

DONACION POR:

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

SEMINARIO DE INVESTIGACION

✓ CSH
✓ Lic. ADMINISTRACION

070628

✓ EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA.
(Algunas referencias al caso de México 1970-1980)

✓ GARCIA DEL CASTILLO, RODOLFO.
NAVARRETE QUINTERO MARIA ALEJANDRA.

1985

I N D I C E

070628

Introducción

- I.- Estado y reproducción en la sociedad capitalista**
- a) El Estado capitalista como forma de las relaciones sociales capitalistas
 - b) El problema de la reproducción social
 - c) Estado y reproducción social
- II.- Estado y Administración Pública**
- a) El Estado y las estructuras de la Administración Pública
 - b) La Administración y la Intervención Pública
 - c) La especificidad de la Administración Pública
- III.- La reproducción capitalista y el papel del Estado en México durante el período 1970-1985**
- a) El proceso de acumulación capitalista y su crisis
 - b) La gestión estatal ante la crisis
 - c) La crisis y los límites de la intervención estatal
- IV.- La Administración Pública y la crisis (México 79-80)**
- a) Radiografía de la Administración Pública
 - b) Efectos de la crisis sobre la Administración Pública
 - c) La Administración Pública frente a la crisis

Conclusiones

Notas (en cada capítulo)

Bibliografía

11-II-88 R. J. J.

INTRODUCCION

El objetivo que persigue el presente estudio es presentar una aproximación crítica en la visión de la Administración Pública. Partimos del supuesto de que no es posible emprender un análisis de la Administración Pública sin antes haber hecho una construcción explicativa sobre el Estado sus funciones y sus límites.

Se hace necesario partir de una concepción del Estado que comprenda los aspectos tanto económicos como políticos, sin sobrevalorar o imponer uno sobre el otro, sino colocandolos dentro de su real importancia habiendo partido de las determinaciones de base. Nuestro estudio parte de las tesis derivacionistas pues estas abarcan el problema del Estado partiendo de las causas estructurales que le dan origen.

Partimos de las tesis expuestas por Hirsch. El planteamiento de Hirsch busca entender la inserción del Estado en base a determinaciones estructurales y a su misma génesis. La derivación del Estado a partir de las relaciones sociales de producción facilita una explicación global del sistema capitalista ya que parte de las mismas relaciones de base sobre las cuales se sustenta. El análisis de los fenómenos sociales debe considerar aspectos tanto económicos y políticos como expresiones o formas asumidas por las relaciones sociales capitalistas.

La acción del Estado encuentra sus límites en el mismo proceso de desarrollo por el que pasa el capital. De i-

igual manera las funciones del Estado nacen del desarrollo de las relaciones capitalistas y de las múltiples consideraciones que enfrenta en cada una de las formaciones sociales.

El proceso de la reproducción capitalista se compone de una serie compleja de relaciones. Las dos funciones básicas del Estado son la acumulación y la legitimación, pero no son las únicas. Es necesario comprender de donde nacen y como se insertan estas funciones en el desenvolvimiento del capitalismo.

La trascendencia del orden burgues, del intercambio capitalista, rebasa las fronteras de cada país y se convierte en un mecanismo de rango mundial. Las consideraciones de la ubicación de cada economía en la estructura mundial es fundamental en el análisis de los procesos internos de cada formación. La situación de periferia provoca condiciones particulares en la conformación de las sociedades subdesarrolladas.

Una vez marcadas las características fundamentales de la formación social y sus relaciones con respecto al orden mundial podemos proceder al estudio de las particularidades de manifestación asumidas por el Estado en su intervención. La intervención del Estado se concreta en cada formación como intervención pública. Es en este ámbito en el que debemos ubicar a la Administración Pública a fin de poder aproximar respuestas en cuanto a su naturaleza, estructura y desarrollo

I. ESTADO Y REPRODUCCION EN LA SOCIEDAD CAPITALISTA

En el presente capítulo trataremos de exponer cual es nuestra concepción del Estado capitalista así como destacar sus características más importantes para tener una comprensión general que abra la posibilidad de fundamentar un estudio más particular en los capítulos posteriores.

Como requisito previo es necesario aclarar las corrientes de análisis en las que se funda el presente estudio así como las razones por las que se utilizan dichas corrientes. Se parte de la concepción del materialismo dialéctico aplicado a la historia. Es necesario destacar que la neutralidad dentro de los estudios sociales no es posible, pues se parte de una realidad concreta dentro de la que se encuentra inmerso el sujeto investigador y la cual necesariamente le influye y afecta, y a la vez es susceptible de ser modificada por él (existe o debe existir una relación que conecte la teoría y la práctica), por lo tanto si se parte de la aceptación del estado de cosas se parte ya de una posición con un cuadro de valores dado. La explicación de los fenómenos políticos, económicos y sociales partiendo de modelos (como hace Weber), o bien de las funciones y estructuras de un sistema social determinado presupone la aceptación del estado general de las cosas; por ello las explicaciones funcionalistas y estructural-funcionalistas representan tan sólo una parcialidad del conocimiento social tocada, además, por el propósito claro de justificar el sistema y posibilitar su prevaencia. Una adecuada visión de los fenómenos sociales requiere de un análisis que ligue dichos

fenómenos con su contexto dentro del espacio y el tiempo. Por ello es que: "la construcción del objeto de estudio debe, pues, resultar de un método histórico que además considere el conflicto determinado por condiciones materiales, entre las clases dominantes y dominadas" ¹ pero no sólo es to; el observar una contradicción social y, aún más, la simple existencia en sociedad requiere de una posición activa con respecto al conocimiento, es así como dentro del marxismo "el conocimiento tiene como meta específica transformar - la realidad alienada" ².

El estudio del Estado y de las manifestaciones de este a través de la administración pública implica la necesidad de entender su génesis en términos históricos y estructurales. Una comprensión del Estado es básica en los análisis de administración pública. Para comprender el contenido y orientación de la acción estatal y las políticas públicas es necesario, aún más indispensable, entender el Estado capitalista como una forma particular de existencia de la sociedad burguesa. La comprensión de la realidad en una movilidad histórico-temporal considerando además las diversas manifestaciones particulares en cada una de las distintas realidades concretas (formaciones sociales) es sólo posible con el uso de un método capaz de captar y explicar por medio de una lógica histórica el objeto de estudio (contradictorio y unido en uno sólo) que nos interesa (el Estado y la Administración Pública capitalista); por esto resulta fundamental y justificable la utilización del método dialéctico.

Por otro lado las diversas corrientes derivadas del marxismo proporcionan concepciones parciales y en cierta me-

dida dispersas, por lo que existe la necesidad de utilizar una corriente que aprecie las diversas manifestaciones dando énfasis a uno u otro factor del modo de producción capitalista y de la realidad social, pero que a su vez no pierda su lógica conductora y pueda englobar una respuesta histórico-crítica aceptable. Es por ello que iniciamos nuestro estudio con un análisis del Estado capitalista fundándonos en las teorías de la derivación surgidas del debate alemán fundamentalmente.

a) El Estado como forma de las relaciones sociales capitalistas.

La existencia de un tipo determinado de Estado se encuentra indisolublemente ligada a una forma específica de producir, esto es, a un modo de producción histórico y específico. Podemos afirmar, en términos globales, que la evolución del Estado esta históricamente determinada por las condiciones de la producción; pero dichas condiciones son fundamentalmente relaciones entre hombres no concebidos en cuanto individuos sino en cuanto a clases sociales colocadas en un lugar específico del modo de producción, que puede ser de propiedad o no propiedad de los medios de producción, pero cuya complejidad de nexos va en aumento en cuanto más crece la maraña de las contradicciones estructurales -de base- que nacen del capital. Estas relaciones de base de una sociedad -relaciones sociales- son características dentro de ésta y adquieren las condiciones de un modo de producción. Dichas relaciones se expresan en la realidad por medio de manifestaciones que en ocasiones resultan distintas

entre sí aunque esten originadas por una misma esencia.

El capitalismo es un modo de producción que se generaliza en todos los niveles de la realidad tanto económica como social. La generalización de la forma social fundamental de la sociedad burguesa (la mercancía) desemboca en la "separación" de la sociedad burguesa en sociedad y Estado, lo que conlleva la aparición de las relaciones sociales en dos campos distintos: como relaciones económicas y como relaciones políticas. Así el capital da nacimiento a distintas expresiones de una misma cosa; por un lado aparece un orden social en el que predominan relaciones capitalistas de mercado y que está garantizado por la ley del valor e interiorizado en los individuos por el fetichismo de la mercancía, y por otro un aparato de poder en apariencia separado de la sociedad que es el Estado. Es sumamente importante no perder la idea de la relación entre Estado-sociedad como una relación orgánica y con las mismas determinaciones de base, es decir como momentos que se presentan en dos campos separados, en cuanto a su expresión en fenómeno, pero unidas por provenir de una misma esencia: el capital.

Los escritos de Marx referidos al Estado se presentan en momentos distintos de su desarrollo intelectual y con una clara referencia en cuanto a la realidad que Marx enfrentaba como investigador. Es por este motivo que no encontramos en Marx un tratamiento claro sobre la cuestión del Estado, existiendo en sus escritos algunas visiones parciales o incluso contradictorias unas con respecto a otras. La diversidad o, mejor dicho, la falta de homogeneidad de los escritos de Marx han llevado a una cierta pugna ideológica e intelectual en cuanto a la cuestión del Estado. Di-

cha discusión se ha diversificado en otras corrientes de pensamiento dando por resultado una fragmentación que olvida o desvirtua los puntos de origen sobre los cuales se fundamenta el capitalismo y que son, en sí mismos, los que lo impulsan. Por ello resulta importante rescatar y proporcionar coherencia a las distintas interpretaciones sobre todo marxistas que se han realizado sobre el Estado bajo una óptica que parta de las determinaciones de base de la sociedad burguesa.

Dentro de las discusiones marxistas se han desarrollado dos concepciones polares sobre la naturaleza y la acción del Estado. Por una parte existe una corriente que tiende a ver al Estado como objeto, un simple instrumento dentro del cual es posible vaciar un proyecto político, esto nos lleva a una visión parcial y reduccionista del Estado. Existe otra tendencia que observa al Estado como sujeto; en este caso se dota al Estado de una capacidad y racionalidad que no es tal en la realidad, se considera que el Estado crea y recrea a la sociedad.

La concepción del Estado como objeto tiende a observar éste como un instrumento. En tal situación las respuestas a la sociedad, a los movimientos y procesos que en ella se presentan, están condicionadas por una circunstancia de dominio concebida unilateralmente como relación de comando, esto es, el Estado actúa conforme a las tendencias que en él son imprimidas por una clase o fracción de clase dominante. Esta visión llega a concebir al Estado como un instrumento neutral el cual sólo adquiere las características del proyecto en respuesta a los intereses de aquellos que lo manejan socialmente. Los capitalistas usan al Estado para su

beneficio y condicionan mediante el dominio económico el dominio político que les es necesario para asegurar su hegemonía sobre el conjunto de la sociedad; la reproducción del sistema responde en este caso a intereses situados en la sociedad con carácter de predominio. En esta visión del Estado-objeto el análisis de las relaciones de explotación es el lugar central, se parte de las relaciones económicas para explicar la política, esto es, las relaciones económicas se sobrepone a las relaciones políticas. La estructura economica se convierte en el vértice de toda explicación del Estado perdiendo la visión de totalidad orgánica que debe existir entre Estado y sociedad. Así parecería que el Estado y la sociedad responden a cosas distintas, se hayan divorciados en su proceso de gestación, la introducción del Estado deviene de una necesidad surgida de la sociedad sin ningún nexo de fondo con desarrollo del Estado capitalista como una característica específica del mismo modo de producción. Los capitalistas cristalizan su proyecto a través del Estado siendo éste el encargado de instrumentar las funciones que terminarán por beneficiar a una clase; esto en el fondo confiere al Estado una capacidad de realización - desligada de la realidad (se pierden los límites de la intervencción estatal). Esta teorización instrumentalista llega a suponer que si se posee la dirección del aparato estatal es posible realizar un determinado proyecto político. La realización o concreción de la acción estatal responde a ciertos trazos determinados y sus límites no aparecen, - pues se supone un Estado capaz y no inmerso en una relación orgánica con la sociedad, la que en última instancia podría establecer un cierto límite. En este caso las funciones tanto de reproducción económica (garantizar la acumulación) como político-sociales (legitimación) se determinan en base a

intereses capitalistas predeterminados por una élite burguesa; el carácter capitalista del Estado estaría dado por la composición de cada elemento.

