.

³⁰⁰ BOBBIO, *op cit* p 129

El Estado, nuevamente, es un orden coactivo. En general es mantenerse como tal y el objetivo particular es la preservación y profundización del sistema, en la actualidad, capitalista ³⁰¹.

A diferencia de otros estados, el Estado actual pareciera que siempre es racional, a la manera de Weber, pero no hay tal pues llega a la irracionalidad, pues además del desperdicio e ineficiencia de la administración, más grave, como decía la señora Robinson, es la carrera armamentista y las guerras donde se enfrentan a individuos de distintas nacionalidades —que tienen la misma posición o status en sus sociedades respectivas— en defensa de la patria³⁰² pero donde también es innegable que van a luchar por los intereses objetivos de los sectores dominantes. Actualmente ya no se busca el realizar el engrandecimiento de Roma, ni gobernar para enaltecer los mandatos de dios, sea hebreo o cristiano, ni objetivos similares, sino que lo esencial es el mantenimiento y profundización del sistema. Mientras que para los sectores minoritarios las confrontaciones bélicas son necesarias y racionalmente les sirven, para los grandes sectores estas luchas irracionalmente les obligan a ofrendar su vida para defender privilegios de una minoría. El Estado como dice Rosseau, exige en su momento el pago de la seguridad que otorga.

Por eso Ricardo Uvalle escribe:

³⁰¹ Ralph Miliband dice que: *A los gobiernos tal vez les concierna únicamente el mejor funcionamiento de la 'economía'. Pero la descripción del sistema diciendo que 'la economía' es parte de la jerga ideológica, no nos permite advertir cuál es el proceso real. Pues lo que se mejora es una economía capitalista; y esto determina que, independientemente de quién salga ganando o perdiendo, los que menos tienen probabilidades de perder son los intereses capitalistas.* En *El Estado en la . . . op.cit.* 78

³⁰² J J Rosseau anota que. *<Es conveniente para el Estado que tú mueras> debe morir, puesto que bajo esa condición ha vivido en seguridad hasta entonces, y su vida no es ya solamente un beneficio de la naturaleza, sino un don condicional del Estado* En *El contrato . . . op.cit.* p 45

En consecuencia, la función del Estado en la sociedad civil está dirigida a que el predominio de la clase capitalista continúe en ascenso...Sin embargo, el Estado, para poder dominar a la sociedad civil, no lo hace per se, sino que sus acciones reales son ejecutadas por la administración pública, por el ejecutivo. El ejecutivo, como titular de la administración pública, es el encargado de 'regular' la lucha de clases³⁰³.

Diametralmente distinta es la opinión de Milton Friedman, en cuanto a la percepción que tiene sobre el gobierno y la administración públicas —si recordamos que de acuerdo a Rose, gobierno también es el conjunto de programas — pues sostiene: “La mayoría de los actuales programas de bienestar nunca se deberían haber aprobado. Si así hubiera ocurrido, muchos de los individuos de ahora dependen de ellos se habrían vuelto ciudadanos que confían en sí mismos en vez de menores tutelados por el estado”³⁰⁴. En esta cita está implícita la noción del Estado. Mientras que para Uvalle éste es un órgano al servicio del sistema, para Friedman es un obstáculo al mismo. De ahí que las opiniones sean totalmente distintas. Con lo que dice Uvalle, no hay problema para llegar a reconocer que aún los programas de bienestar son necesarios al sistema; pero tales apoyos le parecen a Friedman, castrantes para la iniciativa del individuo que es la base, en su razonamiento, para el fortalecimiento de la sociedad.

Si retomamos a Locke, cuando dice que “la finalidad de los gobiernos es el bien del género humano”³⁰⁵, el problema se centra en definir si éste se logra con programas de apoyo a los sin trabajo, por ejemplo, o dejándolos que, sin otra alternativa y con necesidades apremiantes, se vean obligados a demostrar iniciativa y confianza en sí mismos. El planteamiento es sencillo, pero las respuestas con frecuencia están cargadas de connotaciones no sólo ideológicas, sino incluso filosóficas, sobre las cuales se puede

³⁰³ UVALLE, R. *El gobierno..* op.cit 111

³⁰⁴ FRIEDMAN, *op cit* p. 170

³⁰⁵ LOCKE, J. *op.cit.* p. 216

profundizar para realizar reflexiones sistemáticas, periódicas y permanentemente renovadas. Sin embargo consideramos que a lo largo de la historia de la humanidad, primero se ha procurado el bienestar de minorías por sobre el de las mayorías, y que cuando ha sido necesario procurar el de éstas últimas ha sido para evitar que las primeras pierdan sus privilegios. Cuando se han dado grandes cambios por la imposibilidad de la clase gobernante para evitar el colapso de la sociedad, nuevos grupos se sitúan en la cúspide y nuevamente vuelven a presentarse, en otro contexto sin embargo, las contradicciones y las desigualdades.

Pero prosigamos sobre la naturaleza del gobierno. Cuando Ricardo Uvalle escribe que la administración pública se encuentra organizada en el ejecutivo y que es la mediación que garantiza la estabilidad política del sistema capitalista³⁰⁶. Vemos que se hacen similares gobierno, ejecutivo y administración. El ejecutivo, concretamente cuenta con organismos gubernamentales cuyo fin es apoyar al capital para que obtenga ganancias, sobre ello no hay para Uvalle ninguna duda, pues incluso sostiene que no sólo se logre esto sino que además se incrementen las utilidades.³⁰⁷

Una definición de administración pública que enriquezca lo que hemos venido anotando sobre ella es en este momento pertinente. Guy Peters, escribe:

En lo esencial, la administración pública puede describirse así:

³⁰⁶ UVALLE, *El gobierno*, op cit 110

³⁰⁷ *Ibid*

1. En cuanto a lo funcional, como el proceso de aplicación de reglas; es decir, el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas *para* casos individuales.

2. Como estructuras gubernamentales cuya función primordial es desempeñar las funciones descritas en 1.³⁰⁸

Este autor considera que si por ejemplo contemplamos el punto 1, fácilmente nos lleva a confundir administración con burocracia. Si bien hay una correspondencia, él sostiene que:

Para empezar, es vital definir lo que se entiende por administración pública y, particularmente, diferenciar entre el término de *burocracia* comúnmente empleado, y el más general de *administración pública*. La mayoría de los organismos administrativos públicos son burocráticos, pero la correspondencia no es total, ni siquiera en el caso de las agencias que manifiestan dichas tendencias burocráticas.³⁰⁹

Es decir la administración pública es una estructura cuya organización gira en consonancia con los fines del gobierno y del Estado. La burocracia aplica reglas escritas, impersonales, no discrecionales y universales; tiene una jerarquía de autoridad piramidal³¹⁰. Weber estableció que la burocracia ejerce un predominio en el mundo moderno, pues se reserva el derecho burocrático³¹¹ el ocupante de un puesto de trabajo tiene los conocimientos y esta capacitado para desempeñar un puesto, (no existen razones de

³⁰⁸ GUY Peters, B. *La política de la burocracia*, México, CNCAP y FCE, 1999, p 68 (las cursivas vienen en la obra)

³⁰⁹ *Ibid.*, p 69

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ LERNER, Bertha *Democracia política o dictadura de las burocracias* México FCE 1993, p 126

carácter subjetivo, religiosos, morales, etcétera para que le sea asignado); la burocracia sigue procedimientos claramente establecidos, y su objetivo es evitar el desperdicio, buscando ser eficaz. La administración generalmente es burocrática y es la parte operativa del Estado y como toda estructura está integrada por individuos que ya en la ejecución se acercan o desvían de los programas, si estos se cumplen puede ser solo formal, real o parcialmente, según sea conveniente para el Estado o para el gobierno. No entraremos al análisis para precisar si son formales o reales los alcances que tienen los programas, sabemos que la burocracia de la administración pública puede dar al traste con las políticas públicas o gubernamentales, pero eso sería tema de todo un trabajo de investigación cuyos alcances superan los objetivos de éste. Pero si podemos señalar que en un contexto globalizado, como veíamos con Kliksberg, Crozier, etcétera, la administración pretende la eficacia y la eficiencia (el adelgazamiento de las estructuras gubernamentales), sin que de acuerdo con Offe se pueda esperar precisamente la eficiencia a la manera de la empresa privada, como en anteriores capítulos anotamos. Los pasos que sigue la administración, esos que señala Guy Peters, tienen que ir en consonancia con el sistema de acumulación de capital.

Esos son los objetivos de parte del sector central o paraestatal, tener relación con el proceso económico. Estas reflexiones coinciden con José Luis Reyna que escribió hace tiempo, para el caso de México “el Estado mexicano hará todo lo posible por racionalizar y refuncionalizar el sistema capitalista”³¹². Mismas que se pueden aplicar sin lugar a dudas a cualquier país. El Estado mexicano, a partir de 1982, emprendió las reformas que lo adecuaban para el sistema. El Estado se observa como una totalidad, pero aquí se está hablando ya del gobierno, es éste quien concreta los procesos estatales.

³¹² REYNA, *op cit.* p 96

Por ello también suscribimos lo que anota Uvalle:

el Estado capitalista, como Estado de clase, requiere de una administración pública poderosa. Esta, como centro de poder, no es una entelequia abstracta, sino que, como ente real, cobra vida en la esfera del ejecutivo. El ejecutivo, como supremo depositario de la administración pública, es el encargado de unir el Estado y la sociedad, es el 'gobierno en acción' y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado³¹³.

Se requiere que la administración pública sea poderosa, sin que ello nos parece signifique que se convierte en una entidad independiente de los procesos sino más bien en consonancia con ellos. No puede ser que sólo actúe por sí y para sí³¹⁴.

Pero para Max Weber, parece que tal autonomía es el común denominador, pues dice:

Desde el punto de vista del 'gobierno', los particulares y sus intereses son, según el sentido jurídico, fundamentalmente objetos, no sujetos jurídicos. En el Estado moderno existe precisamente la tendencia a aproximar entre sí, desde el punto de vista formal la aplicación del derecho y la 'administración' (en el sentido de 'gobierno'...[sin embargo] por otra parte, la organización del estado en la actualidad concede al particular, que en principio sólo es objeto de la 'administración', determinados recursos para proteger sus intereses frente a la misma, medios que, formalmente al menos, son del mismo tipo que los que la aplicación del derecho implica.³¹⁵

³¹³ UVALLE *El gobierno* op cit 109

³¹⁴ En el transcurso de la historia ha habido breves periodos en que el gobierno a mantenido una autonomía que le ha permitido sobreponerse a las fuerzas y actuar como un verdadero arbitro, y ese es por ejemplo el periodo bonapartista

³¹⁵ WEBER, *op cit* p 501

Si bien formalmente todos los particulares son iguales frente a la ley —pero desde el punto de vista del gobierno son objetos y no sujetos, categoría aplicable principalmente a los desposeídos— hay sin embargo un trato diferenciado para los particulares, a uno se les aplica la ley, e incluso esta se llega a violar para impedir la ingobernabilidad y para otros ésta se hace laxa. Éstos últimos son realmente los que dentro del proceso de gobernación son protagonistas importantes. Este es un desarrollo que consideramos dialéctico, en la medida que los particulares tienen capacidad para reclamar y además hacer efectivos sus derechos; pueden incluso revertir las medidas del gobierno que les son lesivas. En los movimientos sociales de los que menos tienen, es la suma de muchos individuos su principal fuerza; en tanto que un sólo individuo de los situados en la cima del poder económico, puede conseguir lo que muchos luchando logran ³¹⁶. Un hecho que puede considerarse como aislado y con el cual pudiera decirse que no se pueden hacer generalizaciones, como las que acabamos de hacer, ilustra lo anterior, así en México, en el período del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el magnate de la televisión, Emilio Azcárraga vía telefónica solicitó al entonces secretario de Hacienda, Emilio Petriccioli, que le eximiera de pagar una suma considerable de impuestos que debía al fisco. El funcionario giró un oficio donde dio instrucciones para que se atendiera tal petición y de esa forma descargo a tal personaje de una responsabilidad pública.

Los sectores de la población privilegiados difícilmente se tendrán que organizar para que la administración pública les proporcione los servicios públicos cotidianos: agua potable, iluminación, vigilancia, etcétera, ya que el

³¹⁶ Ya Harold Lasswell, nos decía que incluso a nivel institucional hay organismos empresariales que son interlocutores que el gobierno escucha, a menudo prohija sus pronunciamientos, y atiende en sus sugerencias. En México se divulgó durante el gobierno de Miguel de la Madrid, en 1988, que el banquero Agustín Legorreta, declaró en una conferencia que pronunció en una universidad privada que las grandes decisiones económicas se tomaban entre el Presidente de la República y un grupo pequeño, cómodo dijo él, de no más de trescientos empresarios familias La Jornada 27/05/00

gobierno sin que estos lo presionen atiende siempre y en primer lugar estas necesidades y fácilmente se observa que va reduciendo la calidad y cantidad de servicios públicos en las zonas habitacionales a medida que el nivel socioeconómico se abate. Entre más bajo es el nivel hay menos atención por parte de los funcionarios públicos encargados de esos servicios, por lo que los ciudadanos desamparados no tienen otra alternativa si es que quieren que se les atienda en estos requerimientos, que organizarse y llevar a cabo presiones, a través de la lucha para obligar a la administración para que destine recursos públicos y se de satisfacción aunque sea mínimamente y con muchas deficiencias a sus demandas. También en este aspecto hay injusta distribución de derechos, obligaciones y prerrogativas. Imposible esperar otra cosa en el Estado contemporáneo o en cualquier otro tipo en el tiempo y el espacio, donde hay clases sociales y lucha de clases. En el caso de los sectores desprotegidos solo en forma organizada pueden exigir y conseguir solución a sus demandas.

