

CAPÍTULO 1

Némesis de la visión mercantil de Estado

LA NOCIÓN neoliberal de la reforma del Estado, hay que recordarlo, estuvo centrada en la problematización del “tamaño” del Estado mismo. En nuestros días, el tema del “tamaño” del Estado ha dejado de ser el tópico central de estudio y debate.²⁵ Su abordamiento, que hacía coincidentes situaciones que estaban ocurriendo en muchos países, ha dejado de ser concebido un suceso universal. Tal universalidad correspondió a una fase del desarrollo del capitalismo y a una tendencia dominante por enfoques conservadores de la vida social, económica y política.

Tratándose del examen de un Estado nacional concreto, el tratamiento de su “tamaño” debió corresponder a la situación singular en la que se encontró como producto de su pasado mediato e inmediato. Esta situación fue poderosamente marcada por dos componentes: su organización constitucional, que funge como una estructura de relaciones de dominación estable, y la transformación reciente que se acentuó a partir del régimen precedente. La conjugación de ambos componentes derivó en una disyuntiva, dentro de la cual la fuerza de la conservación y la fuerza del cambio en la organización del Estado pugnaron por prevalecer.

De la reforma del Estado al Estado de la reforma

En su origen, la reforma del Estado fue desarrollándose dentro de una atmósfera favorable al cambio, en la medida en que se observaba un agotamiento en la estrategia seguida por los gobiernos en la realización de su misión histórica. El asumir otra misión se observó como un nuevo y poderoso estímulo para su futuro desenvolvimiento. Pero ese ánimo de renovación se exacerbó con un espíritu de expiación, que buscó las causas de la crisis del Estado en el pasado histórico inmediato del propio Estado: entonces, los males que le aquejaron fueron identificados con la corrupción, con la organización estatal corporativa, con el formalismo del trabajo gubernamental y con su

²⁵Omar Guerrero, “Acerca del «tamaño» del Estado mexicano”, Cuadernos de Política y Administración Pública, núm. 33, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, México, mayo-agosto de 1987, pp. 25-40.

“enorme tamaño”. Pero la pugna más virulenta fue encaminada contra el llamado “sector paraestatal”, integrado por un gran conjunto de empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios.

La identidad entre los males del Estado y su magnitud sentó bases en el pensamiento de quienes así lo discernían, principalmente los círculos empresariales privados y los ámbitos financieros de los gobiernos. Esta conceptualización “materializante” del Estado derivó de parámetros meramente contables y numéricos, y el “peso” del Estado fue evaluado con base en estados financieros. Tales apreciaciones no nacieron de investigaciones sobre los problemas del Estado, ni se invocaron las contribuciones de la ciencia política, la sociología y la ciencia de la administración pública.

En contraste al caudal de trabajos que precedió, acompañó y siguió a las reformas administrativas en buena parte del mundo hasta principios de la década de los ochenta, a través de los cuales se diagnosticaron los problemas del Estado, durante la fase de privatización no se realizaron estudios que identificaran los problemas que se pretendieron suprimir. Es más, los pocos trabajos que siguieron al programa de “adelgazamiento” del Estado fueron preparados con posterioridad al inicio de esta medida y curiosamente en ellos se postulan tesis distintas a la magnitud de sus dimensiones.²⁶

Una de las cuestiones más debatidas fue la presunción afirmativa *a priori* del gran “tamaño” del Estado, sin mediación de investigaciones previas.²⁷ Naturalmente, no se puede soslayar que el apresuramiento de esta presunción obedeció a causas tan poderosas, como la presión del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuya condición para el suministro de recursos financieros fue la reducción de la magnitud del Estado.

El fundamento de muchos programas de privatización, sobre todo en los países subdesarrollados, consiste en el *Informe Berg*, un documento preparado para el Banco Mundial por Elliot Berg en 1980, de allí su nombre. Su laboratorio de análisis fue un número de países africanos sudsafricanos, tales como Nigeria, Zaire, Sudán y Senegal, ciertamente un grupo de naciones nada

²⁶En México la Secretaría de la Contraloría General de la Federación preparó tres estudios sobre el problema del “tamaño del Estado”: “El gobierno mexicano: un análisis de sus recursos humanos 1976-1986”, México, septiembre de 1986, Ms 8 ff. “Nota preliminar sobre el tamaño de la administración pública en México”, México, septiembre de 1986, Ms 16 ff más cuadros. Hay que añadir la investigación estadística preparada por la Contraloría y el Instituto Nacional de Administración Pública, titulada *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*, México, 1988.

²⁷En contraste con los fundamentos contables y financieros que sirvieron de asidero de quienes critican el “tamaño del Estado” el Instituto Nacional de Administración Pública dedicó las páginas de la *Revista de Administración Pública* a abordar el tema desde el ángulo administrativo y político. Véase especialmente: José Merino Mañón, “Tamaño y composición de la administración pública mexicana”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 73, México, 1989, pp. 17-31; y Raúl Olmedo, “Tamaño de la administración pública y distribución territorial por ámbitos de gobierno”, *Ibidem*, pp. 33-47.

representativo del total del “tercer mundo”. Igualmente, dicho informe estuvo solamente centrado en instituciones “paraestatales” productivas y sociales.²⁸

Las conclusiones del diagnóstico fueron devastadoras: las empresas públicas eran un desastre que arrastraban enormes deficitarios financieros y constituían una inmensa carga al erario de las naciones africanas, toda vez que las instituciones “paraestatales” no productivas eran una rémora inútil en las administraciones públicas de esos países.

Además de la impericia detectada en los administradores públicos africanos, uno de los motivos encontrados por el *Informe Berg* consistió en el sesgo hacia el bienestar social de las empresas públicas las cuales, del tal modo, operaban sin criterios de rentabilidad.

El remedio propuesto por el Banco Mundial no podía ser más radical: “El banco concluyó que si los objetivos de bienestar fueran una consideración fundamental, tendría más sentido permitir a las empresas operar bajo el principio de buscar utilidades y entonces destinar luego tales beneficios al logro de metas sociales”.²⁹ Esta medicina, empero, solamente abarcaría a un pequeño número de empresas públicas, pues la mayoría debería ser liquidada o puesta dentro de programas de privatización.

Con base en las ideas y propuestas centrales del Informe Berg, es legítimo preguntarse si esos países africanos constituyen una muestra representativa del mundo subdesarrollado, y si justificó los cruentos programas de privatización y el diferimiento de los deberes sociales del Estado.

Por principio debemos recordar que naciones como las mencionadas, a las cuales se pueden sumar muchas más situadas en Asia, se habían independizado apenas dos o tres décadas antes del Informe Berg y que toda su administración pública estaba aún en proceso de maduración, si no es que todavía en su infancia.

En las antiguas colonias, deliberadamente las metrópolis inhibieron el desarrollo de la administración pública: se omitió introducir los principios básicos de la administración pública, tales como la unidad y la descentralización, se hizo de los funcionarios nativos meros ejecutores, y se limitó conscientemente la modernización administrativa.³⁰

Al mismo tiempo, las administraciones coloniales fueron fielmente mímicas de las prácticas administrativas metropolitanas. Pero los objetivos de las administraciones coloniales eran muy restringidos, no tenían responsabilidad

²⁸Don Babai, “The World Bank and IMF: Rolling Back the State or Backing its Role?”, en Raymond Vernon (ed.), *The Promise of Privatization*, en Council on Foreign Relations, Nueva York, 1988, pp. 254-285.

²⁹*Ibidem*, p. 265.

³⁰Ralph Braibanti, “Modernización administrativa”, en Myron Weiner, *Modernización*, Editorial Roble, México, 1969 (1966), pp. 213-231.

ante los grupos políticos ni frente a la opinión pública nativa, pues solamente realizaban funciones de regulación de la población colonial.

Uno de los propósitos metropolitanos más evidentes en su estrategia colonialista fue desligar a ciertas personas de su medio social, incorporándolos al servicio público. Esta medida no se generalizó a todos los servidores públicos nativos que se desempeñaban en la administración pública, sino a una élite local “occidentalizada” cuya formación funcional era prometropolitana. Estos funcionarios, que participaban en la hechura de *policy*, no solamente estaban aislados de la sociedad local, sino también separados dentro del mismo servicio público como totalidad.

Dicho servicio estaba integrado por diferentes razas y sus miembros detentaban un nivel de destreza lingüística superior, por dominar el idioma gubernamental; conocían la tecnología administrativa, percibían salarios altos y disfrutaban de otros beneficios muy generosos. Tal medida sustrajo a estos nativos de su medio social, dejando de formar parte de la organización familiar, el clan o la tribu. Paralelamente, las metrópolis expropiaron cabalmente el sentido de pertenencia social a estos funcionarios, haciéndolos servidores públicos de carrera al servicio de un gobierno extranjero, para lo cual obraba la seguridad en el empleo que se les otorgó.

Esos funcionarios nativos ingresaban al servicio mediante exámenes de competencia, efectuados por comisiones de servicio civil. No obstante, una vez admitidos, el ascenso a puestos superiores era casi imposible. La carrera administrativa era sumamente limitada y era imposible ascender desde empleado hasta directivo superior. El nativo era admitido en el servicio con base en sus logros, pero su futuro estaba definido de antemano y se limitaba a puestos siempre inferiores a los ocupados por los colonizadores.

El propósito del distanciamiento social se consumaba cuando las cualidades del aislamiento y alejamiento generaron la altivez y arrogancia que el público local resintió severamente, luego de la obtención de la independencia.

Otra de las limitaciones de las administraciones coloniales, fue la deliberada concepción establecida por los europeos de que una buena administración era un arte y no una ciencia. Sin embargo, una verdad sabida entre los científicos de la administración pública consiste en que es más sencillo crear que reformar, y que países con sociedades simples son más susceptibles de establecer una buena administración.

Asimismo, la descontextuación colonial con el mundo circundante propició un efecto administrativo de aislamiento y dependencia hacia la metrópoli, que la vacunó contra los cambios dinámicos que ocurrían en las administraciones públicas en Occidente. Tal periodo de cambio dinámico en materia

administrativa ocurrió en otras partes del planeta, precisamente cuando las metrópolis estaban preocupadas por diferir todo movimiento en pro de la independencia.

El problema principal y más urgente al cual se enfrentaron las administraciones públicas poscoloniales inmediatamente después de lograr la independencia, fue el reemplazo de los funcionarios extranjeros o “expatriados” que habían ocupado los puestos más elevados y tenían a su cargo la hechura de *policy*. Se trató de un proceso de “nativización” muy lento por su alta complejidad.

En el momento previo a la independencia, el 53 por ciento de los funcionarios del servicio civil superior de la India (incluyendo lo que posteriormente sería Pakistán) eran ingleses; en Malaya era el 66 por ciento; y en Birmania y Ceilán el 56 por ciento.³¹ El promedio de estos países significaba el 52 por ciento del total. Por consiguiente, el problema más preocupante fue la celeridad de la expatriación de los funcionarios metropolitanos.

Los problemas no se limitaron a lo señalado, se extendieron y se agravaron por motivo del cambio de noción de la vida social excolonial, antaño administrada con servicios públicos básicos, pero ahora gobernada por un Estado responsable de la soberanía, la prosperidad social, el desarrollo económico y la educación masiva.