En la visión del Estado como sujeto éste aparece como un ente capaz de expresar en sí mismo una racionalidad superior y por encima de las clases. El Estado crea y recrea las relaciones sociales de producción; en este orden de cosas el Estado maneja por sí mismo el proceso social dejando relegada la dinámica que se presenta en la sociedad o, más correctamente, subordinándola a él. La determinación de las necesidades de avance y reproducción política y económica son cubiertas por el Estado en aquellos puntos en que su desarrollo así lo requiere, con lo que la actividad estatal pasa de ser una actividad necesaria a ser una actividad de dirección e instrumentación, lo que supone una racionalidad y potencialidad en las acciones a favor del desarrollo capitalista cuyo fundamento queda inexplicado. La socialización en su conjunto deviene del Estado que desde arriba la orienta; el Estado es el mayor sustentador del poder por lo que la explicación de dicho poder se convierte en el punto central para explicar el capitalismo. Se nota en este enfoque un predominio de las relaciones políticas sobre las relaciones económicas. El Estado se sitúa por encima de la sociedad y su intervención no es orgánica a la génesis capitalista sino que introduce medidas desde fuera de este proceso pues es en última instancia el mismo Estado el que da coherencia al orden capitalista. El Estado no tiene una clara definición capitalista pues no aparece ligado orgánicamente al proceso social que le da sustento. En esta visión no hay una recuperación que contemple una unidad de desarrollo entre el Estado y la sociedad; las intervenciones del

Estado presentan la ausencia de un nexo que las ligue con las relaciones sociales que son, de hecho, las determinantes de base y estructurales del capitalismo.

La acción del Estado no es un sinónimo de acierto en la reproducción capitalista. Si observamos al Estado como sujeto la acción política pierde la liga auténtica que nace de los intereses antagónicos de clase y que engloba aspectos económicos y políticos. En ambas concepciones (Estado-objeto y/o Estado-sujeto) la reproducción económica encontraría una problemática similar; en este campo se estaría presentando una inadecuación a la realidad, pues se afirmaría que la intervención del Estado posibilita asegurar la reproducción del capital sin liga con las relaciones sociales - que realmente la determinan; resulta básico considerar las contradicciones inherentes al capitalismo en su unidad. En ambas concepciones el Estado es introducido después y desde fuera del proceso de desarrollo de la sociedad en base a sus funciones (esto denota un sesgo funcionalista) o necesidad social. Las dos concepciones resultan funcionalistas, en una o en otra medida, pues definen al Estado por sus funciones y lo separan del capital en cuanto relación social fundamental que comprende una unidad de lo político y lo económico, introduciéndolo desde fuera. No consideran que tanto el fenómeno político como económico son momentos de la relación capitalista. Estas concepciones no permiten establecer un límite claro a la intervención estatal y no consiben el nexo que liga al Estado con la sociedad. Las medidas de política y economía no tienen en apariencia liga pero en la realidad ambas responden a la forma del capital y a las relaciones sociales que de ella nacen (recordemos que el capital es antes que nada una relación social).

"Osilamos entonces entre la concepción del Estado sujeto y del Estado objeto" ³ que pueden presentarse entre mezclados. Existen una serie de consideraciones teóricas - dentro de cada uno de los dos enfoques que hemos señalado, sin embargo para efectos de nuestro trabajo resulta más importante señalar las causas y efectos que tiene o, mejor dicho, las implicaciones generales de concebir el Estado como una relación social. De lo anterior podremos partir a una particularización del estudio.

En nuestra opinión el Estado ha sido tratado, en las concepciones mencionadas anteriormente, de manera parcial y olvidando las consideraciones de base y factores estructurales de desarrollo del mismo capital. Esta es una de las razones por las que en los últimos años, sobre todo en Alemania y Francia, surge un debate que trata de rescatar las categorías de El Capital para el análisis social y económico en su unidad:

"El debate alemán oportunamente señalará oportunamente señalará que El Capital no es un análisis a nivel económico, sino la crítica materialista de la economía política o de la visión burguesa de la economía como aislada de las relaciones sociales. Por tanto, dira el debate alemán, las categorías de El Capital no son categorías exclusivamente económicas sino categorías materialistas desarrolladas para iluminar el conflicto de clases"⁴

Dicho debate a tenido también una serie de factores particulares en su desarrollo y ha sido influido sensiblemente por las condiciones que prevalecen tanto en Alemania Occidental como en Inglaterra y Francia; en estos casos las políticas

económicas que surgían de sus respectivos Estados resultaban cada vez más insuficientes y parciales para superar la crisis o al menos darle una explicación aceptable, de allí la necesidad de recuperar y reconstruir las categorías de El Capital como factores de explicación y análisis que permitiesen una comprensión más clara y menos parcial de la realidad social.

Ahora bien, dentro del mismo debate han ido surgiendo una serie de versiones distintas entre sí en cuanto a cual es el camino más correcto para derivar el Estado y así poder explicar la mecánica de sus acciones así como señalar la orientación más adecuada de las mismas. Por un lado "hay quienes derivan la necesidad del Estado como una institución separada de la naturaleza de las relaciones entre capitales" ⁵ así tenemos que Müller y Neustüss ven en el Estado una condición para la reproducción de la fuerza de trabajo; Altvater deriva el Estado de la inhabilidad del capital para reproducirse al estar frgmentado en multiples capitales individuales; Blanke, Jurgens y Kastendiek ven al Estado como un regulador de las relaciones entre los productores de mercancías, sin embargo esta versión de la derivación es criticada principalmente por Hirsh pues derivan la forma Estado de sus funciones ⁶ ; y no debemos olvidar que: "definir al Estado por algunas o por una función es quedarse a un nivel funcionalista" ⁷ . La segunda gran versión de la derivación se centra principalmente en estudiar la apariencia de las relaciones capitalistas en la superficie de la sociedad; se encuentra representada principalmente por Flatow y Huisken, esta versión nos proporciona la posibilidad de un estudio materialista del Estado considerando su apariencia fetichizada (la obtención de legitimación del -

Estado en base al fetichismo de la mercancía). Sin embargo la versión de la derivación más completa y que considera además las determinaciones de base del capitalismo, es en nuestra opinión la ofrecida por Hirsch quien parte de las relaciones básicas, de la relación de explotación entre capital y trabajo como eje de la dominación de clase.

Hirsch funda su análisis en la necesidad de derivar el Estado a partir de las determinaciones de base del modo de producción capitalista, es decir de la propia relación de producción capitalista. Afirma que en un régimen de producción de mercancías se da una doble separación:

- 1ª. Una de carácter horizontal entre las unidades productivas privadas, operada por la ley del valor.
- 2ª. Una separación de carácter vertical en el seno de dichas unidades entre el trabajador directo y sus medios de producción.

El carácter social de los productos no es inmediato requiere del mercado (ley del valor) para su consolidación; la validación social es dada por la mediación del mercado. El lugar de síntesis es la relación salarial, es por ello que esta relación se caracteriza como el rasgo específico de la sociedad burguesa. El hecho de que la fuerza de trabajo exista como mercancía le da una dimensión particular a todo el proceso; la misma generalización de la mercancía crea dos campos de relaciones, económicas y políticas, cuya liga estructural se desvanece. La contradicción que existe entre el valor y el valor de uso en el capitalismo se traslada a las relaciones sociales de producción. En el momento en el que la fuerza de trabajo se expresa como mercancía se especifica la separación entre el valor de la fuerza de trabajo (salario) y el valor de uso de la fuerza de trabajo (la can

tividad de valor producido= valor del producto neto), de este modo se origina la desigualdad estructural del capitalismo que a este nivel se expresa como plusvalía:



	Valor de la f. de t.	Salario
PLUSVALIA	V. de uso de la ft.	Valor del producto neto=cantidad de <u>va</u> lor producido

Es en la doble separación del capitalismo en donde se debe encontrar el fundamento último de la existencia del Estado. La cohesión en el modo de producción capitalista se establece en el intercambio de mercancía (operada por la "ley del valor") sin haber, en principio, una necesidad de intervención exterior al proceso de acumulación. La extracción de plusvalía depende de la acción ciega de las leyes del valor. Al nivel de la relación horizontal (relación entre unidades productivas) no parece haber problema, el mercado y la ley del valor regulan las relaciones existentes. Sin embargo a nivel vertical no es igual; la separación entre el trabajador directo y los medios de producción es una ruptura de unidades originales, desata por lo tanto una violencía de clase que estalla de tiempo en tiempo pero que siempre permanece latente. Para que funcione el sistema se necesita objetivar esta violencia en una instancia separada (aparentemente) de la problemática social: el Estado. Es así que existe una abstracción del valor:

		objetivización	exteriorización
Trabajo concreto	Trabajo abstracto socialmente necesario	Valor	Precio de mercado
		NIVEL ESENCIAL	NIVEL FENOMENICO

Y se plantea que hay un proceso de abstracción de la violencia de clase de la siguiente naturaleza:

	objetivización	exteriorización
Violencia de clase	Estado	Régimen Político
	NIVEL ESENCIAL	NIVEL FENOMENICO

En los dos cuadros anteriores podemos ver dos niveles de objetivización y exteriorización : el nivel esencial y el nivel fenoménico. En el primero de ellos están implícitas las determinantes fundamentales y el segundo nivel se refiere a la expresión última que adquieren tanto el Estado como el valor dentro de una formación social cualquiera. Por supuesto resulta importante aclarar que este análisis tan sencillo deja fuera una serie de interacciones complejas que surgen tanto a un alto grado de abstracción como dentro de cada caso empírico que se estudie. Existe por otro lado una relación dialéctica entre esencia y fenómeno la cual no debemos dejar de lado al emprender el análisis de los problemas concretos que pretendemos abordar; la complejidad de los hechos sociales y la consideración de las diversas situaciones empíricas constituye una condición que debe ser

considerada para obtener resultados satisfactorios y respuestas críticas dentro de las investigaciones económicas, políticas y sociales.

b) El problema de la reproducción social.

La reproducción social es una cuestión del todo compleja que adquiere muchas y muy diversas manifestaciones en cada formación social; sin embargo si nos situamos a un nivel de abstracción general podemos ubicar algunas determinantes básicas que posibilitan el avance de un cierto modo de producción (como sería el capitalismo) así como también los límites estructurales que lo frenan.

Tanto el Estado como la sociedad constituyen dentro del capitalismo manifestaciones distintas pero consecuencias de un mismo origen: el capital. Recordemos que el capital "no son cosas (dinero, medios físicos de producción), sino una relación social" ⁸ en la que se expresa el antagonismo fundamental que existe entre los intereses de la clase trabajadora y los de la capitalista. Además, como ya hemos explicado anteriormente, el Estado es una necesidad históricamente explicable, una forma asumida por la relación capitalista (el capital sobre el trabajo). Es de este modo que la liga existente entre Estado y sociedad es orgánica y resultado del mismo desarrollo del capital, en su nivel más abstracto. "Estado y sociedad nunca pueden aparecer -sino por efecto óptico- como realidades incomunicables" ⁹ y por este motivo las acciones realizadas por el Estado tienden hacia la continuidad de las relaciones sociales para, de -

ése modo, asegurar su propia existencia.

