

LA GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Gilberto Calderón Ortiz

Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

El siguiente trabajo tiene como objetivo plantear un primer acercamiento al problema de la gobernabilidad en América Latina. A nuestro juicio, a lo largo de la historia de nuestro continente, desde el periodo de la colonia y ya en la independencia, así como lo que va del siglo que casi termina, los movimientos sociales que ponen en riesgo la gobernabilidad siempre han estado presentes. En los albores del siglo XX, la primera revolución social en el mundo será la mexicana; luego vendrá pero hasta la década de los años cincuenta, la boliviana y, a finales de esos años, el triunfo de la revolución cubana. La influencia que ejerce esta última repercute en toda América Latina hasta finales de los setenta, en donde los levantamientos guerrilleros son una de las formas en que se expresan algunos sectores, a veces mayoritarios o minoritarios, de la población que muestran su repudio a las condiciones políticas, sociales, económicas, culturales o ideológicas en que se encuentran. La mayoría de los movimientos fueron derrotados y/o pasaron de la lucha armada a la batalla en el campo político, como lo fue en El Salvador. En la década de los noventa, salvo excepciones, se ha vuelto a recobrar el camino de la democracia como vía para resolver políticamente los problemas.

Sin embargo, los movimientos populares reivindicativos no sólo se expresan a lo largo y ancho de nuestros países, como lo fue el caso de los ejemplos

arriba anotados, sino que también se presentan tanto en el campo como en la ciudad en otras formas donde, más que cuestionar el rumbo de la política económica, plantean problemas específicos con demandas tales como vivienda, tierra, educación, salud, transporte, etcétera, que a nuestro juicio son el resultado de la política económica que sigue la mayoría de nuestros gobiernos al ser los principales –que no únicos– conductores del Estado. Estos movimientos ponen a prueba la gobernabilidad y la búsqueda de salidas corresponde tanto a los actores y las organizaciones como a los distintos niveles de autoridad política.

Hasta donde sabemos sólo hay en América Latina tres problemas, para los cuales se buscan negociaciones que satisfagan las demandas por medio de las armas; dos son a nivel nacional, como lo es el caso de Colombia, donde desde los años sesenta la guerrilla se ha mantenido activa; en el otro caso están los ya menguantes movimientos Tupac Amaru y Sendero Luminoso en Perú y, el tercero se da a nivel regional e inicia en enero de 1994 en el estado mexicano de Chiapas.

Los problemas que plantean reflejan los complejos acertijos de todos nuestros países. En Colombia y Perú la lucha armada es un medio para lograr cambios políticos, económicos y sociales y no la democracia formal, por eso boicotearon, en el primer país, las recientes elecciones municipales, en octubre del año

pasado. En Perú, Tupac Amaru, tiene características de guerra de guerrillas, en tanto que Sendero Luminoso privilegia el terrorismo. En Chiapas, por otra parte, salvo los primeros días, se libra una batalla de baja intensidad buscando sean reconocidos los derechos de los indígenas y que incluso se respeten sus usos y costumbres en la forma en que se gobiernan; si bien su líder, el subcomandante Marcos ha declarado que sus demandas son también de todos aquellos que son excluidos del actual proceso económico.

Este pronunciamiento nos señala que una variable básica para el análisis de los problemas de gobernabilidad es sin lugar a dudas el contexto económico, el cual no se puede soslayar, especialmente en los momentos actuales pues, como siempre ha sucedido a lo largo de la historia, cuando los sectores sociales desprotegidos, marginados o inconformes con la parte de la riqueza que se les asigna se manifiestan, exigen cambios que pueden ser tanto de tipo estructural o de modificación de las reglas del juego.

En cualquier caso se hace necesario que los responsables políticos intervengan utilizando una gama de medidas que en uno de los extremos puede ser la negociación para la solución del problema, o, en el otro, la represión, sin que se descarte por los gobernantes una combinación de ambas posturas en distintos grados. Cualquiera que sea la solución utilizada hay costos de todo tipo, en primer lugar los políticos, pero casi de similar importancia los económicos, sociales, culturales, etcétera.

Es indudable que los movimientos sociales pueden definirse también como comportamientos colectivos que tienen una variedad de acciones como estallido hostil; linchamiento; ocupación de locales públicos o privados; toma de embajadas; manifestaciones; bloqueo de carreteras; atentados; guerra de guerrillas y revoluciones, entre otros. Nótese que también puede ser considerado como comportamiento colectivo el de una masa de espectadores frente a la presencia de un ídolo musical, la moda, etcétera. (Smelser, 1995: 18). En todos ellos la autoridad pública teóricamente ejerce por lo menos una función de vigilancia o de realizar una actuación que le lleve a buscar mantener el orden establecido.

En este trabajo observaremos sólo aquellos procesos colectivos que implican la participación de organismos sociales que cuestionan en lo esencial, implícita o explícitamente, los rasgos estructurales del sistema, tanto en la producción como de la participación de la riqueza y que, desde nuestra perspectiva, pueden ocasionar los más serios problemas de gober-

nabilidad. En estos procesos son muy variadas las formas y tipos de organizaciones y su influencia puede ser en colonias, barrios, favelas o ciudades perdidas. Geográficamente pueden actuar en un espacio limitado a la zona donde surgieron o bien pueden extender sus lazos a niveles locales, municipales, departamentales, etcétera.

Detrás de ellos pueden o no estar los partidos políticos, o bien organizaciones civiles e incluso armadas. En cuanto a la duración tanto de sus actividades como de las organizaciones, ésta también tiene una amplia diversidad. Algunas organizaciones tienen un tiempo de duración breve, mientras que otras perduran en el tiempo y el espacio así como los movimientos que originan o en los que participan. Todo ello está en función de que los objetivos y metas trazados estén más o menos establecidos. Es evidente que las organizaciones se pueden estructurar formalmente o bien, sin que sea explícito, hacerlo sin casi formalismos.

En este artículo nos interesan los movimientos sociales y sus acciones colectivas, producto de las organizaciones que cuestionan, como anotamos líneas arriba, los rasgos estructurales del sistema. Al interior de las mismas es claro que aunque en el caso extremo se quiera evitar su formalización como tal, socialmente se distribuyen funciones y se establecen jerarquías, así como se otorgan o se asumen responsabilidades. Se dan también relaciones de subordinación y de liderazgo carismático, consensado o formal. Por supuesto que hay relaciones políticas y lucha soterrada o abierta por la dirección. Toda organización requiere, por mínimos que sean, recursos que pueden ser muy variados, abundantes o muy reducidos pero que en cualquier caso obligan al establecimiento de ciertas normas para su administración. Además se establece una organización piramidal que puede ocasionar ciertos niveles burocráticos.

Todos estos aspectos y otros que quizá aquí se escapen, requieren varios niveles de análisis que indican también diversos y complejos campos temáticos para el estudio del interior de la organización desde diversas perspectivas y disciplinas: la sociología, la psicología, la administración, la economía, la antropología, la política, la ingeniería de sistemas, etc. Como puede observarse, el estudio de los problemas de gobernabilidad lleva a ver a los actores que la cuestionan o pueden cuestionarla y las razones esenciales que subyacen en las acciones y movimientos sociales en que se expresan, sus alcances y limitaciones.

En el problema de la gobernabilidad, así vistas las cosas, son dos los sujetos principales: por un lado el Estado y quien en nombre de él actúa: el gobernante. Por el otro, las organizaciones sociales; éstas, al movilizarse, obligan al anterior a desplegar un conjunto de actitudes y de acciones para enfrentar las situaciones.