Los nuevos Estados tuvieron que sustituir cerca de las tres cuartas partes de sus antiguos funcionarios expatriados con sus nacionales, además de que se vieron impelidos a aumentar el número de servidores públicos. Entre 1947 y 1964, el cuadro de funcionarios superiores de la India registró un aumento de cerca de 350 por ciento y Pakistán de aproximadamente 200 por ciento, en tanto que Birmania duplicó el volumen, y Ceilán y Malaya aumentaron las filas de altos funcionarios en un 48 por ciento y un 14 por ciento, respectivamente. La ampliación promedio para estos cinco países, en el rango de los funcionarios superiores, fue de cerca de 200 por ciento.

Las tensiones subsecuentes sobre las administraciones públicas de los Estados poscoloniales fueron extraordinariamente severas, principalmente debido a que los nuevos empleados estaban recibiendo una formación inadecuada en universidades que, a su vez, habían sido desorganizadas por movimientos en pro de la independencia. Funcionarios inexpertos fueron colocados precipitadamente en puestos de responsabilidad, que normalmente se alcanzan en una carrera administrativa cuya longitud cronológica es de diez a veinte años.

Los afanes desnacionalizadores de las metrópolis rindieron frutos todavía por largo tiempo, principalmente produciendo relaciones de desconfianza ha-

³¹ *Ibidem*, p. 221.

cia el servicio civil antiguo por parte de los líderes nacionalistas, porque la consideraban una supervivencia de los servicios públicos coloniales. En algunos casos se llegó a la casi total destrucción de este servicio civil, con las mermas de implementación fácilmente comprensibles, como las señaladas por el Informe Berg.

Las nuevas administraciones públicas tuvieron que lidiar en condiciones diferentes a la época colonial, donde había una acción amortiguadora del gobierno extranjero, y los nuevos funcionarios nativos tuvieron que soportar directamente el embate de las esperanzas del pueblo fundadas en la idea de que la independencia daría solución a los problemas del país. Como lo afirmó un autor, “la totalidad del aparato administrativo crujía bajo la presión que era aún más intensa en Pakistán, Ceilán y Birmania, a causa de la situación política inestable”.³²

Otro de los efectos negativos del peculiar desarrollo de la administración pública de los Estados poscoloniales, es que la tradición europea dejó como herencia el concepto de que el desarrollo es un ejercicio burocrático, porque es a través de la burocracia que se planifica y ejecuta un plan de desarrollo. El concepto colonial de una administración reguladora aún se mantiene vivo en la práctica administrativa.

Pero quizá la herencia más nefasta y arraigada de la administración colonial, sea la pérdida del valor humano como sustrato del desempeño de los gobiernos. A pesar de la transformación de la administración pública poscolonial hasta nuestros días, debido a los problemas narrados, todavía no es posible ejercer una administración eficiente del desarrollo con los métodos de administración diseñados para propósitos que recuerdan a la política metropolitana. Un autor considera que, “de manera general, los funcionarios del Departamento de Forestación piensan que su tarea consiste en proteger a los árboles de las personas”.³³ Recientemente, un estudio realizado en Tanzania confirmó que la administración pública todavía se desempeña en forma muy similar a la del régimen colonial. “Esta tendencia a ver a la gente como «el problema» y a la administración como «la solución» se nutre de la esencia de la burocracia”, explica el autor precitado.

Promover un desarrollo centrado en el pueblo no es la tarea para la cual se crearon las burocracias de los Estados poscoloniales, porque el sistema administrativo fue concebido fundamentalmente como un instrumento para mantener el orden, la recaudación de los impuestos, y la ejecución de otras funcio-

³² *Ibidem*, p. 222.

³³ Matur Hari Mohan, “Desarrollo centrado en la gente”, en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza: un tema impostergable*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 222.

nes gubernamentales mínimas de índole similar, y así se conserva hasta nuestros días.

Las notas anteriores muestran cuán insólito e injustificado es un recuento como el que ofrece el Informe Berg, pues las antiguas metrópolis propiciaron el subdesarrollo administrativo que tan crudamente es cuestionado en él, toda vez que las realidades que entraña nada tienen que ver con otras latitudes del subdesarrollo, como las propias del mundo iberoamericano, para el cual se sugirieron idénticos remedios.

Dentro de una atmósfera más general, un ánimo de expiación se encaminó a culpar de los males de los países subdesarrollados al fantasma del Estado, es decir: su propio y próximo pasado, y en particular, su organización corporativa y su modalidad benefactora. El “adelgazamiento” del Estado comenzó en su punto más frágil: el “sector paraestatal”, el aspecto más quebradizo por la diversidad de las instituciones que lo integraban, por el origen disímulo de sus entidades y por su insolvencia financiera.

Tal como se conceptuó al Estado durante las décadas de los ochenta y noventa, con base en su “tamaño”, hoy en día debe ser replanteado porque se hizo con prejuicio en el sentido más estricto del término: un juicio previo sin elementos de análisis que facilitaran el razonamiento.³⁴

El marco ideológico del replanteamiento de la misión del Estado tuvo su fuente en diversas manifestaciones del pensamiento, aunque su impronta básica fue pragmática. Pero hubo un elemento prominente: el neoliberalismo, que presupone el desplazamiento del papel protagónico del Estado en la economía, que fue asumido por la iniciativa privada;³⁵ que propone la desregulación de las relaciones sociales con el propósito de que el derecho positivo se estreche gradualmente, y que en su lugar, el derecho natural enmarque y estimule la libre competencia entre actores presumiblemente iguales.

Política y mercado

La reforma del Estado, sintetizada como achicamiento del “tamaño del Estado” se realizó en un ambiente de anatemización del papel estatal ante la crisis del capitalismo y de desconfianza como rector de la economía. Las tesis ante-

³⁴ Bernardo Kliksberg ha llamado la atención sobre la ausencia de referentes empíricos e investigaciones científicas sobre el “tamaño” del Estado. En su opinión, los planteamientos de quienes propugnan su “adelgazamiento” se sitúan más en dogmas y mitos, que en el razonamiento científico. *¿Cómo transformar el Estado?: más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989. Por su parte, José Sulbrant, es autor del valioso trabajo titulado: “El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de 11 países”, CLAD, Caracas, 1989, Ms, 44 ff más cuadros.

³⁵ Oscar Ozlak, “La reforma del Estado: un día después”, en Klaus Bodemer (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), Montevideo, 1993, pp. 83-107.

riormente aceptadas sobre la función sustitutiva del Estado con relación al empresario, como reproductor del capital, fueron abandonadas en favor de la idea del mercado como regulador de las condiciones de tal reproducción. Se dijo entonces que había una sobredilatación de los llamados sectores “paraestatales” como un efecto de la participación del Estado en la producción de bienes y el suministro de servicios.

Tales proposiciones, fielmente representadas en el Informe Berg, cuajaron ideológicamente dentro de conceptos provistos por el neoliberalismo, cuyas partes primordiales de su discurso fueron las siguientes:

En primer lugar, el Estado seguía demostrando una incapacidad congénita para resolver los problemas de la reproducción del capital y su papel en la vida económica no debió trascender a su función estimulante de la acumulación primitiva. Por consiguiente, su gobierno debía restringirse a establecer las condiciones básicas para el desenvolvimiento de la vocación y el destino de los productores particulares. La sobreactuación del Estado produjo un conjunto de organismos de la administración pública que estaban caracterizados por la intrusión en la vida privada, que desvirtuaron el papel guardián del gobierno.

En segundo lugar, un sector de la expansión indebida del Estado ocurrió en las materias de salud, seguridad social y protección del trabajo, y en general en el bienestar social, generando la sobresaturación de exigencias provenientes de las clases y grupos beneficiados, y provocando una sensible distorsión en la operación del mercado. Dentro del ámbito del Estado mismo, la extensión de sus deberes produjo una perversión de las finanzas públicas observable en la transferencia de subsidios a las instituciones que suministraban servicios asistenciales, de seguridad social y protección laboral. El déficit presupuestal nacido de la transferencia de recursos a instituciones deficitarias y la sobrecarga de demandas a un abultado organismo administrativo, resultaron en saldos decrecientes de capacidad de gestión y, más dramáticamente, en ingobernabilidad.

En tercer lugar, ante una situación estructural como la narrada, emergió la exigencia de cambios radicales que retornaran al Estado a su “tamaño mínimo”, suprimieran las demandas desde su origen y retrajeran la actividad gubernamental a su papel básico de regulación. Siendo los males del Estado inherentes a su naturaleza como tal, se demandó su degradación y la deflación de las relaciones políticas con el fin de que los individuos se relacionaran directamente a través del mercado. De este modo, las relaciones de comunidad propias de la vida política, tendieron a disiparse y convertirse en relaciones mercantiles; es decir, en vínculos sociales en los cuales la conexión

entre los hombres ocurre por medio de mercancías. De este modo, la “mano invisible del mercado” reajustaría las deficiencias sociales provocadas por la intervención artificial del Estado, donde privaban relaciones naturales.

Finalmente, la desestatización de las relaciones naturales reclamó la reorganización de las tareas productivas y comerciales, que volvieron a sus auténticos propietarios: los individuos, que como usufructuarios del primero y único de los derechos personales: la propiedad, harían más productiva y feliz a la sociedad. El sentimiento de posesión automáticamente haría eficientes a las empresas descuidadas por los burócratas, y si este principio se aplicaba a los asuntos del Estado, muy pronto los servicios públicos incrementarían sus capacidades; pero si estos servicios eran concesionados a empresarios privados, los saldos positivos se elevarían al cien por ciento. En suma: siendo el Estado inherentemente un mal administrador no sólo de la sociedad, sino de una economía que arrebató a los particulares, qué mejor que su gobierno –“un mal necesario”– se redujera a una mínima expresión.

En realidad, el tema del “tamaño del Estado” es tan antiguo como el liberalismo, y ciertamente ha sido motivo de intensa crítica. Tal como se hizo saber desde los años cuarenta, “la limitación del rango de las actividades del Estado ha sido un punto cardinal de la más famosa de todas las teorías capitalistas del Estado, la teoría liberal”.³⁶ Dentro del ideario central del viejo liberalismo, como en el nuevo, el Estado es un concepto que no solamente se considera inalcanzable, sino hasta “indeseado”. Ello obedece a que el Estado “siempre intervino en el proceso económico” de muchos modos, tales como los subsidios, tarifas aduaneras y la reglamentación económica.

Una falacia más acerca del antiestatalismo liberal es la plenitud de su vocación democrática, pues “el Estado limitado del capitalismo puede ser –y ha habido muchos ejemplos en la historia moderna– una dictadura extrema en su propia esfera política”.³⁷

En todo caso, el Estado ha ocupado un lugar secundario en el liberalismo, como ahora es patente en el neoliberalismo, motivo por lo cual se le juzga como necesariamente limitado, aunque la realidad patentiza la extensión de sus actividades y su gradual crecimiento.³⁸ Incluso, tal intervención entraña una ambigüedad, pues en tanto que hay versiones como la del marxismo, que la conceptúa como propiamente capitalista, otras como la liberal y neoliberal, la observan como no capitalista y lesiva al mercado.