La unidad orgánica existente entre el Estado y sociedad hace que el problema de la reproducción social se -- convierta en el eje fundamental para para el capitalismo en su conjunto. Ahora bien, resulta importante aclarar que en el análisis de la acción del Estado en relación a la reproducción social vamos a englobar aspectos tanto económicos como sociales; es decir el proceso que caracteriza la dinámica de acumulación y la cuestión de la legitimación política-social.

Dentro del proceso de acumulación se engloban todas aquellas características necesarias para el capital, en su manifestación económica, se regenerere. Se incluirían los diversos ciclos del capital dentro de la producción, distribución y consumo; se trata de desbordar el aspecto simple de la acumulación y el proceso de reinversión, debemos observar las implicaciones económicas complejas dentro de un proceso más amplio. En este nivel más general hablaríamos de una regeneración de capital; sin embargo a lo largo del trabajo aplicamos ambos terminos (acumulación y regeneración de capital) utilizandolos como sinónimos en el entendido de que nos referimos a la conotación más amplia que hemos mencionado.

El termino legitimación implica dentro de sí aquellos aspectos políticos y sociales que posibilitan la permanencia pacífica del dominio de clase. Por un lado se entendería la aceptación del poder del Estado y por otro los valores que dan cohesión a la sociedad de mercado. En general -y considerando que tanto el Estado como la sociedad

son formas complejas surgidas del capital- podemos hablar de una aceptación de las relaciones de explotación como "naturales" y necesarias. El cuadro de valores en el que basa su poder el Estado y su cohesión la sociedad tienen un origen común (el capital como relación social) sin embargo se contraponen durante su desarrollo y esta divergencia se evidencia en los períodos de crisis. Es el Estado el más preocupado en mantener una base de aceptación para el adecuado ejercicio del poder.

La reproducción social cubre los aspectos que comprende la formación social; en este aspecto tanto la acumulación como la legitimación cubren un papel trascendental sin que esto signifique que lo cubren todo. Las funciones de acumulación y legitimación del Estado son aspectos orgánicos de la reproducción, pero no lo son todo. Sin embargo ambas funciones resultan, en muchos momentos, contradictorias entre sí.

El proceso de la reproducción social de la sociedad capitalista constituye un proceso contradictorio y complejo dentro del cual el papel del Estado ha ido creciendo cada vez más en importancia pues resulta más patente "la incapacidad del capital (...) de reproducirse por su propia fuerza, es decir sobre la base de los capitales individuales concurrentes" ¹⁰ . Es de este modo que la intervención estatal ha aumentado cuantitativa y cualitativamente, abarcando cada vez una más amplia gama de funciones.

Es necesario resaltar que el capitalismo funda su existencia en la permanencia de relaciones sociales antagónicas que proporcionan al sistema las bases de su existen-

cia. El orden burgues se funda en la extracción de plusvalía en sus distintas formas (absoluta, relativa y extraordinaria); esta extracción del valor producido en la sociedad en manos de una minoría es posible por la existencia de la propiedad privada de los medios de producción. Existiendo sólo unos cuantos propietarios de los medios de producción la mayoría de los integrantes de la sociedad quedan reducidos a los deseos de la burguesía en cuanto a la forma de producir y distribuir los bienes concebidos. El trabajador recibe un pago por el tiempo que labora en las industrias, pero dentro de la jornada de trabajo el capitalista puede utilizar la fuerza de trabajo de acuerdo a sus deseos y en la búsqueda de una mayor ganancia. La fuerza de trabajo paga o cubre sus necesidades de reproducción -aunque no necesariamente- en un tiempo menor al total de la jornada y el excedente de trabajo pasa a manos del capitalista constituyendo este excedente la plusvalía o plusvalor. "El empleo de plusvalor como capital, o la reconversión del plusvalor en capital es lo que se denomina acumulación de capital" ¹¹ y es en este proceso primario en el cual se funda el capitalismo. Sin embargo este proceso tiene una base social y por lo tanto trasciende más allá del círculo de la producción y la economía; se manifiesta en el orden social, en las relaciones entre individuos y por supuesto en la organización del Estado capitalista. Es por este motivo por el que insistimos en tratar la acumulación como un proceso complejo y ligado de manera indisoluble con los procesos de legitimación tanto política (principalmente en las relaciones formales con el Estado) como social (para afianzar los valores y la cohesión dentro de la sociedad).

La comprensión de un todo complejo exige un esfuer-

zo para captar las diversas ligas entre diversos fenómenos tratando de dilucidar sus determinantes de base; por ello es básico considerar la esencia de la acumulación capitalista y la legitimación:

"La definición precisa de las leyes de acumulación y de la reproducción capitalista constituye la condición primera, en el análisis de los movimientos económicos, de las estructuras de clase, de las formas del Estado y de las relaciones de dominación política que se desarrollan, para no quedarse en la diversidad desordenada de las apariencias sensibles, sino al contrario desplegar, a través de las particularidades naturales e históricas, variables, un concepto concreto de la estructura global del contexto social y de sus modificaciones y desigualdades, y ordenarlas analíticamente" ¹²

Esto nos plantea una labor de inicio: tratar de esclarecer, de la manera más breve posible, las generalidades que presenta la acumulación; los problemas de legitimación que surgen de las desigualdades fundamentales dentro del modo de producción; y el papel que juega el Estado en el desarrollo del capital.

Altvater nos señala cuatro áreas en las cuales el Estado debe intervenir para reproducir las relaciones capitalistas:

- "1. La creación de las condiciones materiales generales de la producción (infraestructura);
2. La determinación y salvaguardia del sistema legal general en el cual ocurren las relaciones de los sujetos (legales) en la sociedad capita-

lista;

3. La regulación de los conflictos entre los trabajadores y los capitalistas y, de ser necesario, la opresión política de la clase obrera, no sólo por medios políticos y militares;

4. Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado mundial capitalista" ¹³

No debemos olvidar que las funciones del Estado resultan de su misma existencia como una expresión histórica de las relaciones de explotación; es por ello que las afirmaciones que realiza Altvater en cuanto a las funciones del Estado no deben ser entendidas como una relación simple de necesidad o una imposición de determinados sectores. Las funciones que cumple el Estado dentro del capitalismo son resultado de la evolución histórico-dialéctica del capital mismo en sus distintas etapas y de las necesidades que genera dicha evolución.

Las cuatro funciones, o grupos de funciones, mencionadas responden a huecos que no pueden ser cubiertos por los capitalistas individuales y que por lo tanto recaen en el Estado para posibilitar la prevaencia del estado general de cosas. Sin embargo este nivel de análisis resulta - insuficiente pues en el sólo apreciamos el papel de garante (o de capitalista "ideal") cubierto por el Estado dejando a un lado, u olvidando, las nuevas relaciones surgidas de la evolución misma del capital.

El proceso de acumulación es el que propicia el avance capitalista. Dicho proceso se funda en la creación de la plusvalía y la apropiación de la misma fundada en la propiedad de los medios de producción. De este modo hablamos -

en el fondo de una oposición básica de intereses: los intereses del capital y los del trabajo. Es así que los procesos económicos del capital se cristalizan inmediatamente en el campo de la lucha de clases, pues son derivados de la misma relación social de intereses opuestos, demostrándose, aún a nivel de las apariencias (fenoménico), la liga indisoluble que une a la economía y la política.

En la historia del capital es clara la oposición entre las clases, pero aún dentro de su misma regeneración el capital refleja su antagonismo.

Dentro del proceso de acumulación las ganancias adquiridas por la burguesía se pueden orientar a la inversión en dos aspectos fundamentales para la producción: los medios de producción y la fuerza de trabajo.

El empleo del capital puede dirigirse a dos aspectos fundamentales, a la inversión en medios de producción, en cuyo caso hablaríamos del capital constante, o bien a la compra de fuerza de trabajo (convertida en mercancía y fuente de plusvalía), en cuyo caso hablaríamos de capital variable. Es necesario destacar que la fuente de generación de valor es el trabajo y que la reinversión de la ganancia - que es la forma mistificada de la plusvalía- permite la acumulación de capital que es el centro motor del capitalismo.

La clase burguesa -dueños de los medios de producción- busca incrementar los beneficios materiales de su inversión entrando en oposición con el trabajo. Ante la problemática social surgida dentro de la producción el capitalista vea en la inversión en capital constante una seguri-

dad mayor de consolidar un mayor beneficio, es por ello -
que:

"La parte del capital global formada por el capital constante: maquinaria, materias primas, medios de producción de todo género, crece con mayor rapidez que la parte destinada a salarios, o sea, a comprar trabajo" ¹⁴

Sin embargo este movimiento termina por acabar paulatinamente con la base misma de la acumulación: el trabajo. La exclusión del trabajo o la búsqueda de una mayor explotación (con una mejor utilización de la fuerza de trabajo) provocan un cambio en la composición orgánica del capital. La composición orgánica de capital se encuentra en la relación existente entre C (capital constante) y V (capital variable) de la siguiente manera:

$$\text{Composición de capital} = \frac{C}{V}$$

Si queremos encontrar una aproximación más clara de la composición de capital debemos considerar la plusvalía que es incorporada nuevamente al ciclo de capital, con lo que tenemos:

$$\text{Composición orgánica de capital} = \frac{C}{V + pl}$$

En donde pl = plusvalía

Podemos afirmar que entre más elevada sea la composición del capital más insignificante será la parte relativa a los salarios.

Ante el cambio de la composición de capital, con su

tendencia de exclusión de trabajo, se presenta una tendencia a la caída de la tasa media de ganancia. La tasa de ganancia es la relación que existe entre la ganancia (plusvalía) y la inversión (C+V), esto es:

$$\text{Tasa de ganancia} = \frac{pl}{C + V}$$

La tasa a la que nos referimos abarca a toda la sociedad: "la tasa media de ganancia es la relación entre el conjunto de la plusvalía producida en la sociedad y el conjunto de capital adelantado" ¹⁵

Uno de los principales recursos usados por los capitalistas para detener esta tendencia es la elevación de la explotación de la fuerza de trabajo, que se expresa en la siguiente relación:

$$\text{Tasa de explotación (o de plusvalía)} = \frac{pl}{V}$$

La tendencia a la caída en la tasa media de ganancia se explica porque: "la acumulación tiende a hacer aumentar la composición orgánica de capital" y "la caída de la parte relativa de la fuerza de trabajo en el capital acumulado hace caer la tasa de ganancia" ¹⁶ (aunque en ocasiones no necesariamente sea así). Los métodos utilizados para desarrollar las fuerzas productivas excluyen a los asalariados de la producción, por lo tanto se excluye a la misma fuente de la plusvalía. Además el intento por aumentar la tasa de explotación es cada vez más difícil de lograrse por lo que el capital es incapaz de desarrollarse independientemente.

"El proceso de acumulación engendra una elevación de la composición orgánica del capital, un alza en la productividad del trabajo y una baja relativa (alza absoluta) del trabajo empleado. Todo esto se expresa en la tendencia a la baja de la tasa de ganancia, aunque la masa de ganancia se eleve de manera absoluta y la tasa de explotación crezca" ¹⁷

Además de la tendencia a la caída en la tasa media de ganancia el proceso de acumulación capitalista produce también una tendencia a la igualación o perecuación en las tasas de beneficio (es decir entre los diversos sectores del capital). Esta tendencia surge de la misma competencia entre capitalistas; en las distintas ramas de la economía existen diferentes composiciones de capital así como también diversas tasas de beneficio. Las distintas tasas de beneficio aspiran llegar como mínimo a la tasa media de ganancia pues es lógico que los capitalistas pretendan obtener una ganancia "razonable" por su capital adelantado. El movimiento realizado por los capitales de un sector a otro más rentable provoca el aumento de la masa invertida en esta rama y la tasa de ganancia cae hacia la media. En un principio la aproximación de la ganancia (o más correctamente del beneficio) entre los sectores atrasados y los sectores de punta sólo es posible mediante la diferencia entre "los precios de venta y el valor de producción" ¹⁸. Sin embargo dicha explicación resulta parcial pues no va al fondo del movimiento del capital el cual es fundamental para la expansión y consolidación de este.