El método que hemos seguido para este trabajo, el cual consideramos propositivo, es el de plantearnos problemas teóricos que a nuestro juicio son relevantes y que de ninguna manera el analista debe hacer a un lado, pero esto no quiera decir que no hacemos referencia a la realidad para constatar si hay correspondencia entre lo que se asienta y lo sucede en el mundo factual. Nos situamos en la misma óptica de Mary Hesse, citada por Jürgen Habermas, quien dice:

Doy por suficientemente demostrado que los datos no son separables de la teoría y que su formulación está impregnada de categorías teóricas; que el lenguaje de la ciencia teórica es irreductiblemente metafórico e informalizable, y que la lógica de las ciencias es interpretación circular, reinterpretación y autocorrección de datos en términos de teoría y de teoría en términos de datos. (Habermas, 1989: 156.)

Hemos dividido este estudio en los siguientes apartados: aspectos económicos, aspectos políticos, aspectos sociales y propuestas. En el primero señalamos con más amplitud el contexto en que se desenvuelven nuestros países, tanto en integración al proceso mundial como a nivel nacional, señalando los cambios que ha sufrido el papel del Estado en el terreno económico, el problema de la deuda externa y la reducción del gasto público. En el siguiente apartado señalamos las implicaciones políticas del paso del Estado benefactor al Estado neoliberal, los problemas de la gobernabilidad y la capacidad de los gobernantes para enfrentar los riesgos de los movimientos sociales. Aquí también tocamos el papel que está jugando la administración en el manejo eficaz y eficiente de los escasos recursos. En este capítulo señalamos el contenido del término gobernabilidad y otra categoría ligada al papel del Estado actual: el problema de la democratización. Definimos por supuesto el contenido de las políticas públicas y gubernamentales.

El último apartado lo dedicamos a hacer propuestas que nos parecen viables, como son desarrollo de comunidad y características de las políticas públicas. Es indudable que también consideramos que para llevar a cabo las propuestas se requiere la integración y preparación de especialistas que no sólo hagan estu-

dios y propuestas, sino que también evalúen y den seguimiento a los programas y proyectos que se ejecutan.

El contexto económico

No puede plantearse a fondo, nos parece, la relación entre gobierno, gobernabilidad y actores sociales si no se tiene en cuenta el contexto nacional e internacional en que se desenvuelven económicamente. La relación y correspondencia, que puede ser incluso contradictoria, entre economía y política obliga a la revisión del proceso en que se desarrolla la primera. Ya uno de los pioneros de las políticas públicas en los primeros años de la década de los cincuenta había escrito:

La perspectiva de la ciencia orientada hacia las políticas es global, en virtud de que la población del mundo constituye una comunidad en la que el destino de unos afecta o otros. En este sentido, el futuro de los objetivos fundamentales depende del desarrollo mundial en su conjunto (Lasswell, 1992: 95).

Este pronunciamiento tiene mayor vigencia en los momentos actuales en que una ola recorre al mundo: el neoliberalismo (Villarreal, 1993: 303). En lo esencial, éste define un nuevo papel al Estado en su intervención en la economía, pues debe deshacerse de sus empresas públicas, desregular las actividades económicas y con respecto al exterior abrir el comercio casi sin restricciones. El eje central que ahora determinará la asignación de los recursos económicos será el libre mercado.

En la realidad se puede observar que a nivel mundial se generalizó la venta, fusión y liquidación de buena parte de las empresas públicas (Ruiz Dueñas, 1988; Inostroza, 1994:146). En tanto que sólo a los países en desarrollo se les impuso la apertura comercial, pues los industrializados protegieron ciertos rubros de su economía (Lowenthal, 1996). Para David Ibarra en lo esencial la globalización es la integración horizontal y vertical de las empresas transnacionales que fraccionan los procesos productivos de cada país para *captar los beneficios de trabajar en distintas locaciones geográficas, jerarquizando los ensamblajes. Y ello deriva en la tendencia paralela a la desnacionalización progresiva de la gran corporación internacional al transformarse en empresas cada vez más cosmopolitas* (Ibarra, 1994:92).

Obsérvese que el papel de las grandes empresas en el aspecto económico es la búsqueda de la optimización de los recursos, instalando plantas donde esto sea

posible. Éste es un aspecto de la globalización que va acompañada de un fenómeno contradictorio: la regionalización, que explica los esfuerzos de los países más desarrollados por ampliar y proteger áreas de influencia económica creando bloques. Por supuesto que detrás de estos esfuerzos están las empresas transnacionales que en la dinámica de optimizar recursos no les importa el lugar en donde puedan instalarse, siempre y cuando sea posible producir y comercializar y, por supuesto, obtener ganancia.

Esencialmente, cada bloque *precisa de miembros capaces de ofrecer mano de obra barata y mercados con capacidad de crecer* (Achard y Flores, 1977:51). Eso también explica la firma de tratados, convenios e uniones. El economista René Villarreal, propone que, ante el proceso, en países como México:

debe encontrarse *la vía a un nuevo nacionalismo*, considerando que los países requieren de la apertura y la inversión extranjera para integrarse a la fábrica mundial y a la nueva organización de la economía, el comercio y las finanzas internacionales. El capitalismo posmoderno se da bajo la forma de alianzas estratégicas oligopolísticas, donde las corporaciones ya no sólo compiten entre sí, sino que se alían para enfrentar los nuevos retos de la competencia mundial. De aquí que México requiera de grandes corporaciones nacionales que puedan establecer *alianzas estratégicas no subordinadas* con empresas extranjeras, a fin de garantizar que el proceso de desarrollo se conduzca bajo el liderazgo nacional (Villarreal, 1993:378). (Las cursivas son del autor.)

De hecho, en la posición anterior hay una preocupación por evitar que dominen las empresas extranjeras y por eso se manifiesta porque las corporaciones consideradas como nacionales se alíen a las primeras. También es claro que se pronuncia por la apertura para evitar, nos parece, el aislamiento. Esto que ya se ve como dominante, el predominio de grandes empresas, en los años sesenta, Ralph Miliband ya lo señalaba como un rasgo del capitalismo (Miliband, 1970:13). El impacto en los sistemas productivos, como siempre, sigue siendo la tónica en el sistema capitalista que permanentemente revoluciona las técnicas de producción. Hoy la aplicación de la tecnología más avanzada a escala mundial, donde sea posible y necesaria, es una realidad; el objetivo: optimizar las ganancias, en el corto, mediano o largo plazo, según convenga a partir de las expectativas consideradas.

Ya decíamos que se dan las aperturas comerciales en todo el mundo, cuidando los desarrollados de abrir

aquello que convenga a sus empresas. Pero otro rasgo importante del actual proceso son los movimientos de capital que son superiores a la producción mundial (Canals, 1993:95), por lo que son el origen de las graves turbulencias financieras que periódicamente sacuden al planeta. En la esfera de la producción como en la de la circulación se han acentuado los cambios que traen como consecuencia que alrededor del mundo se mueva una enorme cantidad de bienes y servicios como nunca antes se había dado y esto indudablemente impacta todos los órdenes de la vida social.

Globalización y América Latina

La inserción de América Latina en ese proceso ha sido la más vertiginosa (Achard, 1977:32). La intención es –lo consideran Diego Achard y Manuel Flores– evitar la marginalidad respecto del comercio mundial, por lo cual los países realizan ajustes estructurales que superen las viejas estructuras heredadas incluso del tiempo de la colonia. No sólo es evitar la marginalidad en el campo de los intercambios comerciales, sino también en el terreno de las nuevas tecnologías y conocimientos.

Para David Ibarra, sin embargo, los costos de la apertura comercial no favorecieron a nuestros países; abrir las fronteras trae como consecuencia la sobrevaluación de las monedas, sin que se aplique una política industrial agresiva para la conquista de los mercados externos (Ibarra, 1994:108). Los problemas de nuestra región se acentuaron e incluso entre 1983 y 1985, de ser receptora de recursos externos se convirtió en exportadora de ellos. Según la CEPAL, debido a *la transformación del déficit de la balanza comercial en un superávit, en gran parte como resultado de la contracción de la economía interna y de las importaciones* (CEPAL, 1992:30).

