

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO	5
1.1. El Estado policía del liberalismo clásico.	8
1.2. La teoría marxista del Estado capitalista.	13
1.3. La conceptualización keynesiana: el Estado de bienestar.	18
1.4. La escuela de la CEPAL y el Estado promotor del desarrollo.	21
1.5. La doctrina neoliberal del Estado mínimo y su embate contra el sector público.	24

Capítulo I

MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO

I. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO

El papel que juega el Estado en la regulación, conducción y, en general, administración de las sociedades, determina el nacimiento del sector público, en tanto conjunto de instituciones, organismos, departamentos, agencias del gobierno, empresas públicas, activos gubernamentales, instrumentos y mecanismos que se hallan bajo el control y manejo directo del Estado y que cumplen funciones públicas a través de actividades políticas, administrativas y productivas, como las actividades de gobierno y la administración y provisión de bienes y servicios. El origen del sector público está directamente asociado a la participación del Estado en la economía y a la concreción y organización de su relación con la sociedad a través de la administración pública. De aquí que este sector se haya desarrollado significativamente a lo largo del siglo XX en función del incremento del intervencionismo estatal y de las tareas públicas que derivan en nuevos sectores administrativos, diferentes del militar y del financiero, como el productivo, educativo, de infraestructura, bienestar y cultura, para hacer frente a las necesidades crecientes de una economía, sociedad y gobierno, más complejos y diversificados.

Para los objetivos de este trabajo, hemos convenido en definir el término sector público como el ente encargado de realizar todas las actividades y funciones políticas y administrativas para los fines y tareas del Estado, actividades que en términos globales realiza la administración pública en virtud de que es el instrumento organizador del Estado, por lo que el concepto se usa indistintamente al de administración pública.¹ “El ámbito del sector público –nos dice Luis Inostroza Fernández– abarca una serie de acciones que se realizan en el plano del gobierno y administración de un país determinado, así como en la actividad productiva de las empresas públicas, en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional... El ámbito institucional del SP [sector público] está determinado por la administración

¹ Aquí no queremos decir que sector público sea lo mismo que administración pública, ya que ésta existe desde que existe el pacto social y cubre funciones y ámbitos de actuación tan extensos como las propias necesidades del desarrollo humano, comprendiendo todas aquellas actividades administrativas que regulan y coadyuvan a mantener y preservar el orden social establecido, como la propiedad privada. Carlos Juan Bonnin, fundador de la moderna ciencia de la administración, define a la administración pública como “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.” Así concibe a la administración pública como dirección del estado, no como una institución o mecanismo estatal sino como tecnología del estado que actúa sobre la sociedad, como el órgano a través del cual actúa el cuerpo político. Ver Omar Guerrero. *Introducción a la Administración Pública*. México, Ed. HARLA, 1985, p. 92.

pública, que la integran el gobierno central, el sector paraestatal (empresas públicas) y los bancos o entidades financieras del estado".²

El intervencionismo estatal ha sido objeto de análisis y críticas desde muy diversos ángulos y enfoques teóricos que intentan explicar, en cada etapa de la evolución del Estado, sus causas, así como las diversas funciones e implicaciones que conlleva este intervencionismo. La ampliación cuantitativa de las funciones del Estado, así como las modificaciones cualitativas en el modo de funcionamiento de la administración pública, se aceleran conforme el capitalismo transita de su fase mercantil a la liberal y de ésta a la monopolística, a fin de asegurar y consolidar las condiciones de permanencia de las diversas formaciones económico-sociales. En cada una de estas etapas han evolucionado distintas concepciones teóricas que intentan responder al problema del Estado y explicar su intervención en la vida económica y social, dándole diferentes interpretaciones que en su momento han derivado en propuestas de acción concretas y definitorias en torno al Estado y al sector público.

Las escuelas que analizaremos atraviesan por enfoques que van desde una profunda desconfianza hacia el Estado interventor, el liberalismo clásico, pasando por su justificación que introduce la teoría keynesiana y asume la escuela cepalina, para, finalmente, retomar las corrientes hostiles al Estado y al sector público que actualmente prevalecen en el mundo y que se expresan en la doctrina del neoliberalismo. Retomamos también el análisis marxista del Estado capitalista, teoría que nos sirve de marco conceptual y metodológico de análisis.

1.1. El Estado policía del liberalismo clásico.

La doctrina liberal se expresa como teoría económica y como teoría política, siendo en ambos casos partidaria de una intervención mínima del Estado. Esta postura no intervencionista se entiende mejor si analizamos su surgimiento en el contexto de los hechos históricos. El liberalismo clásico nace en oposición a la política mercantilista del gobierno del antiguo régimen y en defensa de un capitalismo emergente que requería liberarse de toda traba feudal para su desenvolvimiento y expansión. Esta corriente

² Luis Inostroza Fernández. "El sector público en América Latina", en Edgar Ortiz, comp./Ed. *Administración Pública. Economía y Finanzas. Problemas Actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe. 1988-1989*, t.I. Méx., Depto. de Administración Pública, CIDE, febrero de 1990.

de pensamiento tiene lugar con los cambios políticos, económicos y sociales que dieron origen en Europa a la etapa industrial, poniendo fin a la era de la servidumbre. De aquí que constituya un sistema teórico que se apoya sobre algunos de los aspectos peculiares del sistema político y económico de la Europa de fines del siglo XVIII y principios del XIX, como el ascenso del capitalismo industrial en Inglaterra, la concepción de un orden natural y un derecho individual -en oposición al derecho divino-, la libertad económica y la emergencia del Estado moderno.

No obstante estos cambios, el desarrollo del Estado moderno se veía entorpecido por los residuos del feudalismo y la tiranía administrativa del Estado absolutista,³ lo cual justifica el proyecto liberal burgués de recortar los poderes al Estado para consolidar el tránsito al Estado moderno y a la clase capitalista. En efecto, la visión clásica se opone en lo fundamental a la concepción de los mercantilistas del antiguo régimen, quienes postulaban que las actividades mercantiles sólo podían florecer bajo la tutela del Estado y que, por lo tanto, el Estado debía desempeñar un papel activo en la regulación de la economía.

La doctrina mercantilista, que florece en la época de auge del capitalismo comercial (siglos XVII y XVIII), sitúa al Estado como pieza clave en el desarrollo del mercado. Y esto no es en vano, ya que la expansión comercial de ultramar, base de la acumulación de capitales que dio origen a la Revolución Industrial y propició la conquista y explotación de las colonias, enriqueciendo a los países centrales, fue impulsada y propiciada por los Estados nacionales con monarquías absolutas que con sus políticas proteccionistas y bajo formas de organización política cameral y de policía, desarrollaron y fortalecieron una economía de mercado al mismo tiempo que acrecentaban el poderío estatal y la formación de una poderosa burocracia.

Sin embargo, la permanencia de un orden de códigos, sanciones y alcabalas, esto es, de privilegios y derechos feudales que mantenía la administración absolutista, frenaban la evolución y ascenso del capitalismo industrial. Es por esto que el núcleo de la doctrina liberal, en contraste con el mercantilismo, es el Estado mínimo, es decir, el Estado que debe

³ Alexis de Tocqueville nos relata que a finales del siglo XVIII, la nobleza francesa había dejado de ejercer la administración pública y decrecía su opulencia y poder, pero seguía conservando derechos exclusivos: "Las sustituciones, el derecho de primogenitura, los tributos, el maestrazgo, todos los restos de la vieja sociedad feudal subsistían aún", y que, según Tocqueville, la hacían "odiosa". *El Antiguo Régimen y la Revolución*, I. España, Alianza Editorial, 1982, p.28.

apartarse y dejar hacer a los particulares, asumiendo la creencia de que la economía marcharía sola y con tendencia al equilibrio si se dejaba a la ley natural. Así pues, los clásicos se ocuparon de proponer una actuación mínima del Estado y el desmantelamiento de la administración absolutista, la cual mantenía poderes abusivos y resabios feudales que obstaculizaban la inversión industrial y la emergencia de una clase capitalista. Abogaban por un nuevo orden social en el que se eliminara la actuación estatal de carácter feudal que solo beneficiaba a una aristocracia terrateniente en detrimento del progreso económico del capital y la economía de mercado, por lo que propusieron como nueva filosofía la libertad económica, baluarte del individualismo capitalista.