³⁶James Burnham, *The Managerial Revolution*, The John Day Company, Nueva York, 1941, pp. 21-22.

³⁷*Ibidem*, p. 23.

³⁸*Ibidem*, pp. 105-107.

Un examen mínimamente juicioso del discurso liberal de ayer y de hoy, muestra claramente las falacias que entraña. El Estado no constituye un ente artificial, salvo en el sentido en que Thomas Hobbes le asignaba en contraposición al significado natural que atribuía a las relaciones sociales semies-tamentales que le tocó vivir. El Estado constituye una institución humana formada por la actividad del hombre como autor y actor de su historia, bajo condiciones que no le es posible modificar y dentro de las cuales realiza su destino. Su injerencia en las relaciones sociales modernas obedece a su bajo grado de sociabilidad, a sus contradicciones y luchas de clase, y a las prepotencias individuales que no puede conjurar. Hobbes invitó a sus paisanos para que se incorporaran a la civilidad horrorizado por la guerra civil de 1640-1660, que representaba para él la peor de las manifestaciones de relaciones naturales, en donde el hombre se había convertido en “el lobo del hombre”. En el Estado moderno las relaciones de dominación constituyen una consecuencia del carácter quimérico de las relaciones naturales, como base de una sociedad irremediabilmente atrapada en sus propias contradicciones.

El Estado es una criatura producida por la modernidad, cuyas relaciones de comunidad constituyen el indicador histórico máximo de su desarrollo. La modernidad ha significado un gran progreso de la humanidad, porque representa evasión de las relaciones naturales que en su versión medieval habían retardado durante un milenio la aparición del Estado. La modernidad política constituye un conjunto de rasgos de la sociedad contemporánea, que se manifiestan por la diferenciación de la política con relación a otras actividades humanas; por el desenvolvimiento de un plan unificado y centralizado con metas específicas; por la intensificación de la actividad de la administración pública y su penetración más honda en todos los ámbitos de la sociedad.³⁹ La diferencia del Estado moderno frente a las asociaciones de dominación que lo precedieron, consiste en su grado de desarrollo político, esto es, en la capacidad para ingresar a un número variado de organizaciones y exigencias políticas producidas por la modernidad política. Esta facultad significa la habilidad del Estado para lidiar con problemas nuevos y variables que se reproducen constantemente, que adquieren modalidades imprevisas y que se generan en la sociedad nacional o en el exterior.

La modernidad política y el Estado se encuentran íntimamente relacionados, pues entre más diferenciado es el segundo, más organizaciones po-

³⁹S.N. Eisenstadt, “Burocracia y desarrollo político”, en Joseph Lampalombara, *Burocracia y desarrollo político*, Paidós, Buenos Aires, 1970, pp. 91-100.

líticas especializadas contiene, y más capacidad tiene para crecer y absorber cambios y nuevas organizaciones y demandas políticas. El signo de modernidad del Estado contemporáneo frente a las organizaciones de dominación precedentes, consiste en su disposición para conseguir un cambio autosustentado, sufragado por sus fuerzas interiores. El desarrollo político del Estado moderno es, en suma, una capacidad adquirida para enfrentarse a problemas para los cuales no existe generalmente una solución constante, según expuso en lúcido aforismo el autor precitado.

El Estado moderno se distingue de otras formas de dominación por su grado de gobierno, que consiste en la proporción de relaciones participativas de poder que puede contener. El Estado ha alcanzado una etapa más progresiva de modernidad política y es políticamente más desarrollado, cuando más personas participan en las relaciones de poder, cuando sus decisiones repercuten en la elección de los dirigentes políticos, y más efectivamente sus demandas se incorporan a los programas de gobierno. Por consiguiente, la sobresaturación de exigencias políticas que sobrecargan los circuitos de la administración pública, no constituyen malformaciones naturales ni enfermedades congénitas del Estado, sino manifestaciones inherentes al nivel de modernidad alcanzado. La sobrecarga de demandas sociales no significa un mal endémico; las deficiencias de la administración pública constituyen deficitarios de capacidad de gestión, no patologías incurables.

La sobrecarga de exigencias políticas ha sido un incentivo para el desarrollo de las capacidades del Estado. La expansión de la salud pública, la seguridad social y la protección al trabajador manual, han sido consideradas hasta nuestros días como el signo más prominente de modernidad política, según se ha podido comprobar en estudios realizados en los países que forman la Unión Europea.⁴⁰ Dentro de esta comunidad, Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido, son los que más gastan en aquellos ramos del bienestar social, que más empleados públicos dedican a ellos y más deberes formales reconocen al respecto. Entre más moderno es un Estado, más bienestar social aporta y tiene mayor capacidad de absorción de demandas sociales. En esos países, el Estado ha demostrado no padecer ningún tipo de enfermedad, sino gozar de plena salud y estar creciendo vigorosamente. Hay que enfatizar que el Reino Unido hoy día es el país que cuenta con ma-

⁴⁰Moses Abramovich y Vera Eliasberg, *The Growth of Public Employment in Great Britain*, Princenton University Press, 1957. F.F. Ridley, *Government and Administration in Western Europe*, Martin Robertson, Londres, 1979. Richard Rose, *Understanding Big Government*, Sage Publications, Londres, 1984. Juan Junquera González, *La función pública en la "Europa de los Doce"*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986.

yor número de servidores públicos en el mundo, a pesar del programa de privatización antaño implementado por el Partido Conservador.

El desarrollo del capitalismo diferencia a la política y la economía, para hacerlas mutuamente funcionales, y dicha diferenciación es una muestra de modernidad. El desenvolvimiento de un Estado vigoroso no medra en detrimento del sector privado y a la inversa. El Reino Unido es el mejor ejemplo. Y hasta puede ocurrir, como en los Estados Unidos, que encontremos más empresas públicas que las que pensamos, y que ciertas instituciones como la Administración de Veteranos y la NASA disfrutaban juntas el presupuesto de la mitad de los departamentos de Estado de la Unión Americana. Está por demás mencionar el cúmulo de empresas privadas que únicamente trabajan para su gobierno fabricando armas para la máquina de guerra más poderosa del mundo, o sustituyéndolo en una diversidad de funciones públicas como verdaderas entidades “paraestatales”.⁴¹

La mutación de relaciones políticas en relaciones mercantiles, que transforma a los ciudadanos en clientes, usuarios y consumidores, tocó de lleno a la empresa pública. Además de la degradación del nivel de comunidad política que se individualiza, la metamorfosis en empresas privadas fue muy complicada, sobre todo porque la forma en que se constituyeron los sectores “paraestatales” obedeció a la dinámica del capitalismo, sea en épocas de bonanza o de postración. Desde el siglo XIX, el Estado moderno ha estado ingresando pasivos provenientes del mercado y fue al mercado donde fueron a parar las empresas públicas, la causa primordial de buena parte del ensanchamiento de la participación económica estatal.

Países como Alemania, Italia, Francia y el Reino Unido, son modelos de incorporación de empresas privadas por las más diversas vías. Italia creó su paradigmática “paraestatalidad” por efecto de una catástrofe financiera que le heredó el fascismo, una crisis profunda e insalvable por la economía privada; en tanto que en Francia ocurrió bajo el fomento financiero previsto para más de 500 empresas mixtas –privadas y gubernamentales– en una etapa de expansión económica. El Reino Unido, por su parte, procedió por vía de nacionalizaciones industriales durante la posguerra. En suma, la estatización de firmas privadas es una necesidad, ya sea para expandir la reproducción de capital en fases de progresión, ya lo sea cuando existan problemas en el mercado, su *locus* natural, debido a las estrecheces de capital, la insuficiencia

⁴¹ El sistema de contratación es el principal afluente de la “paraestatalidad” estadounidense en el sentido más estricto del término, pues comprende un cúmulo de firmas privadas que cumplen tareas públicas, incluso de elevada jerarquía, en sustitución de la administración pública. Theodore Lowi y Alan Stone (eds.), *Nationalizing Government: Public Policies in America*, Sage Publications, Beverly Hills/Londres, 1978. A.M. Agapos, *Government-Industry and Defense: Economics and Administration*, The University Alabama Press, 1975.

de crecimiento o reconversión, o las crisis generales o parciales. El Estado cumple la función de equilibrador de las deficiencias del mercado absorbiendo compañías privadas de desecho.

La aptitud del Estado para fungir como rescatador de empresas –además de la creación de otras tantas con fines económicos, o bien instituciones sociales o culturales–, constituye una parte de su habilidad para lidiar con éxito los cambios producidos en su interior y conseguir un crecimiento político autosustentado, a pesar de la aparición constante de contingencias provenientes del mercado. En todo caso, se trata de su capacidad financiera para destinar colosales recursos técnicos y organizativos para salvar a la sociedad de sus contradicciones. Sin embargo, la privatización significó no sólo una pérdida de comunidad política, sino incentivar a una escisión mayor de los intereses de clase en la sociedad. La privatización de servicios públicos también mermó las garantías constitucionales que protegían al ciudadano de los actos de la administración pública, no de la administración privada, ante la cual no se presentan como ciudadanos sino como clientes, usuarios y consumidores, más si aledaño a la privatización se produce un proceso de desregulación indiscriminada del derecho positivo.

Cuando la privatización fue selectiva, la magnitud del mercado de capitales pudo tener suficiente amplitud para ingresar a empresas grandes y productivas. Pero cuando obedeció a programas en gran escala la situación fue diferente, porque una burguesía local difícilmente puede contar con suficiente capital para adquirir una docena de empresas mayores. Tal es el caso del Reino Unido, que bajo el programa de privatización del gobierno conservador provocó una sangría superior a la capacidad de capital de la iniciativa privada, en tanto que los ingresos al gobierno por la venta parcial de sólo cuatro empresas se discierne que fueron idénticas al presupuesto anual destinado a las islas Malvinas.⁴² Por si esto fuera poco, hay que agregar que las enajenaciones de estas compañías de Estado han sido justamente eso: enajenaciones, porque han significado una pérdida de patrimonio nacional a bajo precio. En el mercado, la venta de estas empresas frecuentemente se hizo disociando el valor y el precio, porque el primero es difícil de estimar en una época de inflación y recesión, y porque el objeto de la transacción fue propiedad pública sujeta a riesgos crecientes que se transforman en mayores demandas de seguridad para los compradores. Por más que una privatización se enmascara en criterios técnicos, está preñada de causas y consecuencias

⁴²David Steel y David Heald, "Privatización de la empresa pública. Trayectoria del gobierno conservador británico 1979-1983", en Horacio Boneo (ed.), *Privatización: del dicho al hecho*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1985, pp. 293-333.

políticas. Invariablemente una privatización será motivo de contienda política; más aún, todo un programa de enajenaciones.⁴³

Los países relativamente modernos sufrieron la degradación de sus progresos sociales. La modernidad es una obra humana progresiva o regresiva. Puede ser limitada o postergada, pero también completamente obstruida cuando es atacada en su origen, a saber: en las demandas sociales que brotan del desarrollo político. La degradación del bienestar social, sea de la seguridad social o de la protección del trabajador, constituyeron un freno a la modernidad.