Es en este punto en el que el Estado surge como un

agente básico para el capitalismo. Su misma esencia capitalista lo lleva, aunque nunca de manera lineal y mecánica, a buscar la reproducción del capital en general. Es de este modo que la acción del Estado contrarresta los aspectos negativos surgidos de las dos tendencias que hemos mencionado: la tendencia a la perecuación de las tasas de beneficio y la tendencia a la caída de la tasa media de ganancia.

La fuerza del Estado debe dinamizar el movimiento del capital "ya que el capital no puede concebirse sin movimiento (y este) exige el diferencial de las tasas de ganancia" ¹⁹. El papel del Estado es cada vez más necesario para movilizar el capital hacia sectores de punta para que estos dinamicen el capital en general: "la distorsión de las tasas de beneficio (es) necesaria para orientar la acumulación hacia sectores de punta" ²⁰ y es aquí donde el papel del Estado, al privilegiar ciertos sectores y orientar la acumulación, se vuelve fundamental. La acción del Estado se concreta por medio de infraestructura, subsidios, políticas de inversión, créditos, industrias paraestatales para producir insumos básicos, etc. En ocasiones el Estado asume bajo su responsabilidad a las fracciones o ramas más retardatarias del capital (tal como afirma Hirsch) sin embargo no siempre es así y depende más bien de las necesidades específicas del modelo de acumulación y la realidad concreta a la que este se enfrenta.

La tendencia a la caída de la tasa media de ganancia constituye la causa principal que lleva al capitalismo a la crisis. Sin embargo el capitalismo es un sistema cuya forma natural de existencia es la crisis la cual le sirve como depuradora del capital. En este caso la función del Estado-

debe orientarse a evitar los efectos destructivos de la mencionada crisis sobre aquellas partes o sectores claves de un determinado modelo de acumulación. Es así que la crisis es necesaria:

"La obsolescencia de fracciones del capital productivo, antes que hayan transferido todo su valor a las mercancías, el crecimiento del desempleo, la reducción de parte de los salarios en el ingreso, la imposición de nuevas normas de producción etcétera, constituyen los medios necesarios a través de los cuales el capital modifica sus relaciones con el trabajo elimina una parte de sus componentes y restablece sus condiciones de valorización" ²¹

El Estado tratara de limitar los efectos negativos de la crisis sobre el capital en general, sin embargo su acción no es garantía de efectividad y en ocasiones las políticas tomadas por un determinado régimen pueden resultar incluso contraproducentes.

Salama resume la función del Estado de la siguiente manera: "su función es acentuar la transferencia de plusvalía social de los sectores atrasados hacia los sectores de punta, y mantener una cierta ganancia" ²². En general podemos afirmar que el Estado trata de movilizar el capital e impulsar a los sectores de punta evitando la destrucción de aquellos sectores básicos dentro del modelo de acumulación; favorece a sectores o fracciones del capital depreciando ciertas fracciones del capital constante ayudando claramente a mejorar la tasa de ganancia; esta acción se dirige principalmente a sectores de punta. Cumple además con una "función crisis" (tal como dice Salama) para regular los efectos de la crisis y evitar daños irreparables al capital.

El fundamento de la cohesión social en el capitalismo se encuentra por un lado en el fetichismo de la mercancía interiorizado en los individuos lo que lleva a la creencia en el intercambio de equivalentes y en general a la aceptación de las condiciones de producción, circulación y consumo como algo "natural" . Es así como la ley del valor justifica el orden aparente de toda la sociedad, pero por otro lado se hace necesario la existencia de un ente situado en apariencia por encima de la sociedad que es el Estado el cual está encargado, en una primera instancia, de facilitar el proceso de acumulación de capital mediante la creación de las condiciones necesarias para que dicho proceso se desarrolle de manera satisfactoria, pero posteriormente se interioriza en la misma ley del valor, no para sustituir la sino para tratar de suplir sus deficiencias, nacidas estas últimas de su misma naturaleza contradictoria; de este modo es que el Estado se ha introducido orgánicamente en contra de la perecuación de las tasas de beneficio -favoreciendo ciertos lugares de valorización- y en contra de la caída tendencial de la tasa de ganancia media -mediante la función crisis, canalizando los efectos positivos de ésta en la regeneración de capital- tal como hemos explicado en los párrafos anteriores.

El desarrollo del intercambio de valores, en apariencia equivalentes, posibilita el desenvolvimiento adecuado de una cohesión en la sociedad; la interiorización en el individuo del fetichismo de la mercancía provoca una cierta identificación con la apariencia capitalista, si aunamos a esto la enajenación surgida de toda la sociedad capitalista encontramos en el desarrollo del ser humano aquello que Marcuse llama la "conciencia feliz" falsa y fundada en la -

"irrealidad" capitalista que se nos presenta como palpable. Pero además de esta cohesión que facilita la continuidad del modo de producción el capitalismo requiere, como afirmamos en reiteradas ocasiones, de una garantía externa:

"Igual que el valor de cambio -incorporado al di-
nero- produce independientemente de la voluntad de los individuos la unidad de la producción, - esa totalidad tiene necesidad del Estado para - garantizar las condiciones generales de la producción, y de la reproducción, que se encuentra fuera de los productores individuales" ²³

De este modo el Estado entra desde un principio en el funcionamiento del capital, en su mismo proceso. Esta in-
ter-intervención inicial de garante pretende en inicio proporcionar las bases para la acumulación, "Esto significa ante todo: salvaguardar de la propiedad privada y observación de las reglas de cambio, penetración de reglas formales homogéneas de cambio, protección y seguridad del capital en el exterior, garantía de la disponibilidad de un trabajo asalariado libre en condiciones provechosas para el capital, así como la creación de infraestructura para la producción (vías de comunicación y tráfico, instalaciones para la calificación de la fuerza de trabajo etc.), y esto en la medida en que los capitales individuales no pueden producirlo por sí mismos" ²⁴ . Encontramos pues el sentido original de la intervención del Estado dentro del proceso de acumulación, que constituye el motor primario del capitalismo, pero no de una manera determinista lineal sino con las consideraciones que derivan de la contradicción básica entre capital y trabajo (como por ejemplo la lucha de clases y su expresión particular dentro de cada formación social).

"La presencia del Estado capitalista en el funcionamiento del modo de producción capitalista se ha hecho más ostensible aún en las últimas décadas" ²⁵ y dicha presencia supera con mucho a las pretensiones y limitaciones que parecían fijados para el Estado. Su ingerencia dentro de la acumulación de capital aumento de manera tanto cuantitativa como cualitativa; surgió el momento histórico en el que las funciones del Estado aumentaron a fin de poder mantener la estructura capitalista y permitiese a sí mismo al preservar su existencia como manifestación concreta del capital.

El avance capitalista provoca el cambio en la composición del capital ('al privilegiar el capital constante) lo que nos lleva a la caída de la tasa media de ganancia, dicho movimiento se explica por "las contradicciones fundamentales del modo de producción capitalista" ²⁶. Los capitalistas al pretender aumentar su ganancia agudizan las contradicciones entre esta y la acumulación. El proceso contradictorio de la acumulación produce tendencias que lo llevan a su propia destrucción; sin embargo dicha destrucción aún no se ha concretado. La intervención del Estado dentro de la economía al "penetrar en la ley del valor" ²⁷ ha contribuido a evitar la autodestrucción capitalista, ha permitido la consolidación de factores que, aunque antagónicos en el fondo, pueden presentar soluciones en el exterior, en la apariencia; también ha proporcionado una inyección económica no planeada en el libre cambio, en el juego del mercado; en resumen ha provocado un cambio en las manifestaciones del capital en su aspecto tanto económico como social. La baja de la tasa de ganancia, que constituye una manifestación de las contradicciones sociales, es combatida por el Estado mediante la acción favorable hacia determinadas fracciones

del capital y mediante la regularización de los efectos negativos y destructivos de la crisis (se trata de que permanezcan aquellos aspectos que resultan "sanos" en el proceso de acumulación). Así tenemos que la inserción del Estado dentro del proceso económico resulta de determinantes orgánicas y estructurales que derivan de la organización antagónica de la producción es decir de los mismos fundamentos del capitalismo.

Pero no debemos olvidar el vínculo estructural que existe entre la economía y sociedad el cual lleva al Estado a la búsqueda de la reproducción del capital en su conjunto , esto es, abarcando no sólo los aspectos que permiten la adecuada acumulación y valorización de capital, sino también aquellos que fortalecen la cohesión social y el grado de aceptación del status quo, es decir el proceso de legitimación.

En principio debemos considerar que la cohesión de la sociedad se da mediante el intercambio repetido de equivalentes (que en realidad no son tales) en relación de igualdad entre los distintos individuos (sin considerar su posición dentro del proceso de producción capitalista) garantizadas por un Estado neutral que cuida el interés general de la sociedad y que por lo tanto se encuentra por encima de ésta; afirmaciones que no son más que un manejo ideológico. La aceptación de los ciudadanos de estas condiciones, puestas como fundamento anterior para el funcionamiento y avance de la sociedad, requiere la interiorización del fetichismo de la mercancía y el reconocimiento al Estado , es decir, apoyar o simplemente aceptar las acciones de éste con la convicción de que resultan las más justas y nece-

sarias. Sin embargo la necesidad de mantener la paz en la sociedad se ve obstruida por la misma organización que prevalece en la sociedad y que muestra, aún en su apariencia fetichizada, la contradicción en la que se basa (sobre todo en periodos de crisis).

Una distinción necesaria (tal como dice Salama) es fundamental para comprender la naturaleza y características de la acción del Estado. Dicha distinción es la que opera entre la intervención estatal y la intervención pública. Al hablar de intervención estatal nos situamos en un nivel más general de abstracción dentro del cual se distinguen las formas que permiten la persistencia del modo de producción, pero al trasladar esta intervención e insertarla en una formación social concreta y específica, es decir al manifestarse en un nivel fenoménico, pasando por las consideraciones que le impone el régimen político dado, la mencionada intervención se concreta como intervención pública.

Es en este nivel en donde vamos a ubicar el proceso de legitimación como una manifestación que se concreta dentro de un régimen político, en resumen:

"La intervención estatal teniendo como finalidad la reproducción de la relación de explotación - capitalista se manifiesta bajo la forma de intervención pública de un gobierno determinado sobre la economía y la sociedad. Dicha intervención se ubica sin embargo en el terreno histórico concreto de la lucha de clases, del intercambio y la competencia, de la praxis fetichizada de los individuos, de lo concreto sensible" 28

La contradicción que surge del proceso acumulación-legitimación es inherente a las condiciones ambivalentes entre los intereses de clase. Por un lado el Estado favorece la acumulación de capital, insertándose incluso en la economía, pero por otro lado debe mantener la paz en un orden de sigal basado en la explotación. Las contradicciones del proceso económico de acumulación provocan una serie de problemas para mantener la legitimidad y manejar las demandas políticas que se originan. Esta contradicción incluso provoca, o mejor dicho se constituye en una causa de la crisis fiscal a la que se enfrenta el Estado:

"Tanto la acumulación como la legitimación se traducen en demandas para la actividad estatal. Pero si bien ello comporta un aumento en los gastos del Estado, no siempre están a la mano los ingresos para enfrentar estas necesidades puesto que los frutos de la acumulación (mayores ganancias) no están socializados. En esto consiste la crisis fiscal" ²⁹

El proceso de legitimación se ha constituido en un problema complejo del todo y la superación de los obstáculos que plantea se vuelven más marcados en periodos de crisis. Si consideramos que la cohesión de la sociedad se encuentra en inicio fundada en el fetichismo de la mercancía, es fácil deducir que un proceso desfetichizador, como es la crisis, aumente las fisuras económicas y desmorone los argumentos de legitimación en los que se fundaba o a través de los cuales operaba un régimen político dado. Durante grandes periodos de desarrollo las funciones de acumulación y legitimación han operado de manera muy diversa, llegando en ocasiones a contradicciones tales que provocan un cambio en

las estructuras y las formas de dominación, y en algunas otras sirviéndose de apoyo la una a la otra. Sin embargo es en la crisis en donde el problema de legitimación se vuelve cada vez más difícil de superar. En la medida en la que (durante la crisis) es necesario privilegiar los procesos de la acumulación -por constituir el eje sobre el que gira la sociedad burguesa- el proceso de legitimación adquiere formas mucho más descarnadas y brutales de control. Así tenemos que:

"cuando la función de regeneración (acumulación) se opone con fuerza a la función de legitimación ,al grado que la intervención pública que provoca sea totalmente insuficiente para asegurar la reproducción del capital y su correspondiente relación de producción, la búsqueda de la legitimación sea abandonada en favor de la represión a-centuada y directa" 30

Resulta claro que la burguesía tendera siempre a tratar de que la legitimación vaya en aumento para tratar de evitar el uso de la violencia, esta preocupación es también clara, o mejor dicho aún más clara, en el Estado, pues la base de su dominación se vería cuestionada en caso de la falta de legitimidad. El poder y la dominación que posee el Estado se recrean en la sociedad a través de la continuidad de las relaciones generales que existen entre las clases, es en este ámbito en donde se fortalecen. Con esto no queremos afirmar una prevalencia de un ámbito sobre otro (Estado y sociedad) pues como hemos sostenido -de muy diversas maneras- en el texto, las relaciones de base son las que causan la manifestación de la dominación del capital sobre el trabajo en formas tanto económicas como sociales

diversas en su expresión fenoménica pero con las mismas bases que se encuentran en la estructura contradictoria de la organización social.