El ascenso de las manufacturas y de la burguesía industrial origina esta nueva visión teórica, ocupándose de la defensa de la libertad de producción y libertad de mercado y cuyas premisas destituyen al Estado como ente central de los procesos productivos, aunque aceptaba que protegiera a las nacientes industrias hasta su maduración. Mientras que el mercantilismo fue una teoría de la intervención estatal en el funcionamiento de la economía a partir de una política expansionista y belicista en términos de rentabilidad comercial y poderío para el Estado absolutista; es decir, mientras se sustentaba en la unidad de los órdenes político y económico (para los mercantilistas el propósito de la economía era fortalecer al Estado), la teoría del liberalismo clásico propugnaba por una rigurosa separación formal de los sistemas político y económico, por una distinción entre economía y política con base en la supremacía del mercado y su capacidad para conseguir el equilibrio.

Los clásicos del pensamiento liberal, como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, David Ricardo, Humboldt, Constant, John Stuart Mill y Tocqueville, combaten al Estado absolutista de los príncipes para lograr emancipar el poder económico del poder político, limitando la esfera de acción del poder político absoluto e instaurando la supremacía del mercado y de los propietarios capitalistas. La escuela liberal clásica impulsó al Estado limitado o guardián, el cual deviene de la idea de que la única tarea del Estado es la de impedir que los individuos se hagan daño mutuamente, según nos dice Norberto Bobbio, idea que deriva de "cuando los que tenían derecho a votar eran solamente los propietarios [por lo que] era natural que pidieran al poder público que ejerciera una sola función fundamental, la protección de la propiedad".⁴

⁴ Ver Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. Méx., F.C.E., 2000, pp.42-43.

El liberalismo económico, por su parte, persiguió la idea del individualismo en la consecución del máximo bienestar social, sin otra guía que la “mano invisible” que orienta su conducta. Según esto, el sistema económico opera como un mecanismo natural y separado de lo político, que conduce por sí mismo al equilibrio y funcionamiento óptimos a través de la actuación espontánea de los individuos, los cuales, al perseguir su propio interés individual sin ningún tipo de interferencias, como las estatales, y bajo el criterio de obtener una ventaja máxima para sí, logran una mejor asignación de los recursos y la maximización de los beneficios de la comunidad: “Cada individuo en particular -decía Adam Smith- se afana continuamente en buscar el empleo más ventajoso para el capital de que puede disponer. Lo que desde luego se propone es su propio interés, no el de la sociedad; pero estos mismos esfuerzos hacia su propia ventaja le inclinan a preferir, de una manera natural, o más bien necesaria, el empleo más útil a la sociedad como tal”.⁵ Se identifica con la idea mecanicista de que el libre mercado es el mejor medio de asignación de recursos y el único con capacidad de autorregular las actividades económicas privadas.

La doctrina del liberalismo económico o librecambista, cuya formulación más clara es la sentencia del “dejar hacer, dejar pasar” (*laissez faire, laissez passer*), se identifica y aboga por los intereses de la burguesía industrial en ascenso. De aquí que sus premisas se encaminaran a la abolición de las restricciones a los industriales a través de la promoción de políticas económicas cuyos puntos básicos son el libre mercado, presupuesto balanceado (a través de una política de gastos públicos mínimos), la liberalización del mercado de trabajo y una política fiscal que no interfiera en las ganancias de los empresarios.

También, y como aspecto central de la doctrina, se propuso la eliminación de las restricciones al comercio y su intensificación mediante el aprovechamiento de las “ventajas comparativas” de la dotación de recursos de los diversos países del mundo. En términos de David Ricardo, significaba que cada país produjera “...aquellos artículos que, debido a su clima, su situación y demás ventajas naturales o artificiales, le son propios...”,⁶ intercambiándolos por los producidos en otros países. El libre comercio, obviamente, garantizó el abastecimiento de materias primas y recursos naturales a los centros industriales de las metrópolis que los requerían

⁵ Adam Smith. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, Ed. FCE, 1997, p.400.

⁶ David Ricardo. *Principios de economía política y tributación*. México, F.C.E., 1973, p.101.

cada vez en mayores proporciones, al mismo tiempo que abrió nuevos mercados a sus productos manufacturados. Esto sometió a los países periféricos a un detrimento de sus términos de intercambio.

Para el pensamiento clásico, el liberalismo no significaba la eliminación del intervencionismo estatal, sino su reformulación hacia un activismo más limitado a guardar el orden natural de la economía y sociedad y a proteger la propiedad y libertad individuales, creando y resguardando las condiciones de la propia economía de mercado y de su crecimiento en intervenciones exclusivamente para sostener las bases legales de las relaciones sociales capitalistas (manteniendo una moneda estable, manejando la hacienda, la defensa y las relaciones exteriores). Lo que se traduce en la máxima reducción de las funciones del Estado y su confinamiento a las de policía y guardián del sistema capitalista industrial.

El desarrollo del capitalismo con la configuración de un sistema monopólico que suplía la estructura de libre competencia de la época de los clásicos, así como las tendencias al desequilibrio y crisis de la economía, mostraron la incapacidad de la teoría del liberalismo para explicar y resolver las contradicciones económicas y sociales de la nueva era, dándose las condiciones para la llamada escuela neoclásica de fines del siglo XIX y principios del XX. Esta nueva corriente despoja a la teoría librecambista de todo contenido social (la noción de clases sociales fue sustituida por el estudio de individuos homogeneizados y con las mismas posibilidades de acceder al mercado), y construye una visión aséptica, parcial e idealizada de la realidad, pues sus supuestos son los de una economía estática, cerrada y sin gobierno.

Aunque mantienen continuidad con los sustentos básicos de los liberales clásicos, como la concepción de Estado policía o Estado gendarme de la era anterior, en realidad los neoclásicos se ocupan de la intervención estatal sólo para condenarla. Para clásicos y neoclásicos, el Estado, a través de su administración pública en tanto ente en acción, deberá intervenir sólo como garante y preservador de un sistema autorregulado y regido por los particulares. Es decir, para ambas teorías las funciones del Estado se limitan a las militares, policiales, educativas y jurídicas, dejando todo lo restante a las "libres fuerzas del mercado".

1.2. La teoría marxista del Estado capitalista.

Si la visión liberal considera al Estado y a la sociedad civil como órganos independientes, es porque refleja el pensamiento político que acompaña el nacimiento y la formación del Estado moderno, el cual se presenta como la expresión de lo universal y garantía del interés general de toda la sociedad. Así vemos que el Estado fue entendido como la forma racional de la existencia social del hombre (Hobbes); como árbitro imparcial que impide la degeneración de la sociedad natural (Locke); o como "expresión de la voluntad general" (Bonnin). Ante estas corrientes, Carlos Marx (1818-1883) contrapone su teoría del Estado en tanto la forma de organización de la sociedad y órgano que, lejos de ser independiente de la sociedad civil, la representa pues deviene de su división en clases antagónicas para amortiguar y conciliar sus antagonismos. Esto significa que el Estado es el representante oficial de toda la sociedad y su síntesis en un cuerpo social visible, pero lo es sólo como Estado de la clase dominante.⁷

El marxismo surge en el periodo del fortalecimiento de los Estados nacionales de Europa y cuando el capitalismo era ya dominante como sistema mundial (Marx, Engels), y se enriquece con las aportaciones de los teóricos del imperialismo en la etapa moderna del capitalismo, cuando el reino de la libre competencia deja su lugar al de los monopolios (Lenin, Gramsci, Hilferding, Luxemburgo, Magdoff, O'Connor, Palloix, Poulantzas, Castells). No se dedicó exclusivamente a hacer una crítica de la economía política clásica y del capitalismo de su tiempo, sino que constituye todo un aparato teórico para analizar los procesos sociales, económicos y políticos en su devenir histórico y su concatenación entre ellos bajo una nueva perspectiva totalizante y dialéctica: la del materialismo histórico.