La privatización en gran escala también constituyó una pública declaración de insolvencia política y un umbral de ingobernabilidad, debido a la pérdida de consenso y comunidad política. Entre los diversos deberes del Estado, los más antiguos han sido los relativos a la mera regulación. Los Estados más modernos del orbe se han distinguido por una intervención económica racionalmente implementada; por su participación económica en el bienestar social, particularmente la seguridad social; y por su preocupación inexcusable por la educación pública. Tal es cuando menos la lección que nos han dejado los países que forman la Unión Europea, cuando están transitando exitosamente a la posmodernidad caracterizada por una organización supraestatal.

Investigaciones apegadas a los criterios de las ciencias sociales probaron que la “magnitud” observable en un Estado específico, obedece al grado de intensidad de su actividad, a la idiosincrasia y tradición de su pueblo, a la historia vivida y a sus relaciones con el resto de los estados; a que los problemas que le atañen son distintos a los de otros estados, aunque estén relacionados o sean consecuencia de esa relación; y a que no se puede aplicar tabla rasa para todos los estados, ni medirse con varas idénticas. Se ha destacado que el “tamaño” del Estado constituyó una cuestión trivial ante problemas de verdadera envergadura nacional, como la deuda externa, la merma de las soberanías nacionales y la pauperización de los pueblos de los países subdesarrollados.

Cuando el Estado se sitúa dentro de las disciplinas sociales que lo estudian, las confusiones conceptuales se disipan y encontramos que los críticos de su “magnitud” se refieren al número de sus servidores, a las cantidades dedicadas a subsidios a las clases depauperadas y a las erogaciones para el bienestar social. Tasadas en cuadernos de debe y haber, estas cuentas dan

⁴³Horacio Boneo, “Privatización: ideología y praxis”, John Coburn y Lawrence Wortzel, “Los problemas de la empresa pública. ¿Privatización es la solución?”, pp 61-84. Ambos artículos aparecieron en la antología: Horacio Boneo (ed.), *Privatización: del dicho al hecho*, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires, 1985, pp. 21-60.

números “rojos” que dañan la perfección simétrica del presupuesto, al tiempo que encuentran al Estado en lugares donde no debe estar.

La visualización contable y presupuestaria del Estado es extraordinariamente esquemática, además de un notable reduccionismo. Sólo observándolo a través de libros de cuenta y razón se puede explicar por qué se concibe como “grande”, “obeso” o “pesado”. Es de tal modo porque se halla descontextuado, desnaturalizado y simplificado, y confundido con sus servidores, con sus erogaciones o con sus campos de actividad.

No debemos extrañarnos que Bernardo Kliksberg, al igual que otros autores, detecte el despliegue de dogmas y mitos cuando se critica la “magnitud” del Estado. En realidad, el Estado es mucho más complejo de lo que se piensa: el caudal casi infinito de libros escritos sobre política no ha tenido más propósito que revelar los secretos que entraña esa enigmática institución humana. Tal desentrañamiento de las arcanas del Estado prosigue. La literatura política no se agotará y seguramente no requeriremos de libros de cuenta y razón para entender al Estado. En todo caso, el Estado merece mejores métodos de análisis que los utilizados por quienes critican su “tamaño”.

Ingobernabilidad disfuncional

Dentro de la visión mercantil del Estado, el “adelgazamiento” administrativo se conceptuó como una solución a la ingobernabilidad manifiesta en el Estado como ente benefactor, debido a la sobrecarga de las demandas sociales. Sin embargo, aunque los procesos de desincorporación de empresas públicas pudieran haber estado basados en necesidades financieras justificadas o inexcusables, no debieron ser concebidos como una abdicación de gobernabilidad que incidió negativamente en el bienestar social y dañó las libertades ciudadanas, estimulando los conflictos sociales. También fue preocupante la desregulación exagerada que disminuyó las conquistas sociales y creó un ámbito de competencia donde triunfaron los poderosos, como en *Behemoth*.⁴⁴

Homo Homini Lupus: el hombre lobo del hombre

Hobbes afirmaba que antes del advenimiento del Estado-*Leviathan*, el hombre era un depredador del hombre. Tal como lo explicó un politólogo, su libro “*Behemoth*, o Parlamento Largo, que estudia la guerra civil inglesa del siglo XVII,

⁴⁴ Tomás Hobbes, *Behemoth*, William Molesworth (ed.), Londres, sin año (¿1661?).

pinta un no-Estado, un caos, una situación anómica, de desorden y de anarquía" (...) "pretendía Hobbes que *Behemoth* (...) fuera la imagen de un no-Estado, una situación que se caracteriza por la falta de derecho".⁴⁵

El filósofo político inglés visualizó la gobernabilidad como un punto situado entre el poder y la libertad, que estaba personificada por *Leviathan*. En contraste con su libro *Behemoth*, la obra *Leviathan* trata del Estado como una entidad que otorga asilo a la vida y garantía de los disfrutes que produce la existencia asociada, que es la fuente de la gobernabilidad. La evasión desde *Behemoth* significó la extinción del estado de guerra, donde "existe continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve".⁴⁶ El incentivo primigenio que estimula el establecimiento del Estado es el miedo a la muerte violenta y la necesidad de protección, pues "el fin del Estado es, particularmente, la seguridad".

Antes de la aparición de esos tratados, Hobbes había escrito un libro titulado *De Cive (Del ciudadano)*, un decálogo de civilidad en el que se exaltó el resguardo y asilo provistos por la vida asociada ante la precariedad de la vida natural. Esta última estaba basada en la guerra de todos contra todos como dictado de la naturaleza, en tanto que el Estado constituye un producto de la voluntad de los asociados con base en la razón. La fuerza no es un sustento suficiente del Estado si no se introduce la razón. Él creyó que "todos los reyes pertenecen al género de los animales de presa (...) el hombre es un dios para el hombre, pero también el hombre es un lobo para el hombre (...) no es la razón sino la grandeza y a menudo este mismo carácter de lobo que los hombres se reprochan recíprocamente".⁴⁷

No es el hombre solamente un animal político ni es la naturaleza la fuente del Estado; es la utilidad de la vida en común lo que suprime el "derecho de todos a todo", que es lo mismo que no disfrutar ningún derecho como algo inherente a la vida natural. La erección del Estado no es otra cosa que la ubicación de la obediencia en el marco de la razón, donde prepondera el sentimiento de asociación sobre el impulso de disociación. Sólo un Estado pleno puede, a decir de Hobbes, producir un gobierno pleno.

Behemoth ha sido nuevamente personificado por la ingobernabilidad que brota de la sustitución de las relaciones políticas, por relaciones mercantiles.

⁴⁵Franz Neumann, *Behemoth: pensamiento y acción en el nacional socialismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943, pp. 11 y 507.

⁴⁶Thomas Hobbes, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980 (1651), pp. 103 y 137.

⁴⁷Thomas Hobbes, *Del ciudadano*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1966 (1641). pp. 43-52, 63 y 117-123.

En las décadas de los ochenta y noventa, el Estado abdicó de muchos deberes sociales y abrió un ancho cauce al desarrollo de poderes no estatales, principalmente radicados en sectores dominantes de la vida económica.

La ingobernabilidad como disfunción

La ingobernabilidad concebida como un efecto del “tamaño” del Estado, no sentó bases en la falta de asilo cívico de la vida asociada, sino en problemas de disfuncionalidad lesiva a la economía.

Un gobierno puede ser enjuiciado como deficiente si el objeto que le da vida no es alcanzado, o si sus rendimientos decrecen ante los imperativos públicos que tiene encomendados. Las causas de las deficiencias pueden ser de la más diversa índole, y oscilan de la propensión al congresismo por imperfección de la división de poderes, inclinando el predominio hacia el Legislativo, hasta la decadencia del Estado en su conjunto. Comprende también los procesos de deterioro gubernamental que derivan en sucesos dramáticos, tales como las guerras civiles o las dictaduras.

Sin embargo, con base en las condiciones generales de cambio acelerado que sufrieron las sociedades contemporáneas, dentro de una óptica conservadora, recientemente fue observada una crisis de ingobernabilidad. Tal ingobernabilidad fue planteada como inviabilidad de los gobiernos para alcanzar su objeto, pero únicamente desde el punto de vista del papel del Estado ante sus deberes modernos. Es decir, el problema fue discernido a partir de las responsabilidades más recientes del Estado, principalmente las relativas al bienestar social, tales como la salud, educación y trabajo, así como las referentes al grado de civilidad alcanzado por la ciudadanía, tales como la ampliación del sufragio y exigencia de democratización. Las condiciones de ingobernabilidad examinadas se restringieron a deberes públicos que se juzgaron prescindibles y trasladables hacia otras opciones de satisfacción, cuya naturaleza no es pública, como el mercado. Al mismo tiempo, el análisis aplicado tendió a ceñirse a un método funcionalista, es decir, aproximaciones que restringen a la ingobernabilidad a desajustes o inadaptaciones disfuncionales de los regímenes políticos.

El término ingobernabilidad se identificó de tal modo, con la incapacidad de gobierno para responder a las demandas de bienestar, pero la noción se movió hacia esquemas conservadores y sugirió la aparición de enfermedades incurables y males congénitos del Estado.⁴⁸ La ingobernabilidad fue con-

⁴⁸ Norberto Bobbio, “Gobernabilidad”, en *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 1981, pp. 192-199.

cebida de un modo particular, estricto y coyuntural, no como un fenómeno general, toda vez que su configuración epistemológica tuvo su fundamento en la idea de disfunción de un sistema cuyas partes se desadaptan. Las funciones son las consecuencias observadas que favorecen la adaptación o ajuste de un sistema dado; las disfunciones, en contraste, son las consecuencias observadas que aminoran la adaptación o ajuste del sistema.⁴⁹

Existen tres versiones disfuncionales de la ingobernabilidad: la primera la visualiza como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad son identificadas como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción.

El segundo enfoque la observa como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el aumento incesante del gasto público; esto es, la estrechez financiera es disfuncional al sistema. Su base es el abandono de la vocación del Estado como fisco, en el sentido de que su objeto es desarrollar las bases económicas de la tributación.

Finalmente, la ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del gobierno y la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos. Constituye una vicisitud de enlace entre insumos y productos del sistema político derivada en la crisis de salida como crisis de racionalidad, y de la crisis de entrada como crisis de legitimidad. La primera crisis se manifiesta en la insolvencia de la administración pública para instrumentar el control de la economía, la segunda consiste en la incapacidad para estimular un nivel adecuado de lealtad al gobierno. Existe, en suma, una relación disfuncional entre la economía y la administración pública.

Sobrecarga de demandas

Uno de los insumos más poderosos en las transformaciones internas en el Estado moderno, es el crecimiento de la participación de la ciudadanía en los negocios públicos, y por ende, la extensión y multiplicación de sus demandas de bienes y servicios. Debido al concepto del sufragio como divisa política y nutriente de la “inflación” de civilidad, los gobiernos absorben tales demandas y las sacian con una ampliación de satisfactores públicos cuyos saldos son, por un lado, la espiral económica inflacionaria, y por el otro, paradójicamente, la insatisfacción de las demandas ciudadanas. Esta sobrecarga

⁴⁹Robert Merton, *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 61.

de demandas es definida como una relación asimétrica entre el crecimiento del producto nacional, y el costo de los servicios públicos y las demandas salariales. Una de las consecuencias negativas es la penuria de implementabilidad del gobierno, es decir, su ineptitud para alcanzar los objetivos propuestos y responder positivamente a los compromisos con los ciudadanos.