Es claro, nos parece, que si en el área se exporta más de lo que se importa, medido en términos monetarios, dada la situación estructural que para otros países es benéfico, para nosotros se convierte en una sangría de recursos, esto es, si nos va bien en el comercio internacional, las ganancias en parte abandonan la región; la explicación obedece a que parte de las empresas más dinámicas y exportadoras son empresas transnacionales. También puede observarse que estamos sujetos a los vaivenes del movimiento de capitales, hoy con frecuencia especuladores, que entran y salen según sus necesidades. Cuando es adecuado llegan recursos foráneos y cuando es conveniente se van.

En cuanto a la importancia de América Latina en el

comercio internacional, en el reciente trabajo de Diego Achard y Manuel Flores, ellos anotan que:

En 1950 América Latina participaba en 10.9% de las exportaciones mundiales. Para 1990 su participación había bajado 8%. En 1975 absorbía 6% de las importaciones mundiales. En 1987 había bajado a 3.1%. En 1982 América Latina generaba 7.1% del PIB mundial. En 1980 había bajado a 4.3%. En 1975 la región recibía 15.3% de la inversión extranjera directa mundial. En 1987 esa cifra había disminuido a 8%. En 1980, 17% de la inversión directa estadounidense iba para América Latina. En 1989 esa cifra había bajado a 10.6%. Las exportaciones de los Estados Unidos a la región llegaron en 1980 a 17.5%, bajando en 1989 a 13.45%. Las importaciones de los Estados Unidos bajaron de 15.5% en 1979 a 12% en 1989 (Achard y Flores, 1977:32-33).

Se observa que se reducen paulatinamente las transacciones, importaciones y exportaciones en un mundo globalizado. También queda manifiesto que las inversiones productivas provenientes del extranjero se han reducido, y se retrocede en la recomendación que había apuntado Ibarra Muñoz, de tener un comercio agresivo y además procurar la llegada de capitales foráneos: en ambos rubros, en lugar de aumentar disminuyen los porcentajes. Esto, además de otros problemas estructurales, ha traído como consecuencia que América Latina no crezca a una tasa promedio del 4%, lo que permitiría abatir la pobreza y el desempleo (Achard, 1977:32-33; CEPAL, 1994:1). La situación parece que no posibilitará que la región no avance a los ritmos que requiere la creciente complejidad de la economía a nivel mundial.

Sin embargo no todo es total pasividad. En los países de abajo del Río Bravo, se buscan vías alternativas que permitan enfrentar los retos de la globalización articulando acuerdos entre países. En el caso del Cono Sur, el Mercosur, avanza en ese sentido (Elio, 1996:79).

Un hecho irrefutable del movimiento que sigue la economía a nivel mundial es que los países más ricos se hacen todavía más ricos –aunque al interior sus poblaciones también tienen desigualdades–; en porcentaje su población es menor al de los países en desarrollo, pero concentran cinco sextos de los bienes y servicio de todo el planeta (Ibarra, 1994:127; Villareal, 1993:23). En América Latina, la CEPAL señala que los salarios y el bienestar de las poblaciones se ha abatido (CEPAL, 1992: 38). Esto debe tomarse muy en cuenta porque es un hecho que ciertamente es origen de los problemas de gobernabilidad en la zona. Desde nuestra perspectiva, los problemas tenderán a agudi-

zarse porque se observa una tendencia inherente al capitalismo en su proceso, que busca siempre abatir los costos, y que con la aplicación de la tecnología se eleva sustancialmente la producción, pero se desplaza mano de obra.

En los últimos años en los países desarrollados de Europa la producción de bienes y servicios se incrementó en un 50%, pero no ha habido aumento en la creación de empleos; en España subió en 90% la riqueza producida, pero decreció en 2% la ocupación, en tanto que en México, de 1980 a 1994, se estancó la economía (Ibarra, 1994:97). La paradoja es que se produce mucho más, como nunca lo había soñado la población hace décadas, pero con menor ocupación. El desempleo es creciente, y si es un problema en los países desarrollados, en los nuestros es verdaderamente alarmante. A esto agréguese que, como ya señalábamos, los salarios en nuestros países son bajos. En el caso de México el salario mínimo es el más bajo en su historia al haber perdido 80.8 por ciento de la capacidad de compra en relación a la que registró en su mejor etapa hace 19 años (El Financiero, febrero 18, 1996). Con la globalización, el reparto de la riqueza se hace más desigual y con ello, potencialmente o ya en los hechos, se dan condiciones objetivas para que se origine descontento buscando salidas.

Economía y política no son estancos separados, marchan juntas más ahora que antes, pues si bien en el pasado pudo haber momentos de desfase, en el sentido que desde la órbita del poder se tomaban medidas coyunturales por breve tiempo en donde se ponía en un segundo término la economía y se privilegiaba el quehacer político, ahora esto es cada vez menos posible. Más bien lo que está sucediendo desde los inicios de los años ochenta es la reformulación acelerada del Estado, y en ello se observan las siguientes variables que describe Edgar Jarillo: *El crecimiento, la eficacia, los costos, el déficit fiscal y otros elementos consecuencia de la crisis del patrón de acumulación, marcarán la coyuntura actual y serán las principales consideraciones para la tendencia creciente a la desaparición del Estado de bienestar y a su substitución por un modelo neoliberal* (Jarillo y Arroyave, 1996:244).

Estos elementos económicos son los que están presentes en la transformación del "Estado de bienestar", que fue funcional para una etapa del proceso de acumulación de capital, pero que ha dejado de serlo y se ha convertido en un obstáculo. Pero no sólo están las condiciones en que se desenvuelven las economías en los ámbitos nacionales, también jugó y está jugando un papel determinante la presión de organismos inter-

nacionales que obligan a la transformación del Estado para que en lo tocante a la atención del sector social, reduzca drásticamente su participación (Jarillo y Arroyave, 1996: 240). Y no puede ser de otra forma ya que el Estado no es capaz de satisfacer las demandas sociales (las cuales crecen), pues de hacerlo se crearían problemas inflacionarios, por ello sobreviene la parálisis de las instituciones políticas (Achard y Flores, 1977:28).

La interrogante que se abre, y que sólo la planteamos aquí con una inicial y tentativa respuesta, es ¿por qué el Estado del bienestar antes dedicaba recursos a la atención de los problemas sociales sin importarle cuidar, como ahora, que no hubiera procesos inflacionarios? La respuesta es, nos parece, que en los cambios del patrón de la acumulación está la diferencia; se trata, ya no de destinar recursos que antes servían desde el punto de vista político y económico al sistema, pues mantenían cierto control sobre los sectores desprotegidos y el gasto originaba que el mercado interno no decayera. A partir de 1985, el mercado interno en México cambió su posición tradicional –nos dice el actual secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz– *de mirar hacia adentro e inició una estrategia orientada hacia la economía mundial* (Ortiz, 1993:167). Así, ya no son prioritarias la atención a las necesidades nacionales; la dinámica mundial es el eje en el que se articula el quehacer de las autoridades económicas que deben estar atentas a los requerimientos que hace y que incluso le determinan, el gasto público.

Los cambios afectan en nuestro país tocando incluso el sector paraestatal, las autoridades han reconocido que éste jugó un papel fundamental en el traslado de valor al sector privado, por tal motivo parte de las empresas públicas tenían déficit, eso había que corregirlo (Aspe, 1993:186; Ruiz Massieu, 1980:149). No solamente, como pudiera desprenderse se subsidiaba al capital, sino que también en el interior de las empresas los salarios eran más elevados con la intención de que las privadas retribuyeran a sus trabajadores con mejores ingresos y así, sostiene Víctor Bravo Ahuja, *evitar su explotación desmesurada y su consecuente agrupación en torno a movimientos anticapitalistas* (Bravo Ahuja, 1982:242). Pero también la población recibía subsidios a través de los entes paraestatales (persiguiéndose la ampliación del mercado interno) y, como bien dice José Luis Reyna coincidiendo con Bravo Ahuja, el Estado en la sociedad capitalista busca desmovilizar y desradicalizar a los movimientos sociales (Reyna, 1976:95).