Esta visión histórica y dialéctica analiza y critica al Estado capitalista entendiéndolo como la síntesis y expresión de la sociedad, como la forma de organización y el órgano de dominación de la clase capitalista, que brota de la sociedad pero que se sitúa por encima de ella y se divorcia cada vez más de ella, afianzando y legalizando esta opresión y amortiguando los choques entre las clases mediante aparatos de poder del Estado, como la burocracia, el ejército permanente y la policía que, al igual que el Estado, están situados por encima de la sociedad y separados

⁷ Cf. Carlos Marx. "La guerra civil en Francia", Federico Engels. "Del socialismo utópico al socialismo científico", "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", en *Obras Escogidas en dos Tomos*. Moscú, Ed. Progreso, 1955; Vladimir Ilich Lenin. *El Estado y la Revolución*. España, Ed. Planeta-Agostini, 1993.

de ella, pero que permiten su organización. En este sentido, "el Estado es la organización de la sociedad" en tanto que la administración pública es "la actividad organizadora del Estado", la que le permite esta y no otra forma de organización.⁸

La teoría marxista del Estado explica que la separación del Estado moderno burgués de la sociedad civil es una mera apariencia y la forma mediatizada que reviste la autonomización y privatización de los individuos en una sociedad basada en la reproducción ampliada del capital y la competencia y en los intercambios universalizados de mercancías, y que a nivel político se expresa en los valores "universales" de libertad y de igualdad formales y abstractos. Un jurista estudioso de la teoría marxista del Estado, Nicos Poulantzas, establece que "...en la medida en que aparecen las estructuras políticas universalizantes del Estado, éste se disocia de la sociedad civil que sigue siendo el lugar de las contradicciones entre intereses privados. Su carácter de universalidad basado en una conciliación de los diversos intereses privados, en una síntesis de sus contradicciones es...sólo una ilusión y una pura formalidad 'falsa' ...El Estado moderno, por lo tanto, aunque corresponde a los intereses privados de la clase burguesa, mediante una proyección 'ideológica' claramente misticadora, se 'proclama' la esfera del interés universal".⁹

Así, en el Estado representativo moderno, los intereses privados y sociales, lo económico y lo político, están estrechamente vinculados en la medida en que el Estado "traduce" los intereses particulares de las clases dominantes como intereses generales de toda la sociedad. Sin embargo, para Engels, el "...Estado moderno, cualquiera que sea su forma, es una máquina esencialmente capitalista, es el Estado de los capitalistas, el capitalista colectivo ideal".¹⁰ Al identificar al Estado como Estado de clase, es decir, al considerarlo como la forma en que está organizada la sociedad capitalista en tanto Estado de los capitalistas y no como árbitro imparcial y manifestación de la voluntad general, el marxismo busca los males de esta sociedad en la esencia misma del capitalismo, en la forma de organización social capitalista, y no en una forma concreta de Estado y

⁸ "El Estado y la organización de la sociedad, no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El Estado es la organización de la sociedad." Carlos Marx. "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano'" (1944), p. 366, en INAP, *Revista de Administración Pública*, no. 4-54, 1956-1983, feb., 1983, p. 365.

⁹ Nicos Poulantzas. *Sobre el Estado capitalista*. España, Ed. Laia, 1974, pp.83-84.

¹⁰ Federico Engels. "Del socialismo utópico al socialismo científico", en *op.cit.*, p.147.

de su administración. La fuente de los males sociales, por tanto, no debe buscarse en deficiencias accidentales o intencionales de la administración pública -la que sólo representa la *actividad organizadora* del Estado burgués-, o en leyes naturales ante las que nada puede hacer el hombre, sino en el propio modo de producción capitalista sustentado en la explotación del trabajo asalariado y la apropiación privada de la riqueza y del que el Estado capitalista es síntesis y expresión activa.¹¹

Siendo así el Estado moderno "...una organización creada por la sociedad burguesa para defender las condiciones exteriores generales del modo capitalista de producción contra los atentados, tanto de los obreros como de los capitalistas individuales",¹² la teoría marxista le atribuye al Estado de los capitalistas una función específica pero fundamental: la de crear y garantizar las condiciones generales de existencia de la clase en el poder. Aquí la concepción del Estado-policía de la visión clásica se amplía a otras muchas funciones que le permiten crear y recrear estas condiciones de la sociedad capitalista y no tan sólo resguardarlas, pues junto a la función económica que de manera directa e indirecta le permite al Estado crear las condiciones materiales de la reproducción capitalista, se hacen necesarias la función jurídico-política de dominación y la función ideológica de subordinación, funciones que realiza el Estado en la moderna sociedad capitalista a través de la actividad organizadora que desempeña la administración pública mediante el manejo de la demanda, socializando los costos y manteniendo la paz social y la estabilidad política.

Además, la injerencia estatal en la vida económica y social se ha ido incrementando conforme el desarrollo del capitalismo acentuaba los componentes de inestabilidad inherentes al proceso de acumulación y que ni el mercado ni la clase en el poder por sí solos pudieron librar sin el auxilio del Estado y la administración pública. El reconocimiento de la impotencia de la clase capitalista para dirigir el funcionamiento normal del capitalismo y el papel suplementario del Estado en este funcionamiento, le permite a Engels hacer la siguiente aseveración: "A la par que las crisis revelan la incapacidad de la burguesía para seguir rigiendo las fuerzas productivas modernas, la transformación de las grandes empresas de producción y transporte en sociedades anónimas, trusts y en propiedad

¹¹ "Cuanto más poderoso es el Estado... tanto menos dispuesto se halla a buscar la razón de las dolencias sociales en el *principio del Estado* - o sea, en la actual organización de la sociedad, de la que el Estado es expresión activa, consciente y oficial -, tanto menos dispuesto se halla a comprender que el Estado es el principio *universal* de esas dolencias." Carlos Marx. "Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social. Por un prusiano'" (1944), p. 366, en INAP, *loc. cit.*

¹² Federico Engels. "Del socialismo utópico al socialismo científico", en *op.cit.*, pp.146-7.

del Estado demuestra que la burguesía no es ya indispensable para el desempeño de estas funciones...". Lo que no significa que las empresas asimiladas por el Estado o nacionalizadas pierdan su condición y su carácter capitalista, tan sólo que el Estado pasa a hacerse cargo del mando de la producción "en provecho y beneficio de los capitalistas".¹³

La crítica marxista al Estado capitalista se sustenta en la argumentación general -independientemente si se trata de la perspectiva instrumentalista, estructuralista o hegeliano-marxista- de que este Estado sirve ampliamente a los intereses de la clase capitalista en su conjunto. Según la teoría marxista, el Estado moderno capitalista obedece a una racionalidad capitalista no a capitalistas individuales, por lo que interviene para regular los intereses de la multitud de capitalistas individuales que se contraponen unos a otros, pero con el único y esencial objetivo de dar al interés medio de la burguesía una forma general y, de esta manera, garantizar sus beneficios comunes. En el *Manifiesto Comunista*, Marx y Engels señalan: "El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa".¹⁴ Lo cual le permite participar al lado de los capitalistas pero sin entrar a competir con ellos, no sólo llenando las lagunas funcionales de los particulares sino también paliando las distorsiones del mercado.

Es importante señalar también que para la teoría marxista, las funciones del Estado están determinadas históricamente por las distintas etapas de acumulación capitalista y la correlación de fuerzas imperante entre las fracciones del capital. Esto significa que el Estado no gobierna para toda la burguesía, sino que favorece a las fracciones hegemónicas de ésta, que son las que imponen, en última instancia, las directrices y la racionalidad del sistema. Aquí damos cuenta de que no hay funcionamiento puramente global de la actuación estatal ni enteramente fraccionada, sino que la intervención estatal articula ambos aspectos variando según las respectivas posiciones de las clases y según el alcance político de las medidas que se han tomado.