Es claro que Weber ha señalado que el propio Estado mantiene recursos para que los particulares se inconformen y puedan revertir los actos que les son o les pueden ser lesivos. A ellos pueden acudir los particulares pertenezcan al sector que sea. Pero las discrepancias con el gobierno se ventilan en organizaciones que también forman parte del aparato del Estado. Los gobiernos nos dice John Locke:

1º Tienen que gobernar de acuerdo con leyes establecidas y promulgadas, que no deberán ser modificadas en casos particulares, y tendrán que ser idénticas para el rico y para el pobre, para el favorito que está en la Corte y para el labrador que empuña el arado. 2º Tales leyes no tendrán otra finalidad, en último término, que el bien del pueblo ³¹⁷

³¹⁷ LOCKE, J. *op.cit* p. 134

Es en el Estado moderno donde los gobiernos formalmente se guían por estos preceptos, el bienestar del pueblo, para usar el término de Locke, es el objetivo de la administración pública. Esa debía ser la actitud del equipo gobernante, pero la mediación de los aparatos de Estado, vuelve elásticos tales ordenamientos, se cumplen o no, de acuerdo a la correlación de fuerzas y a los fines que persigue el sistema. El Estado respondiendo a los intereses del sistema —como conjunto articulado de intereses donde hay el predominio de unos con respecto a otros— puede llevar a la derogación de las normas jurídicas esenciales cuando se ponen en riesgo las bases en las que se sustenta.

Por lo anterior, cuando W. Wilson dice que: “Los gobiernos más adelantados en la práctica administrativa son hoy los que tuvieron gobernantes absolutistas, pero iluminados con la idea, evidente a todos menos para los ciegos, que los gobernantes son propiamente los servidores de los gobernados”³¹⁸. Es una apreciación que en la vida real esta sujeta a los pesos y los contrapesos de gobernados y gobernantes. Sin lugar a dudas es controvertible esa opinión, pero permite definir este como un tema de investigación sobre cuanto se alejan o se acercan los gobernantes al objetivo de estar al servicio de los gobernados: ¿realmente son servidores de todos los gobernados?. En el caso de México, sobre todo los representantes más conspicuos, salvo excepciones, desde el presidente hasta niveles inferiores han dado múltiples pruebas de que más bien utilizaron el gobierno para además de preservar al sistema, buscar beneficios tanto personales, como para familiares y amigos que contradicen fácilmente la apreciación que sostenían representándose como servidores de los gobernados.

³¹⁸ WILSON, *op.cit.* p. 389

3.Globalización y democracia. El problema de la gobernabilidad

Ante la globalización de la economía, los estados en América Latina han reducido su papel en la atención de los problemas sociales. Ajustan sus presupuestos y dedican menos recursos a la salud, educación, vivienda, etcétera. Progresivamente van dando mayor atención que antes a los problemas que el capital enfrenta. En México, el rescate bancario, política que no es privativa de nuestro país —pues incluso en Japón, el gobierno actuó en condiciones parecidas—, significó otra carga a los habitantes y distrajo recursos a los de por sí ya disminuidos fondos destinados al gasto social.

Pero al mismo tiempo que el Estado dedica mayores esfuerzos a atender los problemas de la economía, recurre al expediente de permitir la participación política, con el fin de controlarlos, de sectores de la población que ante el abandono de la política asistencial se inconforman. Las condiciones han cambiado y cada vez más en América Latina, las comunidades y sus organizaciones exigen que sean atendidas sus demandas y como en casi todo el mundo, cuestionan la política neoliberal que las excluye de los beneficios que conlleva. El Estado recurre a una mayor apertura política que no es gratuita, pues por un lado al capital le interesa que haya estabilidad pero al mismo tiempo que exista participación democrática que tenga como límite los marcos de la acumulación, fuera de los cuales prefieren inclusive cancelar esa vía democrática si presuponen que la efervescencia pone en riesgo al sistema.

Para Samuel Schmidt: "La globalización puede tener un impacto negativo sobre la democracia porque, a menos que los sistemas políticos alcancen niveles de participación que no deje la menor duda sobre su legitimidad y

consenso, la eficacia gubernamental requerida por la apertura de mercados será contraria a la democracia"³¹⁹. La cita vuelve a poner en el centro de la discusión la relación que existe entre economía y política. Ya hemos anotado que entre ellas, con la globalización hay cada vez menos desfases. Los Estados toman decisiones de carácter político para adecuar las economías y evitar su marginación o retraso. También en el anterior capítulo vimos como los gobiernos de América Latina, ejecutan reformas para marchar acordes con el desarrollo mundial de la economía. Schmidt precisa que el efecto negativo para la democracia es que las medidas no vayan a contar ni con el consenso ni con la participación de la población en la toma de decisiones. Pero lo que actualmente vemos es que se alejan los gobiernos de estos señalamientos pues la actual política del Estado marcha en el sentido que le requiere la economía, pero esa misma política es abiertamente repudiada por sectores de la población, los cuales son por cierto las mayorías³²⁰.

Desde luego que antes de proseguir debemos esclarecer el concepto democracia. Este es un tema sobre el que las discusiones son interminables. Norberto Bobbio dice que:

Desde la época clásica hasta hoy el término 'democracia' siempre ha sido empleado para designar una de las formas de gobierno, o sea, una de las diversas maneras bajo las que puede ejercerse el poder político. Específicamente designa la forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por el pueblo. En la historia del pensamiento político el lugar en el que se ubica la discusión en torno a la opinión, los caracteres, las ventajas y defectos de la democracia es la teoría y la tipología de las formas de gobierno³²¹

³¹⁹ SCHMIDT, *op.cit* p 22-23 (el subrayado es nuestro)

³²⁰ "Multitudinaria protesta contra la política económica en Brasil". México, El Financiero 8/10/99

³²¹ BOBBIO, *op.cit.* p., 188

En la anterior cita vemos que los elementos claves son el ejercicio del poder por el pueblo y como consecuencia el manejo por el mismo del gobierno. Es también claro que si se dice ejercicio por parte del pueblo presupone que éste guía no sólo al gobierno, sino que incluso le define las formas y el contenido de las políticas mismas; presupone también que él le eligió esas directrices, y tiene control del quehacer gubernamental.

Las cosas se complican cuando autores como Max Weber, sostiene Bertha Lerner, hablan de democracia de masas y consideran que ésta es también sinónimo de democracia burguesa. "Democracia y Estado burgués suponen e incorporan a las masas a diferencia de otras democracias y de otros Estados"³²². Eso indica, entonces, que el pueblo —el conjunto de todo los integrantes de la nación no importando sus distintas condiciones— ejerce el poder dentro del sistema capitalista. El Estado en donde se desarrolla tal proceso, se denomina burgués, para diferenciarlo de otros cuyo sistema de producción y reproducción de la riqueza es distinto al capitalista. De este modo en la globalización los pueblos siguen participando, en la elección de sus gobiernos: lo cual aparentalmente puede significar consenso y legitimidad. Se deriva entonces que la política económica que toman los gobiernos es aceptada por esa democracia de masas o burguesa, lo cual es sumamente cuestionable.

Pero la apertura de mercados no está consensada en las mayorías, por lo menos a éstas no se les ha preguntado expresamente —no conocemos ningún ejemplo que de fe de lo anterior— si la ven como una política que les favorezca, lo cual si ocurre con parte de los empresarios sean industriales o comerciantes. Pero aún si se lograra el consenso y por lo tanto la legitimación de las masas, sería dentro de la democracia burguesa, para seguir con los términos que nos plantea Weber. Pero aún dentro del sector

³²² LERNER, *op cit.* 126

empresarial la apertura no es compartida por todos aquellos que o son inversionistas o son dueños de una empresa, pues sobre todo la pequeña y mediana industria, resintió y vio como un descalabro para sus intereses, la apertura comercial por la entrada de mercancías foráneas y la competencia que representó.

Si en la democracia capitalista, las masas van a las urnas y eligen un gobierno que, por ejemplo, inicia y mantiene la apertura, será para beneficio de aquellos a los que les es favorable y estos serán sólo una parte de los empresarios.

El peligro para la democracia es que las masas vean en la apertura comercial, una medida que no les favorece y que no les da razones suficientes para participar mínimamente en la actividad de elegir a los gobernantes. De darse la escasa o nula participación por el lado de las masas, en por lo menos los procesos electorales —aunque las relaciones políticas no se agotan ahí— daría escasa credibilidad a la legitimación y al consenso. Desde luego que en todo el mundo, con los ejemplos que hemos dado anteriormente en otros capítulos, hay brotes de descontento por la globalización y la política económica que se sigue. Y de aquellos que participan en el repudio o bien o no participan en los beneficios, o no están de acuerdo, en el grado en que se integran.

Retomando nuevamente a Samuel Schmidt, este anota que:

las metas económicas y retos de la globalización ya se están encontrando con los retos electorales. En aquellos países con tradición democrática la solución de la disputa, por aguda que sea, implica cambios gubernamentales que no desestabilizan al sistema

político...para los países que transitan por el camino de la democratización, este reto pone en la palestra las necesidades legitimadoras que muchas veces pueden sellar el destino de un gobierno, y comprometer la vía democrática y los programas de beneficio societario ³²³.

Los países que tienen tradición democrática, son, salvo excepciones aquellos que cuentan con un alto nivel de crecimiento e incluso desarrollo. En ellos, los gobiernos que se deslegitiman en el proceso de la globalización, dan paso a otros gobiernos, sin que ocurran fracturas. Pero en los nuestros, el llamado de Schmidt es pertinente porque si bien las dictaduras militares no son las condiciones más favorables al capital, son una opción que hoy parece más lejana, que en las décadas de los 60's y 70's, por la participación democrática de los ciudadanos, pero eso no significa la imposibilidad de volver a instaurarlas, en caso de extrema desestabilización e ingobernabilidad; serán siempre una alternativa viable.

Sin embargo parciales o ajenos a la realidad seríamos si no consideráramos que dentro de la globalización, los sistemas políticos aún en nuestros países se mueven más bien en contra de la opción de las dictaduras militares. No sólo tenemos el caso de la controvertida detención del dictador chileno en Inglaterra, acusado de crímenes de lesa humanidad, si no incluso las protestas que se generan por el genocidio que abierta o silenciosamente lleva a cabo el gobierno mexicano contra los indígenas de Chiapas. Es notorio que las poblaciones europeas protestan y exigen que sus gobiernos condicionen la ayuda y la firma de tratados o convenios, al respeto de los derechos humanos en otras latitudes. De hecho se pronuncian porque no se cancelen las vías de la democracia, de masas, burguesas, etcétera, para la solución de los conflictos.

³²³ SCHMIDT *op.cit.* p. 20

Sin embargo la opinión pública mundial también se mueve no sin contradicciones, pues los genocidios en 1994, contra los tutsis y hutus moderados, en Ruanda, en los cuales se mató a un millón de personas, no merecieron, hasta donde sabemos la repulsa continua y permanente de los europeos, como en el caso del EZLN, debido quizá a que prácticamente fue una guerra, alentada desde la cumbre del Estado, pues el presidente de ese país y sus principales colaboradores alentaron y dieron armas para que se privara a miles de miles de personas ³²⁴. Hay que recordar que a nivel mundial los fabricantes de armas europeos, entre los cuales hay belgas, mantienen una lucha con sus rivales de otras latitudes por conservar mercados.

En abundancia, las limpiezas étnicas, como en la antigua Yugoslavia se llevaron a cabo ante la impasibilidad de los gobiernos de EU y Europa y éstos sólo hasta después se dignaron intervenir y no en la forma como se hubiera querido, pues se limitaron a bombardeos con los cuales más bien parecía que tenían la intención de realizar gastos militares tan necesarios para sus industriales de la guerra.

En los EU y en los países europeos, el espectro político señala también la persistencia de corrientes racistas y fascistas. No es una sorpresa que inclusive en Austria, en este año (2000), un gobierno ultraderechista y admirador de las hazañas hitlerianas, haya asumido el poder. Entre otros de los slogans de campaña ha sido el de recuperar los espacios en el empleo que han ocupado minorías extranjeras. Por varias vías se pueden cancelar

³²⁴ *Bélgica pide perdón por no impedir el genocidio en Ruanda* La Jornada. 8/04/00. En la nota se apunta que de abril a julio de 1994, Bélgica no hizo nada para impedir la matanza de un millón de tutsis y hutus moderados, ordenadas por el gobierno hutu ruandés, pese a que informada con anterioridad. *Toda la comunidad internacional tiene una inmensa y pesada responsabilidad de una dramática secuencia de negligencia, descuido e incompetencia*

En La Jornada del 20 de mayo del 2000, se informa que el gobierno belga reconoció que de ese país se venden armas —entre otras la poderosa metralleta P-90 capaz de atravesar 45 capas de material antibalístico— al ejército mexicano

los caminos democráticos, con la reducción de la participación de las masas en las elecciones; con golpes militares. Y una más, por el momento, con la elección por parte de, paradójicamente, las masas, de gobiernos que pueden eventualmente cancelar las vías democráticas. Proceso que como ya se dio en el pasado puede instaurar gobiernos que como veíamos en páginas anteriores, subsumirán a la sociedad en el Estado, pues no otras cosas hicieron el fascismo en Italia y el nazismo en Alemania. El totalitarismo en la Unión Soviética, paradójicamente fue producto de una revolución de masas. En éstos regímenes no hay mas que un sólo partido, no hay elecciones, la vida incluso familiar tiene como fin la obediencia al Estado; es obligación para esta cédula de la vida social contribuir al engrandecimiento estatal.

En nuestros países, que van transitando por la democracia, el ciudadano al depositar su voto elige gobiernos que están insertando a las sociedades en la globalización desarrollando políticas económicas que son lesivas a las mayorías. En palabras de Samuel Schmidt, que caracterizan a las administraciones públicas de América Latina, “Los gobiernos en lugar de concentrarse en atender carencias no resueltas en sus sociedades. voltean hacia los intereses oligopólicos y foráneos, que están muy lejos de compartir las preocupaciones y prioridades nacionales”³²⁵. La preocupación de los gobiernos y las administraciones es estar pendientes de las necesidades, para poder satisfacerlas, de los grandes intereses económicos, no importando el origen y la nacionalidad. Las demandas sociales de las mayorías, que habían sido atendidas parcialmente, dentro del Estado contemporáneo, ahora ya como tendencia, está dejando de satisfacerlas cada vez menos. Las prioridades y preocupaciones nacionales, si no son de interés de los oligopolios, deben de dejar de serlo para el Estado.