Las bases materiales del capitalismo le son proporcionadas fundamentalmente durante el proceso de acumulación pero en la medida en que dicho proceso expresa relaciones sociales entre clases resulta fundamental analizar el proceso de legitimación que proporciona, tanto al Estado como a la sociedad (con valores burgueses) la base de su permanencia y avance. Un análisis detallado de las relaciones existentes entre la acumulación y la legitimación en una formación social dada permite establecer la contradicción que existe entre ambas pero también da una visión de "coordinación" en algunos momentos. Esta relación depende de las características concretas que asuman los procesos de acumulación y la lucha de clases así como sus diversas manifestaciones en la realidad estudiada.

Sabemos que "el capitalismo no es ni autoregulator ni autosuficiente, el Estado tiene el mandato para crear y sustentar aquellas condiciones necesarias para la acumulación" ³¹ sin olvidarse de su necesidad de una base de legitimación; además:

"Aunque el Estado no representa la institucionalización de los intereses generales del capital su continuada existencia como una forma particular de las relaciones sociales depende de la acumulación y reproducción del capital" ³²

Por ello las funciones (acumulación y legitimación) que cumple el Estado provienen de su misma génesis y aseguran su misma permanencia, por tanto sus medidas tenderan a favore-

cer en principio la acumulación de capital y su adecuada valorización y despues mantener un consenso, una legitimación para ejercer, mediante una cierta autonomía, sus acciones por medio de las políticas públicas.

Ahora bien, la acción ejercida por el Estado para poder reproducir el capitalismo se concreta en una formación social históricamente determinada a través de políticas públicas; dichas políticas son concretadas por medio de ciertas instituciones, estructuras y aparatos que constituyen en sí la visión material del Estado y que poseen las características que éste les imprime, pero a su vez estan inmersas en el contexto general de la sociedad alienada.

El análisis de la Adminitración Pública - como expresión a nivel más sensible de la relación capitalista- contituye un punto básico para poder ejercer una cierta praxis o para entender la manera en que esta serie de estructuras se introducen en la sociedad y alteran su imagen y su esencia. Es por estas razones por las que en capitulos posteriores nos centraremos en el estudio de las acciones administrativas.

c) Estado y reproducción en la periferia capitalista.

Dentro del desarrollo del capitalismo se han presentado diversos acontecimientos históricos que han modificado claramente su constitución. Si bien es verdad que el modo de producción capitalista se ha expandido en todo el mundo

constituyendose dentro de la historia mundial como el primer modo de producción de carácter mundial, también es cierto que existen toda una serie de características específicas que distinguen una formación social de otra.

El crecimiento del capital ha sido desigual propiciando la coexistencia de países desarrollados o centrales junto a países de capitalismo periférico. La generalización de las relaciones capitalistas a escala mundial se debe a que el proceso de apropiación de plusvalía traciende las - las fronteras y adquiere una dinámica particular en la cual se relacionan distintas esferas económicas en una serie compleja de interacciones.

El sistema económico crea diferencias sensible entre las diversas orientaciones adquiridas por cada una de las economías nacionales. El capital se convierte en una relación de rango mundial fragmentada en una serie compleja de capitales nacionales. El funcionamiento de la acumulación mundial general no se da por la simple adición de capitales nacionales e intereses particulares de fuertes capitales individuales; traciende hasta convertirse en una maña complicada de interacciones y relaciones pero con carácter complementario. Esta complementariedad se estructura bajo el dominio de las relaciones capitalistas pero es irreductible a éstas. La manifestación concreta asumida por el capital en cada sociedad burguesa imprime al capitalismo una existencia abstracta-real cuyas condiciones particulares deben abarcarse en el estudio de cada formación social.

Los Estados en la periferia capitalista han resultada

do importantes piezas en el desarrollo del capitalismo internacional y han adquirido variantes con respecto a los países centrales "ello es una consecuencia interna del lugar que ocupan los países periféricos en la división internacional del trabajo y su subsiguiente legado histórico" ³³

El crecimiento del capitalismo en la periferia se ha visto seriamente influido por la estructura capitalista mundial; sin embargo esto no quiere decir que la determinación capitalista de los Estado en la periferia provenga de factores básicamente exógenos. La consolidación del orden burgues en las sociedades periféricas se da en un proceso sumamente complejo en el que intervienen factores y estructuras que no son de suyo capitalistas pero que sirven a consolidar éste orden.

El Estado debe ser deducido de sus determinaciones de base: de las relaciones sociales capitalistas. Sin embargo en la periferia la cuestión se complica pues dichas determinaciones provienen de una inserción en las estructuras capitalistas del mundo y de la consolidación de un modelo de acumulación interno. Para no caer en una parcialización en el método de deducción del Estado en los países de la periferia; debemos considerar que :

"La derivación del Estado en las economías actualmente subdesarrolladas resulta, simultáneamente, de la necesidad histórica lógica de la forma Estado para la reproducción del capital mundial y de las necesidades de sus propios procesos de acumulación a escala nacional" ³⁴

Las economías subdesarrolladas se articulan al mercado

do mundial y en general al sistema capitalista. Aunque en ocasiones las economías subdesarrolladas no poseen rasgos específicamente capitalistas su posición en la división internacional del trabajo y el rol que juegan tanto en la acumulación como en el mercado mundial termina por darles una definición capitalista.

Una vez implantada la economía del intercambio y en enrolados en el mercado mundial los países periféricos pasan a ser una pieza fundamental dentro del proceso de acumulación a nivel mundial. El capitalismo en su conjunto debe ser comprendido como un hecho histórico de carácter mundial, su influencia se extiende a todos los rincones del planeta en donde el intercambio es concebido en términos comerciales y el trabajo es incorporado como mercancía en el proceso de producción y socialización de la misma. Podemos afirmar que "la teoría del subdesarrollo y del desarrollo no puede ser sino la de acumulación de capital a escala mundial" ³⁵, pues el proceso de acumulación es el que determina la posición en el mercado mundial y en la división internacional del trabajo. En este punto no podemos olvidar la importancia central que adquieren las diversas características particulares de cada formación tanto en su peculiar modelo económico como en sus condiciones político-sociales.

El desarrollo desigual de las distintas regiones y la irrupción de las relaciones capitalistas en formaciones cuyas características son diferentes o aún contrarias a la lógica burguesa provoca una amalgama heterogénea de relaciones. Es común en la periferia la subsistencia de estructuras alternas que constituyen un ámbito no capitalista por sí mismo pero que se integra al capitalismo y en muchas oca

siones lo refuerza. Estas estructuras propician la conformación heterogénea de los sectores económicos y político-sociales. Podemos afirmar que: "la persistencia de formas no capitalistas o precapitalistas de organización social del trabajo (o relaciones de producción), determinan una heterogeneidad estructural".³⁶

La heterogeneidad de la formación social periférica se manifiesta no sólo en el tipo de relaciones de producción sino también en el plano de la industrialización y de la política (lo cual es lógico si deducimos estos segundos aspectos del primero). Pero aún en los países periféricos es posible descubrir el predominio interno de las relaciones capitalistas aunque sea en el ámbito de la circulación.

Esta heterogeneidad provoca que en ocasiones no se vea clara la naturaleza de clase del Estado pues en el entran diversas fuerzas disímiles. En la concreción del Estado periférico en régimen político se presentan una serie de conflictos particulares en la conformación de los ámbitos de poder. Dentro de la estructura política existe una particular repartición de las cuotas de poder; se pueden conjuntar en los grupos dirigentes representantes de la burguesía local y de otros grupos precapitalistas -como sería el caso de los terratenientes- lo que complica la orientación de la intervención pública.

La inserción en el mecanismo capitalista mundial provoca en la periferia relaciones contradictorias en las que resulta difícil discernir las causas estructurales. En ocasiones las estructuras periféricas buscan más que nada reforzar la regeneración del capital mundial pero en otros

casos el peso de los intereses internos cobra gran importancia.

En la intervención pública de la periferia resulta sumamente importante el proceso de acumulación que trasciende las fronteras. Recordemos que es la acumulación la que permite el avance del capitalismo pero es la intervención pública en donde se concretan las acciones para la regeneración del capital cubriéndose de una cierta legitimidad. Ahora bien, si consideramos que el capitalismo periférico debe entenderse en razón del proceso mundial de acumulación podemos afirmar que el contexto regenerativo del cual recibe sus determinantes económicas la esfera política de un país periférico abarca, además de las estructuras y la dinámica de acumulación interna, las conexiones con el mercado mundial.

El Estado en la periferia se presenta bajo la forma de Estados-Nación ; estos integran el poder público capaz de instrumentar políticas públicas que incidan sobre la sociedad en su conjunto. Los Estados-Nación presentan una cierta autonomía en sus regímenes políticos, así tenemos que:

"los regímenes políticos en los países 'subdesarrollados' son relativamente autónomos no sólo frente al capital y el trabajo, sino en relación a las distintas clases que componen la estructura social" 37

Esto permite una movilidad beneficiosa en la búsqueda de la legitimidad; esta movilidad permite a los regímenes oscilar entre las clases para renegociar los pactos de dominación. La independencia del régimen periférico se presenta también

ante los países centrales. Esto favorece las posibilidades de intervención política que a su vez puede resultar más beneficiosa para el capital mundial en general.

La situación de periferia agudiza los problemas existentes entre la acumulación y la legitimación. En la medida en que el proceso de acumulación en la periferia se liga con el mecanismo capitalista mundial, las acciones emprendidas por los distintos regímenes enfrentan mayores problemas de legitimidad. Pero los Estados-Nación han echado mano de los recursos ideológicos emanados de la cultura nacional a fin de fortalecer su base consensual; un ejemplo es la institucionalización de la historia o "historia oficial" que se da en nuestro país, o bien el adueñarse de valores de cohesión social.