Así, en la etapa reciente del capitalismo en la que domina e impera el capital financiero monopolístico, las funciones que cumple el Estado a través de la administración pública y que le permiten contrarrestar la caída de la

¹³ *Ib.*, pp. 145-146.

¹⁴ Marx-Engels. *El Manifiesto del Partido Comunista*. Moscú, Ed. Progreso-Eds. de Cultura Popular, 1979, p.32.

tasa de ganancia en favor de esta fracción son, en sus términos más amplios, la desvalorización del capital (socializando las pérdidas y mediante las transferencias financieras y subvenciones al capital, manteniendo y creando un mercado a los bienes que produce el sector capitalista privado y mediante políticas económicas favorables al capital); y la gestión de la fuerza de trabajo para disminuir los costos de su reproducción y aumentar su productividad (mediante la política laboral, los gastos sociales en educación, salud, vivienda, investigación y tecnología, etcétera).¹⁵

Esta última función, a la que algunos autores denominan *administración tutelar*,¹⁶ en realidad abarca más que la tarea de contrarrestar los males sociales y como paliativo de la miseria, pues la gestión de la fuerza de trabajo tiene como finalidad primordial reproducir la relación social capitalista (capital-trabajo), independientemente de que esta relación profundice la pauperización. Además, la expansión y perennización del sistema capitalista a través de la internacionalización del capital es otra función llevada a cabo por los Estados nacionales de los países imperialistas.

Se entiende, por todo lo aquí dicho, que el Estado es funcional a la reproducción del capital y que el crecimiento del sector público no es antagónico a la acumulación de capital privado sino un prerrequisito a su propia existencia. Sin embargo, también existen aspectos disfuncionales o negativos a esa misma reproducción y que el curso del desarrollo capitalista fue demostrando. La acumulación capitalista va involucrando al Estado en una gama cada vez más amplia de responsabilidades que fueron complicando el manejo de la administración pública, pero al mismo tiempo alejó al aparato estatal de la posibilidad de resolverlas, ya que los gastos crecientes del mismo no son compensados con sus ingresos.

La ampliación de la injerencia del Estado para regular la economía y administrar una sociedad cada vez más compleja, su intervención para socializar los costos de la expansión capitalista mediante los enormes volúmenes de gasto público y las políticas públicas que limitan los ingresos

¹⁵ Cf. Manuel Castells. *La teoría marxista de las crisis económicas y las transformaciones del capitalismo*. Méx., Ed SXXI, 1978; Ian Gough. "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado", en H.R. Sonntag y H. Valecillos. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. Méx., Ed. S.XXI, 1977.

¹⁶ Omar Guerrero nos dice que "el pauperismo, además de reproducirse, produce deficiencias en la salud, en la reproducción de la fuerza del trabajo y en las facultades creativas e intelectuales de los pobres. Por tanto, la administración tutelar del Estado abarca, además de las instituciones de beneficencia, otras más de seguridad social, salud y protección al salario. Inclusive los ministerios y organismos descentralizados del Estado encargados de la administración tutelar, llegan a absorber buena parte del presupuesto anual de la administración pública en los países capitalistas." *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México, Ed. Fontamara, 1995, p.193.

estatales para beneficiar la rentabilidad del capital, dieron como resultado una sobrecarga de compromisos y obligaciones que le impidieron al sector público seguir funcionando como "motor" del capitalismo. La intervención creciente del Estado, a pesar de ser un fenómeno estructural intrínseco a la reproducción del capital y el eje de la estabilidad social, se fue transformando en una de las más profundas causas de inestabilidad y en obstáculo a esta misma reproducción.

Así tenemos que los crecientes requerimientos en el cumplimiento y desarrollo de las funciones del sector público y la incapacidad del mismo para hacerse de mayores recursos financieros, ha traído como consecuencia la crisis fiscal del Estado. No es entonces, como algunas corrientes teóricas antiestatistas alegan, que el Estado se convierte por sí mismo en impedimento y obstáculo al desenvolvimiento de los países capitalistas, sino que son la multitud de funciones que le ha impuesto el desarrollo del capitalismo y que la teoría marxista ha demostrado, lo que ha hecho que el Estado y el sector público crezcan desmesuradamente, impidiéndoles, en un momento dado, ejercer su papel de propulsor importante e imprescindible del sistema capitalista.

1.3. La conceptualización keynesiana: el Estado de bienestar.

La grave crisis y el desplome de los años treinta que naciera en Estados Unidos y se extendiera a todos los países capitalistas invalidaron las teorías que descansaban en el predominio del Estado liberal y que sostenían la autorregulación del mercado. La visión de la doctrina liberal clásica según la cual la regulación estatal de la actividad de los particulares era un mal que debía evitarse por principio, así como sus propuestas añejas de continuar con un presupuesto equilibrado, fue duramente criticada por Keynes al incorporar a su análisis la observación de la realidad concreta de la que se habían alejado las teorías precedentes y que no podía seguirse soslayando, como la presencia del Estado como un factor objetivo fundamental para restablecer el equilibrio a través del gasto público y la inoperancia de la "mano invisible" para resolver las tendencias al desequilibrio del capitalismo, realizar una óptima asignación de los recursos, maximizar los beneficios sociales y proveer de ocupación plena a la población trabajadora.

La creciente participación del Estado en las principales economías del mundo y la posición favorable de Keynes ante este hecho -que como

economista y político inglés se preocupó por los problemas que aquejaban a su país-, permitió que su teoría se inclinara a favor de dotar al aparato estatal de la capacidad de regular y corregir los desajustes funcionales y salvaguardar al capitalismo de nuevas crisis, constituyéndose sus postulados en la nueva visión teórica para enfrentar y recomponer las bases del funcionamiento del sistema capitalista y favorecer una nueva etapa de expansión del mismo.

John Maynard Keynes (1883-1946) es un apologista del sistema capitalista¹⁷ y como tal predica y sanciona la intervención del Estado como el único mecanismo que puede suplir las deficiencias del mercado y restablecer la estabilidad de la economía en el corto plazo. Dota al sector público de una función de regulación global y reprueba la teoría del *laissez-faire* pues demuestra que el sistema capitalista por sí mismo es incapaz de superar los desequilibrios coyunturales por lo que aprueba la intervención del Estado como una excepción necesaria al buen funcionamiento de la economía.¹⁸

La llamada escuela keynesiana, al igual que la teoría liberal, refleja los intereses de la burguesía industrial pero frente a momentos históricos diferentes, pues mientras en el periodo de los clásicos ésta estaba en plena etapa de ascenso, a fines de los años veinte del siglo XX y ya como clase consolidada se enfrenta a una profunda crisis y depresión económica que no lograron explicar los paradigmas existentes (clásicos y neoclásicos). La labor de Keynes fue demostrar no sólo la falsedad y lo insostenible de los postulados acerca de que un mercado libre tiende automáticamente al equilibrio en una época en que predominan los monopolios y se amplía el sector público, sino también la insuficiencia e incapacidad de las teorías prevaletientes para esclarecer los nuevos procesos que agitaban a los países industrializados, como la crisis y el estancamiento económico. (Incluso entre los neoclásicos existía la versión, poco antes de la gran depresión, de que Estados Unidos se encaminaba a un crecimiento permanente y sostenido y al más prolongado periodo de prosperidad).

¹⁷ En tanto consejero de Estado y miembro destacado de la burguesía inglesa, Keynes se muestra favorable a la defensa de lo que él llama sus intereses de clase y que le permiten visualizar las medidas de política necesarias para solucionar los problemas de funcionamiento del sistema capitalista, del cual es un claro apologista. "Si yo tengo que defender intereses parciales - nos dice el economista inglés -, defenderé los míos. Cuando llegue la lucha de clases como tal, mi patriotismo local y mi patriotismo personal... estarán con mis afines. Yo puedo estar influido por lo que estimo que es justicia y buen sentido; pero la lucha de clases me encontrará del lado de la burguesía educada..." J.M. Keynes, en Osvaldo Sunkel y Pedro Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Méx., Ed. S.XXI, 1993, p.224.