³²⁵ SCHMIDT *op.cit.* p.22

En la etapa actual, el Estado, al igual que en la época de la Roma Imperial, o en la Edad Media, tienen en cuenta fundamentalmente los intereses económicos de las élites, sólo que a diferencia de las señaladas, en la actualidad tienen el estorbo de la democracia que descansa en la participación política de las masas. Por eso el señalamiento de que hay exceso de democracia, de suyo implica la búsqueda de formas y mecanismos para disminuirla. Si bien la participación actualmente de las mayorías se limita sólo a la emisión del voto, sin que en la práctica se realice el ejercicio del poder político a través del gobierno por el pueblo, como lo presupone Bobbio, aún eso es considerado un riesgo para el sistema.

Por la vía de las elecciones los intereses dominantes se dan cuenta que pueden llegar al control de los aparatos del Estado, gobernantes con programas que de llevarlos a la práctica significarían atender también las carencias y demandas sociales, rompiéndose una tendencia que quita protagonismo real al Estado en su papel de ser representante del capital, aunque formalmente se siga ostentando como, el representante de toda la sociedad.

4. Globalización y Estado Gerente

Es pertinente anotar en este momento lo que el expresidente de Argentina, Raúl Alfonsín, escribió, sobre el papel que se fortalece para el Estado: "De lo que en realidad se trata es de suplantar al Estado, de destruirlo, no como en la utopía para terminar con la alienación, sino para destrabar las cadenas de mando del poder económico...se reclama un Estado gerente, sin fines y consecuentemente sin política, transmisor y ejecutor de las decisiones de

una elite que ni Mosca ni Pareto hubieran imaginado”³²⁶. La reforma del Estado, dentro de la globalización no persigue otro objetivo de que se adecue a las necesidades actuales, tal como lo ve Alfonsín; sin lugar a dudas su testimonio es valiosísimo, pues tuvo el privilegio de ejercer el poder y con ello darse cuenta cabal de los alcances y limitaciones de su investidura. El expresidente argentino en su toma de decisiones se dio cuenta de las presiones de los poderosos intereses económicos y percibió además la brecha que abre la globalización, la cual se ensancha entre los que más tienen y los que han sido permanentemente excluidos, así como de aquellos que sin haberlo estado ahora son arrojados a este estrato por la pérdida de trabajo que trae consigo el elevar la productividad a través de nuevas técnicas y maquinaria cada vez más sofisticada.

El hecho de que se quiera un Estado gerente, ya es un término que encierra el lenguaje que utiliza la administración privada, quien hoy habla que el Estado debe ver a la población como un cliente³²⁷. Las grandes empresas quieren que el gobierno se conduzca cada vez más a su imagen y semejanza. Esto significa que la política pública se privatiza, lo cual es paradójico y un contrasentido, pero que implícitamente reconoce la reducción del protagonismo del Estado. Si se quiere que el Estado no tenga fines y política, con respecto a la mayoría de la población; o, en todo caso esos fines y políticas cada vez deben ser más bien de un empresario estatal, en los cuales fundamentalmente se deben de seguir tomando en cuenta como siempre, los dictados del capital y de aquellos sectores que se pliegan a tal directriz (Iglesia, sindicatos, etc.). Sólo se deben considerar aquellas demandas sociales que pueden traer riesgos si no son atendidas.

³²⁶ DIETERICH *op cit* p. 67

³²⁷ BARZELAY Michael, *Atravesando la burocracia*. México CNCPAP FCE. 1998. P. 49 a 51

No es que el Estado en esa nueva dimensión carezca de políticas y fines, con lo cual mostramos nuestro desacuerdo en ese aspecto con Alfonsín, sino que en este sentido es un objetivo el matizar más aún el juego de fuerzas, entre otras, las que se derivan de la lucha entre el capital y el trabajo, pues se margina más a la segunda y se deja principalmente a la primera como la razón más poderosa en las decisiones que el gobierno toma en nombre del Estado.

La política del Estado será —como siempre pero en otra dimensión de desarrollo— procurar entre aquellos que poseen el control de las empresas y los capitales financieros acuerdos y equilibrios, nunca estables y definitivos. Véase como lo plantea George Soros, el sistema dice, muestra un profundo vicio que persistirá “mientras el capitalismo continúe triunfante, [y este es según él] la búsqueda de dinero [que] anula todas las demás condiciones sociales”. Considera que la unidad básica política y socialmente sigue siendo el ‘estado nación’ pues si bien la economía es global, no ha desarrollado en correspondencia a la sociedad global. Esa búsqueda de dinero puede llevar a la economía global a tambalearse y entonces “es probable que las presiones políticas la destruya”³²⁸. Pero en su trabajo no define de que grupo o grupos vendrán las presiones políticas. Si bien no deja de llamar la atención lo que anota el anterior autor:

La atención preferentemente a la rentabilidad ha conducido a reducciones en el número de empleados y a aumentos en la producción por empleado, al tiempo que los rápidos avances tecnológicos han contribuido a elevar la productividad. La globalización y explotación de fuentes de mano de obra más baratas han mantenido bajos los costes de producción.³²⁹

³²⁸ SOROS *op.cit* p. 134

³²⁹ *Ibid.* p. 161

Soros no dice qué problemas origina esa reducción en el número de empleados, nosotros sí, el desempleo. Pero además consideramos que ese sería uno de los factores de presión política que pueden hacer tambalear al sistema. De acuerdo a esto que escribimos, las presiones vienen de parte de los que no participan en la extraordinaria producción de bienes y servicios que la globalización pone al alcance de la mano de aquellos que tengan capacidad para comprar y desde luego que tenga entonces un empleo.

Señala Soros que el Estado-nación es todavía el elemento que mantiene la cohesión social. Sostiene que en el debate sobre la intervención estatal en la economía, se han señalado algunos resultados negativos, tanto en la toma de decisiones imbuidas por las concepciones keynesianas en las economías capitalistas, como en la planificación central, entendemos en los que fueron los países socialistas. De ahí explica se ha desprendido el siguiente fundamentalismo que considera totalmente ilógico:

La intervención del Estado en la economía ha producido siempre algunos resultados negativos...A partir de esta observación trivial, los fundamentalistas del mercado saltan a una conclusión totalmente ilógica: si la intervención del Estado es defectuosa, los mercados libres deben de ser perfectos. No debe permitirse por tanto que el Estado intervenga en la economía. Apenas es necesario señalar que la lógica de este razonamiento es incorrecta³³⁰.

Mientras el clamor general, previamente amplificado por los medios de comunicación, considera, en casi todo el mundo, que la intervención del Estado en la economía es dañina, esconde que incluso el manejo de la política monetaria es ya de suyo una intervención en la cual resulta

³³⁰ *Ibid.* p. 159

impensable que sea abandonada por los gobiernos, por lo menos en los países más desarrollados. Soros, inteligente y profundamente conocedor considera que tal posición es ilógica.

Anota el anterior que el capitalismo global está en crisis debido a que: “existe un tremendo desequilibrio entre la toma de decisiones individuales tal como se expresa en los mercados y la toma de decisiones colectivas tal como se expresa en la política”³³¹. Haciendo un recuento de las crisis en 1994, y en 1998, en Corea, Indonesia y Tailandia, considera que no propone abolir el capitalismo pues señala que es la mejor de todas las alternativas pero si desea “impedir, en cambio, que el sistema capitalista global se destruya a sí mismo”³³². Entonces su propuesta es la siguiente, como la economía es global, es necesario un sistema que tome decisiones políticas globales —lo que no significa que se pronuncia por crear un Estado global— pero en la medida que hay intereses colectivos globales, los Estados nacionales deben subordinar su soberanía al derecho internacional y a las instituciones internacionales.

Piensa Soros que el único país que puede tomar el liderazgo para tales medidas son los EU. Sin embargo en esta nación hay oposición “a subordinarse a autoridad internacional alguna...En Estados Unidos, la inclinación popular es a ir por su cuenta, pero esto privaría al mundo del liderazgo que tanto necesita. El aislacionismo [acota] sólo podría estar justificado si los fundamentalistas del mercado tuvieran razón y la economía global pudiera sostenerse sin una sociedad global”³³³. Desde luego que esta propuesta es congruente y el sistema económico para evitar crisis catastróficas necesita medidas globales. Hemos dicho que la

³³¹ *Ibid.* p 31

³³² *Ibid.*

³³³ *Ibid*

internacionalización acelerada de la economía generaliza los problemas y que lo razonable son entonces soluciones a ese nivel, pero obviamente dentro de las propuestas de George Soros, las soluciones globales son para el capital y de ninguna manera para la población que es excluida, aspectos que ni por asomo forman parte de las preocupaciones de tal personaje. Soros es congruente indudablemente y propone soluciones para el capital, no podía ser de otra forma y esperar lo contrario sería un error.

Por eso cuando Soros plantea que el sistema requiere estabilidad, no sé esta refiriendo a la política, como es el tema de este capítulo, sino a la económica, lo cual lo lleva a plantear que: “la conservación de la estabilidad debe convertirse en un objetivo de la política pública”³³⁴. La política entonces tiene el objetivo de evitar las crisis económicas. Esta se consigue para Soros con la creación del derecho internacional, la subordinación de las soberanías de todos los Estados nacionales, con la creación de organismos internacionales que consensen decisiones y con el liderazgo de los Estados Unidos. Derecho internacional que como en cualquier nación sucede actualmente lo que va a legitimar son las formas en que se distribuye la riqueza a nivel mundial, privilegiando en primer lugar la parte que le corresponde al capital. Su propuesta lleva a la búsqueda de acuerdos con normas adecuadas, entre los grandes capitales que les permitan sortear las crisis sin grandes quebrantos.

Cuando Soros propone que los Estados nacionales subordinen sus soberanías es necesario aclarar que en la realidad esta propuesta ya sé esta rebasando rápidamente, como lo anotaba Raúl Alfonsín. Tan es así que Alfonsín ya habla, como veíamos, de que el Estado gerente avanza en esa dirección. Los hechos en todo el mundo apuntan en ese sentido.

³³⁴ *Ibid.* p. 91

Bien sabemos que en los propios países, aún en los más poderosos, sus gobiernos son los gestores, como hemos visto, de sus empresas más importantes cuando se trata de negociar contratos importantes. Un ejemplo más de los ya anteriormente anotados nos lo proporciona el mismo Soros: "El presidente de un país de Europa oriental a quien conozco quedó sorprendido cuando en una reunión con el presidente de Francia, Jacques Chirac, éste dedicó la mayor parte del tiempo que duró la entrevista a impulsarle a favorecer a un comprador francés en una venta de privatización"³³⁵. El jefe del Estado en Francia, como gestor sabía lo importante que era para los intereses de su compatriota el que se cerrará ese trato; por eso al igual que todos los mandatarios, no tiene empacho siendo representante de la nación, de hacer las diligencias pertinentes que favorezcan no sólo a ese capitalista sino a todos aquellos inversionistas por los cuales considere necesario interponer sus oficios como gobernante.

En nuestras latitudes las administraciones públicas no son ajenas a estos quehaceres, por ejemplo el gobierno mexicano declaró que defenderá los intereses de Telmex ante los tribunales que sea necesario, pues esta empresa tiene conflictos con la competencia externa.³³⁶

Retomando la experiencia de Raúl Alfonsín en su paso como mandatario y considerando el ejemplo del presidente francés, sostenemos que eso le da un peso extraordinario a las palabras del argentino, pues en ellas no se esconden ni por asomo los verdaderos objetivos que se persiguen en la globalización: la de conseguir Estados-gerentes.

³³⁵ *Ibid* p. 236

³³⁶ GAZCÓN, Felipe. Et. al. *México dispuesto a defender a Telmex ante cualquier organismo* México El Financiero 6/04/00

Diego Achard y Manuel Flores, sostienen que la globalización, esta exigiendo en América Latina “mayores consensos nacionales”³³⁷, esto es, los factores externos empujan para que la nueva realidad sea aceptada por las poblaciones y para que de este modo no haya obstáculos. La preocupación por la gobernabilidad, coinciden los anteriores autores y Lorenzo Meyer, surge en 1973, en los países más desarrollados, donde las elites ante los problemas económicos se muestran pesimistas ante la posibilidad del surgimiento de conflictos que acarreen la pérdida de bienes y mercados. La sobredemanda dice Meyer y las demandas imposibles de satisfacer por parte del Estado (la sobrecarga, dicen Achard y Flores), son un producto del exceso de democracia. Esto es con la participación ciudadana se puede originar que ciertos sectores le soliciten, por esa vía, al sistema político soluciones y recursos que no puede cumplir, por eso se pronunciaban la elites por disminuir la democracia³³⁸.

En 1973, todavía estaban presentes los movimientos que ya fuera por la vía de la democracia o a través de la lucha armada para instaurar el socialismo, tenían como objetivo alcanzar el control del Estado y de sus aparatos. Ese es el caso de Chile, donde justo en ese año se concreta la propuesta de las elites, al ser derribado el gobierno de Salvador Allende, por un golpe de Estado instigado por EU,. Allende había llegado al poder por la vía de las elecciones democráticas. Desde luego que estaba en esos años la disputa ideológica entre capitalismo y socialismo, y la guerra fría tardará todavía casi 20 años para desaparecer. Concertando esfuerzos, las elites de los EU, llevaron a cabo un conjunto de medidas que mostraron la clara interferencia en la soberanía del país andino. Los sectores privilegiados de Chile al igual que los intereses foráneos repudiaban las medidas tomadas por el presidente Allende, cuyo objetivo era favorecer a los trabajadores y a la

³³⁷ ACHARD, *op cit.* p.25

³³⁸ *Ibid.* p 51 y MEYER, Lorenzo *El sistema político y la gobernabilidad mexicana* en la capacidad de gobernar en México. Samuel Schmidt (coord) México Ed. Aguilar p. 71

población que menos tenía. Los estadounidenses y la burguesía chilena se dieron a la tarea de desestabilizar al régimen.