Otra consecuencia perceptible es la pérdida de consenso de la ciudadanía, cuyo rédito consiste en la merma de disposición a la obediencia, principalmente cuando las *policies* del gobierno fluyen contra sus intereses. Ambos saldos están relacionados, pues la conservación del consenso bajo pérdida de eficiencia administrativa deriva irremediabilmente en la improductividad, y posteriormente en la disminución del consenso y la ruptura de la legitimidad. En conclusión: la calidad del desempeño del gobierno está definida por su potencial de desarrollar efectividad y consenso por medio de los servicios públicos.

Los remedios propuestos para disipar la ingobernabilidad por sobrecarga de demandas fueron especialmente aconsejados por el neoliberalismo y revisieron la fórmula de una reducción drástica de la actividad del gobierno y la depresión de las expectativas de servicios de la ciudadanía, particularmente del papel del Estado como rescatador en situaciones difíciles. A pesar de los programas antiinflacionarios, el tercer remedio consistió en la sugerencia de ingresar más recursos para los gobiernos. Finalmente, los teóricos de la sobrecarga esbozaron apenas una última solución, consistente en reorganizar de fondo al Estado mediante la simplificación de sus instituciones para disminuir la complejidad que estorba su desempeño eficaz.

El argumento central de la tesis de la sobrecarga consistió en la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas provenientes de un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de la ciudadanía y las organizaciones políticas, tales como los partidos, grupos de presión y medios de comunicación.⁵⁰ El resultado fue una sobrecarga de exigencias ante las cuales los gobiernos no tuvieron capacidad de respuesta positiva. Frente a esta sobrecarga de exigencias continuas y crecientes, las obligaciones y deberes públicos se incrementaron, en tanto que sus capacidades de respuesta declinaron irrefrenadamente. De la inacción estatal brotó la inconformidad y la frustración de sectores sociales marginados e insatisfechos, cuyas demandas el gobierno no pudo satisfacer. El efecto sucedáneo fue que se incrementó gradualmente el nivel de ingobernabilidad.

⁵⁰ Claus Offe, "Ingobernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras", en *Revista Mexicana de Sociología*, número especial, 1981, pp. 1847-1865.

Para sustraer al Estado de una crisis de gobierno, otro remedio neoliberal aconsejó la desviación de las reivindicaciones sociales que rebasaran los límites de respuesta positiva, hacia las relaciones de mercado. Se esperaba que el nivel de gobernabilidad aumentara gracias a la privatización de sectores económicos y sociales a cargo del Estado, *despublificándose* una variedad de servicios.⁵¹ Este procedimiento fue más redituable cuando se extendió a los nichos en los cuales descansaban las actividades económicas estratégicas del Estado, extinguiéndose sus monopolios económicos y ampliándose los marcos del mercado.

El desvío de las exigencias sociales se extendió hacia los deberes de bienestar del Estado, reformándose el régimen de seguridad social en el cual se fundaban los programas de salud y protección de amplios sectores de la sociedad, así como otros más referentes al trabajo, la asistencia social, la vivienda y otros similares. Mediante este drástico método, las demandas sociales fueron sofocadas antes de nacer y se consiguió un decremento sustancial de insumos deflacionarios de las reivindicaciones que generan la sobrecarga. Empero, este método de alta drasticidad provocó un pernicioso efecto de desmodernización:

La única forma en que un sistema moderno puede obstruir por completo la modernización en lugar de limitarla o postergarla, es cambiando las condiciones sociales básicas que motivan el surgimiento de las exigencias. Esta obstrucción puede tener un éxito temporal en los sistemas que están justamente en los umbrales de la modernización, pero no en los sistemas modernos más autocráticos.⁵²

Más allá, dado el caso que emergieran demandas que no fueron sofocadas de ese modo, o desviadas hacia las relaciones mercantiles, fueron encauzadas hacia filtros de la administración pública que las evaluaban como posibles insumos accesibles al gobierno. En suma: aquellas exigencias que evadieran tales medidas, simplemente se situaban fuera del marco de la racionalidad gubernamental y se desecharon.

El déficit fiscal

De acuerdo con la versión de la ingobernabilidad como un producto negativo del deficitario fiscal, el Estado, para garantizar su propia reproducción, debe ceñirse a funciones primordiales y particularmente limitarse a garanti-

⁵¹ El término *despublificación* lo utiliza Ramón Martín Mateo en su obra titulada *Liberalización de la economía: más Estado, menos administración*, Editorial Trivium, Madrid, 1988.

⁵² Eisenstadt, *op. cit.*, p. 100.

zar la acumulación de capital y preservar la legitimidad. La clave de estas funciones es el potencial del gobierno para garantizar las condiciones generales de la acumulación, evitando que el provecho de unas clases en perjuicio de otras disminuya la tasa de legitimidad. El gobierno no puede ignorar que tales funciones son los insumos de su vida, porque los excedentes de la economía son la fuente de sus ingresos.

Esta interpretación confundió la crisis fiscal del Estado y la crisis del Estado como *fisco*. Esta última consiste en una contracción drástica de las actividades económicas de la iniciativa privada, y como derivación, un agotamiento de las fuentes tributarias. La versión de la crisis fiscal del Estado se sustentó en la tesis de la peculiaridad de tal crisis, como propia de la época actual. En realidad, la crisis fiscal es una condición permanente de la hacienda pública de los Estados modernos desde dos siglos atrás, porque con frecuencia la proporción entre ingresos y egresos es asimétrica. Desde este ángulo, la teoría de la crisis fiscal del Estado es una derivación actual del vetusto *arbitrismo*, una solución práctica ideada en España para la deplorable situación de la economía en el siglo xvii.⁵³ Los arbitristas se encargaron de hacerlo notar a través de una multitud de trabajos, dedicados a destacar el deprimente estado de la Real Hacienda. Pero sus observaciones se limitaron al problema de los ingresos, de modo que las extrapolaciones a otros problemas fueron circunscritas a la materia fiscal, tal como lo hace este enfoque de la ingobernabilidad.

Recientemente se ha iniciado la elaboración de una teoría general de la decadencia económica de los imperios de la antigüedad, cuyas explicaciones tienen buena parte de sus bases en problemas fiscales.⁵⁴ Restringir a la crisis fiscal como inherente al Estado moderno en la actualidad carece de fundamento, tal como lo muestra una nutrida cauda de trabajos redactados entre los siglos xvi y xviii, cuyo objeto fue explicar el declive del Imperio otomano por efecto del agotamiento de las fuentes tributarias. Los *Kanun Nama* –Tratados de Cánones de Gobierno– desfilaron durante esta época para analizar la crisis fiscal, que fue hundiendo al imperio.

Es más preciso referirnos a la crisis del *fisco*, es decir, del Estado como titular de la hacienda pública, que a la crisis fiscal del Estado en el sentido de referente peculiar de la ingobernabilidad del Estado moderno en la actualidad. Además, la reconcepción del Estado fiscal como un Estado interventor, reforzaría a las instituciones gubernamentales y ofrecería una opción de

⁵³ Manuel Colmeiro, un destacado científico social que estuvo activo en el siglo xix, enderezó feroz crítica contra los arbitristas, de los que dice lo siguiente: "los arbitristas o proyectistas, unas veces significaban hacendistas y otros inventores de trazas y quimeras para socorrer al rey con daño del reino", *Biblioteca de los Economistas Españoles de los siglos xvi, xvii y xviii*, Escuela Nacional de Economía/UNAM, México, sin año pp. 38-42.

⁵⁴ C.M. Cipolla (comp.), *La decadencia económica de los imperios*, Alianza Editorial, Madrid, 1970.

ingresos financieros por vías no fiscales producidas por las empresas públicas o por la obtención de derechos para la explotación del patrimonio público, entre otras más.

Insuficiencia de racionalidad

La idea de la insuficiencia de racionalidad se basó en la teoría de la expansión del papel del Estado y el crecimiento de su intervención en la economía, pero puso el acento en el cambio de relaciones entre los valores y las estructuras, el ámbito de la participación, las preferencias y las expectativas políticas. Sin embargo, trascendió estas premisas bajo el proyecto de una teoría general de la crisis del capitalismo tardío. El centro de su esquema fue un principio organizador, cuyo primer aspecto es la consolidación de un dominio no-político de clase y el segundo la acción orientada en el mercado hacia el interés, más que hacia el valor. Este principio de organización se fundamentó en la contradicción entre el deber del Estado para preservar a la propiedad privada y la justificación de sus funciones sociales.

La propensión a satisfacer estas últimas, fundamentales para la integración social, redundó en una crisis del sistema social en su conjunto. La crisis se manifestó en cuatro tendencias: la incapacidad del sistema económico para crear en la medida necesaria, los valores consumibles suficientes; la inhabilidad del sistema administrativo para generar en la medida necesaria, opciones racionales; la imposibilidad del sistema de legitimación para generar en la medida necesaria, motivaciones generalizadas; la inviabilidad del sistema sociocultural para generar en la medida necesaria, un estímulo para la acción.⁵⁵

La ingobernabilidad como un efecto de la crisis del capitalismo tardío, fue conceptualizada como un deficitario sensible del rendimiento de la administración pública. El sistema político se alimenta con el insumo de lealtad de masas, generando un producto de decisiones administrativas emanadas de la autoridad. La crisis de insumo se manifiesta como crisis de legitimidad, en tanto que la crisis de producto se expresa como crisis de racionalidad. Esta última externa la incompatibilidad y el incumplimiento de gobierno, que exige el sistema económico. En la medida en que esta crisis progresa, la desorganización de la administración pública y su decreciente capacidad de servicio se convierten en ingredientes de la crisis de legitimidad. La crisis de racionalidad es una consecuencia de la crisis económica, por efecto del desplazamiento de las relaciones económicas hacia la administración pública. La ingobernabili-

⁵⁵ Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975, pp. 49-116.

dad manifiesta en el déficit de racionalidad administrativa no es inherente a la administración pública, sino un insumo procedente del sistema económico y la expresión de su incapacidad para ofrecerle productos necesarios de gobierno.

La crisis de racionalidad expresa el sustrato de contradicciones en que yace la economía en el capitalismo tardío, que al mismo tiempo que representa la necesidad de la socialización, conserva el imperativo de la propiedad privada. La ingobernabilidad reproduce la impotencia del Estado para responder a imperativos, que no está en aptitud de cumplir. Situado entre Caribdis y Escila, el Estado debe representar el papel de capitalista genérico y al mismo tiempo garantizar la competencia de los capitalistas individuales que no pueden abandonar la libertad de inversión. El Estado en actividad, es decir, la administración pública, se desenvuelve dentro de la paradoja de un movimiento oscilatorio entre la expectativa de esta actividad y la renuncia a implementarla.