¹⁸ Héctor Guillén Romo. *Orígenes de la crisis en México*. Méx., Ed. ERA, 1984, pp.16-19.

Keynes observó serios obstáculos a la vigencia del sistema económico capitalista ante su incapacidad para procurar la ocupación plena y una mejor distribución de la riqueza y los ingresos. Si su defensa de la injerencia estatal lo llevó a propuestas redistributivas del ingreso y al planteamiento del Estado de bienestar, no lo hace con intereses populistas y socializantes; antes bien ve en esta participación la única condición para mantener al sistema y evitar su colapso. En este contexto, como portavoz de la burguesía industrial y con la clara perspectiva de resolver los problemas económicos que las teorías anteriores no pudieron explicar y que derivaron en experiencias económicas y sociales lamentables como la sobreproducción y el desempleo, desencadenando la crisis más aguda que haya vivido el capitalismo hasta entonces, Keynes se manifiesta a favor de una influencia mayor del gobierno:

“Creo -nos dice- que una socialización bastante completa de las inversiones será el único medio de aproximarse a la ocupación plena; aunque esto no necesita excluir cualquier forma, transacción o medio por los cuales la autoridad pública coopere con la iniciativa privada. Pero fuera de esto, no se aboga francamente por un sistema de socialismo de estado que abarque la mayor parte de la vida económica de la comunidad. No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al estado asumir”.¹⁹ De cualquier manera, el nuevo tipo de Estado que emerge de esta concepción keynesiana sintetiza una nueva articulación entre sociedad civil y Estado, al incorporar viejas demandas sociales y representar a las clases subalternas, rebasando así la mera función de gestor de la crisis para ser también el Estado de bienestar.

Para Keynes el Estado debía dejar su anterior papel de guardián y actuar de manera más dinámica con el establecimiento de “ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada” y con políticas públicas de impulso a la demanda. Su propuesta fue la de un Estado más interventor, aunque éste debía actuar de manera indirecta, con políticas que eviten el desempleo y aumenten el nivel de consumo a fin de contrarrestar las crisis de sobreproducción.

Así, la defensa que hace Keynes del Estado benefactor no se contrapone a su apología del individualismo y la libertad capitalistas: “...mientras el ensanchamiento de las funciones de gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a

¹⁹ J.M. Keynes. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Méx., Ed. FCE, 1977, pp.332-333.

un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por ser condición del funcionamiento afortunado de la iniciativa individual".²⁰ De ahí que la intervención estatal para Keynes debía ser circunstancial y compensatoria de la actuación privada así como restringida a aquellas funciones que permitan restablecer el equilibrio y salvaguardar al capitalismo.

1.4. La escuela de la CEPAL y el Estado promotor del desarrollo.

Hasta la década de los cuarenta, los países latinoamericanos carecieron de una herramienta teórica propia que permitiera a los gobiernos enfrentar sus problemas a partir de un conocimiento profundo de la realidad de la región, disponiendo exclusivamente de los enfoques neoclásico y keynesiano para fundamentar su política económica. La adopción de estos esquemas los limitó de manera importante en la estructuración de una visión teórica autóctona que los ayudara a esclarecer la problemática latinoamericana de desarrollo y dependencia.²¹

Frente a estos esquemas importados, a fines de los años cuarenta se desarrolla una corriente teórica alternativa y propia de la región latinoamericana: la doctrina cepalina. El pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismo perteneciente a las Naciones Unidas, surge para contraponerse a las explicaciones keynesiana y del liberalismo clásico que, por ser teorías importadas, no ponen el acento en la especificidad latinoamericana y en su necesidad de resolver los problemas del subdesarrollo y del cambio social. De hecho, uno de los pioneros de las tesis cepalinas, Raúl Prebisch, se abocó a las críticas de los esquemas librecambistas de las ventajas comparativas que asignan a los países de la periferia latinoamericana el papel específico de producir alimentos y materias primas para los grandes centros industriales, esquema pretérito de la división internacional del trabajo que los privaba de la posibilidad de industrializarse y de elevar el nivel de vida de la población.²²

²⁰ *Ibidem.*, pp.332 y 334-335.

²¹ Héctor Guillén Romo, *op.cit.*, pp.16-26.

²² Ver Raúl Prebisch. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas". *Boletín Económico de América Latina*. New York, CEPAL, febrero, 1962 y marzo, 1961.

El esfuerzo de industrialización, apoyado en la sustitución de importaciones de manufacturas, fue la respuesta latinoamericana ante el estrangulamiento del sector externo, el que ya no podía impulsar el desarrollo de América Latina. Este esfuerzo fue alentado y promovido por la CEPAL, institución que albergaba en sus idearios un intervencionismo estatal sistemático y directo para conducir los procesos de industrialización. De modo general, el ideario cepalino asigna al Estado la tarea de planificar y promover un desarrollo industrial equilibrado, manteniendo el control nacional de las decisiones fundamentales sobre las políticas productivas de las empresas a través de planes globales de desarrollo, la planificación tecnológica, el establecimiento de normas para la transferencia y adaptación de tecnologías y la regulación de la participación y actuación de las inversiones y empresas extranjeras.²³ Los que comparten la postura crítica y nacionalista de los primeros años de la CEPAL observaron al proceso industrializador, no como un fin en sí mismo sino como un medio para alcanzar un desarrollo independiente y sustentable de la periferia.

Las tesis de la CEPAL fueron compartidas por muchos gobiernos de América Latina -incluido el de México-, las cuales se centraron en la necesidad de impulsar la industrialización de la región no sólo mediante la aplicación de las políticas de sustitución de importaciones, sino también a través de políticas tendientes a desarrollar las exportaciones de manufacturas, a ampliar los mercados internos y a lograr la integración subregional.²⁴ Por supuesto que todas estas modalidades necesarias para impulsar un “desarrollo hacia adentro” y promover la recuperación y expansión económica entrañaban una intervención estatal más dinámica y diversificada, es decir una injerencia directa en los procesos productivos y distributivos. De aquí que en los años cuarenta surja una fórmula intervencionista estatal acorde con las necesidades de impulsar, planificar y promover un modelo desarrollista orientado al mercado interno y al fomento de una clase empresarial nacional. Esto es, el Estado desarrollista.

Las corrientes cepalinas respaldaron ampliamente el nuevo rol del Estado como promotor y planificador del desarrollo industrial y social así como la participación decisiva y directa del sector público en el proyecto sustitutivo de importaciones, pero sin soslayar la importancia del mercado como mecanismo regulador de la economía. Por ello vemos que en un documento de la CEPAL se establece que la intervención estatal no sólo se ha

²³ Ver CEPAL. *La industrialización latinoamericana en los años setenta*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile, 1975.

²⁴ *Ibidem*, p.37.

apoyado en mecanismos indirectos como las políticas comercial, fiscal, monetaria, etcétera, también se ha dado una forma más activa y deliberada de promoción industrial, "...ya sea para constituir empresas estatales y mantenerlas como tal, para transferirlas al sector privado una vez consolidadas o para orientarlas desde su inicio como empresas privadas, proponiendo y contribuyendo a llevar a cabo las iniciativas o apoyando las ya surgidas de particulares".²⁵ Esta política de promoción estatal directa a través de la ampliación del sector público promovida por la CEPAL, ha ejercido una enorme influencia en el dinamismo y orientación de las actividades industriales y en el impulso de un sector privado que de esta manera pudo participar y beneficiarse del intervencionismo estatal.