Las complicadas relaciones entre Estado y sociedad en la periferia han provocado la proliferación de regímenes llamados de "excepción". La falta de fuerza en la sociedad civil para arribar al poder (debido en buena parte a la conformación heterogénea del capitalismo local) ha provocado que la forma adoptada por los regímenes en la periferia sea distinta de la democracia burguesa que prevalece en los países centrales. Así tenemos que:

"las soluciones de corte populista (acentuación del consenso) o de corte dictatorial militar (acentuación de la fuerza) se han mostrado históricamente viables para la acotación de la contradicción legitimación-regeneración dentro de márgenes favorables a la dominación del capital" 38

Es indudable que las estructuras a través de las cuales el Estado canaliza sus acciones se hayan afectadas por la posición que ocupa tal o cual país en el orden mundial. Desde la misma estructura de los gastos del gobierno se puede notar el privilegio a ciertos ámbitos de acuerdo a situación y orientación del modelo de acumulación tanto nacional como internacional, por tanto es lógico suponer que la estructura, dimensiones, composición y orientación de la Administración Pública capitalista se determina en relación con la posición de cada país en el mundo.

Es justo aclarar que en este breve apartado sólo hemos tratado algunos de los aspectos importantes en la cuestión del Estado periférico. Estas breves acotaciones servirán de marco para afirmaciones posteriores y deben servir de pauta para acercarnos a respuestas críticas, pero de ninguna manera buscan agotar el problema y deberán ser tomadas con la debida reserva pues dejan fuera puntos importantes en el planteamiento de otros análisis distintos al que pretendemos emprender.

Notas al texto

Capítulo I

- 1.- Bravo Victor, Díaz Polanco, Teoría y realidad en Marx, Durkheim y Weber, 4a. ed., Juan Pablos, México 1982, p. 35
- 2.- Paoli Francisco, Las ciencias sociales, ANUIES, México 1976, p.55
- 3.- Théret Bruno, "Implicaciones teóricas de una concepción del Estado como relación social", en : Críticas a la economía política, El caballito, México 1979, No. 12-13, p. 118
- 4.- Holloway John, "Debates marxistas sobre el Estado en Alemania Occidental y en la Gran Bretaña" en: Críticas a la economía política, El caballito, México 1980, No. 16-17, p. 225
- 5.- Ibid., p. 234
- 6.- Ibid., p. 235
- 7.- Théret, Op. cit., p. 139
- 8.- Marx Bernard, Para comprender la economía capitalista, Nuestro Tiempo, México 1980, p. 41
- 9.- Bagú Sergio, Marx-Engels: Diez conceptos fundamentales en proyección histórica, 5a. ed., Nuestro Tiempo, México 1980, p. 161
- 10- Hirsch Joachim, "Elementos para una teoría materialista de Estado", en: Críticas a la economía política, El caballito, México 1979, p. 41
- 11- Marx Karl, El Capital tomo I, vol 2, Siglo XXI, p. 713
- 12- Hirsch, op. cit. , p. 13
- 13- Altvater Elmar, "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado" en: El Estado en el capitalismo contemporáneo, comps. Sontag, Valecillos, Siglo XXI, p. 94

- 14.- Marx Karl, Salario, precio y ganancia, Progreso, México 1979, p. 60
- 15.- Marx Bernard, Op. cit., p. 103
- 16.- Ibid., p. 109
- 17.- Yaffe David S., "La teoría marxista de la crisis del capital y el Estado", en: Críticas de la economía política, México 1980, No. 12-13, p. 98
- 18.- Marx Bernard, Op. cit., p. 103
- 19.- Salama Pierre, "El Estado capitalista como abstracción real", en Críticas de la Economía política, El Caballito, México 1979, No. 12-13, p. 92
- 20.- Ibid., p. 109
- 21.- Ibid., p. 94
- 22.- Ibid., p. 93
- 23.- Hirsch, Op. cit., p. 6
- 24.- Ibid., p. 43
- 25.- Sonntag H.R., Valecillos H., "Nota introductoria sobre la problemática teórica del Estado capitalista", en El Estado en el capitalismo contemporáneo, ed. Siglo XXI, p. 11
- 26.- Hirsch, Op. cit., p. 17
- 27.- Ibid., p. 48
- 28.- Solís José Luis, "La cuestión del Estado en los países capitalistas subdesarrollados: algunos problemas del método", en Críticas de la economía política, El caballito, México 1979, No. 12-13, p. 46
- 29.- Gold Clarence Y., Wright, "Recientes desarrollos en la teoría marxista del Estado capitalista", en El Estado en el capitalismo contemporáneo, comps. Sonntag y Valecillos, ed. Siglo XXI, p. 46
- 30.- Salama, Op. cit., p. 104

- 31.- Jesop Bob, "Teorías recientes sobre el Estado capitalista", en Criticas de la economía política, ed El caballito, México 1979, No. 12-13, p. 207
- 32.- Holloway John, "Debates, p 237
- 33.- Sonntag, Op cit, p. 13
- 34.- Solis, Op. cit., p. 160
- 35.- Sonntag H.R., "Hacia una teoría política del capitalismo periférico", en El Estado en el capitalismo contemporáneo, comps. Sontag y Valecillos, ed. Siglo XXI, p. 141
- 36.- Ibid., p. 147
- 37.- Solis, Op. cit., p. 167
- 38.- Ibid., p. 169-170

II.- ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA

La liga que existe entre el Estado y la Administración Pública deviene de la misma génesis del capital en su conjunto. Como hemos explicado en el capítulo anterior tanto el Estado como el valor constituyen formas que asumen las relaciones sociales capitalistas a lo largo de su proceso de desarrollo. La intromisión del Estado en una gama cada vez más amplia de funciones se debe a las necesidades que requiere sobre la cuestión de la acumulación, la reproducción de lo político y de la relación de dominación. Recordemos que es la acumulación de capital la que mueve el avance y continuidad del capitalismo como una manifestación compleja que se extiende a lo largo y ancho de una formación social; pero esta manifestación se encuentra permeada por las condiciones reales a las cuales se enfrenta el capital (y el mismo proceso de acumulación), en una realidad concreta. La manifestación del modo de producción encuentra una serie de particularidades especiales en el momento de presentarse en la realidad. A pesar de que en el fondo podemos discernir una serie de factores de convergencia entre los países capitalistas, en el ámbito de cada realidad social donde encuentra su cristalización, sin que ésta última diverga en su nivel más abstracto de las características del capitalismo (es aquí donde podríamos hablar de la unidad que existe entre esencia y fenómeno como una unidad de lo real.

La intervención estatal se manifiesta en la superficie particular de cada formación social, como intervención pública (coincidimos en este punto con P. Salama).

y busca cubrirse de un alto grado de legitimidad para poder ser efectiva y no encontrarse entorpecida en su funcionamiento. Es en este ámbito particular, concreto e históricamente definido en el que vamos a ubicar a la Administración Pública como una manifestación de las características asumidas por el capital dentro de una formación social determinada.

Una vez ubicada la Administración Pública como manifestación concreta, específica de la intervención estatal y localizándola en el contexto general e histórico, podemos emprender la labor de explicar cuál es su naturaleza y la lógica que guía sus decisiones. Tratamos de solventar las carencias presentadas dentro de concepciones de la Administración Pública que tienden a observar en ésta un fenómeno desligado de su realidad histórica "olvidando" la contradicción básica que existe entre capital y trabajo.

En este orden de análisis procedemos a desarrollar en este capítulo las generalidades de la intervención del Estado a través de su manifestación como intervención pública materializada en la Administración Pública.

a) El Estado y las estructuras de la Administración Pública

Las cristalizaciones de las acciones del Estado se dan dentro de un marco que une la esencia con el fenómeno, es decir, las determinaciones del modo de producción con su desarrollo dentro de la historia. Si bien el estudio particular de una sociedad presenta una dificultad objetiva pa-

ra, descubrir aquellas determinaciones de base que se encuentran veladas en las manifestaciones superficiales, un análisis cuidadoso nos revela la esencia que posibilita el funcionamiento social en su conjunto que abarca fenómenos políticos, sociales y económicos, pero cuya manifestación externa adquiere apariencias y modalidades múltiples.

" La función fundamental del Estado es garantizar las condiciones generales y externas del proceso de producción y las relaciones capitalistas en tanto que son la estructura determinante de una formación social." ¹ En consecuencia, la acción general del Estado se orienta a reproducir el orden social en su conjunto. Por un lado, el Estado representa o trata de representar la parte no económica del capital, es decir, " la parte garante y regeneradora de la relación de explotación, aunque más tarde su ingerencia económica se hace más evidente al tratar de rescatar la economía de las contradicciones originadas del modo de producción. " ²

La ingerencia del Estado en los campos tanto económico como políticos

Las contradicciones que nacen de las funciones del Estado así como las múltiples características empíricas que manifiestan las sociedades capitalistas traen como consecuencia que, a pesar de que el Estado es una expresión de -

Considerando la intervención pública como fenómeno influido por la lucha de clases podemos afirmar que, " tiende a reproducir las condiciones necesarias para la acumulación y la adecuada valorización de capital, se encuentra cubierta de una necesidad de legitimización que la influye en su concreción. " 5

Ahora bien, las políticas del Estado necesitan instrumentarse usando como vehículo una serie de estructuras formales integradas que constituyen en su conjunto la Administración Pública. Sin embargo, la Administración Pública constituye en sí misma un fenómeno particular del capitalismo y se encuentra influida por la génesis del capital. Podemos afirmar que la Administración Pública no es sólo un instrumento, un aparato formal, sino una manifestación particular del Estado capitalista que se encuentra en contacto directo con la realidad concreta y que además, es la parte más aparente de la acción estatal. Donde el Estado juega un papel como aparato disolvente de la lucha de clases.

Dentro de la comprensión de la organización del Estado, es necesario plantear al Estado como una forma de las relaciones sociales y en consecuencia, la Administración Pública es la forma en que la separación directa entre el proceso inmediato de explotación y el ejercicio de la coherción necesaria para este proceso se ve expresada y garantizada; plantearemos que la organización del Estado estará dentro de la realidad social teniendo una importancia política, en donde se encara cada vez más la intervención del Estado por medio de la Administración Pública

A medida que las intervenciones y acciones del Esta

do fueron abarcando cada vez más funciones particulares, resulta necesario aumentar el aparato concreto que instrumenta dichas acciones. El crecimiento de la burocracia (masa competente de la Administración Pública), constituye un hecho particularmente representativo del capitalismo contemporáneo. La creación de la mayor cantidad de empleos por parte de los gobiernos fue observada como una medida reguladora de la crisis en enfoques como el keynesianismo pues aumentaba la demanda efectiva. Sin embargo, esta es una observación parcial puesto que el crecimiento burocrático responde a una nueva modalidad de acumulación en la que el papel del Estado dentro de la economía es un resultado orgánico para la regeneración del capital. La creación de la más burocracia responde también a la instrumentalización de una mayor cantidad de funciones particulares que debe cumplir el Estado ante su inserción más clara y amplia de la economía. El nacimiento de la empresa pública productiva constituye, por ejemplo, una fuente de transferencia de valor que dinamiza los procesos de valorización de capital privado. Pero a pesar de la creciente intervención del Estado en la reproducción del capital, no hace que el capital se encuentre mejor organizado (como suponen algunas teorías), más capaz de planificar; no reemplaza la anarquía, sólo garantiza que esta anarquía se reproduzca cada vez más al interior del aparato de Estado." 6

La cohesión de una sociedad se funda en la mercancía, mejor dicho en " el fetichismo de la mercancía ", en la interiorización del orden " natural " mercantil en cada uno de los integrantes de la sociedad. La expresión política del fetichismo y la igualdad se da en el plano político con la acción del Estado, por otro lado, la igualdad formal de los individuos es garantizada por el Estado: ante él.

todos los ciudadanos somos iguales y con los mismos derechos sin mirar que la igualdad es precisamente lo que de afianden. Tenemos de este modo un proceso paralelo de aparente igualdad, la del mercado y la que tenemos unos y otros en la sociedad ante el Estado. El Estado garantiza el orden de la sociedad por medio del Derecho, idealiza las acciones necesarias en la búsqueda del interés general de la nación, pero como ya hemos visto, estas acciones se orientan por la liga existente entre el Estado y el capital como derivación de las relaciones sociales antagónicas. Por tanto, "la Administración Pública no es el único medio a través del cual se redefinen las luchas de clases de forma fetichizada; hay que incorporar al análisis la totalidad del sistema político así como todo el campo de la teoría y prácticas burguesas." ⁷ Donde la Administración Pública sirve para comprender la inserción del Estado dentro del estudio del Estado burgués en la sociedad capitalista.