Este planteamiento concibe al gobierno como sobredeterminado por la economía, y así ocurre en efecto, pero soslaya su carácter conductor del capitalismo como conjunto. Como cualquier modo de producción, las contradicciones del capitalismo son inherentes a su modo de vida. La escisión entre vida pública y vida privada es inconjurable, pero se puede superar mediante la fórmula propuesta por Lorenz von Stein hace más de un siglo: la individualidad sólo se puede desarrollar hasta el máximo, en la medida en que se fortalezcan las relaciones sociales de comunidad.⁵⁶ Toca al Estado preservar y desenvolver estas relaciones de comunidad, garantizando compromisos comunes por medio de su voluntad (Constitución) y ejercitándolos mediante su actividad (administración). Las contradicciones no se eliminan, se trascienden, toda vez que el papel del gobierno no se restringe a ingresar racionalidad a la economía, pues debe velar por el conjunto "sistémico", y por lo tanto, reclama autonomía. La política tiene un amplio margen de autonomía frente a la economía, con base en los determinantes económicos.

Norberto Bobbio consideró que independientemente de la fuente de estímulo de las interpretaciones de la sobrecarga, la crisis fiscal y la crisis de racionalidad, todas responden al hecho común de que los sistemas políticos modernos están influidos por la expansión de la política, la participación ciudadana y la intervención del Estado. Aunque el grado de esta expansión no tiene paralelo en la historia, algunas de sus características no son nuevas. Mu-

⁵⁶ Lorenz von Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981 (1850), p. 30.

chos de los problemas suscitados en la historia política de los países, tales como las guerras civiles, golpes de Estado y revoluciones, tienen sus causas en crisis fiscales, en la carencia de legitimidad y la insolvencia de la administración pública. El pensador político italiano subraya lo siguiente: “queremos pues rechazar la pretensión, propia de quien no posee una memoria histórica suficientemente amplia, de hacer resaltar con exceso las peculiaridades de la época actual”.⁵⁷ Son otras las características que explican a la ingobernabilidad hoy en día, entre ellas los cambios en el interior del Estado y en las relaciones entre los estados. Además, es evidente que los sistemas políticos actuales son más difíciles de gobernar, que los que los precedieron.

Los conceptos de ingobernabilidad por sobrecarga, por crisis fiscal y por crisis de racionalidad, corresponden más a lo que el estructural-funcionalismo ha definido como una “disfunción”. La sobrecarga de exigencias, más que un problema general de gobierno, consiste en un desajuste entre los insumos de demanda y los productos de decisión y acción; es decir, en un deficitario de implementabilidad. La crisis fiscal, de manera similar, representa una desproporción entre el monto del producto o salida (gasto público) y la cuantía del ingreso o entrada (impuestos); esto es: consiste en un problema “homeostático” de desequilibrio entre los arbitrios y el gasto, que provoca una tendencia al desorden hacendario. La crisis de racionalidad, finalmente, corresponde a un déficit de articulación entre un subsistema (economía) y otro (administración pública), que desajusta la integridad del sistema en su conjunto.

La sobrecarga de demandas sociales, el deficitario fiscal y la crisis de racionalidad, son problemas cuya índole debe buscarse en la actividad política y administración pública; son problemas *de* gobierno en particular, no problemas *del* gobierno en general, cuya causa se puede atribuir a deficitarios de implementabilidad. El mismo hecho puede tener implicaciones funcionales y disfuncionales, debiéndose valorar el saldo líquido del agregado de consecuencias, especialmente en el uso del análisis funcional para orientar la hechura de *policy*. En este sentido, estas tres modalidades de ingobernabilidad consisten en incompatibilidades entre los ingredientes funcionales y los elementos disfuncionales, cuyo remanente es la ineffectividad funcional del gobierno que no es capaz de responder a las demandas ciudadanas, ni para generar recursos fiscales suficientes, ni tampoco ofrecer insumos de gestión a la economía.

⁵⁷ Bobbio, *op. cit.*, p. 193.

La ingobernabilidad como problema central que refleja una merma de gobierno, es mucho más grave y mortífera que las expectativas disfuncionales aquí analizadas. Tal como lo trataremos más adelante, suele significar la pérdida de seguridad interior y poner en tela de juicio el objeto del Estado como garante del asilo cívico de la sociedad.

La exprivatización del Estado

En su célebre *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Juan Jacobo Rousseau recordaba lo siguiente: “el primero que, habiendo cercado un terreno, descubrió la manera de decir: *esto me pertenece*, y halló gentes bastante sencillas para creerle, fue el verdadero fundador de la sociedad civil. ¿Qué de crímenes, de guerras, de asesinatos, de miserias y de horrores no le hubiese ahorrado al género humano el que, arrancando las estacas o llenando las zanjas, hubiese gritado a sus semejantes: «guardaos de escuchar a este impostor; estáis perdidos si olvidáis que los frutos pertenecen a todos y que la tierra no es de nadie»”.⁵⁸

Mutatis mutandis, y en la proporción debida, cuántos sinsabores hubieran ahorrado a sus pueblos muchos gobiernos de los países subdesarrollados, si no hubieran seguido el canto de las sirenas entonado por los voceros del neoliberalismo privatizador, pues como lo cuenta Don Babai, las demandas de enajenación de empresas públicas fue drásticamente exigida a los países africanos, mas no a los iberoamericanos. Empero, estos últimos no quisieron ser menos que las naciones de África y sus programas de privatización no fueron menos extensos, a pesar de que, “si el historial del Banco [Mundial] es un indicador confiable, la habilidad de las instituciones internacionales para impulsar la privatización se incrementó directamente con el de desesperación del prestatario”.⁵⁹

Concepto de privatización

Las décadas pasadas fueron proclamadas por muchos entusiastas como la era de la privatización. Por doquier se emprendió la reducción de la actividad del Estado de cara a la sociedad civil. Y fue de este modo, merced a la atmósfera mundial en la que se movió el proceso de retracción de la administración pública. La extensión de esta atmósfera fue tal, que dentro de la administra-

⁵⁸Juan Jacobo Rousseau, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Porrúa, México, 1979, p. 129.

⁵⁹Babai, *op. cit.*, p. 269.

ción pública misma se crearon comisiones de privatización y aun ministros delegados de privatización, como en el gobierno de Quebec, en Canadá. No hubo país que no estuviera privatizando, ni país que no aspirara a hacerlo en el futuro porque parecía pensar que así adquiriría prestigio. Había y hay aún, expertos sobre el tema que disertaron como conferenciantes y articulistas, así como otros más cuyas habilidades se centraron en la consultoría de la privatización.

En el Reino Unido, el negocio de privatizar fue tan bueno que se establecieron bancos dedicados a este propósito, y en tanto el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial encabezaron universalmente la cruzada privatizadora, la Escuela de Chicago proveyó el bagaje intelectual monetarista. Una tendencia académica más, la “opción pública” (*public choice*), facilitó su caudal individualista para reforzar los marcos ideológicos de la privatización, junto con un rejuvenecido romanticismo antiburocrático proveniente desde la Escuela de Viena.

Anexo a un torbellino de tal dimensión, las teorías de la intervención del Estado se tornaron en caducas y desfasadas, y sus doctrinarios fueron acusados como emisarios de un pasado ominoso, como representantes del barroco económico. Disciplinas tales como la economía neoclásica y las finanzas suministraron un nuevo diccionario lexicológico integrado por categorías tales como: *privatización*, *despubblicación*, *redimensionamiento*, *liberalización*, *desreglamentación*, *desregulación*, *desincorporación*, *desestatización*, *desintervención*, *desnacionalización*, como las más usuales.

La privatización es muy antigua, pero la palabra se remonta a 1978, cuando Peter Druker la empleó como *reprivatización* por primera vez en su libro *La edad de la discontinuidad* (*The Age of Discontinuity*). Luego Robert Poolo la convirtió en *privatización*.⁶⁰

Un autor advirtió sobre la escasa elegancia del término “privatización”, así como su lamentable imprecisión, optando por concebirla como “reclutar energías privadas para el mejor funcionamiento de tareas que, en cierto sentido, seguirían siendo públicas”.⁶¹

Empero, quizá la mejor representación del sentido extremo que ha significado ese fenómeno, la esgrime uno de los operadores de la *reaganomía* estadounidense, E.S. Savas, que “más papista que el Papa”, hizo uso de bienes públicos para realizar su libro privado, aquí referido, motivo de su postrer despido del cargo.⁶²

⁶⁰E.S. Savas, *Privatización: la clave para un gobierno mejor*, Ediciones Gernika, México, 1989, p. 30.

⁶¹John Donahue, *La decisión de privatizar*, Paidós, Buenos Aires, 1991 (1989), p. 22.

⁶²*Ibidem*, p. 19.

Bajo esa óptica, privatización, en su principio primigenio vital, entraña la renuncia a gobernar: "La privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes."⁶³

El proceso de privatización arranca bajo la modalidad de la privatización silenciosa o pasiva de los deberes gubernamentales, que tuvo dos manifestaciones: la primera fue la depuración directa y consistió en el debilitamiento paulatino de los servicios y organismos de la administración pública, toda vez que se reflejó en la reducción de sus mercados. Después se extendió a la transferencia de segmentos de sus tareas, la desinversión, el congelamiento de personal y el incremento de ahorros. Y culminó con el sometimiento del sector de la administración pública bajo amenaza de privatización, a una competencia desigual ante la cual terminó por sucumbir debido al debilitamiento organizativo y funcional al que fue sometido.⁶⁴ La segunda manifestación consistió en la transición gradual, es decir, la transferencia de tareas al sector privado junto con el personal y los recursos de la dependencia pública. Una vez que el gobierno debilitó a la administración pública, utilizó dos formas preferentes de privatización: la independencia corporativa -transferencia de empresas públicas al sector privado- y la contratación -delegación en firmas privadas de deberes públicos-. El primer caso consistió en una renuncia completa de deberes públicos, el segundo en el co-régimen con particulares, pues esos deberes siguieron en manos del gobierno y los servicios proveídos por las finanzas nacionales. También se privatizó por medio de la dimisión, que estribó en una especie de concesión a los particulares para la administración de espacios públicos, por ejemplo, parques y campos deportivos. Otra fórmula implementada fue el abandono o cesación de una actividad del gobierno, para dejar manos libres a la iniciativa de los particulares.

Todas estas modalidades de privatización, pueden resumirse en una categoría concesionista, por la cual el gobierno dejó campos de acción a los particulares acotando su externación activa. Se trata sencillamente de la exoprivatización del Estado, pues consiste en el proceso por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada. La exoprivatización fue la primera etapa estratégica del neoliberalismo, que se juzgó como ventajosa en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto.

⁶³Savas, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁴A. Walravens, "La privatización: formas y alternativas", en *Empresa Pública*, vol. 2, núm. 1, México, 1986, pp. 79-83.

La idea de exoprivatización es más nítida si consideramos el papel de los enajenadores del patrimonio público, a través de la reemergente categoría de manejo público (*public management*). Hacia el principio de la década de los noventa, se juzgaba que el manejo público debería ser diseñado para implementar el proceso de privatización. Por consiguiente, “manejadores públicos sofisticados esperarían incrementar la productividad considerando alternativas de privatización, en el contexto de sus circunstancias cotidianas de jurisdicción”.⁶⁵

La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos, por la idea, metodología y técnica del espíritu empresarial privado. En contraste con la exoprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el “nuevo” manejo público (*new public management*). En tanto la exoprivatización afecta al *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo*.