El reconocimiento por parte de la CEPAL del carácter supletorio y complementario del sector público y no competitivo con el privado, lo establece en el mismo documento cuando nos dice que, lejos de que las entidades públicas signifiquen una competencia al capital privado, se orientaron "...más bien a atender a las exigencias de crecimiento de sectores industriales que la iniciativa privada no estaba en condiciones de atender, ya fuese por la cuantía global de recursos o por el riesgo que involucraba su participación".²⁶ Como se comprende, el sector público sólo acude a aquellas actividades a donde no lo hace el capital privado de forma espontánea, creando empresas estatales y facilitando las condiciones para que, una vez consolidadas por las entidades públicas pertinentes, fueran transferidas a los particulares. De aquí que la contribución del sector público al desarrollo latinoamericano haya sido más de carácter cualitativo que cuantitativo al abrir campos nuevos al desarrollo del sector privado.

Es decir, la reafirmación del papel del Estado, bajo los criterios de la CEPAL, tiene que ver con un papel no sólo regulador y orientador de la actividad económica general, sino también "...como partícipe directo del proceso de industrialización en el carácter de empresario, sobre todo en el campo de las industrias básicas",²⁷ a donde el mismo sector público realizó la sustitución de importaciones en calidad de pionero. Sin embargo, debe reconocerse que la transferencia de empresas ya consolidadas al sector privado no es propiamente la actitud de un empresario, como lo explica en diferente documento dicho organismo; así entonces "...las instituciones públicas han tenido un papel más bien 'promotor' que

²⁵ CEPAL. *El proceso de industrialización en América Latina*. Nueva York, Naciones Unidas, 1965, p.173.

²⁶ *Ibidem*, pp.176-177.

²⁷ CEPAL; 1975; p.38.

'empresarial' propiamente dicho. De ahí que no siempre quepa evaluar en sentido estricto las condiciones de operación y rendimiento del conjunto de las empresas estatales que han permanecido como tales, pues si bien a menudo se comprueba una eficiencia relativamente baja, no debe olvidarse que han sido precisamente aquellas que han registrado niveles mayores de productividad las que en muchos casos han sido transferidas a los intereses particulares".²⁸

No obstante que las principales tesis de la CEPAL se centraron en el sentido de promover un desarrollo industrial que alcanzara mayores niveles de justicia social y abatiera la dependencia externa a partir de la conducción y planificación estatal, tesis que prevalecieron aunque no con éxito en muchos países latinoamericanos hasta los años setenta, las condiciones de la economía latinoamericana y su conducción por los linderos del neoliberalismo trastocaron por igual los fundamentos cepalinos, perdiendo la CEPAL su espíritu crítico y nacionalista y ajustando sus criterios a los de las corrientes neoliberales. Con el ascenso de las teorías del libre mercado y del achicamiento del sector público, las propuestas cepalinas en cuanto al papel del Estado se adaptan a la política neoliberal que hoy, y a partir de los años ochenta, es aplicada por todos los gobiernos de América Latina y el Caribe (exceptuando al cubano). Así, el secretario ejecutivo de la CEPAL en 1992 sugiere que el Estado "...debe abandonar muchas de las actividades que abordó en el pasado para concentrarse en lo verdaderamente esencial".²⁹ Las ideas de la CEPAL proponen hoy en día un Estado regulador en lugar de uno abocado a una intervención directa, es decir, terminaron por alinearse a los esquemas importados anglosajones del neoliberalismo.

1.5. La doctrina neoliberal del Estado mínimo y su embate contra el sector público.

El expansionismo del sector público que dio origen al Estado de bienestar en los países desarrollados, ayudó a proporcionar durante mucho tiempo bases firmes para la acumulación del capital, pero a partir de la década de los setenta se convierte en un obstáculo al propio funcionamiento del sistema capitalista y en una amenaza para la continuidad del proceso de acumulación. El carácter contradictorio del intervencionismo estatal, su

²⁸ CEPAL; 1965; p.177.

²⁹ Isabel Rueda Peiro (coord.) *Tras las huellas de la privatización. El caso de Altos Hornos de México.* Méx., IIEC-S.XXI Editores, 1994, p.25.

papel de eliminador de obstáculos y su conversión misma en obstáculo al sistema económico, ha dado lugar al planteamiento de nuevos problemas teóricos a los estudiosos del Estado y su relación con la economía y al surgimiento de doctrinas adversas al intervencionismo estatal.

En efecto, el fin de la era del auge de la segunda posguerra y el inicio de la crisis capitalista de fines de los años sesenta y principios de los setenta en los países industriales, y que se extiende a los países tercermundistas, da lugar al derrumbe del paradigma keynesiano y del proyecto cepalino en América Latina, así como al renacimiento de las ideas que ponen énfasis en la vuelta del mercado y el desmantelamiento del Estado benefactor, con lo que se pretende volver a la antigua visión ortodoxa clásica sobre el Estado mínimo. Atacando ferozmente la presencia del sector público en todas aquellas áreas que no sean las del orden y defensa y ensalzando las virtudes del mercado libre como el único mecanismo capaz de restablecer el equilibrio, optimizar los recursos y lograr la armonía social, la nueva doctrina del liberalismo pone especial interés en conceptos como la austeridad, el saneamiento fiscal, la desregulación, privatización, desburocratización y liberalización de las economías.

Milton Friedman (Nueva York, 1912) y Friedrich August von Hayek (Viena, 1899) son los máximos representantes de esta corriente conocida como neoliberalismo, la cual ha tenido un profundo impacto en diversas corrientes teóricas en Estados Unidos a partir de la década de los cuarenta. El neoliberalismo, lejos de hacer aportaciones científicas y estructurar esquemas teóricos novedosos para responder a los nuevos problemas de la economía y hacer frente a la doble crisis en la que se sumieron los países a partir de los años setenta (estancamiento e inflación), se remite a culpar al intervencionismo estatal de todos los males del capitalismo y a pregonar la superioridad del mercado y la libre empresa por sobre cualquier institución pública o social, pues aquellos son considerados los únicos mecanismos capaces de asignar de manera eficiente los recursos y de restablecer el orden y el bienestar social.

Hayek defendió la superioridad del mercado sobre el Estado, nos dice José Ayala Espino, en virtud de que, para este representante del liberalismo económico, "el mercado es el mecanismo disponible más eficiente para procesar el cúmulo de información necesaria para coordinar el proceso de intercambio y asignación de recursos entre los agentes económicos. A partir de ello, propuso que la intervención del Estado en las economías

capitalistas y/o en las llamadas economías mixtas, es un mecanismo altamente ineficiente, en comparación con el mercado para realizar la coordinación económica entre agentes. La planeación económica en los países capitalistas y socialistas, cancela la libertad individual, la competencia económica y la transmisión de información a través de los precios; todos ellos, aspectos esenciales para la eficiencia económica y el bienestar social".³⁰

En este sentido, Hayek plantea la anulación de la planificación estatal, el fin del Estado planificador y benefactor, así como de los sindicatos, para dejar que la producción, el comercio, la distribución de bienes y servicios, incluida la fuerza de trabajo, sean organizados y administrados por las fuerzas del mercado. Esta idea conduce a Hayek a proponer al mercado como alternativa de regulación social y política sin "jerarquías" ni poderes autoritarios: "El mercado impone un modo de regulación social abstracto, porque son 'leyes' objetivas las que rigen las relaciones entre los individuos, sin que haya entre ellos ninguna relación de subordinación o de mandato".³¹

Al proponer la vuelta al liberalismo de los clásicos y justificar el principio de la mano invisible de Adam Smith, según el cual la satisfacción de los intereses individuales (maximizar sus ganancias) garantiza el bienestar de la colectividad, los neoliberales arremeten contra toda forma de intervención pública que interfiera con la libre competencia, la propiedad privada y la libertad de los precios, es decir, la libertad para obtener ganancias ilimitadas. Los teóricos del neoliberalismo comparten la creencia de que el mercado es el único ordenamiento racional, que permite a los individuos la consecución de sus objetivos económicos y utilitaristas bajo un sistema competitivo de libre mercado. Así tenemos que para el pensamiento neoliberal, el mercado es la principal institución económica y social, de cuyo funcionamiento se derivan el orden, la libertad y el bienestar, elementos contrapuestos al "caos" que impone cualquier forma de intervención pública y planificación estatal.³²

Los seguidores de Friedman y Hayek emprenden un embate contra el Estado benefactor y los sectores públicos asociados a programas *welfaristas*, a los cuales se les acusa de ineficientes, onerosos y perniciosos para el libre

³⁰ José Ayala Espino. *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Méx., Fac. de Economía/UNAM y Ed. Porrúa, 1996, p.110.