La manifestación del régimen político por medio de la Administración Pública se encuentra matizada por la igualdad formal de los individuos donde la Administración Pública es "sobre todo un proceso de redefinición a la lucha de clases en términos de las demandas de los ciudadanos y de la apropiación de las respuestas de las demandas." ⁸

Las dos grandes funciones que cumple el Estado capitalista actual, la de facilitar la acumulación y la función de legitimación, interactúan entre sí oponiéndose en muchas ocasiones (aunque algunas veces se complementan) Cuando el proceso de acumulación encuentra sus límites en tendencias tales como la perecuación de la tasa de ganancia y tendencia en la caída en la tasa media de ganancia, es en buena parte el Estado el que evita el efecto destructi-

vo de estas tendencias (o limita sus efectos), pero sus acciones políticas dentro de un régimen político determinado se encuentran permeadas por una necesidad de legitimación que trata de cubrirlas. Es en las formaciones sociales en donde la Administración Pública debe analizarse como la expresión fenoménica de las acciones del Estado, pero también como una cuestión inmersa en un contexto particular.

La diversificación de la Administración Pública es necesaria al capital, pero ello significa que su acción concreta y cotidiana carezca de carácter legitimador. Por el contrario, es por medio de la Administración Pública que las diferencias nacientes entre los intereses opuestos de la sociedad son convertidos en simples demandas.

Cada país desarrolla estructuras diferentes y se privilegian ciertos aspectos dentro del capital y de una realidad social en la organización del Estado, lo que origina cambios en la composición de la Administración Pública. Además que en los países periféricos ésta cobra una importancia determinada puesto que el Estado periférico interviene de inicio en el proceso de desarrollo de capital, por tanto, la Administración Pública es más política que economía.

La Administración Pública interviene en la esencia del proceso de legitimación dentro de la sociedad marcando las actividades, tanto económicas como las políticas que se establecen para el proceso de acumulación, y las perspectivas que tiene de acuerdo a un régimen político para su expansión en el mercado mundial.

En la medida que la Administración Pública es una manifestación concreta del Estado es, al igual que éste, - una manifestación particular del capitalismo; podemos entenderla de una manera independiente totalmente, sino ligada - como una fracción que conserva algunas de las características fundamentales del todo, aunque se desarrolla particularmente en una formación social y como intervención pública.

La existencia de la Administración Pública como una serie de procesos formales repetidos y ligados con la sociedad civil, además de diluir en sus mismas estructuras las condiciones de los intereses opuestos entre las clases sociales, proporcionan un fundamento ideológico que apoya los valores en los que se basa el régimen político.

Los aparatos de que se compone la Administración Pública concreta de cada sociedad son una respuesta a las condiciones políticas y sociales que guardan las clases, así como el avance económico y su posición en el mercado mundial.

b) La Administración y la Intervención Pública

Al realizar un análisis de la intervención pública debemos plantear que ésta es la manifestación más clara del Estado y la intervención estatal. Tanto el Estado como su intervención están determinados en sus esencia por la reproducción de las relaciones de capital en general, y es, la regeneración del capital y reproducción del trabajo que dentro de un régimen político adquieren un nivel

praxis fetichizada de los individuos de lo concreto, siempre sustentando una función de regeneración de capitales - mediatizado por la búsqueda constante de legitimación. En la intervención pública existen entonces tres parámetros indisolubles vinculados que marcan el rumbo específico de ésta, y el nivel fenoménico en que se desarrolla dentro de una formación social capitalista.

- La dinámica del régimen de acumulación y las contradicciones que experimenta.
- La relación entre las clases y más precisamente el grado de la lucha de clases.
- La expresión a nivel político institucional de la lucha de clases y de las distintas fracciones de capital.

La intervención pública va a ser una manifestación de la intervención estatal dentro de la cual se marca de manera más concreta la intervención del Estado como impulsador de los intereses de capital o algunas veces puede ir en contra de las fracciones retrogradadas del capital.

La intervención pública tiene su contenido entonces en términos de la reproducción social (acumulación y legitimación a un nivel fenoménico) dentro de un régimen político como funciones de regeneración y legitimación, considerándose que en algunas ocasiones estas se contraponen y otras son complementarias entre sí, en donde la función legitimación se encuentra fundamentada en el fetichismo de la mercancía y la redificación de la relación social que de aquí resulta. Este mecanismo se sitúa en la generalización de las mercancías que es en consecuencia el proceso de acumulación. Para el Estado la necesidad de legitimación nace del aspecto contradictorio y desfetichizador que reviste al proceso de acumulación de capital, ya que dentro de un régimen político responde a la respuesta del gobierno frente a los mecanismos de cuestionamientos de

fenómeno en una formación social dada, donde la Administración Pública se manifiesta como fenómeno sensible inmerso en la acumulación y la lucha de clases.

La intervención estatal podemos ubicarla en un nivel más amplio de abstracción que se concreta dentro de una formación social como intervención pública, que por esta razón no podemos olvidar que existe una unidad dialéctica entre esencia y fenómeno, y es por ello que la relación entre la intervención estatal y la intervención pública se presentan en cada realidad como abstracción concretas.

" La manera más concreta en como reacciona el Estado para asegurar la reproducción de las relaciones sociales está determinada en su contenido, a la vez, por el movimiento de capital y la evolución de la lucha de clases y en la forma de puesta en marcha de tal o cuál régimen político, " ⁹ El Estado reproduce al sistema y así mismo - pero no basta pasar del Estado al régimen político y de la intervención estatal a la pública. En consecuencia la acción del Estado está determinada, como intervención pública por la dinámica de los capitales, por las relaciones entre las clases en el terreno histórico en el ámbito político y por la correlación de las fuerzas sociales en general bajo la forma de acción de los regímenes políticos

" La intervención estatal, teniendo como finalidad la reproducción de la relación de explotación capitalista se manifiesta bajo la forma de intervención pública de un gobierno determinado sobre la economía y sociedad. " ¹⁰ Ubicándose la intervención pública en un terreno de la lucha de clases, del intercambio y de la competencia de la

políticas cuestionará su incidencia dentro del Estado como una manifestación dada dentro de la acción de determinado régimen político.

En general la Administración pública se manifiesta a un nivel fenoménico en una determinada formación social, dentro de la cual sus determinantes para la reproducción de capital responderán a las funciones de legitimación acumulación de acuerdo a un determinado régimen político. También la Administración Pública realizará la integración del aparato productivo y de las condiciones materiales para la producción de capitales.

Los límites de la Administración Pública se encuentran relacionados con la contradicción acumulación-legitimación ya que dentro de cada régimen político las estructuras económicas son incapaces de reproducirse por sí mismas, encontrándose que lo político tiene sus límites en lo económico y en lo universal.

Es imposible que los intereses de una sociedad estén ajenos al proceso de acumulación capitalista y a la relación de explotación, y además a la necesaria violencia y enajenación del (La Administración Pública) Estado para que este siga firme en el poder y no decline, así como el apoyo a los capitales numerosos perdiendo su autodeterminación sin la violencia y la enajenación. La Administración Pública se encuentra limitada a las mismas acciones de Estado, encontrando un límite en la pérdida de legitimidad.

c) La especificidad de la Administración Pública

Para definir la administración Pública es necesario plantear el proceso histórico que condiciona su surgimiento en primera instancia debemos establecer que la evolución de las estructuras estatales y de la sociedad (formación social y modo de producción) hasta el capitalesimo contemporáneo ha sido cada vez más compleja la ingerencia del Estado y en consecuencia la intervención pública la cual se manifiesta por medio de la Administración Pública. La Administración general parte del estudio de la obtención de la máxima eficacia y eficiencia - de los objetivos sin importar su naturaleza, ni a que necesidades responde. Es necesario diferenciar la Administración Privada de la Pública porque responden a necesidades diferentes, la primera responde a necesidades directas del capital privado y la segunda es una instancia de la acción estatal, y por tanto podemos afirmar que cada una tiene una especificidad propia y un objeto de estudio de diferente marco de acción. Al respecto han existido una serie de estudios, pero ninguno concretizado la especificidad de la Administración Pública.

El estudio de la Administración Pública se encuentra situado en una conceptualización global articulada y coherente, por esta razón es mencionar sistemáticamente y críticamente los esfuerzos realizados en torno al estudio de la Administración Pública, los cuales han sido plasmados en diferentes enfoques metodológico. La Administración Pública en todo su desarrollo se ha encontrado con una serie de estudiosos y problemas como lo sería, la ubicación de la disciplina , en donde ha perdido definición y entidad.

Siendo esta forma de concepción no casual ni meramente teórica porque responde a condiciones específicas. Waldo se ubica en una época política en donde la organización privada esta dentro de un Estado administrativo el cual se consolida como un Estado intervencionista que "responde a las nuevas necesidades del capital en términos de acumulación y reproducción como resultado paulatino del avance de la lucha de clases ".¹⁵ . Waldo en torno al objeto de estudio de la Administración Pública, lo ve como el gobierno en acción pone gran énfasis en la racionalidad y la cooperación con elementos esenciales de la Administración Pública los cuales pertenecen a la Administración. En general no quiere decir que Waldo acepte la unicidad de estos, ya que se aboca a explicar la realización entre la Administración Privada y Administración Pública a nivel de lo real y no de disciplina. Waldo parte de una construcción del marco conceptual sistemático a efecto de que sirva como instancia de referencia general a sus investigaciones de carácter empírico. Siendo una limitación puesto que a la teoría así constituida determina aquellas preguntas a ser respondidas mediante la investigación, por lo tanto lo estructural-funcionalista no responde a las exigencias y al conocimiento, ya que sólo explica todo aquello visualizado en su marco teórico apriorístico " de esta manera la validez de todo objeto de estudio esta dado no por el sistema teórico como postula los estructural-funcionalistas, sino por construcción a partir de la realidad. " ¹⁶ en tanto que toda explicación sobre los fenómenos se da a partir de una visión organicista y teológica adoptada por su aplicación quedando un análisis histórico y sincrónico donde los movimientos sociales quedan fuera y sólo se busca el perfeccionamiento del mismo.

Herbert. Simón en su teoría de la ciencia del com
" ubica a la Ciencia de la Administrativa sin diferencia
en lo privado o en lo público, dado el carácter universal
de esta. Dentro de las bases del comportamiento adminis-
trativo, Simon señala que el objeto de estudio de la Admi-
nistración corresponde " a las actividades de grupos que
cooperan para al_zanzar objetivos comunes." ¹⁷ Por tal
motivo la Administración Pública debe ser entendida, como
las actividades en las ramas ejecutivas de los gobiernos
, estados y locales; los de las juntas creadas por el con-
greso y la legislatura estatales y sociales, mercantiles
y gubernamentales: y de ciertos distintos de carácter es-
pecializado. 'Estan completamente excluidos dentro del
gobierno los cuerpos judiciales y legislativo, la Adminis-
tración no gubernamental. Identificando el objeto de es-
tudio de la Administración Pública bajo una concepción "
" de acción facional y cooperativa " ¹⁸ formando parte
de la ciencia administrativa. Dentro de la Administra-
ción Pública se verá plasmado " el desarrollo y la expli-
cación decisiva en la organización administrativa guber-
namental, de una forma lógica y rigurosa esto establece +
Simon tiene una serie de limitaciones y una visión pareia-
lizada de los fenómenos sociales encarandose an una inves-
tigación que no penetra en la ciencia misma del fenómeno,
guiado por la exclusividad de la ciencia física y plasman-
dose sobre un eje controlador del orden establecido.

" El positivismo lógico supone que la observación
directa de la realidad, da la posibilidad de revelar la
esencia misma de los fenómenos sociales " ¹⁹ . Asumiendo
valores indemostrables los cuales no caben dentro de la
ciencia física, pues ella sólo se ocupa de los hechos.