La ingobernabilidad puede también provenir —como fue el caso de los sectores minoritarios chilenos— de los grupos que viven del esfuerzo de los que son más. Volviendo al país andino, en la lucha que se dio por esos años no hubo equilibrio entre las fuerzas que estaban en conflicto pues el poderío norteamericano está comprometido material e ideológicamente con una de ellas. Las fuerzas armadas con el golpe militar de septiembre de 1973, hicieron a un lado los valores democráticos, violando el propio Estado burgués y cancelando por muchos años esas vías. Fue así como una preocupación de las elites no sólo disminuyó la democracia, como era la propuesta de los poderosos grupos en los países desarrollados, sino que de plano la canceló. A nivel de nuestro continente era necesario que no se diera un caso más como el cubano. Había que evitar el contagio, que las fichas del dominó no siguieran cayendo.

Pero en 1973, la globalización no ha adquirido aún la velocidad que tendrá a partir de los 80. Y ahora en el momento actual, otras son las condiciones y las preocupaciones tanto de las elites como de las poblaciones. Ya no hay pronunciamientos tan contundentes que propongan disminuir la participación de los ciudadanos en los procesos políticos. Las poblaciones al igual que antes siguen preocupadas por el empleo, la vivienda, etc., en tanto que los grupos poderosos tienen ahora en la globalización el problema de mantener y acrecentar sus inversiones, de diversificar los mercados o luchar, si no les resulta conveniente contra la apertura. En cuanto al entorno político solo quieren como lo señala Raúl Alfonsín que el gobierno sea un administrador eficaz que desvirtúe su función política, la cual está sin embargo sujeta a la estabilidad económica del sistema.

Ante la problemática que se origina con la globalización y la política neoliberal que la acompaña, la alternativa sigue siendo, para los líderes latinoamericanos reunidos en la Octava Reunión del Foro de Sao Paulo: “poner en práctica las propuestas viables de la izquierda y sacar adelante a los grandes núcleos de la población que han sido severamente golpeados por el capitalismo y su derivado: el neoliberalismo”³³⁹.

Pero en el proceso de acumulación de capital, las minorías privilegiadas han dejado de lado sus preocupaciones sobre cambios que las desplacen. Sin embargo están pendientes del desarrollo que sigue actualmente los movimientos sociales.

Veamos recientemente como dos hechos de movilización y de protesta ocasionan la reflexión y la preocupación de los empresarios. El primero de es la larga huelga de casi un año que se dio en la principal universidad pública del país, que levantó la bandera de la gratuidad de la educación superior. El segundo caso fue la aprehensión por parte de los pobladores de comunidad El Mexe en el Estado de Hidalgo, de un destacamento policiaco que había desalojado violentamente a estudiantes que pedían más recursos para su normal ubicada. Estos hechos dice la nota inquietaron a destacados líderes empresariales quienes “alertaron sobre la existencia de ‘muchos’ focos rojos en el país que pueden provocar estallidos sociales. Preocupados por los recientes acontecimientos en el estado de Hidalgo y en la UNAM , informaron que se han detectado cinco o seis puntos donde hay posibilidades de que ocurran más brotes”. A su vez el presidente de la Confederación de Cámaras Industriales en México, Alejandro Martínez Gallardo, señaló que “Si se repitieran (estos estallidos) de la misma manera en muchos lugares, pues si sería grave, porque el tema podría salirse de

³³⁹ *Ante la crisis del neoliberalismo, la izquierda es la alternativa.* La Fuerza del Sol Semanario del PRD, en el DF. 5/11/99

control". El líder patronal ubica el origen de los problemas en la pobreza "todos estamos conscientes, [dijo] que en México hay un problema social, económico, de pobreza muy grande". Y, con respecto al papel del gobierno fue claro pues "conminó a las autoridades locales y federales para que se abstengan de intervenir en la creación, fomentación (sic), desarrollo y solución de estos problemas"³⁴⁰. Los empresarios consideran que el gobierno mexicano es ineficaz e ineficiente pues él crea los problemas y recurre a soluciones que no sólo enmiendan sus errores sino que los agravan. Por eso le piden que se abstenga de seguir por ese camino.

5. Gobernabilidad y Estado

En nuestros países, se sostiene que no es tanta la sobredemanda sobre el aparato público, sino que es una subdemanda "que apuesta a la democracia para poder crecer"³⁴¹. Nos parece que más bien porque hay sobredemanda ven en la democracia una vía de solución. Observamos en la etapa presente que las poblaciones, como lo dicen Achard y Flores, apuestan a la democracia para poder solucionar los problemas que padecen. Periodos largos en la historia de América Latina, ha habido en los que la participación democrática o ha sido exigua o de plano se ha cancelado. Actualmente, ya sin las ataduras de las dictaduras, en la democracia burguesa o de masas, hay sectores sociales que se mueven para, por ese camino, alcanzar el poder. El ejercicio de la democracia se considera un medio a utilizar para la solución de los problemas sociales inherentes al sistema y agudizados con la globalización.

³⁴⁰ MORA Loyo, Mónica *Focos rojos pueden traducirse en estallidos sociales. Concamín México*, El Financiero. 23/02/00

³⁴¹ ACHARD, *op.cit* p. 30

GONZÁLEZ, Víctor *México ha ganado en democracia y perdido en gobernabilidad IFE México*, El Financiero 23/02/00

Pero cuando se avanza en el terreno de la participación política dentro de la democracia, se pone en peligro la gobernabilidad. Eso llevó en México al Presidente Consejero del Instituto Federal Electoral (IFE) a reconocer que nuestro país “ha ganado en democracia, pero ha perdido gobernabilidad debido a la pluralidad...[ahora] no caben las confusiones ni la sobrecarga de demandas...[pero de ninguna manera la democracia] ofrece soluciones automáticas o prefabricadas a los grandes problemas y conflictos del país”³⁴². Sin embargo no nos dice cuales son los grandes problemas nacionales ni por supuesto cuál es el origen de ellos, pero cuando habla de que no caben la sobrecarga de las demandas pareciera entonces que la población no debe de incurrir en presentar problemas al gobierno que no pueda darles solución.

En tanto que en los países desarrollados no se contempla como un problema el nivel de participación política, cuantitativa y cualitativamente hablando, que cuestiona a sus gobiernos; en nuestros países, donde la democracia estaba ajena o era una caricatura, cuando los caminos reales se le abren, se considera necesaria esa vía para empezar a solucionar la pobreza, el desempleo, etcétera. Los problemas generados por el neoliberalismo —que en el plano de la política económica imponen la reducción del déficit público, la desregulación, la venta de las empresas públicas, la apertura al comercio exterior— causa y efecto de la globalización, orientan a los grupos de intereses dominantes a sugerir “la necesidad de tener gobiernos de mano dura”, que no implican otra cosa más que represión”³⁴³. Ante la imposibilidad de satisfacer las demandas sociales y el que se cuestione la legitimidad e incluso legalidad de los gobiernos, lo cual puede originar la pérdida de control sobre los gobernados, puede

³⁴² GONZÁLEZ, *op cit*

³⁴³ SCHMIDT, . *op cit*. p. 22

aflorar entonces el autoritarismo siempre presente y soterrado de las elites de dentro y de fuera de las naciones.

En esa dinámica el gobierno tiene un papel fundamental, ya Ralph Miliband sostenía que al Estado formalmente se le presta acatamiento, pero que realmente a quien se le obedece es al gobierno. "Un desacatamiento de sus órdenes es un desacato contra el Estado, en cuyo nombre sólo el gobierno puede hablar y de cuyas acciones, en última instancia, tiene que asumir la responsabilidad"³⁴⁴. El Gobierno asume las responsabilidades de evitar la destrucción del Estado, y en caso de que haya protestas y se ponga en riesgo la gobernabilidad, su postura será de negociar para que éstas terminen; pero si no es posible y continúan, ordenará que cesen y si aún así se desacatan sus órdenes, la mano dura, la represión es la salida.

El gobierno a nombre del Estado concreta las tareas a alcanzar, señala las metas y si se hace necesaria la represión para que no peligren sus fines se ponen en juego los mecanismos e instituciones con las que cuenta para llevarla a cabo. Es como decíamos en páginas anteriores el único que legítimamente puede ejercer la violencia.

Por supuesto que el gobierno no asumirá la responsabilidad de los problemas que él origina al buscar la inserción en la globalización aplicando para ello una política económica que es el origen de las protestas. Sin embargo ya algunas personas de Estado, como el presidente de la República Dominicana Leonel Fernández, cuestiona las supuestas ventajas de la globalización, pues dijo que las grandes corporaciones transnacionales van a los países pobres del Caribe "para evadir impuestos en sus países de origen y pagar bajos salarios a la fuerza laboral...la

³⁴⁴ MILIBAND, *op.cit* p. 50

globalización...¿contribuirá a mitigar sus efectos, los altos niveles de pobreza, insalubridad y analfabetismo [o] por el contrario a ensanchar aún más la brecha entre ricos y pobres?”³⁴⁵. Este otro testimonio pone en claro lo que la mayoría de los estadistas ocultan o minimizan: la globalización excluye de sus beneficios a parte de la población y como tendencia tiende a agudizar la brecha entre los que tienen todo y los que viven y mueren con lo indispensable y a veces ni eso.

Sin embargo no es general la visión del Presidente dominicano, pues en América Latina, la mayor parte de los gobernantes ven la globalización como una excelente oportunidad para los pueblos. Ante los movimientos de protesta, en los EU, Canadá y Europa contra el neoliberalismo, recién en el Foro Económico Mundial (WEF), el presidente Ernesto Zedillo, se pronunció en contra de aquellos que están contra la globalización. Advirtió que son los grupos de extrema derecha, de izquierda, ecologistas y sindicatos de los países desarrollados quienes se oponen a ella. A ellos los llamó globalifólicos: “les espetó que sólo con libre comercio hay crecimiento económico, salarios crecientes y protección de la naturaleza...[estos grupos] se están uniendo en torno a un propósito común: salvar a la gente de los países en desarrollo...¡del desarrollo”. Más aún rechazó que “no es válida la pretensión de abrir la OMC a las preocupaciones laborales o ambientalistas de esos grupos...[enfático sostuvo] Me opongo rotundamente a que esos derechos sean invocados para destruir las oportunidades de comercio, y con ello, las posibilidades de mejores empleos para los trabajadores pobres de los países en desarrollo.” También declaró que sentía: “una gran desconfianza de quienes desean que se impongan normas laborales básicas homogéneas a través de medidas burocráticas como condición previa para una mayor liberalización comercial”³⁴⁶.

³⁴⁵ VARGAS, Rosa Elvira “Cuestiona el Presidente dominicano supuestas ventajas de la globalización” *La Jornada* 18/04/99

³⁴⁶ VARGAS, Rosa Elvira, “Fustiga Zedillo a globalifólicos”. México, *La Jornada*. Varela, Rogelio, *defiende Zedillo la globalización en Davos*. México, *El Financiero* 28/01/00

Parcialmente cierto lo que dice el presidente Zedillo, pero su generalización es incorrecta. De que en nuestros países y en todo el mundo hay sectores que se han beneficiado con la globalización no hay ninguna duda, pero como lo hemos asentado reiteradamente hay sectores cada vez más abandonados. Además lo que no dijo el presidente mexicano es que se opone a que se impongan normas laborales homogéneas porque eso significaría que a los trabajadores de países como el nuestro, les tendrían que respetar sus derechos laborales y además elevarles el salario al igual que sus similares y que trabajan en las mismas empresas transnacionales, solo que ubicados en otras latitudes. Eso no puede ser admisible para el Estado pues dejaría de ser nuestro país atractivo para aquellos que invierten sabiendo que los pagos a la mano de obra son muy inferiores a los que tendrían que pagar en sus naciones.

Para el Dr. Ernesto Zedillo, la gobernabilidad pasa por no hacer caso a estas protestas que se originan en los países más desarrollados. Desafortunadamente no ve ni escucha que dentro de nuestro territorio las voces que se levantan son justamente contra el tipo de medidas que se están implantando. No sólo en esos países también hay inconformidad, se olvida el Presidente que incluso hay en nuestro país un levantamiento armado y protestas por los recortes al gasto público social. Incluso consideró recientemente al movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, como un incidente en la historia de nuestro país. El diálogo con el EZLN, dijo es "un asunto muy menor". Más aún asentó: "Cuando utilicé el recurso de la amenaza de la represión —y la verdad me funcionó muy bien— se sentaron (los zapatistas) a negociar, pero al cabo de unos meses se les olvidó y se levantaron de la mesa de negociación"³⁴⁷.

³⁴⁷ VARGAS, Rosa Elvira *El diálogo con el EZLN., 'asunto muy menor', insiste Zedillo* La Jornada 1/01/00

La gobernabilidad no está garantizada en México. La inestabilidad, si bien no está generalizada si da muestras de existir. Ante ese movimiento armado en México, vemos la actitud de un hombre en cuyos hombros descansa, la gobernabilidad. Es nítido que sin ningún reparo habla de que cuando habló de utilizar la violencia, los zapatistas se sentaron en la mesa de las negociaciones. Bastó su declaración, sostiene para que surgiera efecto la intimidación. Consciente está de la fuerza de que dispone para no sólo amenazar, sino hacer efectiva su actitud. Este ejemplo es el común denominador de todos los hombres de Estado, pero, en esta época mucho más que en otras, sopesan los resultados posibles de una utilización sin contemplaciones de los organismos encargados de la represión.

Yehezkel Dror, citado por Macario Schettino, sostiene que actualmente: "las formas disponibles de gobernación no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en constante cambio"³⁴⁸. Recordemos que Kliksberg sostiene que la sociedad mundial está inmersa en la incertidumbre. En tanto que George Soros, luego de señalar las crisis y rupturas del poder del Estado en Europa Oriental, en Africa y en Asia, apunta que: "Un Estado débil puede constituir una amenaza tan grande para la sociedad abierta como un Estado autoritario"³⁴⁹. Incertidumbre e inestabilidad son dos efectos con el mismo origen, la globalización capitalista. Tal como lo plantea Dror, tal proceso rebasa las actuales formas disponibles para gobernar de que disponen los Estados naciones.