³¹ F.A. Hayek. *La presomption fatale*, cit. Por H. Guillén Romo. *La cotrarrevolución neoliberal*, Méx., ERA, 1997, p.45.

³² Enrique Dussel Peters. "En el nombre de la Libertad. El sistema Teórico del neoliberalismo", en *Economía Informa* No. 255, UNAM, marzo de 1997.

mercado. Así, el creador de la llamada Escuela de Chicago y difusor principal del mito del mercado como ámbito natural de la libertad y el progreso, Friedman, decide atacar por todos los frentes al Estado de bienestar, al que caracteriza como “el principal foco de interferencias con el sistema de mercado libre”, y al sector público, del que dice: “...un sector público cada vez más intervencionista destruirá tanto la prosperidad que debemos al sistema de libre mercado como la libertad humana proclamada de manera elocuente en la Declaración de Independencia”. Por consiguiente, Estado providencia y sector público ampliado son enemigos de la libertad empresarial, por lo que deberán privatizarse todos aquellos servicios que provee este sector (salud y seguridad social, asistencia pública, vivienda, conservación del medio ambiente, protección al consumidor, etcétera), ya que en manos del sector público, dice Friedman, “debilitan la familia; reducen el incentivo al trabajo, al ahorro y a la innovación; impiden la acumulación de capital y limitan nuestra libertad”.³³

De esta manera, el centro de ataque de este nuevo liberalismo son el Estado benefactor y el sector público ampliado, quienes serían señalados como los causantes de todos los males sociales y económicos del capitalismo, desde la gran depresión y la pérdida de prosperidad hasta la falta de libertad política y económica, desde la inestabilidad económica hasta el debilitamiento de la familia, destacando que sólo mediante la expulsión del Estado de la vida activa de un país y el desmantelamiento del sector público de todas las áreas económicas y sociales en las que interviene, se logrará alcanzar la prosperidad general.

Ante esta avalancha antiintervencionista, no debe perderse de vista que el objetivo principal del neoliberalismo, como corriente ideológica que acompaña a la globalización, no es el progreso económico y el bienestar social, sino la restauración de la economía de mercado y su globalización, convirtiendo al planeta en un solo gran mercado como vía para restablecer la rentabilidad del capital en el largo plazo y enfrentar la crisis estructural del capitalismo. Si recordamos que la gran depresión de la década de los treinta se valió de la teoría keynesiana para intentar restablecer el equilibrio del sistema capitalista contribuyendo a su dinamización y expansión, la crisis actual, que adquiere carácter universal, se ha sustentado en el neoliberalismo como proyecto a ser aplicado a escala global a fin de enfrentar las secuelas de esta crisis con base en una reestructuración profunda del capitalismo en función de los intereses del gran capital financiero internacional.

³³ Milton Friedman y Rose Friedman. *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. España, Ed. Grijalbo, 1980, pp.22, 35 y 180.

Esto se ha logrado con la imposición del proyecto neoliberal en todos los países en tanto doctrina que se propuso vencer al keynesianismo y al Estado benefactor y como estrategia de retorno al liberalismo económico en todo el orbe para abrir espacios al capital privado. Con el dogma neoliberal monetarista, que cobró auge en todo el mundo en los años ochenta, se volvió a los tiempos en que el mercado reinaba por sobre la sociedad y sus fuerzas decidían y fijaban los precios de los factores de la producción sin que intervinieran ni el Estado ni los sindicatos u otras instituciones sociales de los tiempos modernos. Su planteamiento no se aparta del que proponían los clásicos en tiempos de la libre competencia: libertad de comercio, libre mercado, presupuesto balanceado y eliminación del Estado en su papel de agente económico; esto es, dejar hacer a los particulares y relegar al Estado a la función de guardián de la ley y el orden.

Como en el fondo se trata de golpear al Estado benefactor y a las instituciones que impiden el libre despliegue de las leyes del mercado, la libertad irrestricta del capital y su internacionalización, los neoliberales no se cansan de culpar al Estado y al sector público de los desajustes de la economía por los grandes déficit presupuestales que el intervencionismo acarrearba. De tal suerte que la teoría monetarista pone énfasis tanto en la disminución del aparato estatal y la liberalización del mercado en tanto estrategia para contener a la crisis, como en la adopción de políticas de austeridad y saneamiento fiscal con el propósito de corregir los excesos del Estado interventor. Esta doctrina parte del falso supuesto de que el déficit público genera necesariamente inflación y evalúa forzosamente la mala administración del Estado. Según este dogma, el Estado debe equilibrar su presupuesto como buen administrador y "hacer más con menos", o poco pero bien, que mucho y mal.

En este sentido tenemos que decir que el déficit del sector público no proviene en términos generales de una administración dispendiosa, sino de gastos que generan más crecimiento para el futuro, ya que se trata de erogaciones en infraestructura, salud, educación, etcétera, que suscitan, a su vez, inversiones productivas a largo plazo, por lo que benefician a la colectividad en su conjunto, además que reducen los costos de reproducción al sector privado. Por el contrario, los recortes a ultranza de los gastos públicos provocados por las políticas ortodoxas de austeridad contraen la inversión, la producción y el empleo, imposibilitando el desarrollo. En estas condiciones, "el único déficit pernicioso es el que resulta de las políticas de austeridad que inflan los pagos de intereses y comprimen la inversión creadora de riqueza. La austeridad significa regresión social...", ya que la insuficiencia de gastos

-no el déficit presupuestal- pone en peligro el crecimiento, hipotecando el futuro de una nación.³⁴

Es claro que para la doctrina neoliberal los tiempos históricos no cuentan ni tampoco las transformaciones en el funcionamiento y estructura del capitalismo contemporáneo y en la organización estatal. Deliberadamente, los llamados *Chicago boys* olvidan que el mundo de hoy no es de libre mercado sino de un mercado monopolista, el cual recurre a un Estado y a una administración pública no para promover el “libre mercado” sino para evitarlo mediante el desmantelamiento de los controles y mecanismos públicos que regulan las grandes fuerzas monopólicas, las que terminan por reabsorber las mejores empresas de los sectores públicos y de sus competidores en aras de la reconcentración apabullante de la riqueza social: “La evidencia histórica demuestra que el mercado concentra capitales, poder e información; que en virtud de las leyes que rigen su desarrollo transforma su primitiva competencia relativa en dictadura de los oligopolios; que siempre ha requerido el auxilio del Estado, y que si en su fase semicompetitiva sus afinidades selectivas eran congruentes con la democracia liberal hoy, en su etapa monopólica e imperialista, ellas lo impulsan hacia el despotismo político”.³⁵

La incompreensión y exclusión en el análisis monetarista del fenómeno de los monopolios como unidad típica y cada vez más generalizada en el capitalismo contemporáneo y entes contrarios a la libre competencia (pues controlan, fragmentan y desarticulan los mercados), lleva a Friedman y sus seguidores a incurrir en aberraciones históricas y lógicas como la que lo induce a reclamar que no es el predominio de los monopolios empresariales lo que liquida la economía de mercado sino la pròliferación de controles económicos por parte del Estado y la existencia de los sindicatos obreros. De aquí que el llamado neoliberalismo comparta las mismas ideas que esbozara Adam Smith en relación al papel que debe jugar el Estado, nada más que con doscientos años de diferencia, cuando el Estado y el mundo eran un tanto diferentes al de hoy:

“El soberano queda completamente exento de toda obligación de tratar de llevar a cabo lo que por fuerza tendrá siempre que estar expuesto a innumerables ideas falsas, para cuya realización adecuada no habrá jamás

³⁴ Héctor Guillén Romo. *La contrarrevolución neoliberal*. México, Ed. ERA, 1997, p.107.