Los problemas adquieren otra dimensión en esa

pretensión cuando a nivel mundial, y en el caso particular de México, el Estado no cuenta ya con el gasto público en la misma forma que cuando había la mirada hacia dentro. ¿Cómo desradicalizar, cómo desmovilizar, si ahora ya no hay los recursos en la cuantía de antes? Ahora bien, pareciera que ya no hay apoyo al sector privado, nada más engañoso, éste seguirá pero ahora es más selectivo, en palabras del actual secretario de Hacienda:

Del total de recursos prestados por la banca de fomento en 1988, 63.5% se destinaban al sector privado y el 36.5% restante al público, mientras que para 1992 esta proporción se modifica de forma que los recursos destinados a proyectos del sector privado ascienden a 90.3% y los recursos destinados al sector público se reducen al 9.7 por ciento (Ortiz, 1993:190).

Esto significa que en el rubro financiero el apoyo de organismos paraestatales al sector privado es proporcionalmente mayor que el que se destina a sectores populares. Sin embargo, en México –y suponemos que en países como el nuestro– la presión de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional no ha cejado para que se eliminen las empresas públicas rentables que todavía le quedan, como es el caso de la petroquímica (Barajas Urías, 1995:33). Los acuerdos suscritos con ese organismo obligan a la nación a cumplirlos. Por supuesto que la venta de las empresas públicas rentables priva al gobierno de una fuente de ingresos permanentes con los cuales paliar, que no solucionar, los problemas sociales que el propio sistema crea.

En síntesis, los cambios de paradigma en el campo económico impactan negativamente la actividad de gobernación del Estado, pues las demandas sociales que antes atendía, ahora cada vez más elude hacerlo. El Estado se ha desprendido o ha reducido los instrumentos que le permitían mantener su legitimidad ante los amplios grupos sociales. La situación ha llegado a tal nivel en el proceso de desmantelamiento del sector paraestatal una de las grandes líneas seguidas, además de la desregulación y de la apertura hacia el exterior que ahora son los propios organismos internacionales, aquellos que impulsaron las medidas, quienes consideran que:

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

bases institucionales que requiere el segundo (Esteves, 1997:22).

Por supuesto que no dicen si deberá tener como prioritario atender las necesidades crecientes de las poblaciones o, como suponemos, esforzarse para aliviar las penurias de las empresas privadas.

Aspectos sociales

Sin lugar a dudas, si queremos tener una concepción profunda de la problemática que enfrentamos en cuanto a la globalidad, para hacer propuestas más de fondo que de forma, tenemos que observar con mayor amplitud la situación social por la que atraviesan nuestras sociedades en el marco de la globalización y regionalización que hemos descrito. Es claro que también debemos explicitar nuestros conceptos, entre los cuales están: sociedad, grupos sociales, conductas colectivas, comportamientos sociales, grupos de presión, etcétera, pues la gobernabilidad no puede entenderse sino como una relación entre gobernantes y gobernados, y estos últimos constituyen el sector del cual parten las demandas.

Ciertamente, la discusión actual ante el abandono del Estado benefactor y su reemplazo por el Estado neoliberal, en cuanto al papel que toca a la sociedad pues se sostiene que el Estado benefactor había impedido el libre juego de los factores sociales al cubrir una amplia gama de bienes y servicios que impidieron el desarrollo de empresas privadas –que con eficacia y eficiencia– podían proporcionarlos mejor que el gobierno. La sociedad se hubiera beneficiado, pues se evitaría el desperdicio y la pésima administración de los recursos, además que se haría a un lado un mal que parece congénito: la corrupción. Por eso el Estado fusionó, liquidó, vendió, etcétera, la mayor parte de sus empresas: las rentables.

Un sector, reducido, aprovechó las magníficas ofertas que se le hicieron. Del otro lado, los sectores desprotegidos quedaron aún más indefensos, pues los bienes y servicios que les proporcionaba el sector paraestatal prácticamente desaparecieron.¹

Ideológicamente, se manejó que ceder los espacios a la sociedad civil traería consigo la elevación del bienestar general y la prosperidad, pues habría ahorro de recursos (que antes se desperdiciaban) conseguidos por el esfuerzo de cada una de las empresas privadas; las empresas que no mejoraran sus procesos de producción saldrían del mercado como siempre ha sucedido. Vistas así las cosas, vale la pena señalar que el

concepto sociedad civil encierra más problemas teóricos de los que soluciona y es conveniente plantear algunos aspectos para que no se pierda la complejidad del tema. Para Manuel Camacho Solís, el término sociedad civil –retomando a Carlos Marx–, es *el todo (económico, jurídico e ideológico) que está fuera del Estado y a la vez determina la naturaleza de éste. La sociedad civil es el concepto recíproco del de Estado* (Camacho, 1984:19). Para nosotros, sin embargo, el Estado somos todos, y el Estado es la sociedad políticamente organizada, lo que si está fuera, pero del aparato del Estado –es decir, del gobierno– es el resto de la sociedad que no está inscrita en éste. Si sociedad y gobierno fueran uno solo no habría problemas de gobernabilidad.

Es también importante señalar cómo es que fueron quedando en manos del Estado –a partir de aquí, cuando escribamos Estado será sinónimo de aparato y/o gobierno– la atención de los problemas de la población respecto a su nivel de vida, salud, educación, vivienda. Para autores como Edgar Jarillo, el proceso se inició con la conquista de los derechos civiles, luego se dio paso a los derechos políticos y, cuando a finales del siglo XIX se transitó del Estado liberal al Estado de bienestar o Estado benefactor (Jarillo, 1996:240-242), se lograron los derechos socia-



les (que incluso quedaron plasmados en la Carta de los Derechos Humanos de la ONU, 1944). Es muy posible que aunado a esto y al avance de las ciencias, se hayan abatido las tasas de mortalidad, pues la población al contar con agua potable, salud y educación, entre otros servicios, eliminó muchos de los males que la agobiaban. Para América Latina, debido a la mejoría experimentada por los habitantes de la región, la esperanza de vida es en la actualidad de 70 años (CEPAL, 1991:49-57).

Sin embargo, luego que en la década de los ochenta se dio el giro en la política económica, de acuerdo con la CEPAL, muestran los datos de los hogares en América Latina, que comparando ese periodo con 1970, *indican un fuerte aumento de la pobreza urbana (de 26% a 31%) y una baja también significativa de la pobreza rural (de 62% a 54%)* (CEPAL, 1991:66). Es comprensible que en el medio rural la pobreza disminuya en tanto se incrementa en el urbano, pues los pobres se trasladan a la ciudades debido a que en las zonas rurales sin perspectiva, es mayor el abandono a partir del establecimiento del Estado neoliberal. Con la llegada de más campesinos, la zonas urbanas, además de su problemática social, ven un incremento sustancial en las necesidades. La misma CEPAL no deja de reconocer que:

La pobreza es, en gran parte, resultado de dificultades para la acumulación de capital [...] Los pobres se caracterizan por contar con un mínimo nivel de ahorro e inversión y por una desventaja neta en la acumulación de capital físico y financiero. No obstante, en relación con las otras formas de capital, presentan una situación que puede tener aspectos positivos (CEPAL, 1991:73).

No compartimos esta apreciación, pues incluso en el siglo pasado en el absurdo se sostenía que había pobreza en Inglaterra porque los pobres no comprendían las leyes del comercio internacional (Marx, 1983: 1-54). Además ¿cuál será la ventaja positiva de ser pobre que según la institución citada se tiene?. En otro trabajo de la misma institución se señala que:

Dado que cerca de 70% de los recursos de los hogares urbanos ubicados en torno a la línea de pobreza provenía de sueldos, salarios y transferencias monetarias, cuyo poder de compra suele decrecer notoriamente en períodos de crisis, no sorprende que aumentaran los porcentajes de pobreza y de indigencia, en contraposición a la tendencia predominante durante las tres décadas de la posguerra (CEPAL, 1992:39).