No hay una Supraestado que se encargue de la tarea de mantener la inestabilidad económica, y por supuesto la política. Puede entonces pensarse que la solución sería crearlo, lo cual significaría que todos los pueblos del mundo, recordando a Rosseau, se pondrían de acuerdo para

³⁴⁸ SCHETTINO, *op.cit.* p 134-135

³⁴⁹ SOROS, *op cit.* p 103-115

cristalizar una alternativa como esa, problema harto difícil y casi imposible por el momento en las actuales condiciones. Pero es claro que si se llegará a cristalizar, eso no significaría la solución, pues lo único que se tendría es un Supraestado, vigilante y protector del desarrollo del capitalismo a nivel mundial. Todas las soluciones para los problemas sociales que siempre acompañan al proceso de acumulación de capital, ahora dentro de un sistema político global, serían resueltos, con negociaciones que no pusieran por arriba de los intereses particulares a los generales, o lo que es lo mismo. no se permitiría que se tocaran en su esencia las bases en las cuales se sustenta la producción y distribución de la riqueza en todo el mundo. De este modo en el supuesto de que fuera posible la creación de un Supraestado, este al igual que los Estados nacionales actuales deberá tener correspondencia objetiva con la forma en que como hemos dicho, se produce y reparte la riqueza, esto es con el modo de producción. Concepto este último que tuvo importancia en las discusiones que se daban en los ámbitos académicos de los años 60's y 70's. Hoy en general este término ha sido prácticamente relegado.

Por eso cuando Dror, sostiene que las formas no son adecuadas para manejar la gobernabilidad, eso no debe llevarnos a la idea de que si las cambiamos es posible recuperar esa capacidad, eso sería pensar erróneamente, pues de lo que se trata es de cambiar el contenido, la esencia y no solo la forma.

Omar Guerrero escribió: "la clave de la modernización política consiste en la habilidad del Estado para absorber tipos cambiantes de exigencias y organizaciones políticas, no en suprimirlas"³⁵⁰. La habilidad del Estado, sin embargo tiene un límite, pues no suprimiría a aquellas organizaciones

³⁵⁰ GUERRERO,... *El Estado en la op.cit.* 81

políticas que se avengan a negociar sus exigencias y acepten, si es que no se pueden alcanzar todas sus peticiones, las que pueda concederles el poder; en cambio aquellas que sean vistas como un foco que debilite al Estado y puedan generalizar la inestabilidad, esas, dentro de la óptica estatal serían suprimidas.

En plena era de la globalización, nuevamente los esfuerzos de países como Estados Unidos se orientan por imponer a los países de América Latina la aceptación de la intervención de: “Grupos de amigos –formado por los países vecinos o que tienen mayor relación— para gestionar salidas pacíficas y constitucionales a cualquier conflicto que ponga en peligro la continuidad democrática”³⁵¹. Si bien no se vislumbra, como quedó anotado, por lo pronto un Estado global, a nivel de las regiones, como siempre, prosiguen los intentos para que grupos de países se unan y acuerden interferir en los asuntos de otros. Tal pareciera que ya pasó la época de las intervenciones unilaterales y ahora se ensayan formas que involucran a varios países. De ello ya hemos tenido varios ejemplos, entre otros la Guerra del Golfo Pérsico, en la cual bajo la dirección de los Estados Unidos, casi todos los países mas desarrollados, aceptaron la propuesta de este país que incluso los obligaba a enviar tropas y realizar gastos militares. Posteriormente se dio la intervención en Yugoslavia en condiciones muy similares. Todo indica que el mundo ya está maduro para este tipo de acciones. América Latina no puede ser la excepción y por eso se encaminan los esfuerzos para que finalmente se acepte entre los gobiernos, que no entre los pueblos, la creación de grupos de amigos que celosos de la preservación de los valores democráticos tomarían la iniciativa para que en aquellas naciones de este continente en donde pueda haber un quebranto de ellos, sea aceptada la intromisión.

³⁵¹ El Financiero *Busca evitar interrupciones en la democracia de los países de la OEA* México 8/06/99.

Si el Estado no puede absorber las exigencias, la gobernabilidad no está garantizada. En América Latina se quiere, una vez más, legitimar las intervenciones militares externas: la modernización, también en ese aspecto, no está sólo en manos de los Estado nacionales ya los está rebasando. La diferencia sin embargo ahora es que parece que se alejan las intervenciones unilaterales, de un solo país, tan frecuentes en nuestro continente en el siglo pasado y todavía realizadas en la década de los ochenta.

En abundancia no podemos olvidar que acotando la esencia de la modernización en términos reales esta tradicionalmente incluye una variedad de mecanismos, en donde, como bien señala José Luis Reyna: "El Estado, por encima de todo, trata de impedir la movilización política, y, en caso de que se presente, manipularla y controlarla para disminuir los riesgos para el capital privado y sus agentes: las burguesías"³⁵². Obsérvese no se trata de satisfacer las demandas en este caso políticas, sino de manipularlas y controlarlas. Esa es la actitud tradicional que asume el aparato del Estado con las demandas y movilizaciones que buscan vivienda, mejores salarios, etcétera. Y ya que hablamos de asalariados suscribimos lo que anota Miliband, con respecto a las administraciones públicas ante la actitud de protesta en todo el mundo que desemboca en huelgas por parte de los trabajadores: "los gobiernos han desempeñado un papel decisivo en la tarea de hacer fracasar las huelgas frecuentemente mediante la invocación del poder coercitivo del Estado y el uso de la franca violencia"³⁵³. Hoy las manifestaciones de las poblaciones están ya no en contra de las empresas sino oponiéndose a los aspectos esenciales de la globalización y de la política neoliberal no sólo la que se aplica en un país sino en todo el mundo.³⁵⁴

³⁵² REYNA, *op.cit.* p. 95

³⁵³ MILIBAND, R. *El Estado en ..* Op.cit. 79

³⁵⁴ *Marchan Miles contra el desempleo y la globalización en Europa y Asia.* La Jornada 2/05/00

Pero no olvidamos que los trabajadores, no así las organizaciones sociales, han dejado de jugar un papel protagónico en la sociedad mundial actual, ahora el capital, los accionistas, los especuladores son los sujetos de la historia. Tal hecho lo demuestra el que los índices de sindicalización en casi todo el mundo han disminuido ³⁵⁵. México, por supuesto no es la excepción, y así luego de haber tenido, el Congreso del Trabajo y la Confederación de Trabajadores de México, en la década de los 80, 5.5 millones de afiliados, actualmente cuenta con 1.5 millones, advirtiéndose que la tendencia es a seguir disminuyendo la sindicalización³⁵⁶. Actualmente hay sindicatos que antes que estallar una huelga prefieren hacer a un lado no sólo las condiciones laborales ya ganadas, sino incluso negociar parte de la planta laboral, sacrificando así a parte de sus propios compañeros. Su actitud es inteligente, pues saben que lograr mejores salarios y mayores prestaciones en el momento actual es una posición que los llevaría, como siempre a enfrentar al Estado y exponerse lo que quizá para ellos sea más grave el cierre de la empresa y su traslado a otro lugar donde se le garantice estabilidad laboral.

En México, por ejemplo, durante el gobierno del presidente Carlos Salinas, (1988-1994), al igual que casi todos sus antecesores, se violaron incluso los propias normas constitucionales y se utilizó la fuerza pública y el ejército para reprimir a los movimientos laborales. Una revisión de los trabajos de los investigadores Max Ortega, Ana Alicia Solís y Octavio Lóyzaga de la Cueva, nos llevan a la conclusión de que incluso hasta con sus propios trabajadores, el Estado mexicano es incapaz él mismo de respetar las normas laborales. En quien se deposita la vigilancia para que se respeten los preceptos jurídicos es el mismo que las invalida.

³⁵⁵ CALDERÓN, *Algunos aspectos* op.cit

³⁵⁶ GÓMEZ Salgado, Arturo. "Pierden Ct-CTM 50% de su nulitancia en cinco años", México. El Financiero. 6/03/00

Por supuesto el que el Estado sea el depositario legítimo de la violencia — como bien lo señalaba retomando a León Trotsky, Max Weber — lo lleva a también recurrir a este expediente si es que fallan los procedimientos señalados por Reyna. Hoy quizá ya el papel contestario no corresponda principalmente a los obreros, pues en el neoliberalismo el combate tan frontal a sus organizaciones gremiales ha hecho que estas pierdan cada vez más el papel que antaño tenían. Hoy son las organizaciones territoriales, colonias, barrios, favelas, ciudades perdidas donde surgen, o pueden surgir, los movimientos de rechazo a la toma de decisiones gubernamentales y que ponen en juego todo el arsenal de métodos del gobierno para enfrentar los problemas. El papel de la administración pública en la ejecución de esas políticas gubernamentales es fundamental

6. Gobernabilidad, eficiencia y eficacia

Obsérvese que hemos utilizado a lo largo del trabajo principalmente en este capítulo los términos, gobernabilidad e ingobernabilidad, sin embargo no hemos dado una explicación del contenido de ellos. Hemos por cierto dado algunos elementos que permiten ahora ya definir los conceptos señalados. Él apoyarnos en datos reales, pensamos, nos permitirá encerrar los aspectos esenciales del fenómeno. Empezaremos por el término ingobernabilidad.

Nuestra intención de definir el contenido del concepto ingobernabilidad, tiene el objetivo de no solamente tener una concepción teórica con un alto nivel de generalización y abstracción, pues si bien dentro del análisis hemos utilizado para apoyarnos algunos hechos concretos, ésta posteriormente

debe ser confrontada con la realidad; en fuentes directas o indirectas. Ir de la abstracción a la realidad y de esta a la abstracción es un proceso que todo investigador debe respetar. Sin embargo es válido también en ocasiones partir de los hechos y concluir con una generalización, en cuyo caso la investigación postfacto es el camino que se sigue.

Achard y Fuentes señalan que ingobernabilidad:

se concibe como la suma del debilitamiento de la eficacia del gobierno, simultánea al debilitamiento del consenso de los ciudadanos. Sin output de eficiencia en las políticas públicas y un input de legitimidad a la hora de los ajustes económicos, la situación desborda a los actores políticos en una arena que se ha denominado 'democracia embotellada', en que [la] 'demanda es fácil y la respuesta es difícil'³⁵⁷

Desde este ángulo la ingobernabilidad es el resultado de la insatisfacción de las demandas sociales en la calidad y cantidad en que se exige; lo que trae como consecuencia que el gobierno pierda legitimidad ante los ojos de los ciudadanos. B. Guy Peters, anota que las encuestas han venido mostrando que en los países industrializados la confianza de los ciudadanos hacia sus gobiernos se ha venido reduciendo: "Los Estados Unidos no son el único país cuyos ciudadanos se sienten escépticos acerca de su gobierno"³⁵⁸. Las políticas keynesianas³⁵⁹ que hacían más llevadera, sobre todo en tiempos de crisis la situación para las mayorías, son hechas a un lado y la gente resiente y protesta por la falta o disminución de satisfactores públicos.

³⁵⁷ ACHARD, *op.cit.* p.29 (en cursivas y entrecorillado en la obra)

³⁵⁸ GUY PETERS, *op.cit.* p. 163

³⁵⁹ *Ibid* p. 28

La ingobernabilidad es por tanto un proceso de sumas, restas y procesos incrementales. Por el lado de las sumas y restas en sentido algebraico, es el incremento en sentido negativo del debilitamiento de la eficacia del gobierno, por un lado, y por el otro es también la reducción en la aceptación por parte de los ciudadanos de las medidas que toma el gobierno. Para nosotros éste es el principio de la ingobernabilidad, pues ésta puede ir aumentando hasta pasar de esa renuencia a aceptar por parte de la población pasivamente la política estatal, hasta la toma de medidas que en forma activa se den para buscar cambios. La actividad puede ser una amplia gama de movimientos: resistencia pacífica, protestas, manifestaciones, mítines, motines, terrorismo, levantamiento armado, etcétera, procesos sociales de los que hablábamos en la introducción de este trabajo.

Si discurrimos sobre el término ingobernabilidad, nuestro referente entonces es aclarar cuál es el contenido de gobernabilidad y este debe de entenderse como la "capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica"³⁶⁰. Desde luego que las preguntas obvias son: ¿cuáles son esos ajustes?, ¿a quién benefician fundamentalmente?. Las respuestas nos indican que esos ajustes se expresan en los cambios que se han dado en la política económica que benefician en primer lugar al capital como hemos visto en capítulos anteriores. Y desde luego que toca al Estado y sus aparatos, entre ellos el gobierno administrar los ajustes derivados del proceso. Desde el plano económico, se ve como el proceso de globalización impulsa políticas neoliberales cada vez más excluyentes, en lugar de ser incluyente, de vastos sectores de la población, y hace más complejo y difícil el lograr que los ajustes los acepten las mayorías.

³⁶⁰ ACHARD *op cit* p 24

En el caso de América Latina, casi todos los gobiernos aplican como alumnos avanzados las recetas que les imponen tanto la globalización como los organismos encargados de vigilar que las medidas sean adecuadas. Pero es claro que los efectos sociales y políticos son los que provocan que no haya capacidad de respuesta gubernamental, y ésta difícilmente está a la mano, por lo que se cae en un círculo vicioso cuyo resultado es la pérdida de confianza en los aparatos y las administraciones públicas.

Lorenzo Meyer, apoyándose en Dror, señala que:

la gobernabilidad de una sociedad dependen de la capacidad de la maquinaria gubernamental —autoridades políticas y burocracias— para producir y ejecutar las decisiones políticas con que se pretende hacer frente a las demandas y problemas de los gobernados así como de los efectos de los cambios del entorno nacional e internacional. La eficacia gubernamental es, pues, la esencia de la gobernabilidad³⁶¹.