El fenómeno privatizador produjo un gran caudal bibliográfico, y en las revistas aparecieron cotidianamente artículos sobre el tema, incluso aquellas como la *Public Administration* del Reino Unido y la *Public Administration Review* de los Estados Unidos, países donde la exoprivatización dejó hondas huellas. Sin embargo, la ciencia de la administración no fue una receptora natural de estos temas, porque su tradición estatalista ha desarrollado otros campos del conocimiento y el ejercicio práctico, principalmente los referentes a los ámbitos de expansión de la actividad del Estado bajo intervención directa o mediante el fomento de las tareas de los particulares.

Planetización exoprivatizadora

Un promotor del fenómeno profetizó lo siguiente: “La privatización es una revolución silenciosa que está recorriendo al mundo. Más de 50 países participan en este proceso –ya sea vendiendo empresas estatales, desregulando los sectores agrícola o industrial, o contratando por fuera servicios gubernamentales– a una velocidad y amplitud de transformación global que han sido casi pasmosas.”⁶⁶ La expansión de esta “revolución” con efectos universa-

⁶⁵ Timothy Barnekov y Jeffrey Raffel, “Public Management of Privatization”, en *Public Productivity and Management*, vol. 14, núm. 2, EE.UU., 1990, p. 152.

⁶⁶ Randall Fitzgerald, “La revolución de las privatizaciones”, en *Perspectivas Económicas*, México, 1989/2, p. 35.

les abarcó los más diversos países, las más contrastantes ideologías, y las más disímiles graduaciones del desarrollo y la modernización. Exoprivatizaron por igual el Reino Unido y la antigua Unión Soviética, una enajenando la propiedad pública, otra autorizando el ejercicio de las profesiones y los oficios liberales.

Tal fue el entusiasmo por la exoprivatización, que la inventiva de sus promotores produjo 22 métodos por los cuales los gobiernos desestimularon su participación económica. Entre otros, deben ser mencionados la venta o cesión de empresas públicas, contratación de servicios, cargos a cuenta de los usuarios, venta de viviendas y supresión de monopolios para franquear el paso a la competencia de mercado. En muchos casos, la privatización fue más ágil cuando en lugar de asistencia externa, simplemente los países optaron por atraer a la inversión extranjera directa, toda vez que aquellos otros países que escogieron la vía de contratación de empresas privadas nacionales dieron pie a la formación de monopolios privados. El líder mundial de las exoprivatizaciones fue el Reino Unido, cuyo sector de empresas nacionalizadas formado por los gobiernos por casi 60 años fue desmantelado, y 600,000 de sus trabajadores transferidos a sus nuevos patrones particulares.

Fue tan exitosa esta política thatcheriana, que hasta los obreros la usufructuaron por medio del “capitalismo popular” ideado por la primera ministra, que comprendió no sólo la adquisición de empresas completas (destaca el Consorcio Nacional de Fletes, una empresa de transportación por la cual cada trabajador aportó 500 dólares); sino la participación en otras más y la adquisición de viviendas que tenían por arriendo. La enajenación de la Británica de Telecomunicaciones posibilitó que el 96 por ciento de sus empleados adquirieran acciones, pero éstas fueron seguramente mucho menos que las compradas por grandes capitalistas, que por cierto no menudeaban, pues se requirió la participación del capital japonés. El “capitalismo popular” fue uno de los temas más publicitados a favor de la exoprivatización y no es extraño que se difundiera con grandes encabezados, que el gobierno británico dejó de ser el más grande casateniente del país, pues de cada tres domicilios uno era de su propiedad. Rápidamente se puso en marcha un programa que facilitó la transferencia a sus arrendatarios, incluyéndose jugosos descuentos que llegaban al 60 por ciento.

El negocio de la exoprivatización fue tan bonancible, que la venta de la Británica de Telecomunicaciones fue la más grande operación hecha en la historia del país, y no obstante que era la sexta de tamaño en el mundo y que sólo se enajenó poco más de la mitad de sus acciones. Pero esto fue realmente poco, pues la enajenación de la Británica de Gas en 1986 fue todavía mayor, ofertándose por la cantidad de 8,000 millones de dólares.

Una fuerza irresistible de la exoprivatización también coqueteó con la estatalizada Francia, que puso a disposición de los particulares más de 60 empresas públicas. Otros países de la Unión Europea iniciaron una política similar y la gran ola exoprivatizadora alcanzó a otros continentes, donde las ventas se multiplicaron. La fiebre de la exoprivatización fue tan elevada, que provocó enfermedades delicadas, como en Turquía, domeñadora por dos siglos de los Balcanes a través del Bósforo, que en 1984 puso a la venta el puente que une Asia y Europa. Hasta China, según nos cuenta el autor precitado, creó zonas económicas especiales donde comenzó a florecer el capitalismo viento en popa y aún se exoprivatizó la construcción de carreteras.

Pero el entusiasmo por la exoprivatización fue mucho más desbordante: se dijo que era el mejor medio que un gobierno podía esgrimir para incrementar la prosperidad nacional, aumentar el poder económico del país y alcanzar el máximo de la sociedad moderna, una asociación de hombres libres e iguales bajo el signo de la competencia sana y vigorosa. La base de todas estas metas la constituyó la propiedad privada, pues se arguyó que “ofrece estímulos para que la gente se enriquezca y no sólo distribuya lo que existe”;⁶⁷ incluso se invocó una fórmula tan vieja como la humanidad: una nación próspera es aquella que tiene propietarios privados, una pobre es la que no los tiene.

Pero la realidad fue otra, pues la exoprivatización no estuvo inspirada en propósitos tan elevados como los que se esgrimieron, sino en el avasallamiento de las naciones deudoras por los países acreedores. Es de apreciarse la franqueza del autor precitado, cuando explicó el papel de la banca mundial como fuerza principal de la privatización:

La presión inmediata a favor de la privatización puede provenir del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial u otra agencia exterior que pugne porque los países deudores se comprometan a reducir sus gastos gubernamentales, como precio que deben pagar para recibir asistencia financiera o préstamos adicionales.⁶⁸

Sin embargo, esa estructura bancaria es solamente un telón de fondo del “poder tras el trono”, pues “el Banco Mundial, en particular, ha considerado adecuado una y otra vez conformar su conducta a los dictados estadouni-

⁶⁷ Alan Refus Walters, “Las técnicas de la privatización”, en *Perspectivas Económicas*, México, 1987/5, p. 56.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 56.

denses, en una década en la cual el apoyo de las instituciones multilaterales ha disminuido considerablemente”.⁶⁹

Ese poder, que vulneró la soberanía de la mayoría de los países del mundo, fue la verdadera causa y razón de muchas exoprivatizaciones en los países subdesarrollados, y que nada lo relaciona con el nirvana que ofrecieron sus profesantes, algunos de ellos funcionarios o ex funcionarios del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial; o personeros que compartieron sus ideas dentro y fuera de los países privatizados por la fuerza o por propio convencimiento.

Las cosas fueron mucho menos simples que lo que quisieron presentar sus publicistas. En realidad, la exoprivatización fue un fenómeno tan complejo que entrañó la totalidad concreta de la sociedad moderna, su intrincada economía y los aún dilatados sectores económicos del Estado. Pero incumbió fundamentalmente a este último, porque un segmento de sus funciones vitales fueron sustraídas a favor de nuevos estamentos formados en los grandes conglomerados económicos privados y exoprivatizados.

La exoprivatización puesta a juicio

En torno a la exoprivatización se integró un nutrido grupo de promotores, pero también una coalición opositora. No debe extrañar que las críticas más severas, razonadas y fundadas, provengan de los especialistas en administración pública, aun tratándose de países como los Estados Unidos, uno de los campeones en el tema. La exoprivatización se desenvolvió como un tema ajeno a la ciencia de la administración pública, porque esta disciplina se empeña por comprender y explicar un fenómeno opuesto a aquélla: la actividad del Estado, pues la administración pública no es otra cosa que esta actividad. Célebres y aceptadas categorizaciones de la administración pública como *la actividad organizadora del Estado* o como *el Estado como constructor*; o también como *el trabajo del gobierno* y *el gobierno en acción*, que gestándose el siglo XIX han llegado hasta nuestros días y han formado una sólida y añeja tradición científica y profesional.⁷⁰

⁶⁹Babai, *op. cit.*, p. 275.

⁷⁰Carlos Marx, “Notas críticas al artículo «El rey de Prusia y la reforma social», por un prusiano”, en Carlos Marx, *Manuscritos de París y anuarios franco-alemanes*, Grijalbo, México 1978, p. 236. Lorenzo Stein, *Movimientos sociales y monarquía*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981 (1850), p. 33. Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, vol. 2, EE.UU., 1887, p. 197. Luther Gulick, “Politics, Administration and «The New Deal»”, en *The Annals of American Academy of Political and Social Sciences*, núm. 169, EE.UU., 1933, p. 60. Marshall Dimock, “The Meaning and Scope of Principles in Public Administration”, en John Gaus et al., *The Frontiers of Public Administration*, Russell and Russell, Nueva York, 1937 (1967) p. 14.

No debe tampoco extrañar que los especialistas en la materia comenzaran a tratar a la exprivatización y se convirtieran en sus más serios y enterados conocedores, pues sapientes de la naturaleza de la administración pública, advirtieron de los riesgos de su retracción y parálisis. No se puede decir lo mismo de los profetas de la privatización, cuya sabiduría de las cosas del Estado ha sido en extremo elemental, y que suelen tratar al gobierno con superficialidad, y en ocasiones hasta con planteamientos mitológicos, en lugar de exposiciones científicas. Frecuentemente los profesantes de la exprivatización omitieron las diferencias entre lo público y lo privado, signo del mundo moderno, y por lo tanto, de la naturaleza y objetivo de sus respectivas organizaciones, cuando la comprensión de su articulación de relaciones es indispensable para explicar las transacciones entre el Estado y el mercado.

Hubieron quienes pensaron que el mero tránsito de funciones o servicios del Estado hacia el mercado producirá un efecto mágico de economía, efectividad y rentabilidad. Se tuvo fe en fuerzas mercantiles que operan fuera del estímulo y el control humanos. El discurso exprivatizador juzgó que el sector público y el sector privado funcionan bajo los mismos estímulos y desestímulos, y que muchas de sus respectivas funciones eran intercambiables, pues la divisa fundamental es económica. La disyuntiva fue elementalmente representada, se ciñó simplemente a cuál de los sectores era más económico y efectivo, cuándo el problema ha sido mucho más trascendental.

Las interpretaciones sobre las analogías de las organizaciones han contribuido negativamente a fomentar este equívoco y simplificar los papeles del Estado y del mercado. Hay autores que observan una frontera borrosa entre el sector público y el sector privado, y que la línea divisoria tiende a disiparse.⁷¹ Contra interpretaciones acerca de que las organizaciones públicas y privadas se asemejan en lo insustancial, los especialistas de las teorías de las organizaciones suponen infundadamente que sus semejanzas tocan puntos esenciales.