Si decrece el poder de compra, el nivel de vida se

abate por la falta de nutrientes, servicios médicos y educación, entre otros factores. Esto trae consecuencias muy importantes; ahora el Estado ha disminuido sensiblemente su presencia en la atención a la salud, ésta se convierte en un rico renglón donde la medicina privada hace su agosto, pues se observa que son los estratos con mejor ingreso los que pueden darse la atención necesaria, pagando ese servicio puesto que su capacidad económica se los permite. El que estos rubros se dejen también a casi el libre juego de la oferta y la demanda es lesivo para los que menos tienen. Al observar Edgar Jarillo que pagará más y mejores servicios quien tenga mayor capacidad de compra: *Con todo ello resulta inevitable suponer un resultado que lejos de generar beneficios profundizará las desigualdades sociales, y de manera simultánea incrementará los perjuicios de las diferencias* (Jarillo y Arroyave, 1996:244).

En un mundo donde las imágenes por los medios de difusión crean paraísos, es muy posible que los individuos que no gozan de ellos miraran con resentimiento cómo crecen las diferencias de nivel de vida.

Pero no se piense que en los niveles urbanos y rurales la situación es cada vez más deteriorada, pues aunque parezca inverosímil que todavía pueda haber un grupo más abajo de los señalados, sí existe, y es con toda seguridad el de los indígenas que a sus ya ancestrales carencias, tienen que soportar ahora los coletazos del Estado neoliberal. Por ejemplo, en sus comunidades la mortalidad infantil es de 150 por mil, el analfabetismo también es alto, la falta de agua potable, higiene, etcétera, prevalecen (CEPAL, 1991:72). La situación es de tal gravedad que fue, entre otros, el motivo poderoso que llevó a los indígenas chiapanecos a levantarse en armas y exigir que dejen de ser considerados como seres pasivos a los que se puede seguir explotando, igual que a sus recursos, por los siglos de los siglos.

Por supuesto que la crisis también afecta a los grupos que siempre han gozado de un nivel económico distinto al de los grandes sectores, pero éstos tienen posibilidades hasta de aglutinarse para protegerse cuando algunos son afectados por las desventuras de la economía (Ibarra, 1996:88).

En el caso de México, la crisis y sus efectos es interés de los mexicanos. Una reciente encuesta señaló que *la preocupación por lo económico sigue siendo central en el ánimo de la población, pese a la recuperación mostrada por indicadores macroeconómicos*, señalándose puntualmente que son el desempleo y los bajos salarios lo que preocupa a más del 60% de la ciuda-

danía (Salgado, 1997). La falta de empleo y los bajos salarios traen el abatimiento de los niveles de vida y se reflejan más tarde o más temprano en la actitud de los gobernados. Por ello urge que se instauren, como dicen Diego Achard y Manuel Flores: *Nuevos modelos de políticas sociales sectoriales –educación, salud, vivienda, empleo, microempresa, trabajo informal, etc.– que optimicen el uso de los recursos ya existentes.* (Achard y Flores, 1977, 23). Aspectos directamente relacionados con el nivel de vida y donde es urgente orientar el esfuerzo de las administraciones públicas para que se hagan eficaces y eficientes en el uso de los recursos del Estado.

El problema de la gobernabilidad

En este apartado veremos más puntualmente los problemas de la gobernabilidad en el nuevo contexto mundial. Por supuesto que acercarnos también a la definición del citado concepto es obligado.

El Estado benefactor o de bienestar se fue consolidando y para ello empujaron en la conquistas sociales y laborales los ciudadanos y sus organizaciones sociales y sindicales. El proceso llevó a la consolidación política de los Estados nacionales. En el plano de la producción industrial había una internacionalización de ésta (Jarillo, 1996:241). Y si la industrialización ya tenía tales características, la comercialización se acentuaba. *La globalización irrumpe con mayor fuerza cuando los niveles productivos terminan por achicar los mercados nacionales. En el plano político para Samuel Schmidt: La globalización puede tener un impacto negativo sobre la democracia porque, a menos que los sistemas políticos alcancen niveles de participación que no deje la menor duda sobre su legitimidad y consenso,* la eficacia gubernamental requerida por la apertura de mercados será contraria a la democracia (Schmidt, 1997:22-23). (El subrayado es nuestro.) Nos parece que democracia y globalización sólo son compatibles en el plano formal, pero en el plano real las contradicciones casi son insalvables. Para el anterior autor:

...las metas económicas y retos de la globalización ya se están encontrando con los retos electorales. En aquellos países con tradición democrática la solución de la disputa, por aguda que sea, implica cambios gubernamentales que no desestabilizan al sistema político para los países que transitan por el camino de la democratización, este reto pone en la palestra las necesidades legitimadoras que muchas veces pueden sellar el destino de un gobier-

no, y comprometer la vía democrática y los programas de beneficio societario (Schmidt, 1997:20).

Especialmente en nuestros países, que ahora transitan por la democracia, el ciudadano pone en duda el camino que siguen nuestros gobiernos –al insertarse en la globalización con una política económica que es lesiva a las mayorías–, al depositar su voto por partidos que no se encuentran en el poder.

En palabras de Samuel Schmidt, que bien se pueden aplicar a América Latina, *los gobiernos en lugar de concentrarse en atender carencias no resueltas en sus sociedades. voltean hacia los intereses oligopólicos y foráneos, que están muy lejos de compartir las preocupaciones y prioridades nacionales* (Schmidt, 1997:22).

Aunque, para Diego Achard y Manuel Flores, la globalización está exigiendo *mayores consensos nacionales* (Achard y Flores, 1977:25), esto es, que los factores externos presionan para que la nueva realidad sea aceptada y no haya obstáculos; bien sabemos que la preocupación no es gratuita pues todo sistema productivo requiere la estabilidad política para poder desarrollarse. Es coincidente la preocupación por la gobernabilidad de los anteriores autores y de Lorenzo Meyer, quien señala que surge hacia 1973 en los países más desarrollados, donde las élites se muestran pesimistas frente a los problemas económicos y la posibilidad del surgimiento de conflictos. La sobredemanda –dice Meyer– y las demandas imposibles de satisfacer por parte del Estado, la sobrecarga, producto del exceso de democracia –dicen Achard y Flores–, orillan a ciertos sectores a evitar que por esa vía se requieran por parte del sistema político soluciones y recursos; por eso se pronuncian por evitar los excesos de la democracia (Achard, 1977:51; Meyer, 1997:71). De ahí que hasta cancelar la participación democrática no sea mal visto.

En nuestros países no es tanto la sobredemanda sobre el aparato público, sino que es una subdemanda *que apuesta a la democracia para poder crecer* (Achard y Flores, 1977:30). En tanto que en los países desarrollados se contempla como un problema el alto nivel de participación política, cuantitativa y cualitativamente hablando, que cuestiona la no solución a los problemas sociales derivados de los problemas económicos, en nuestros países, donde la democracia estaba ajena o era una caricatura de ella, cuando los caminos reales se abren, se considera necesaria a la participación para empezar a solucionar la pobreza o el desempleo.

Los problemas generados por el neoliberalismo –que en el plano de la política económica impone, como apuntábamos, la reducción del déficit público, la desregulación, la venta de las empresas públicas, la apertura al exterior– causa y efecto de la globalización, orientan a los grupos de intereses dominantes a sugerir *la necesidad de tener gobiernos de mano dura, que no implican otra cosa más que represión* (Schmidt, 1997:22). Ante la imposibilidad de satisfacer las demandas, y dado que algunas organizaciones cuestionan la legitimidad e incluso legalidad de los gobiernos, con la posible pérdida de control de los gobernados, hace que afloren soluciones autoritarias por parte de los privilegiados.