En el tema de la gobernabilidad están involucrados por un lado los políticos y los funcionarios públicos protagónicos, y por el otro los gobernados que si son satisfechas sus demandas, no que sólo se pretenda paliarlas por parte de los primeros, no provocan problemas de gobernabilidad. También tendríamos que matizar otro punto, pues los gobernados no son sólo los que viven de su fuerza de trabajo o de su capacidad intelectual, y que en los procesos actuales tienen que luchar porque sus espacios y goce de bienes y servicios no se reduzcan; también son gobernados los propietarios de las empresas, los inversionistas y en general todo aquel cuyos ingresos son variables —siempre y cuando sea verdaderamente significativa su importancia— y es con este sector que la administración pública en especial sabe bien que las discrepancias no son de carácter estructural; sin embargo

³⁶¹ MEYER, L. *op.cit.* p.75

es necesario volver a señalar que no todos los de ingresos variables gozan de los beneficios de la acción gubernamental en la globalización pues hay sectores cuyos intereses sufren detrimento. Estos matices, expresados líneas arriba, hay que hacer a los señalamientos de Meyer.

Además el término eficacia, utilizado por este último, nos obliga a señalar que algunos autores utilizan indistintamente eficiencia como sinónimo de eficacia. Es el caso de Charles E. Lindblom, quien luego de lo cual define al primero como: "la implantación de un grupo de políticas...que corresponda a mis preferencias personales." También acota que se alcanza la eficacia cuando "el sistema ha dado satisfacción a las preferencias de su electorado de una manera relativamente sistemática, con un mínimo razonable de inconsistencia entre las diversas políticas"³⁶².

A su vez Paul Berman, utiliza el término eficacia y en el estudio de microimplantación propone el siguiente esquema:

Eficacia de la implementación	1) Si p, entonces I (donde una opción política, P conduce a la implementación de un programa particular, I).
Validez técnica	2) Sí I, entonces R (donde el programa implementación, I, conduce a determinados resultados, R) ³⁶³

³⁶² LINDBLOM, Charles. *Democracia y sistema de mercado*. México FCE.CNCPAP UAHEH 1999 p 85

³⁶³BERMAN, Paul. *El Estudio de la macro y micro-implementación* en La Implementación de las Políticas. México. Edit Porrúa.. 1996. p 290

Eficacia de acuerdo a los anteriores es la evaluación que se hace de las políticas que se aplican, donde no debe haber inconsistencias y se alcancen resultados de acuerdo a las necesidades que plantean los demandantes.

A su vez Richard Rose, escribe que la eficacia es la primera preocupación del gobierno.

La eficacia es la primera preocupación del gobierno. El gobierno no es sólo un asunto de buenas intenciones, sino también de realizaciones. La eficacia es particularmente importante para el gran gobierno, porque mientras mayor sea un gobierno mayor será el impacto de sus programas sobre la sociedad, ya sea eficaz o eficaz. Para ser eficaz, un gobierno debe ser capaz de movilizar recursos, asignar estos recursos dentro de su propio complejo de organizaciones y distribuirlos entre otras políticas públicas ³⁶⁴.

Para ser eficaz el gobierno debe entonces sistemáticamente tener capacidad para movilizar y asignar recursos, claro que puede ser que se hagan en forma inadecuada lo que ocasione el rechazo de los individuos que no se ven beneficiados, por eso las medidas tomadas no tendrán aceptación y por lo tanto el consenso ³⁶⁵.

En otra página Rose señala que:

Cuando un gran gobierno sigue creciendo, es probable que afecte de inmediato su eficiencia, no su eficacia. Si el crecimiento organizativo está sujeto a deseconomías de escala, a medida que las organizaciones crecen se requerirán más recursos para

³⁶⁴ ROSE, *op.cit.* p.113

³⁶⁵ *Ibid*

producir el mismo volumen de bienes y servicios públicos. Asimismo, si hay economías de escala, el crecimiento podrá aumentar la eficiencia. De todos modos, el gobierno seguirá siendo eficaz; sólo se alterarán sus costos ³⁶⁶.

A medida que una organización crece, su eficiencia, inversamente tiende a disminuir; sin embargo en la empresa privada dado que ello puede elevar los costos, buscarán economías de escala. En el gobierno no sometido a los problemas de rentabilidad, esa solución puede o no ser contemplada. Pero si los recursos públicos tienden a escasear, como esta sucediendo simplemente se reducen los servicios o de plano se cancelan.

En tanto que la eficacia mide el grado de satisfacción que se consigue en los grupos sociales demandantes, la eficiencia es la utilización de recursos que puede llevar a costos mayores si no se pueden aplicar economías de escala. En este sentido para Rose, la eficacia es entonces el satisfacer las necesidades no importando los costos, política difícil de seguir por las razones que hemos expuesto.

Jorge Ruiz Dueñas, habla de tres tipos de eficacia, la social, la económica y la funcional: "Las dos primeras las referimos a un ámbito externo y se relacionan con el proceso macroeconómico...Por su parte, a la eficacia funcional le damos un ámbito interno y microadministrativo. En este último caso se evalúa tanto la calidad de la gestión como la planeación y la capacidad gerencial"³⁶⁷. Él entiende por eficiencia "como un concepto que

³⁶⁶ *Ibid* p. 114

³⁶⁷ RUIZ Dueñas, Jorge *Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana*, México Edit. Trillas-UAM. 1982 p. 42

permite la medición de resultados vinculados con las metas previstas en función a los <<insumos>> aplicados³⁶⁸.

Con estas observaciones consideramos que eficacia es el grado en que, en este caso las políticas públicas y las gubernamentales, satisfacen las necesidades de los gobernados; en tanto que eficiencia será el nivel en que se alcance esa satisfacción a partir de la utilización de los recursos. La eficacia se mide con respecto al impacto de la organización gubernamental en su medio; la eficiencia es evaluar cuanto y en que medida se utilizaron los recursos, en que grado hubo o no desperdicio. Recordemos que Offe, sostiene que el Estado capitalista no se oriente para ser eficiente, tal como una empresa privada lo hace. Por eso tenemos que invariablemente habrá desperdicio y derroche de recursos. A pesar de ello nosotros nos pronunciamos porque la administración pública sea eficaz y eficiente, esto es que alcance a satisfacer las necesidades de los demandantes sociales, en la calidad y cantidad que se requiere, con mínimos costos y desperdicios.

Si se trata de ver como la administración pública alcanza grados de ineficiencia e ineficacia los ejemplos abundan y a veces ocasionan tragedias. En el caso de los Estados Unidos, donde el desarrollo de la administración pública, tanto en el plano teórico como en la práctica son un paradigma, encontramos ejemplos de inadecuada toma de decisiones. Así Donal F. Kettl, señala que en el caso de la falla del lanzamiento de Challenger, en 1986 —que llevó a la tumba a un grupo de astronautas—, los técnicos habían reiterada y enfáticamente señalado que hacerlo en invierno tendría serios inconvenientes y riesgos por el efecto de las

³⁶⁸ *Ibid* p. 43

temperaturas sobre parte de la estructura metálica. No obstante se desoyeron tales alarmas y se dio la orden de proseguir ³⁶⁹.

En acciones menos complejas, en ese país hay también, al igual que en todo el mundo casos en los cuales hay desperdicio de recursos sin que en ocasiones se pueda encontrar al servidor o servidores públicos que dieron origen a ello. Así hay oficinas y funcionarios que adquieren microscopios que no sirven para los fines que les fueron solicitados; compra de alimentos en zoológicos que resultaron tóxicos y que obligan a la burocracia a realizar otros gastos, que incrementaron lo originalmente destinado, que no se hubieran hecho si hubiera habido eficiencia y eficacia³⁷⁰. Al igual que los Estados Unidos, México no está exento de ineficiencias e ineficacias ³⁷¹.

Si en los ejemplos citados, que no tienen que ver directamente con la producción y distribución de la riqueza, hay ineficiencia e ineficacia, imaginémosnos cuando se trata de programas que tienen relación con problemas derivados de los rasgos estructurales del sistema. La gobernabilidad en un entorno nacional e internacional en el cual los gobiernos ven reducida su capacidad para hacer frente a las demandas, nos lleva a la conclusión de que la eficacia esta disminuyendo y por lo tanto no están jugando un papel importante en el objetivo de mantener la gobernabilidad en parámetros aceptables para el sistema.

³⁶⁹ KETTL, Donald F *En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla* En *La Gestión pública su situación actual*. México Edit. CNCPAP, Universidad Autónoma de Tlaxcala- FCE, 1998. pp. 111-113.

³⁷⁰ BARZELAY, *op.cit* pp. 54-55

³⁷¹ En el caso de la paraestatal Pemex, leemos de un reportaje. *Los retrasos en la modernización de la refinería de Cadereyta, Nuevo León, pueden costar millones de dólares para la paraestatal Petróleos Mexicanos. Esto —según denuncian trabajadores de Pemex— se sumará a obras de baja calidad que presentarán problemas de seguridad y baja productividad. Así se aleja la posibilidad de que México sea autosuficiente en la producción de gasolinas* Román Ruenes, Gerardo *Un año de retraso en el proyecto Cadereyta de Pemex*. Mastosare, La Jornada 19/03/00. Este ejemplo de gestión ineficiente recuerda muchos otros casos en que tanto el sector central como el paraestatal. han dado muestras

Los cambios sobre todo del contexto mundial, reducen la capacidad de maniobra en la toma de decisiones políticas, por tanto la eficacia del gobierno, tiende a reducirse. Y es quizá la búsqueda de un Estado modesto (Estado moderno) como ya vimos la plantea Michel Crozier, la salida para que la sociedad se haga cargo de parte de las funciones que tradicionalmente atendía tal organismo. Por modernización estatal deberá entenderse el que se privatice todo lo público que deje utilidades pero sin que deje de seguir siendo público. Esto sólo es posible cuando aquellos que se avienen a llenar espacios ven la posibilidad de obtener ganancias. La privatización de las funciones públicas, para que sigan siendo públicas se manejan dentro los marcos de la economía y ello nos indica que la política se privatiza parcialmente.

Para Omar Guerrero, gobernabilidad significa capacidad para garantizar el orden y la estabilidad, de tal suerte que el bienestar social sé asegure³⁷². Más aún sostiene: "Un Estado gobernable es aquél que la política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad. La gobernabilidad se puede medir...[a partir de] una burocracia eficiente, partidos organizados y una elevada participación popular en los asuntos públicos"³⁷³. Medir el grado de participación, consenso, etc., se torna entonces un aspecto sumamente complejo, pues de lo cualitativo se pasa a lo cuantitativo, cuya definición parte de preguntas tales como ¿cómo vamos a medir el grado de participación y el de consenso?, ¿un 50% más uno de aquellos que respondan que el gobierno esta satisfaciendo las demandas de las sociedad, indicará consenso?

En el problema de la gobernabilidad y su opuesta, es necesario observar que del lado de los gobernados invariablemente estos surgen como actores

³⁷² Guerrero, Omar *Implementación de políticas* op cit- p 4

³⁷³ *Ibid* p 36

(políticos) estratégicos, sólo cuando llegado a un límite pueden "producir disturbios en el orden público o en el desarrollo económico"³⁷⁴. Si se da la ingobernabilidad significa que se han agotado las vías para atemperar las demandas. Meyer, cita a Athul Kholi, quien señala que los indicadores para, por un vía indirecta, "medir el grado de gobernabilidad de cualquier sociedad son: 1) ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas, 2) efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental y 3) capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto sin recurrir a la violencia."³⁷⁵ Sobre las coaliciones pensamos que no necesariamente tienen que ser políticas, pueden ser sociales con manifestaciones públicas. Una acción efectiva tiene que plantearse en términos de eficacia y por tanto la satisfacción de los usuarios de servicios. Para nosotros el tercer punto es también muy importante, si el sistema cae en la violencia estará resolviendo la ingobernabilidad, con costos políticos y sociales, pero si los que son reprimidos pasan a otra etapa de lucha, no queda resuelto el problema y puede agravarse y complicársele al Estado el mantener la estabilidad³⁷⁶. De este modo si busca, recurriendo a la confrontación física, la salida, más bien lo que se hace es volver quizá irresoluble algo que puede haberse solucionado por la vía de la negociación y el diálogo; negociación y diálogo que tienen límites estructurales. Y en última instancia con la represión que es una salida autoritaria, quien vence es el Estado, encarnado en el gobierno, pero no convencerá de que es legítima la acción que emprendió. Los problemas se posponen y es posible que se den salidas por otras vías.

³⁷⁴ MEYER, *op.cit.* 76

³⁷⁵ *Ibid.*

³⁷⁶ En 1968, el gobierno mexicano resolvió utilizar la fuerza del Ejército para aplastar el movimiento estudiantil. La violencia ocasionó más violencia, pues dio origen a grupos guerrilleros en donde jóvenes brillantes murieron en enfrentamientos con los cuerpos especializados de represión. Poco después el gobierno tuvo que ir abriendo vías de participación política pues la sociedad ya no era la misma que se gobernaba con actitudes despóticas y autoritarias.

Considerando la pregunta que lanza Macario Schettino: ¿Gobernación para qué?, y dada la respuesta que retoma de otros autores, como Dror, en el sentido de lograr un vida más digna y una mayor felicidad para el mayor número de personas, Schettino considera que fijar los parámetros de vida digna y felicidad: “depende fundamentalmente de lo que puede hacerse en la economía”³⁷⁷. Nosotros insistimos, el proceso económico apunta más bien en sentido contrario, no es central la preocupación del Estado por conseguir el bienestar, es más no les interesa a los políticos y a los funcionarios revertir las tendencias, una prueba de ello es que en casi todo el mundo, fueron ellos los que decidieron, en consideración de las demandas de la marcha de la economía, ejecutar la política económica que mejor proporcionará las condiciones para un desenvolvimiento económico sin obstáculos.