³⁵ Atilio Borón. “Mercado, Estado y democracia. Reflexiones en torno a una propuesta paleoliberal”, en Rosario Green. *Los mitos de Milton Friedman*. Méx., Ed. Nueva Imagen, 1983, p.77.

sabiduría ni conocimientos bastantes, a saber: la obligación de dirigir las actividades de los particulares y de encaminarlas hacia las ocupaciones que más convienen al interés de la sociedad. De acuerdo con este sistema de libertad natural, el soberano sólo tiene que atender a tres obligaciones, que son, sin duda, de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance y a la comprensión de una inteligencia corriente: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto es posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y de la opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas...”.³⁶

Este último deber del Estado no fue del todo aceptado por un Friedman reacio a cualquier intervención que no fuera para asegurar el orden y la defensa, pues según él esta tercera función estatal pudiera parecer que justifica todo tipo de excesos y “defectos” del sector público y el que ha dado lugar a ese expansionismo estatal tan enemigo del mercado y por ende del sistema de libertad. Estado y mercado son antípodas en el esquema friedmaniano, con lo que elimina de un plumazo todo vestigio histórico que muestra lo contrario, desde el mismo origen del mercado capitalista hasta su desarrollo gracias a la intervención y uso del poder del Estado.

“La introducción de los mercados libres -nos dice un crítico de la concepción del mercado autorregulado-, lejos de hacer desaparecer la necesidad de controles, regulaciones e intervenciones, incrementó enormemente su alcance. Los administradores tuvieron que estar constantemente alertas para asegurar el libre funcionamiento del sistema. De este modo, aún aquellos que deseaban más ardientemente liberar al Estado de obligaciones innecesarias, y cuya entera filosofía reclamaba la restricción de las actividades estatales, no pudieron sino confiar a ese mismo Estado los nuevos poderes, órganos e instrumentos requeridos para el establecimiento del *laissez-faire*”.³⁷ Al separar al Estado del mercado, la teoría neoliberal está sancionando la visión liberal clásica del siglo XIX que considera al Estado y la sociedad civil, la política y la economía, como entes independientes y neutrales. Nada más lejos de la realidad de hoy.

³⁶ Adam Smith, cit. por M. Friedman, *op.cit.*, pp. 49-50.

³⁷ Karl Polansky, cit. por A. Borón, *op.cit.*, p.77.

Como teóricos del neoliberalismo y ejes dinámicos de los ataques al Estado, Hayek y Friedman no se limitan a postular una disminución del tamaño del Estado y del sector público sino que reclaman la desarticulación de las bases que dieron origen y sustentan al Estado moderno, entre las que están las instituciones democráticas. De esta manera, para instaurar el imperio del mercado reclaman hacer uso de la fuerza política y del autoritarismo a fin de imponer medidas adversas al bienestar general, como el recorte al gasto público y las disminuciones salariales. De aquí que para Friedman, “es claramente posible tener arreglos económicos que son fundamentalmente capitalistas, y estructuras políticas que no son libres”.³⁸ Por su parte, Hayek -quien asesoró a Pinochet para la instauración del modelo neoliberal en Chile- pronunció la frase “ninguna libertad para los enemigos de la libertad”, refiriéndose a los que se oponen al libre mercado, lo que ha servido para justificar las represiones a los supuestos enemigos de la libertad.³⁹

Esto nos demuestra que el nuevo liberalismo y la democracia son incompatibles, como bien diría Norberto Bobbio en su ensayo sobre la democracia, pues el pensamiento liberal renace con carácter regresivo y reaccionario, con el cual “no solamente está en juego el Estado benefactor, o sea el gran compromiso histórico entre el movimiento obrero y el capitalismo maduro, sino la misma democracia...”.⁴⁰ El objetivo de los neoliberales, lo estamos viendo, es salvar al capitalismo, aún a costa de sacrificar la democracia.

Las reformas orientadas hacia la liberalización de los mercados han requerido del uso de gobiernos autoritarios, en detrimento de las instituciones representativas, por lo que el neoliberalismo como proyecto económico se ha tenido que acompañar de un programa ideológico y político que lo complementa y justifica: la llamada escuela del *public choice* (elección pública). El neoliberalismo, entonces, no es tan sólo un proyecto económico de enfrentamiento con el Estado keynesiano. Representa también un programa ideológico y político de matices autoritarios y represivos, necesario para la instauración del nuevo orden burgués fundado en una economía de mercado a ultranza y su globalización.

La corriente del *public choice*, que surge a fines de los años sesenta por conducto de J.M. Buchanan, pretende aplicar al Estado y al sector público

³⁸ Enrique Dussel, *art. cit.* p. 23

³⁹ Ricardo J. Gomez. “Antineoliberalismo=idiotez: una respuesta crítica”, en *Economía Informa*, No. 255, loc. Cit. pp 4-10

⁴⁰ Norberto Bobbio, *op.cit.*, p.140.

el mismo enfoque de análisis que para la economía, con el fin de oponer a la teoría de las “fallas del mercado” (nacida con el Estado de Bienestar) la de las “fallas del gobierno” y de esta manera reforzar su embate al Estado y su campaña para el desmantelamiento del sector público. Rescatando la idea de Hobbes de que el Estado es un monstruo (“Leviatán”) que crece desmesuradamente y sin control, la escuela del *public choice* sostiene que el Estado en su gigantismo produce más males que bienes, y que tanto políticos como burócratas son agentes egoístas y maximizadores de sus beneficios, por lo que el sector público no puede ser el mecanismo más eficiente para corregir externalidades (fallas del mercado).

Sus propuestas prácticas para minimizar al “Leviatán” o “Estado monstruoso” y controlarlo, están inspiradas en la teoría del liberalismo y tienen que ver con medidas como la privatización, desregulación, desburocratización y reducciones salariales. “La *solución burocrática*, afirma esta escuela, es siempre menos eficaz que la *solución de mercado*, y concluye que el Estado recauda más recursos de la sociedad que los que le entrega...Así, el pensamiento económico de Friedman junto con el de Buchanan y Tullock, a través de la escuela del *public choice*, se conjugan para configurar el nuevo liberalismo como un proceso contrarrevolucionario no sólo en el orden económico sino también en el político”.⁴¹

El discurso monetarista de regreso al liberalismo económico del *laissez faire* esconde en realidad todo un proyecto político-ideológico de ataque abierto y sistemático a todas las conquistas sociales y políticas expresadas en el Estado de bienestar, promueve el desmantelamiento de las instituciones asistenciales y representativas para instaurar el imperio de un mercado que, lejos de ser libre y armónico, representa la esfera del conflicto y del predominio del más fuerte, pues reagrupa a los intereses del capital financiero y monopolista que busca la internacionalización de capital y la globalización de los mercados.

Aunque los postulados del neoliberalismo han sido rebasados ante el fracaso de la “mano invisible” como mecanismo espontáneo para impedir las crisis recurrentes del siglo XX e incluso han provocado mayores crisis, un menor crecimiento de las economías mundiales y el incremento desmesurado de las desigualdades sociales, y aunque se ha demostrado que la liberalización a ultranza ha suscitado el desarrollo de un capitalismo

⁴¹ René Villarreal. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. Méx., Ed. Océano, 1983, p.462.

salvaje, usurero, descontrolado y cada vez más desequilibrado, fomentando la desestructuración de los Estados nacionales y la fragmentación de sus soberanías así como una reorientación alarmante de las administraciones públicas hacia objetivos meramente mercantiles, no parece vislumbrarse para los albores del nuevo siglo la supresión del neoliberalismo como ordenamiento supraestatal de la economía mundial.