Ya Ralph Miliband sostenía que al Estado formalmente se le presta acatamiento, pero que realmente a quien realmente se le obedece es al gobierno: *Un desacatamiento de sus órdenes es un desacato contra el Estado, en cuyo nombre sólo el gobierno puede hablar y de cuyas acciones, en última instancia, tiene que asumir la responsabilidad* (Miliband, 1970:50). El gobierno asume las responsabilidades de mantener al Estado como tal, y en caso de que haya protestas y se ponga en riesgo la gobernabilidad, su postura será el exigir que a tales expresiones de descontento se les ponga fin; si se desacatan sus órdenes: la mano dura, la represión, es la salida.

Por supuesto que el gobierno no contraerá la responsabilidad de los problemas que origina con su inserción en la globalización y la aplicación para ello de una política económica que es el origen de las protestas. Yehezkel Dror, citado por Macario Schettino, sostiene sobre el particular que *las formas disponibles de gobernación no son adecuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en constante cambio* (Schettino, 1997:134-135). Las formas hasta ahora mantenían la capacidad de gobernar; concebir que cambiando las formas es posible recuperar esa capacidad, es quizá pensar erróneamente: se trata de cambiar el contenido, la esencia y no sólo la forma.

La forma es muy importante e incluye una variedad de mecanismos que como bien señala José Luis Reyna: *El Estado, por encima de todo, trata de impedir la movilización política, y, en caso de que se presente, manipularla y controlarla para disminuir los riesgos para el capital privado y sus agentes: las burguesías* (Reyna, 1976:95). Obsérvese: no se trata de satisfacer las demandas, en este caso políticas, sino de manipularlas y controlarlas, misma actitud que asume el aparato del Estado de cara a las demandas y movilizaciones sociales.

Y ya que hablamos de asalariados diremos, como también lo anota Miliband, que ante la actitud de protesta que desemboca en huelgas por parte de los trabajadores, en todo el mundo: *los gobiernos han desempeñado un papel decisivo en la tarea de hacer fracasar las huelgas frecuentemente mediante la invocación del poder coercitivo del Estado y el uso de la franca violencia* (Miliband, 1970:79). Indudablemente el hecho de que el Estado sea el depositario legítimo de la violencia, como bien lo señalaba Max Weber retomando a León Trotsky, lo lleva a también recurrir a este expediente si es que fallan los procedimientos señalados por Reyna. Hoy quizá el papel contestatario no corresponda principalmente a los obreros, pues en el neoliberalismo el combate tan frontal a las organizaciones gremiales ha hecho que éstas pierdan, cada vez, más el papel protagónico que antaño tenían. Hoy son las organizaciones territoriales, colonias, barrios, favelas y ciudades perdidas donde surgen –no en todas– los movimientos contestatarios que ponen en juego todo el arsenal de métodos del gobierno para enfrentar los conflictos.

Podemos ya entonces tratar de definir el contenido teórico del concepto ingobernabilidad, no con el objetivo solamente de tener una concepción con un alto nivel de generalización y abstracción, pues si visualizamos la esencia del término, al observar la realidad nos es de mucha utilidad ya que permite delimitar diferencias entre fenómenos de otro tipo que pudieran parecersele. Achard y Fuentes señalan que ingobernabilidad:

...se concibe como la suma del debilitamiento de la eficacia del gobierno, simultánea al debilitamiento del consenso de los ciudadanos. Sin *output* de eficiencia en las políticas públicas y un *input* de legitimidad a la hora de los ajustes económicos, la situación desborda a los actores políticos en una arena que se ha denominado ‘democracia embotellada’, en que ‘demanda es fácil y la respuesta es difícil’ (Achard y Flores, 1977: 29).

La ingobernabilidad es el resultado de la insatisfacción por parte del gobierno de las demandas sociales en la cantidad y calidad en que se exige, y trae como consecuencia la pérdida de legitimidad ante los ojos de los ciudadanos. Las políticas keynesianas (Achard y Flores, 1977:28) que hacían más llevadera la situación para las mayorías en tiempos de crisis se han hecho a un lado, y la gente, acostumbrada a ellas, resiente y protesta por la falta o disminución de satisfactores públicos. Si hablamos de ingobernabilidad, nuestro referente, entonces, será aclarar el contenido

de gobernabilidad y, éste debe de entenderse como la *capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica* (Achard y Flores, 1977:24). Vista desde el plano económico, ya de suyo se ve como un proceso de globalización que impulsa políticas neoliberales cada vez más excluyentes de vastos sectores de la población; en lugar de ser incluyente, hace más complejo y difícil lograr que los ajustes los acepten las mayorías.

Una cosa queda en claro: para el caso de América Latina los gobiernos aplican, como alumnos avanzados, las recetas que les imponen tanto la globalización como los organismos encargados de vigilar que las medidas sean adecuadas. Pero es claro que los efectos sociales y políticos son los que provocan que no haya capacidad de respuesta adecuada, y ésta difícilmente está a la mano, por lo que se cae en un círculo vicioso cuyo resultado es la pérdida de confianza en los aparatos y las administraciones públicas. Apoyándose en Dror, Lorenzo Meyer señala que:

...la gobernabilidad de una sociedad depende de la capacidad de la maquinaria gubernamental –autoridades políticas y burocracias– para producir y ejecutar las decisiones políticas con que se pretende hacer frente a las demandas y problemas de los gobernados así como de los efectos de los cambios del entorno nacional e internacional. La eficacia gubernamental es, pues, la esencia de la gobernabilidad. (Meyer, 1997: 75).

Por un lado están involucrados los políticos y los funcionarios públicos protagónicos y, por el otro, los gobernados, si ven satisfechas sus demandas por parte de los primeros, no provocan problemas de gobernabilidad; no sólo quieren que se les escuche y les prometan soluciones, sino que realmente se les proporcionen. Los gobernados no son sólo los asalariados, sino también los que viven de su fuerza de trabajo o de su capacidad intelectual, y que en los procesos actuales tienen que luchar para que sus espacios y goce de bienes y servicios no se reduzcan; también son gobernados los propietarios de las empresas, los inversionistas y en general todo aquel cuyos ingresos son variables (dependiendo de las ganancias que obtengan), pero con este sector en especial los grandes intereses, la administración pública, con los ajustes sabe bien que los beneficia, en detrimento de los medianos y pequeños inversionistas y empresarios, y de los asalariados. Esos matices hay que hacer a los señalamientos de Meyer, expresados líneas arriba.

En el problema de la gobernabilidad y su contrario, es necesario observar que del lado de los gobernados

invariablemente éstos surgen como actores (políticos) estratégicos, que llegado a un límite pueden *producir disturbios en el orden público o en el desarrollo económico* (Meyer, 1997:76), en cuyo caso la ingobernabilidad ya se ha hecho presente, pues se han agotado las vías para atemperar, que es una forma no extrema de solución de las demandas. Meyer, cita a Athul Kholi, quien señala que los indicadores para, por un vía indirecta, medir la gobernabilidad *de cualquier sociedad son: 1) ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas, 2) efectividad o ineffectividad de la acción gubernamental y 3) capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar el conflicto sin recurrir a la violencia* (Meyer, 1997:76).

Las coaliciones no necesariamente tienen que ser políticas, pueden ser sociales con manifestaciones públicas. Para nosotros el tercer punto es muy importante. Si el sistema cae en la violencia estará resolviendo la ingobernabilidad, pero si los que son sujetos de ella pasan a otra etapa de lucha, no queda resuelto el problema y puede traer mayores problemas para el control al Estado. De este modo se busca, recurriendo a la violencia, una salida pero más bien lo que se hace es volver quizá irresoluble algo que puede solucionarse por la vía de la negociación y el diálogo.