Sin embargo la incertidumbre sobre el futuro en el problema de la gobernabilidad esta presente, en palabras de Sergio de la Peña:

Una duda de frente al capitalismo salvaje y las derrotas del trabajo es si las confrontaciones de clases cobrarán mayor importancia. Hasta ahora no ha sido el caso, en parte por la apertura de espacios democráticos y las sucesivas reformas políticas, que aun si limitadas, recortan gradualmente el autoritarismo. Ahora surgen nuevas formas de disputa, concertación y convivencia de fuerzas sociales, que requieren planteamientos acordes con las condiciones actuales para tener éxito en su tarea de enfrentar la explotación y trabajar en la formulación de un proyecto social alternativo, viable, superior al capitalista...pero existe la tentación de las soluciones conservadoras, aisladoras, que pueden comprometer cualquier proyecto actual o futuro³⁷⁸

³⁷⁷ SCHETTINO, *op.cit.* p. 125

³⁷⁸ DE LA PEÑA, Sergio *La refundación de la nación* En La capacidad de gobernar en México *op cit* p 63

Todo proyecto alternativo viable y superior al capitalismo tendría que tocar los rasgos esenciales del sistema en todos los ámbitos, empezando por el económico. Lo social, lo político, lo cultural, etc., tendrían que ser revisados y modificados de acuerdo a esa alternativa que debe ser integral. Consideramos que es el socialismo un proyecto superior al capitalismo, pero para alcanzarlo se requiere la transformación de la humanidad en su *percepción de la vida, de la naturaleza, de las relaciones sociales*. Por el momento pensamos que estas condiciones no se dan, y más bien se marcha en sentido contrario a ellas, pues el egoísmo, la salida individual tal parece que ganan terreno a las acciones solidarias y fraternales.

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos encontrado que actualmente el proceso de globalización de la economía a nivel mundial, es una etapa más en el proceso de acumulación de capital. Básicamente se trata de ir eliminando aceleradamente las fronteras nacionales para el intercambio, entre las distintas economías de bienes, servicios —incluso se dan facilidades de tránsito a personal calificado—, pero sobre todo de capitales.

Este proceso ha llevado a los Estados nacionales a realizar reformas que dentro de la corriente neoliberal, significativamente reducen la participación del gobierno y su administración en la economía.

En caso de América Latina, el Estado para no quedar fuera de las grandes transformaciones que se dan aplica una política económica que abre las puertas de la economía a la inversión foránea —en mayor grado que en otras etapas del desarrollo y crecimiento—, la cual se asocia, compra o compite con la planta productiva. Los gobiernos permiten la entrada de capital especulativo, reducen los aranceles para el ingreso de mercancías foráneas, y con respecto al interior, controlan la inflación, sobre todo por el lado de los salarios evitando, con diversos mecanismos que los trabajadores logren aumentos que vayan más allá del nivel que haga a los países poco atractivos a la inversión local y extranjera.

Además mantienen una política monetaria y crediticia restrictiva, para evitar que el torrente crematístico supere la masa de bienes y servicios, lo que también les permite parcialmente el control de las tasas de interés. Con

respecto a la paridad se mantiene flotante, y en algunos de nuestros países de plano para evitar el descontrol —sin que puedan evitar la inestabilidad financiera debido a la entrada de capital especulativo al que no se atreven a imponerle controles— aceptan la paridad con el dólar, por lo que es al igual que su moneda de uso común.

Si observamos el universo del sector paraestatal, se vende, liquida, transfiere, o fusionan empresas públicas. Sobre todo se entregan a los inversionistas privados en compraventas poco transparentes aquellas entidades que tienen ganancias y se liquida a la mayoría que subsidiaban a los sectores de ingresos fijos.

Con respecto a la deuda externa si revisamos los compromisos por los Estados sobre todo los de nuestra región, se siguen pagando puntualmente sacrificándose recursos con los cuales se puede lograr el crecimiento y el desarrollo. Los gobiernos están comprometidos a atender los intereses de los grandes prestamistas financieros internacionales y posponer la atención a las demandas sociales.

En la globalización, gobiernos como él nuestro se sujetan a los dictados de organismos financieros internacionales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes imponen la política económica y vigilan que los gobiernos y las administraciones cumplan con los programas que les prescriben. En la primera hipótesis que elaboramos anotamos que: *“En la medida en que la globalización se profundiza, en esa misma medida los Estados nacionales pierden autonomía para poder enfrentar los retos que traen consigo los cambios de su propia política económica y social”*. Nos parece que a lo largo de las páginas y con esto último que acabamos de anotar esta sólidamente probada, pues con respecto a la soberanía —

capacidad de tomar decisiones autónomas sin que otro u otros poderes interfieran— con la intromisión de los organismos internacionales citados, tal autonomía es ya mucho más formal que real.

Nuestra siguiente hipótesis quedó anotada así: *“A mayor nivel de los Estados nacionales al actual proceso en que se encuentra la economía mundial, cada vez mayores núcleos de población son excluidos de los beneficios que trae aparejada la globalización.”* Como hemos visto con datos obtenidos si bien de fuentes secundarias como son estudios y notas de periódicos, la globalización es un proceso excluyente pues a medida que los países se integran a ella son arrojados a cada vez mayores núcleos de población a la indigencia. El número de pobres que carecen de los mínimos de subsistencia en todos los países pero sobre todo en aquellos similares a los de América Latina, crece día con día. La fuerza de trabajo que agrupada en las organizaciones sindicales pierde aceleradamente afiliados, prefiere, medida inteligente sin lugar a dudas, preservar las fuentes de empleo aunque conlleve los sacrificios de conquistas anteriormente alcanzadas y de la reducción de la planta laboral.

El Estado, el gobierno y la administración pública, en concordancia con los cambios que soplan en todo el mundo, instrumentan la política económica, social, cultural e ideológica que los separa más todavía de aquella parte de la sociedad que sólo tiene como recursos su fuerza de trabajo física o intelectual. Al no responder ya a las demandas así fuera parcialmente como lo hacía hasta antes de la globalización, ha traído como consecuencia que cada vez más se den procesos de descomposición de las reglas de la convivencia y estabilidad política. Es un hecho que la elevación de los índices de la criminalidad, el narcotráfico, etcétera, son manifestaciones palmarias de esa descomposición social de la que hablamos. Pero sobre todo interesa destacar aquí que mientras la protesta social va en aumento,

la capacidad de gobernabilidad del Estado se reduce. Ante ello las presiones de los capitales para que se mantenga el clima de estabilidad, se enfrentan a la contradicción de que esta sólo es posible si se reduce el porcentaje de ganancia, entre otras vías a través de la elevación de los impuestos. Con mayores ingresos fiscales el gobierno podría contar con mas recursos que le permitan atender las demandas sociales. Pero el capital no tiene ningún interés en una política hacendaria que merme sus ingresos, por ello, se impulsan las políticas públicas, para que el Estado y los sectores marginados abandonen actitudes paternalista activas por el primero y pasivas por los segundos. A la población ahora se le alienta para que contribuya a resolver los problemas cuyo origen es justamente el proceso de acumulación de capital que hace más injusta y desproporcionada la distribución del ingreso.

Nuestra última hipótesis: *“La globalización es una nueva etapa del proceso de acumulación de capital. Entre más se profundiza ésta, inversamente, los Estados nacionales pierden capacidad para mantener la gobernabilidad dentro de los límites necesarios para que la estabilidad política se mantenga”*. De seguir la misma política económica, de acuerdo a lo anotado, justamente se comprueba que no hay en el horizonte ningún viso que permita evitar las tendencias que quebrantan la gobernabilidad. Por ello el Estado acudirá cada vez más a medidas de represión o de corrupción social (dejar que proliferen las actividades ilícitas, como el narcotráfico, la prostitución, etcétera) para no perder el control político, la gobernabilidad y así preservar el sistema.

Sin embargo las poblaciones en todo el mundo, en sus sectores más conscientes, hoy empujan para tener una mayor participación en las políticas públicas y gubernamentales. Rechazan la política neoliberal y la globalización, demandan cambios que les favorezcan y no sólo a sectores

reducidos de la sociedad. Los Estados nacionales abren espacios de participación ciudadana, pero esto no es suficiente, porque lo que está en juego son realmente las bases estructurales en las que se asienta el sistema que hoy como siempre contiene la contradicción económica fundamental: la producción es socializada pero la apropiación de la riqueza es privada. Contradicción que ahora en un contexto globalizado se vuelve más compleja. Las salidas tienen que ser políticas, económicas, sociales y culturales, en el seno de los propios Estados nacionales y a nivel internacional. La globalización globaliza los problemas, por lo tanto las soluciones tienen que ser también globales. Ante ello los gobiernos y sus administraciones públicas no pueden actualmente más que privilegiar el campo de las políticas públicas para que las demandas de los grupos organizados tengan un espacio para resolver junto al gobierno, problemas sectoriales o específicos, pero de ninguna manera aquellos que toquen a la esencia del sistema de producción de la riqueza.

En nuestros países de América Latina los problemas de drenaje, agua potable, salud, etcétera —en los cuales siempre en primer lugar son atendidos los que ya de por sí privilegiados, pues baste ver que en las zonas residenciales sus habitantes son ajenos a carencias en estos rubros por la atención eficaz que las administraciones públicas en sus distintos niveles solícitos siempre dan— sobre todo de las zonas marginadas, obligan a sus habitantes a luchar para arrancarle al Estado, esos y otros servicios. Estos aspectos que pudiera decirse que no tienen que ver con los rasgos estructurales del sistema, en el fondo sí lo son pues el Estado tiene que distraer recursos públicos para apoyar al capital si es necesario, o bien, si no es así se niega a tomar medidas contra él que le permitirían tener mayores recursos para atender, las crecientes demandas.

En abundancia pareciera que dotar de agua potable, pavimentación, vigilancia, etcétera en forma discriminada no tiene, o es muy escasa, relación con el proceso de acumulación de capital, pero si consideramos que quienes viven en zonas residenciales donde no hay carencias de servicios públicos son personajes como altos funcionarios públicos, al servicio del Estado y por lo tanto del sistema, o bien se encuentran los domicilios de miembros del sector empresarial (banqueros, importantes comerciantes e industriales). Fácilmente se comprende porque problemas de esa índole no forman parte de sus preocupaciones. Se percibe que gozan de estas atenciones todos los señalados por el lugar que ocupan, generalmente la cúspide, en la producción o en la política.

Más aún las administraciones públicas inclusive concesionan a la sociedad civil, es decir a aquellos que cuentan con cuantiosos recursos para invertir, servicios públicos —como los arriba señalados, con el pretexto de obtener eficacia y eficiencia— que eran de su exclusiva responsabilidad. Se dejan espacios que o dan ganancias o son susceptibles de ello. Así paradójicamente se privatizan, para que no dejen de serlo, los servicios públicos.

El Estado y su administración marchan en consonancias con la ideología dominante, la política neoliberal y el proceso de acumulación de capital en una etapa de acelerada globalización.

Bibliohemerografía

- ARON, Raymond, *Ensayo sobre las libertades* México Edit. Alianza, 1991
- ACHARD, Diego y Manuel Flores, *Gobernabilidad. un reportaje de América Latina*, México, FCE, 1997
- ANDERSEN, Arthur *La privatización como alternativa. Metodología y experiencias internacionales*. México. Edit. Limusa, 1997
- ARISTÓTELES *La política*. México. Edit. Espasa Calpe. Colección Austral, 1958
- ASPE Armella, Pedro, *El camino de la transformación económica*, México, FCE, 1993
- BARCO, Oscar. *Presentación*, en *El Marxismo y la crisis del Estado*. México. UAP 1977
- BARZELAY, Michael, *Atravesando la burocracia*, México, FCE-CNCPAP, 1998
- BELL, Daniel *Las contradicciones culturales del capitalismo* México. Edit. Alianza, 1989
- BERMAN, Paul, *El estudio de la macro y micro-implementación de las políticas*, México, Edit. Miguel Angel Porrúa, 1996
- BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, FCE, 1994
- BRAVO Ahuja, Víctor, *La empresa pública Industrial en México*, México, Edit. INAP, 1982
- CALDERÓN, Gilberto, *Algunos aspectos de la relación de México-Estados Unidos-Canadá y su impacto en el TLC con México*. México. Revista Gestión y Estrategia. No. 3. UAM. Azcapotzalco 1993
—*Reflexiones sobre el Estado, gobierno y políticas públicas*. Ponencia al Seminario Reforma del Estado, Gobierno y Políticas Públicas. México. UAMazc
- CAMACHO Solís, Manuel *El futuro inmediato*, México, Edit. UNAM-Siglo XXI, 1984
- CANALS, Jordi *La nueva economía global*. España. Edit. Deusto, 1993
- CASON James, y Brooks, D. *Creciente desigualdad, pese al auge de Wall Street* La Jornada 31 de marzo. P. 19. México, 1999

CASTAÑEDA, Roberto, *Los límites del capitalismo en México*. México. Edit. ERA. Revista Trimestral. Abril-junio. Era, 1976

CEPAL *Precios, rentabilidad y eficiencia de la empresa pública*. Boletín Económico para América Latina. Vol. 16. No.1. Primer semestre. Chile, 1971

—*Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado*. Chile. 1992

—*Balance preliminar sobre América Latina*. Chile 1994

CORDERA, Rolando, *Estado y economía. Apuntes para un marco de referencia*. Revista Comercio Exterior. Vol. 29. No. 4, Abril de 1978. México 1978

CÓRDOVA, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno* México. Edit. Grijalbo 1976

CROZIER, Michael. *Cómo reformar al Estado* México. FCE. 1995

—*Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México FCE 1992.

CHALCHOLIADES, Miltiades, *Economía internacional*, México, Edit. McGraw-Hill, 1992

CHÁVEZ de la Lama, Ignacio *¿Por qué conviene a E.U., el subdesarrollo de México*. 24 de noviembre. Suplemento periódico Uno mas Uno. México. 1985

CHOMSKY, Noan, *Democracia y mercados en el nuevo orden mundial* en La Sociedad Mundial. México. Edit. Joaquín Mortiz, 1995

DAHL, Robert A. *Los dilemas del pluralismo democrático*. México. Edit. Alianza, 1991

DE LA PEÑA, Sergio, "La refundación de la nación" *En la capacidad de gobernar en México*, Samuel Schmidt (coord), México, Edit. Aguilar, 1997

DIETERICH, Steffan, *globalización, educación y democracia En la sociedad global*, México, Edit. Joaquín Mortiz, 1995

DORNBUSCH, Rudiger y Fischer, S. *Macroeconomía* México. Edit. McGraw-Hill. 1985

DROR, Yehezkel *Enfrentando el futuro*. México, FCE. 1993

DRUCKER, Peter. *Drucker. Su visión sobre: La administración, la organización basada en la información. La economía. La sociedad*. Colombia. Edit Norma 1996

ENGELS, Federico. *Antidühring*. México. Edit. Cultura Popular, 1980

El Financiero *Posible solución esta semana al conflicto en Petrobrás México*. 23 de mayo 1995.