A menudo, el discurso de las organizaciones desconoce las bases políticas del Estado de derecho, cuyos fundamentos constitucionales marcan con toda claridad el papel respectivo del Estado y de los particulares. Países como los Estados Unidos, en el cual el sector privado es el más vigoroso del mundo entero, estas cuestiones constitucionales son patentes, sobre todo en lo relativo al régimen federal. En el fondo, la distinción de sectores tiene fundamentos de trascendencia tal, que cualquier planteamiento por simple que sea no debe perder de vista la condición del Estado y no soslayar la soberanía.

⁷¹ Ronald Moe, "Exploring the Limits of Privatization", en *Public Administration Review*, vol. 47, núm. 6, EE.UU., 1987, pp. 453-460.

No es ocioso recordar la preocupación de algunos especialistas en administración pública sobre la importancia del derecho público como referente básico de aquella distinción, y conferir a la soberanía un rango inexcusable cuando de expropiación se trata. La transferencia de funciones a los particulares podría entrañar la cesión de poderes de coerción consustanciales al Estado, pues “la administración pública es un ejercicio de coerción, tiene un radio de acción en cualquier parte donde lo exijan la seguridad y las necesidades de la nación. Ese es su verdadero campo, del *imperium* y de la *juridictio*. No puede abandonarlo a la administración privada (...) *La coerción y las fuerzas externas no deben dejarse en las manos apasionadas del hombre privado*”.⁷² O como lo señaló más recientemente otro autor: “la privatización está claramente limitada cuando factores de seguridad nacional están presentes”.⁷³

En realidad, cuando materias de soberanía pueden estar en tela de juicio, junto con la pérdida posible de utilidad pública y bienestar social, es justificado preguntarse si se debe expropiar. La prédica neoliberal propuso un incremento económico de los bienes y servicios, imposible de alcanzar en manos del gobierno. La maximización de la efectividad sería su objetivo y como se supone que el sector privado es inherentemente más eficiente que el público, la expropiación sería un remedio a la improductividad nacional porque opera en el paraíso de la maximización: el mercado. Pero la propuesta está empapada de simplismo, tal como se puede apreciar enseguida: “la auténtica disyuntiva es entre la producción privada (competitiva) y la de carácter público (no competitiva). La determinación de quién habrá de recibir la producción es otra cuestión: es un asunto de finanzas públicas (...) así, la cuestión de la privatización es un asunto de eficiencia”.⁷⁴

La verdad es que el problema no es un mero “asunto de eficiencia”, pero si así fuera estaría muy lejos de quedar resuelto. Chester Barnard distinguió la *efectividad* y la *eficiencia*: “cuando un fin específico deseado es logrado, nosotros podemos decir que la acción es *efectiva*. Cuando las consecuencias imprevistas de una acción son más importantes que el logro del fin deseado, y son insatisfactorias, podemos decir que la acción efectiva es *ineficiente*. Cuando las consecuencias imprevistas no son importantes o son triviales, la acción es *eficiente*. No obstante, a veces sucede que el fin previsto no es conseguido, pero las consecuencias imprevistas satisfacen los

⁷² Gaspar Blunschli, *La Politique*, Librairie Guillaumin, París, 1879, p. 303. Cursivas de Omar Guerrero.

⁷³ Moe, *op. cit.*, p. 457.

⁷⁴ Walters, *op. cit.*, p. 59.

deseos o motivos, pero no la causa de la acción. Nosotros podemos entonces observar a esta acción como *eficiente*, pero no como *efectiva*".⁷⁵

Herbert Simon y sus colegas pusieron serias objeciones al concepto de eficiencia, cuando explicaron que se usa frecuentemente como sinónimo de economía (como "ahorro o reducción de gastos"), o de racionalidad cuando se le concibe como simple signo de aprobación: "el término «eficiencia» es uno de los más usados, y casi con seguridad uno de los que más se ha abusado, en el diccionario de la administración".⁷⁶ Como la racionalidad, la eficiencia implica una categoría de evaluación o rendimiento, y por consiguiente se rige por un marco valorativo. Son pues, los valores acordados los que definen el alcance de la eficiencia, pero su naturaleza es convencional, han sido formulados con arreglo a un fin determinado. En administración privada estos valores se ciñen a la rentabilidad, en administración pública trascienden hacia el bienestar y la seguridad de la vida comunitaria de una nación.

Tampoco está por demás rememorar que eficacia también se confunde con "racionalidad". Hay pensadores que ponen el acento en la "acción racional cooperativa", como base de la definición de la administración pública.⁷⁷ Robert Dahl y Charles Lindblom también han estudiado la relación entre racionalidad y eficiencia, explicando que una "acción es racional en la medida en que esté «correctamente» diseñada para llevar al máximo el logro de un fin, dado el fin en cuestión y el mundo real tal como existe"; y una acción es más racional conforme es más eficiente. "La eficiencia es la proporción que existe entre la entrada evaluada y la salida evaluada."⁷⁸

En este ámbito los valores políticos y sociales son tan elevados, que una de sus misiones es paliar los abismos planteados por la desigualdad social, y estimular la solidaridad y la armonía social. La disyuntiva sería, en el entender de Ronald Moe, entre el derecho y el rendimiento, no entre producción competitiva y no competitiva como lo propuso Walters.

Otros factores de sensible importancia no pueden ser desatendidos al tratarse de la exoprivatización, particularmente referentes a las nociones de ciudadanía y comunidad, dos de los más grandes progresos atribuibles a la cultura política occidental. Ambas categorías han sido identificadas como "la otra cara de la privatización".⁷⁹ La disyuntiva estaría planteada entre la

⁷⁵Chester Barnard, *The Functions of the Executive*, Harvard University Press, 1975 (1938), p. 19. Cursivas de Omar Guerrero.

⁷⁶Herbert Simon et al., *Administración pública*, Editorial Letras, México, 1968, pp. 430-434.

⁷⁷Dwight Waldo, *The Study of Public Administration*, Random House, Nueva York, 1967 (1955).

⁷⁸Robert Dahl y Charles Lindblom, *Política, economía y bienestar*, Paidós, Buenos Aires, 1971, pp. 64-65.

⁷⁹David Morgan y Robert England, "The Two Faces of Privatization", en *Public Administration Review*, vol. 48, núm. 6, EE.UU., 1988, pp. 979-987.

comunidad y la exprivatización, pues la transferencia de funciones públicas al mercado no fue la panacea que se pretendió y el grado de comunidad ciudadana disminuyó a favor de la atomización de las personas que entraron en simples relaciones mercantiles como compradores y vendedores, incurriendo en lo que Marx denominaba “fetichización de la mercancía”; a saber, la interposición de un objeto entre personas: “las relaciones sociales que se establecen entre sus trabajos privados aparecen como lo que son; es decir, no como relaciones directamente sociales de las personas en sus trabajos, sino como *relaciones materiales entre personas y relaciones sociales entre cosas*”.⁸⁰ Esta cosificación de relaciones sociales bajo competencia fue un disolvente de la solidaridad social y un motivo de ahondamiento de las divisiones sociales por efecto del recrudecimiento de las desigualdades.

Tampoco debemos olvidar el papel que jugó la desreglamentación como derogante de la protección al consumidor y las conquistas obreras, y más en general, el debilitamiento del bienestar social producido por la transferencia al mercado del abasto popular, la salud pública y la seguridad social, así como los referentes a las franquicias políticas y los derechos humanos. Hobbes alegaba que “las leyes civiles [son] aquellas que los hombres están obligados a observar porque son miembros no de éste o aquel Estado en particular, sino de un Estado”.⁸¹ Uno de los excesos de las desregulaciones fue el indiferenciar ese derecho fundamental, referente al asilo de la civilidad.

Incluso el “capitalismo popular” ideado por el thatcherismo no dejó de ser sino una quimera, porque en el mercado sólo ingresa quien tiene los medios suficientes para adquirir el estatuto que ofrece el privilegio, es decir, ser propietario de dinero. El mercado sólo recibe a quien puede pagar.

Como lo advierten Morgan y England, el mercado no suele surtir remedios “mágicos” para los problemas sociales, sino por el contrario, convertirse en una fuente inagotable de problemas no sólo sociales, sino políticos y hasta económicos, que son los que preferentemente quiere resolver.⁸² La exprivatización puso en boga valores tales como el rendimiento, la competencia y la fuerza de mercado, símbolos del individualismo que contrastaron con los tradicionales valores de la democracia social plasmados en el bienestar público, y pusieron en riesgo el nivel de ciudadanía y comunidad, soportes básicos de la articulación nacional.

No obstante, el discurso neoliberal alegó con delirante optimismo que la exprivatización no disminuye “el concepto de comunidad” ni el “sentido de

⁸⁰ Carlos Marx, *El capital*. Fondo de Cultura Económica, México, 1968, tres tomos, t. I, p. 38.

⁸¹ Hobbes, *Leviatán*, p. 217.

⁸² Morgan y England, *op. cit.*, pp. 981-982.

propósito público de un programa, porque el interés racional no es igual a la codicia, sino un medio de promover las mayores virtudes cívicas”.⁸³ Como panacea, la exoprivatización retiraría del gobierno el lastre de sus funciones productivas y “podrá entonces tener más tiempo y recursos que dedicar a su tarea primaria: crear leyes buenas y justas en respuesta a la voluntad popular”.⁸⁴ De ser cierta semejante aseveración, el gobierno daría una vuelta a la rueda de la historia y se desmodernizaría para retornar al pasado decimonónico y se ceñiría a una mera condición de parlamento legislador. Debía, en fin, renunciar a la civilización política occidental, legado de la cultura helénico-romana, que ha constituido el más grande progreso del desarrollo político.

La bonanza de la exoprivatización significó un deterioro de la administración pública. No pueden cerrarse los ojos ante algunas de las deficiencias que se le atribuyen, pero de ahí a identificársele como el “chivo expiatorio” de los fracasos del Estado, hay una gran diferencia. Llama poderosamente la atención la crítica a la administración pública, la cual fue sometida a una campaña difamatoria de alcances mundiales, pero sin juicios suficientemente razonados que sustentaran las acusaciones. Así se advirtió en diversos espacios académicos, profesionales y políticos, acerca de la concepción mítica del Estado, que plantean los publicistas de la exoprivatización. Como lo señaló un especialista, “en general la privatización se relaciona con reducciones de la excesiva influencia gubernamental en la sociedad. Como justificación de los esfuerzos de privatización, el gobierno debe describirse como un Estado «fáustico», un verdadero horror que debe combatirse”.⁸⁵ Este estereotipo estatal fue entrañado en la vida cotidiana y reforzado por los medios de comunicación.

En realidad, buena dosis de la doctrina exoprivatizante fue mitológica, y el secreto de su éxito consistió en introducirse en los valores socialmente compartidos en los países donde se ha implantado. Igualmente, la visualización del servidor público consistió en una imagen deteriorada y él mismo sufrió de la denigración.

En suma: la exoprivatización tendió a fortalecer a la sociedad mercantil, no a la sociedad civil, con la cual no debe ni puede ser identificada.

⁸³ Fitzgerald, *op. cit.*, p. 40.

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ Walravens, *op. cit.*, p. 85.