Considerando la inteligente pregunta que lanza Macario Schettino *¿Gobernación para qué?*, y dada la respuesta que retoma de otros autores, como Dror, en el sentido de lograr un vida más digna y una mayor felicidad para el mayor número de personas, el primero considera que fijar los parámetros de vida digna y felicidad *depende fundamentalmente de lo que puede hacerse en la economía* (Schettino, 1997:125). Nosotros insistimos, el proceso económico apunta más bien en sentido contrario, no es central la preocupación por el bienestar (siempre y cuando no sea objeto de ganancias), es más, no les interesa a los políticos y a los funcionarios revertirlo. Una prueba de ello es que en casi todo el mundo, fueron ellos los que decidieron, en consideración de las demandas de la marcha de la economía, ejecutar la política económica que mejor proporcionara las condiciones para un desenvolvimiento sin obstáculos. Sin embargo, la incertidumbre sobre el futuro en el problema de la gobernabilidad está presente, en palabras de Sergio de la Peña:

Una duda de frente al capitalismo salvaje y las derrotas del trabajo es si las confrontaciones de clases cobrarán mayor importancia. Hasta ahora no ha sido el caso, en parte por la apertura de espacios democráticos y las sucesivas reformas políticas, que aun si limitadas, recor-

tan gradualmente el autoritarismo. Ahora surgen nuevas formas de disputa, concertación y convivencia de fuerzas sociales, que requieren planteamientos acordes con las condiciones actuales para tener éxito en su tarea de enfrentar la explotación y trabajar en la formulación de un proyecto social alternativo, viable, superior al capitalista...pero existe la tentación de las soluciones conservadoras, aisladoras, que pueden comprometer cualquier proyecto actual o futuro (De la Peña, 1997:63).

No hay duda de los complejos y difíciles problemas que ya están presentes sobre todo en los países de América Latina.

Nuestra propuesta

Como se ve, los problemas que deben ser afrontados por gobiernos, investigadores y la propia sociedad son sumamente complejos. Toca a los centros de investigación superior, a las universidades e institutos no sólo reflexionar sobre estos temas, sino hacer propuestas viables para coadyuvar a la solución de las demandas sociales. Hoy en día se ha puesto énfasis en las políticas públicas y en los especialistas de las ciencias de políticas, para que se aborde desde los planos tanto político como científico tales problemas.

Queremos aclarar que las políticas públicas las estudian las ciencias de políticas, las que no hay que confundir con ciencias políticas. En la primera, especialistas que trabajan en grupos o subgrupos de las distintas disciplinas del saber: ingeniería, física, economía, sociología, etcétera. (Lasswell, 1992:102), estudian, proponen, evalúan medidas que se toman a través de consensos entre el sector gobierno y grupos demandantes de servicios públicos (Dror, 1995); en tanto que ciencias políticas enfoca su atención a la naturaleza del Estado, del poder público, de la división de poderes, de los contenidos esenciales y formales en las decisiones de los aparatos públicos, de la conformación, objetivos, métodos, así como la desaparición de los partidos políticos y grupos que tengan o no por objetivo preservar o alcanzar el poder. Los especialistas de esta disciplina fundamentalmente son los politólogos.

También hay que acotar el término política y posteriormente acotar el del concepto público. La política debe de considerarse libre de connotaciones indeseables, corrupción, partidismo (Lasswell, 1992:83) y ser visto tanto como un proceso y una elección ante varias alternativas. Proceso que señala de entrada la participación de individuos o grupos en interacción que

evalúan y toman decisiones. En tanto que apoyándonos en Bernardo Kliksberg, entendemos que lo *público (es) definido como el grado en que una organización está afectada por la autoridad pública* (Kliksberg, 1994:71).

Lo contrario a lo público es lo privado, y esto puede ser definido como relación entre particulares que no requiere ninguna mediación de autoridad pública. Lo público lo es en cuanto hay mediación antes, en el momento o a posteriori, de integrantes del aparato del Estado –policías de crucero, burócratas de ventanilla, empleados, funcionarios–, que afecta no solamente a las organizaciones sociales, ya que un individuo puede ser objeto de la acción pública, si es que su acción tiene una repercusión en la sociedad. Si bien Víctor Hugo Martínez Escamilla considera que se ha desdibujado la distinción entre lo público y privado, esto se debe a *que las tareas que solían ser vistas como responsabilidad exclusiva del Estado ya no pueden ser satisfechas sin la cooperación de las colectividades afectadas* (Martínez, 1996:42).

En el contexto de la globalización hay líneas de política gubernamental y líneas de políticas públicas para la atención a la problemática de la sociedad mexicana las políticas gubernamentales son la toma de decisiones por parte de los funcionarios y encargados sin que participen más que pasivamente los gobernados. Las políticas públicas son la participación del aparato de Estado junto a los actores sociales para la atención y en su caso solución de demandas sociales y de diversa índole, que eran en el pasado parcial o totalmente atendidas por el Estado sin la corresponsabilidad social hoy activa y no pasiva como antes. En la actualidad se pone énfasis también a las políticas públicas ante la disminución del gasto público, y ello es resultado de los procesos que se dan en el marco de la globalización, donde se racionalizan más aún, para el sistema de acumulación de capital, los recursos de que dispone el sector público.

Nuestro reto es bajar de este nivel de generalidad y abstracción al plano de la realidad concreta. Por ello, de lo escrito se coliga que son varias las instituciones, organizaciones y personas que intervienen en el proceso de la toma de decisiones tanto en los programas como en la ejecución y evaluación de los mismos. Por un lado tenemos a los organismos gubernamentales, en el otro a los grupos sociales y sus organizaciones que demandan la satisfacción de sus necesidades. También están aquellos que por mantener una posición privilegiada pueden oponerse a la búsqueda de salidas; pero por otra parte su participación es funda-

mental y nada desdeñable. En medio de todos están los especialistas y profesionales de todas las ramas interesados en el desarrollo, entre otras de las ciencias de políticas, ellos son importantes en el estudio y establecimiento de las políticas públicas. Una propuesta central que aquí hacemos nuestra es la Yehezkel Dror, cuando sostiene que para el caso de México:

Un primer paso fundamental para sobreponerse a las oligarquías rígidas y construir un consenso amplio para enfrentar los dolorosos pasos esenciales, es movilizar apoyo masivo para la arquitectura societaria radical. Algunos de los medios para reconstruir esencialmente el poder democrático en un país como México son la movilización de apoyo masivo por medio de los llamados directos al pueblo en general, asistido con visiones realistas y creíbles, más algún uso de referendos para aprobar medidas esenciales, inaceptables para los intereses preponderantes que dominaron la configuración de las instituciones políticas en el pasado. Al mismo tiempo, se deben controlar las pasiones de las masas evitando los estilos de agitación política. Se deberá buscar el apoyo de los intereses dominantes, o por lo menos se deberá contener su resistencia, y limitar las medidas dolorosas orientadas hacia ellos, aclarándoles que por su propio interés es necesario apoyar la arquitectura societaria esencial antes de que la situación empeore (Dror, 1997:71).

Pensamos que esta propuesta se puede y se debe aplicar no sólo en México sino en todos nuestros países de América Latina. Obsérvese que podemos inferir que es evidente que va haber resistencias de los grupos que hasta ahora concentran la riqueza, pero sin su participación es imposible que se empiecen a corregir las graves y grandes desigualdades que el proceso de acumulación de capital ha acentuado en los últimos tres lustros.

Por ello, además de la movilización popular cuyo contenido sea el ver que no hay otra alternativa que la cooperación para buscar salida a tantos problemas acumulados, y para ello es necesaria la formulación de campañas de sensibilización de la opinión pública para que se sopesen los riesgos de los enfrentamientos que trae aparejado no atender las demandas de las mayorías organizadas y se vean las virtudes de los consensos.