El Financiero *Busca evitar interrupciones en la democracia de los países de la OEA*, México, 08/06/99

El Financiero *Comienza ¡La guerra comercial! en la industria automotriz el 28 de junio*. México 17 de mayo 1995.

El Financiero *Pide el Frente Patriótico de Ecuador no pagar los servicios*. México 14 de marzo. 1999

El Financiero *Pierde Asia 24 millones de empleos*. 17/03/99. México.

* El Financiero. *Silenciosa extranjerización de empresas mexicanas: Cepal*. . México 22 de marzo 1999. P. 20

El Financiero. *Megafusión estratégica con Renaul Nissan*. México 30 marzo 1999. p.22.

ESTEVEZ, Dolia *BM vital el estado como detonador de la economía*, México, El Financiero, 26/06/97

FLORES, Gerardo. *Banxico aumentó el corto de 180 a 200 millones de pesos diarios*. México. El Financiero 17/05/00

FRIEDMAN, Milton y Rose. *Libertad de elegir* España. Edit. Grijalbo, 1980

GALBRAITH, John Kenneth. *El crac del 29*. España. Edit. Ariel, 1976

GAZCÓN, Felipe y Francisco Ramírez, *Aprieta el parlamento europeo el TLCUE con México*, México El Financiero, 17/03/00

GAZCÓN, Felipe, et. al. *México dispuesto a defender a Telmex ante cualquier organismo*, México El Financiero 0/04/00

—*Silenciosa extranjerización de empresas mexicanas: CEPAL México*. El Financiero. 22/03/99

GLADDEN, E. N. *Una historia de la administración pública* México, FCE. 1989

GODELIER, Mauricio *Racionalidad e irracionalidad en economía* México. Edit. Siglo XXI, 1974

GÓMEZ Salgado, Arturo *Pierde CT-CTM 50% de su militancia en cinco años*, México, El Financiero 06/03/00

- GONZÁLEZ Amador, Roberto, *Privatizaciones por 37 mil millones a cambio de prestamos del FMI*, México La Jornada, 11/03/00
—0.0001% de la población domina la economía 27/05/00
- GONZÁLEZ Lourdes y Felipe Gazcón *Exigen empresas de Estados Unidos elecciones pacíficas para elevar inversiones*, México, El Financiero 15/03/00
- GONZÁLEZ, Roberto Antonio Zuñiga *México cumplió con el exterior pero 2.5 millones quedaron sin empleo*, México, La Jornada, 01/12/95
- GONZÁLEZ, Víctor, *México a ganado en democracia y perdido en gobernabilidad*. IFE, México El Financiero, 23/02/00
- GUERRERO, Omar *El Estado en la era de la modernización*. México. Edit. Plaza y Valdés, 1992
—Implementación de políticas como gobernabilidad. México. Revista IAPEM. No. 26, 1995
- GUEVARA, Niebla, Gilberto *La catástrofe silenciosa* México. Edit. FCE, 1994
- GUY PETERS, B, *La política de la burocracia*, México, FCE.CNCPAP, 1999
- GLADDEN, E. N. *Una historia de la administración pública. Desde los primeros tiempos hasta el siglo XI*. México. Edit. FCE, 1989
- HABERMAS, Jürgen *Teoría de la acción comunitaria*. Argentina, Edit. Taurus, 1989
- HANSEN, D. Royer *La política del desarrollo mexicano*. México. Edit. Siglo XXI, 1974
- HEILBRONER, Robert *Capitalismo en el Siglo XXI*, México, Edit. Nueva Imagen, 1997
- HELLER, Herman. *Teoría del Estado* México. FCE, 1961
- HERKOVITS, Mijaillovich. *Antropología económica*. México. FCE, 1954
- HOBBS, Thomas *Leviatán* México. FCE, 1980
- HUERTA, Arturo. *Riesgos del modelo neoliberal* México. Edit. Diana, 1993
- HUME, David. *Tratado de la Naturaleza Humana*. México. Edit. Porrúa, 1977
- IBARRA Muñoz, David *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, México, FCE-NAFIN, 1994

* — *Transición o crisis México*. Edit. Aguilar, 1996

JAGUARIBE, Helio. *El panorama desde el Cono Sur*. En *América Latina en un Mundo Nuevo*. op.cit. 1996

JARILLO Edgar y Gilma Arroyave *Las políticas de reformas sanitarias y la desaparición del derechohabiente*, revista de políticas públicas y sociedad, México, UAM, 1996

KALECKI, Michael *Estudios sobre la teoría de los ciclos económicos*. España, Edit. Ariel, 1973

KANT, Immanuel *Principios metafísicos de la doctrina del derecho* México. Nuestros Clásicos. UNAM, 1968

KAPLAN, Marcos *Estado y Acumulación*. México. Lecturas sobre Empresa estatal y sistema económico. UAM-A. (sff)

KETTL, Donald *En busca de las claves de la gestión pública, diferentes modos de cortar una cebolla En la gestión Pública su situación actual*, México, FCE-CNCPAP- Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1998

KELSEN, Hans *Teoría General del Estado* México. Editora Nacional 1973

KEYNES, John .Maynard. *Teoría General, de la ocupación, el interés y el dinero* México. FCE, 1971

KOSIK, Karel *Dialéctica de lo concreto*. México Edit. Grijalbo, 1963

KLAVEREN, Alberto Von. *Europa y América Latina en los años noventa*. En *América Latina en un Mundo Nuevo*. (comp) Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton. México. FCE. 1996

KLIKSBERG, Bernardo *El rediseño del Estado*. México. INAP y FCE, 1994

LACLAU, Ernesto *Teorías Marxistas del Estado. debates y perspectivas en Estado y Política en América Latina*. Norbert Lechner et. al. México. FCE, 1981

LASSALLE, Fernando *¿Qué es una constitución?* Bs. As. Argentina. Siglo XX, 1957

LASSWELL, Harold *La orientación hacia las políticas*, en *Antología de Políticas*. (comp.) Luis F. Aguilar. México Edit Miguel Porrúa, 1992

LLANOS, Samaniego *De 80 a 94, sólo 1 de cada 4 mexicanos halló empleo en México*, México, año 12. No. 4063

La Jornada Una refinería más suspende sus labores; ultimátum de Cardoso a Petroleros. México, 23 de mayo 1995

—29 países concentran el 79.5% de la riqueza mundial:BM 18/09/95

—Los pobres bomba de tiempo 29/07/99

—Marchas contra privatizaciones de diversos sectores en Costa Rica 18/03/00

LENIN, Vladimir.Ilich *El Estado y la Revolución*. Moscú. Ediciones en Lenguas Extranjeras1960

—*Sobre el problema de los mercados* España. Edit. Siglo XXI, 1974

—*El desarrollo del capitalismo en Rusia*. Argentina. Ediciones Estudio, 1973

LERNER, Bertha *Democracia política o dictadura de las burocracias*, México, FCE, 1993

LICHTENSZTEJN, Samuel, y Bear, Mónica. *Políticas globales en el capitalismo: el Banco Mundial* México. CIDE, 1986

LINDBLON, Charles *Democracia y sistema de mercado*, México, FCE-CNCPAP-UAEM, 1995

LOCKE, John. *Ensayos sobre el gobierno civil*. México. Edit. Gernika

LOYZAGA, Octavio *El Estado como patrón y árbitro El conflicto de la Ruta 100*. México. UAM, Ediciones de Cultura Popular, 1987

LLANOS Samanigo, Raúl *de 80-94 solo 1 de cada cuatro mexicanos halló empleo*, México, La Jornada, año12 No. 4063

MAQUIAVELO, Nicolás *El Príncipe* México Edit. Porrúa, 1976

MARCUSE, Herbert. *El hombre unidimensional* México. Edit. Joaquín Mortiz, 1973

MARÚM, Elia *Empresa pública e intervencionismo estatal en México*. México. Edit. Universidad de Guadalajara, 1992

MATTICK, Paul. *Marx y Keynes. Los límites de la economía mixta*. México. Edit. Era, 1975

MARX, Carlos. *El Capital*. Argentina. Edit. Cartago, 1973

—*La sociedad, el Estado y la Administración Pública*, revista Administración Pública 1-54, México, Antología INAP, 1983

- MERGIER, Anne Marie, *México le firmó a Europa un "cheque en blanco"*, México, Proceso, No.1220, 19/03/00
- MEYER, Lorenzo *El sistema político y la gobernabilidad mexicana En la capacidad de gobernar en México, op.cit*
- MILIBAND, Ralph *El Estado en la sociedad capitalista México. Siglo XXI*, 1974
- MOLINA, Tania y Daniela Pastrana *El golpe final a la tortilla de los pobres*, México, La Jornada, suplemento *Massiosare*, 19/03/00
- MORA Loyo, Mónica *Focos rojos pueden traducirse en estallidos sociales: CONCAMIN*, México, El Financiero, 23/02/00
- MURDOCK, George *Nuestros contemporáneos primitivos*. México. FCE, 1956
- O'CONNOR James, *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Argentina. Edit. Periferia, 1974
- OFFE, Claus *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, México, Edit. Alianza-CNCA, 1991
- OPALIN, León *Economía internacional México, El Financiero*, 27/06/97
- ORTEGA, Max *Neoliberalismo y lucha sindical 1982-1992*. México. Edit.CENCOS, 1995
- ORTIZ, Guillermo *La reforma financiera y la desincorporación bancaria México*, FCE, 1993
- ORTIZ Moreno, Humberto *Zedillo privilegio a las grandes empresas, asegura la CONCAMIN México, La Jornada* 21/05/00
- OSZLAK, Oscar *Estado y Sociedad: las nuevas fronteras*. En El rediseño del Estado. Com. Bernardo Kliksberg. México. INAP y FCE1994
- PÍZ, Víctor Felipe *Dinero, fondos y valores México, El Financiero* 17/05/00
- POULANTZAS, Micos. *Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno* Argentina. Edit. Cuadernos de Pasado y Presente. No. 48, 1975
- PLUTARCO *Vidas Paralelas*. México UNAM, 1988
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA *Diccionario de la Lengua Española* Madrid, 1925

- REICH, B. Robert (a.) *En el siglo XXI el poder económico no tendrá patria.* El Universal Gráfico. México, 1993
- REICH, B. Robert (b.) *El trabajo de las naciones hacia el capitalismo del siglo XXI* Bs. As. Argentina. Javier Vergara, Editor, 1993
- REYNA, José Luis *Estado y autoritarismo*, Revista Nueva Política, México, vol. 1 No. 2 abril-junio de 1976
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. México. Porrúa, 1971
- ROSE, Richard *El Gran Gobierno, un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México. FCE, 1998
- RUIZ Dueñas, Jorge. *Empresa Pública. Elementos para el examen comparado* México. FCE. SEMIP, 1988
- RUIZ, Dueñas Jorge *La eficiencia productiva y financiera de las empresas públicas de energéticos*. México. Revista DCSyH La empresa pública en México, 1981.
- RUIZ, Dueñas Jorge *Eficacia y eficiencia de la empresa pública en México*, México, Edit, Trillas-UNAM, 1982.
- RUIZ Massieu, José Francisco *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*, México, Edit. INAP, 1980
- SALGADO, Alicia *Secuelas de la crisis, la mayor preocupación de los mexicanos*, México, El Financiero, 16/06/97
- SILVA, Ludovico *Teoría y práctica de la ideología*. México. Nuestro Tiempo, 1974
- SCHETTINO, Macario *La capacidad de gobernar en la economía* en *La capacidad de gobernar en México*, Samuel Schmdit (coord.) México. Edit. Aguilar, 1997
- SCHMIDT, Samuel. *La capacidad de gobernar en México* México. Edit Aguilar, 1997
- SMELSER, Neil J. *Teoría del comportamiento colectivo*. México. FCE, 1995
- SMITH, Adam *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México. FCE, 1997
- SOROS, George *La crisis del capitalismo global*, México, Edit. Plaza Jéans, 1999

- STAVENHAGEN, Rodolfo *Las Clases sociales en las sociedades agrarias*, México, Edit. Siglo XXI, 1999
- TOCQUEVILLE, Alexis *La democracia en América*. México. FCE, 1992
- UVALLE Berrones, Ricardo *El Gobierno en Acción* México. FCE, 1984.
—*Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México. Edit. IAPEM, (s/f)
- VAILLANT, George. *La civilización azteca*. México FCE, 1973
- VALENTI, Giovanna., y Bazúa Fernando.. *Configuración estatal, gestión buropolítica y desarrollo*. En *Reforma del Estado y Políticas Sociales*. México. Edit. UAM. Xochimilco, 1994
- VALENZUELA, Feijó. José *El capitalismo mexicano en los 80* México. Edit. Era, 1986
- Varela, P.G.. *Las política públicas en el desarrollo actual de América Latina*. En *Reforma del Estado y Políticas Sociales*. México. Edit. UAM. Xochimilco. 1994
- VARELA Petito, Gonzálo *defiende Zedillo la globalización en Davos*, México, El Financiero, 28/01/00
- VARGAS, Rosa Elvira *Cuestiona el presidente dominicano supuestas ventajas de la globalización* México, La Jornada, 18/03/99
- VARGAS, Rosa Elvira *Fustiga Zedillo a globalofílicos*, México, La Jornada, 28/01/00
- VARGAS, Rosa Elvira *El diálogo con el EZLN asunto muy menor, insiste Zedillo*, México, La Jornada, 010/01/00
- VILLARREAL, René *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, FCE, 1993
- WEBER, MAX *Economía y sociedad*. México. FCE, 1964
- WILSON, Woodrow. *El Estudio de la Administración Pública*. Revista de Administración Pública 1-54. México. INAP. 1983
- YOURCENAR, Margarita *Memorias de Adriano* México, Edit. Hermes 1984