Por otra parte, del lado del sector público la sensibilización, capacitación y profesionalización de los funcionarios, es un requisito sin el cual los esfuerzos que se hagan pueden tener obstáculos muy serios que incluso pueden dar al traste con los programas que se

apliquen. Pero no sólo son de esta parte los únicos que intervienen, también se encuentran los políticos que pueden coadyuvar a la solución, al retraso y/o fracaso de las políticas públicas; si éstos no están convencidos de que es necesario hacer a un lado actitudes autoritarias y paternalistas en la toma de decisiones –que hasta ahora favorecen sobre todo a los ya de por sí sectores privilegiados–, por nuevas formas que desde la cúspide y hasta la base del poder son necesarias tomar para afrontar los retos de la globalización desde una perspectiva constructiva, lo que se intente será infructuoso con todos los costos para el sistema que trae aparejado, desde todos los puntos de vista, políticos (ingobernabilidad entre los más importantes), sociales –crecimiento de la inseguridad, deterioro de las relaciones sociales etcétera–, económicos, culturales, etc.

En los distintos niveles de gobierno y en las tres esferas de competencia, es necesario que se ventile cada vez más la necesidad de que haya respeto entre todos y que incluso los recursos públicos sean utilizados con transparencia y equidad, y en consonancia con los requerimientos prioritarios de la población. La descentralización de las esferas de competencia y toma de decisiones si está estipulada debe hacerse efectiva. Si es que no se contempla en las legislaciones sería muy conveniente que como problema a revisar se vieran los pros y los contras de aceptarla como una medida importante.

Del lado del sector de la sociedad que cada vez más es excluido, es también necesario que se expongan claramente los alcances y las limitaciones de las demandas existentes así como la necesidad de hacer a un lado actitudes paternalistas en el sentido de que esperan que la solución y sobre todo los recursos provengan del aparato del Estado.

Entre las diversas formas que pueden adquirir las organizaciones para la solución de sus necesidades, es amplia la gama: la gestión y la autogestión, las cooperativas, etc. Los involucrados e interesados, de este lado, en buscar soluciones, pueden aportar ideas, organización, trabajo y recursos resolver los problemas. Las experiencias en América Latina y en otras partes del mundo deben ser recogidas y para cada caso particular observar cuáles pueden matizarse y utilizarse.

Hemos dicho que los profesionistas y científicos de las ciencias de políticas, entre otros, son un conjunto de personas que sin su concurso es más difícil, no sólo el estudio de los problemas a abordar, sino la formulación de propuestas, la ejecución y la supervisión y evaluación de su aplicación. Este sector debe jugar un

papel que lo lleve a mantener una posición tal que no se incline, si quiere ser efectivo en sus propuestas, por ninguno de los anteriores participantes anotados. Su nivel de preparación los hace idóneos para abordar los problemas sin apasionamientos ni inclinaciones partidarias, políticas, sociales e ideológicas, que den al traste con las propuestas que, junto a los involucrados formule. Desde las esferas públicas y sociales se debe procurar la formación y consolidación de grupos de especialistas de alto nivel, Dror les llama "tanques pensantes" (Dror, 1997) para que con total independencia se aboquen a coadyuvar en la formulación, en los términos señalados, de las políticas públicas.

Como se observará nosotros nos pronunciamos al igual que Dror por considerar que el espacio de lo público exige, en los vertiginosos cambios que estamos viviendo, que la sociedad lo aborde con la participación amplia, plural, democrática y responsable de todos los involucrados; si esta condición elemental no se cumple, cualquier esfuerzo que se haga en el tratamiento de los problemas societarios tendrá muy serias limitaciones y sus alcances, si es que se logran, serán mucho menores con respecto a los objetivos y las metas propuestas.

Notas

- ¹ Para el caso de México, en un reportaje, Roberto González Amador, anotó: "Los subsidios del gobierno federal a organismos encargados de atender a los sectores más pobres, disminuyeron en los primeros nueve meses 20 mil 44.1 millones de pesos (13.9%) en comparación con el mismo periodo de 1996, señala un Informe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [...] las entidades a las que más se les redujeron los subsidios fueron Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), Distribuidora Conasupo (DICONSA) y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)", *La Jornada*, noviembre 16, 1997.

Fuentes Bibliográficas

- Achard, D. y M. Flores (1997), *Gobernabilidad, un reportaje de América Latina*, México, PNUD/FCE.
- Aspe, A. P. (1993), *El Camino de la transformación económica*, México, FCE.
- Bravo Ahuja, V. (1982), *La empresa pública industrial en México*, México, INAP.
- Camacho, M. (1984), *El futuro inmediato*, México, UNAM/ Siglo XXI.
- Canals, J. (1993), *La nueva economía global*, Bilbao, Deusto.
- CEPAL, (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL, (1992), *Equidad y transformación productiva con equidad: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, CEPAL.

- CEPAL, (1994), *Balance preliminar sobre América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Dror, Y. (1995), *Enfrentando el futuro*.
- (1997), "Capacidades para gobernar un país como México", *La capacidad de gobernar en México*, Samuel Schmidt (coord.), México, Aguilar.
- Habermas, J. (1989), *Teoría de la acción comunicativa*, vol. I, Buenos Aires, Taurus.
- Ibarra, D. (1994), *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*, México, FCE/NAFINSA.
- (1996), *Transición o crisis*, México, Aguilar.
- Inostroza, F. (1994), *Las empresas públicas en América Latina y el Caribe*, tesis doctoral, México, Facultad de Economía, UNAM.
- Kliksberg, B. (1994), *El rediseño del estado: una perspectiva internacional*, México, FCE/INAP.
- Lasswell, D. (1992), "La orientación hacia las políticas", *Antologías de políticas públicas*, Luis F: Aguilar (comp.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lowenthal, A. y G. Treverton (1996), *América Latina en un Mundo Nuevo*, México, FCE.
- Meyer, L. (1997), "El sistema político y la gobernabilidad mexicana", *La capacidad de gobernar en México*, Samuel Schmidt (coord.), México, Aguilar.
- Miliband, R. (1970), *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI.
- Ortíz, M.G. (1993), *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*, México, FCE.
- Peña, S. de la (1992), "La refundación de la Nación", *La capacidad de gobernar en México*, Samuel Schmidt (coord.), México, Aguilar.
- Ruiz Dueñas, J. (1988), *Empresa pública, elementos para el examen comparado*, México, FCE/SEMIP.
- Ruiz Massieu, J. (1980), *La empresa pública, un estudio de derecho sobre México*, México, INAP.
- Schettino, M. (1997), "La capacidad de gobernar en la economía", *La capacidad de gobernar en México*, Samuel Schmidt (coord.), México, Aguilar.
- Schmidt, S. (1997), *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar.
- Smelser, N.J. (1995), *Teoría del comportamiento colectivo*, México, FCE.
- Villarreal, R. (1993), *Liberalismo social y reforma del Estado*, México, FCE/NAFINSA.

Publicaciones Periódicas

- Jarillo, Edgar, y Gima Arroyave, "Las políticas de reforma sanitaria y la desaparición del derechohabiente", *Políticas Públicas y Sociedad*, núm. 7.
- Martínez Escamilla, V. (1996), "Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales", *Políticas Públicas y Sociedad*, núm. 7.
- Marx, C. (1983), "La sociedad, el Estado y la administración pública", *Revista de Administración Pública*, Antología 1-54.
- Reyna, J. (1976), "Estado y autoritarismo", *Nueva Época*, vol. 1, núm. 2.
- (1996), "El salario mínimo en la peor etapa de su historia", *El Financiero*, México, febrero 18.
- Barajas, Esperanza (1995), "La privatización petroquímica, por un compromiso con el FMI", *La Jornada*, México, p. 33.
- Esteves, Dolia (1997), "BM: vital, el Estado como detonador de la economía", *El Financiero*, México, junio 26, p. 22.
- González, Roberto (1997), *La Jornada*, México, noviembre 16.