Otro enfoque metodológico sería el de Omar Guerrero en donde la Administración Pública tiene de hecho dos dimensiones, por un lado, la identificación y definición de las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, es decir, el objeto de estudio, por el otro la sistematización y explicación de las categorías y conceptos que brotan de esas relaciones, o sea, el estudio del objeto .

Este tipo de enfoques no satisfacen nuestro objeto de estudio de la Administración Pública puesto que no consideran a ésta inmersa dentro del contexto de las relaciones sociales, cayendo también en una visión parcializada ya sea, histórica, política o administrativa, no plantea la esencia misma de esta, quedándose en una especificidad e identidad no satisfactoria dentro de la realidad social. Al mencionar las teorías ya existentes nos damos cuenta que no se han roto los lazos de los obstáculos epistemológicos en el estudio de la Administración Pública, sino al contrario lo han reforzado. Por esto es necesario plantear un estudio alternativo en el cual se tome en cuenta la realidad dentro de una formación social dada, un conocimiento científico de una construcción teórica . " Es abstracción de la realidad social y producto de la práctica social del hombre dentro una formación social dada. " 20

Podemos partir desde el análisis de la relación capitalista, como relación de explotación, es decir, de entendimiento de la estructura social en la que se ubica la Administración Pública capitalista a partir de su estudio del capital y sus contradicciones. También para el estudio

dio de esta debamos realizarla como una perspectiva histórica, esto es, su estudio deberá ser como gestora de la reproducción de capital social y de dominación; partiendo de una conceptualización del mundo como totalidad en constante transformación considerando la existencia de grupos y clases sociales.

En general al estudiar la Administración Pública capitalista es necesario partir de la totalidad social en la cual se encuentra inmersa la relación capital-trabajo (esto es entender la estructura conflictiva en la cual se genera, acumulación-crisis). Una adecuada definición de la Administración Pública Capitalista debe considerar diversos factores.

Entre los que encontramos:

- Una definición de Estado y sus funciones en base al desarrollo capitalista y sus necesidades.
- Una comprensión de la Administración Pública como un fenómeno íntimamente ligado a la génesis del Estado que la produce. La búsqueda de las relaciones contradictorias - en que el Estado capitalista funda su desarrollo y que se refleja en su Administración Pública.
- Las contradicciones entre acumulación y legitimación - y su incidencia en su estructura de la Administración Pública (como condicionante básica)
- La inserción de la Administración Pública en una formación social específica como fenómeno en contacto inmediato con la lucha de clases .
- Los alcances de la Administración Pública así como aquellos lineamientos de las formas administrativas y sus pertenencias en las distintas sociedades.

Resulta fundamental además de lo anterior, realizar

una clara distinción dentro de la Administración Pública pues ambas son procesos diferentes, que surgen de necesidades distintas a pesar de encontrarse en un mismo lapso histórico y en una misma sociedad. Ambas favorecen el proceso de capital en su carácter de capital en general y capitales individuales, pero en su campo de acción específico de cada uno.

La Administración Pública se encuentra inscrita dentro del proceso económico de los capitales individuales en la búsqueda de la mayor ganancia, pretende realizar los procesos de producción y distribución en favor de una cierta compañía, pretender el funcionamiento coherente y cada vez más eficaz de las formas administrativas que refuerse el dominio del capital sobre el trabajo, por supuesto ocultandola bajo diferentes disfraces tales como colaboración (Simon , El fin general de " todos " etc, dentro de la empresa). La aplicación métodos y técnicas dentro de las organizaciones privadas obedece a la mejor consecución de una serie de fines prefijados; dichos fines favorecen a los dueños de capital y periguen fortalecer la acumulación privada del producto socialmente logrado. El espejismo de igualdad y colaboración " igualitaria " es fortalecido mediante mecanismos que tratan de ser acordes con las argumentos de igualdad plateada en el mercado por la ley del valor y del fetichismo de la mercancía y por el Estado a través de su legislación . Pero la búsqueda de la Administración privilegia a un solo capital y no al capital en general, a pesar de que su existencia es característica específica del capitalismo.

Por otro lado la Administración Pública surge y

66

crece la necesidad de parte del Estado que vincula a la génesis histórica de éste. Las funciones asignadas al Estado limitan en primera instancia, a proporcionar las bases de igualdad, garantizar los intercambios, la existencia de la clase trabajadora como objeto de la explotación, crear las condiciones generales para la producción incluyendo las relaciones legales, pero a medida que avanza el capitalismo y sus contradicciones se iba creando la acumulación y la intervención del Estado cuantitativamente y cualitativamente. Esto lleva a un aumento de las organizaciones de la Administración Pública y una estructuración cada vez más compleja cuyo poder de influencia política y económica, se hacía cada vez más difícil descubrir las causas reales los enfrentamientos entre clases (cada vez más ocultas en apariencia capitalista y con mayor diversidad en su manifestación) .

La incapacidad del capital, de propiciar un adecuado desarrollo fundados en los capitales individuales - y la necesidad de mantener las demandas surgidas de la lucha de clase llevó al Estado a la búsqueda de mecanismos más fuertes de intervención, por medio de su Administración Pública. La tendencia a nivel más abstracto, de la Administración Pública capitalista se orienta a producir e instrumentar las condiciones para posibilitar la acumulación, buscando a su vez un marco de legitimidad y de concretarse a nivel fenoménico como intervención pública. La Administración Pública capitalista se inscribe como fenómeno cuya misma existencia va a favorecer la continuidad del orden establecido y a través de los objetivos impresos en ella impulsa la regeneración de capital.

El Estado capitalista ha sido definido en muchas ocasiones olvidando las determinaciones de base que lo originan. Existe una contradicción fundamental entre los intereses de capital y trabajo, ambos se contraponen y -- crean relaciones contradictorias hacia el interior de la sociedad . No es imposible fundar una teoría del Estado en la separación de lo económico y lo político pues esto es una expresión falsa de lo real pues en el fondo de la estructura social concluidas la económica y la política, encontramos siempre la relación de explotación ejercida por el capital sobre el trabajo. El Estado en su continua existencia, como relación social o mejor aún como forma asumida por las relaciones sociales.

Encuentra en la reproducción de capital la posibilidad de producirse así misma como ente de poder que resume la violencia de clases.

De las contradicciones del modelo económico y social nace de la necesidad de aumentar la intervención pública concreta. De allí viene el refinamiento de las acciones en cada vez más actividades y más particulares que deberán ser ejecutadas por la Administración Pública capitalista . Esta se liga directamente a la evolución contradictoria asumida por el Estado capitalista en su historia . El crecimiento en volumen y complejidad de las formas administrativas lleva a intentar definir el campo que debería abarcar la teoría administrativa, pública pero dichos intentos han ignorado la forma sistemáticamente de la relación contradictoria en la que se funda el capitalismo y la importancia del Estado como fenómeno no histórico. Entre el Estado y la Administración Pública existe una -- relación esencia-fenómeno que debemos ver como una uni--

dad dialéctica. Al concretizarse el Estado en una formación social asumiendo forma de régimen político se enfrenta a situaciones reales de la economía y diversos grados de intensidad en la lucha de clases, y es en éste nivel - en el que ubicamos la Administración Pública como fenómeno de la intervención pública.

Para justificar sus acciones el Estado se cubre de una capa de neutralidad y se coloca frente a la sociedad, como el guardián del interés general. La igualdad de intercambio del mercado se trasporta al Estado; se da un tráto político del fetichismo de la mercancía y así se puede hablar de igualdad entre ciudadanos como derechos iguales pero en el fondo se encuentra la justificación de la desigualdad estructural, la apropiación privada del producto de toda la sociedad. La Administración Pública refuerza y se encuentra envuelta en esta supuesta neutralidad, su existencia como intervención pública la coloca en contacto directo, con las manifestaciones cotidianas directas de la sociedad; se enfrenta a los problemas sociales que no son captados en su totalidad por quienes lo viven, el Estado sólo establece en la mayoría de las veces una demanda ante situaciones inmediatas sin profundizar en ^{sus} causas. Es la Administración Pública la encargada de manejar y - diuirlas en una serie de trámites.2

El avance de las contradicciones económicas llevan a la crisis, creando un ambiente que hace más difícil la legitimación del Estado. La inserción del Estado en el proceso económico que hace crecer la Administración Pública no sólo en el sector de servicios y beneficios social, sino en el sector productivo. Las relaciones al interior de la Administración Pública se hacen más complejas y la forma de sus estructuras responde a las necesidades de cada

en lo político, y ala constitución particular de cada formación social. Los objetivos trasados para la Administración Pública buscan fortalecer el poder del Estado y legitimarlo; pero considerando que es la existencia de la relación social del capitalismo como tal es la que posibilita la supervivencia del Estado, la cuestión de la legitimación puede transformarse radicalmente; en ese caso la violencia surgida de la contradicción capital-trabajo se puntualizaría en un régimen político más represivo. La Administración Pública concreta dentro de cada sociedad - instrumenta decisiones que responden a la reproducción del Estado y del capital, pero como intervención pública por la mediación de una dinámica concreta de acumulación y por la situación de la lucha de clases.

En resumen la Administración Pública capitalista como fenómeno encuentra características particulares dentro de cada formación social, en tanto el tamaño, complejidad funciones y estructuras en este nivel fenoménico en el que caracteriza sus particularidades las relaciones internas de la Administración Pública. Por Administración Pública entendemos en este caso, la cristalización de la intervención pública por mediación de ciertos aparatos - burocráticos, dicha intervención tiene impresa las características generales de intervención estatal, buscando la reproducción del capital, inmersa en una formación social que adquiere formas y manifestaciones particulares. La Administración Pública capitalista encuentra en formas y manifestaciones particulares para la existencia del capital y el Estado. Sus determinantes mas abstractas (incluyendo la regeneración del capital y la reproducción de la fuerza de trabajo), empezando a concretarse como estructural en un nivel fenoménico.

La Administración Pública capitalista tiene un de se nv olv im ie nto que se particulariza en cada sociedad. A manera de ilustrar más en forma sencilla la posición de la Administración Pública capitalista exponemos el sig ui en te cu ad ro, sin querer resumir la complejidad social, sino sólo como intento de facilitar el análisis (y debe ser t o m a d o con las reservas del caso). Por otro lado la Adm i n i s t r a c i o n d i s c i p l i n a debe ocuparse del Estu d i o de las particularidades que forman la estructura eco n o m i c a y social dentro de cada sociedad.

CUADRO EXPLICATIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Estado	Intervención Estatal	Reproducción de las relaciones de capital general económicas-sociales -regeneración de capital -reproducción de la fuerza de trabajo	Determinaciones generales para la existencia del Estado y Administración Pública	Nivel Esencial
Régimen	Intervención Pública	Reproducción (acumulación-legitimación) del capital en una formación social específica.	Administración Pública como fenómeno sensible inmerso en la dinámica de acumulación y la lucha de clases	Nivel fenoménico

- No debemos olvidar que existe una unidad dialéctica entre esencia y fenómeno
- La forma de régimen puede ser muy diversa (político)
- En los países periféricos la intervención pública es control en el desarrollo capitalista.
- La composición heterogénea de las sociedades periféricas crea espacio para el manejo político
- Sin embargo dicho manejo encuentra sus límites.
- Los dos puntos anteriores afectan la composición de la Administración Pública como sus estructuras y funciones.

Considerando la intervención pública como fenómeno influido por la lucha de clases podemos afirmar que, " tiende a reproducir las condiciones necesarias para la acumulación y la adecuada valorización de capital, se encuentra cubierta de una necesidad de legitimización que la influye en su concreción. " 5

Ahora bien, las políticas del Estado necesitan instrumentarse usando como vehículo una serie de estructuras formales integradas que constituyen en su conjunto la Administración Pública. Sin embargo, la Administración Pública constituye en sí misma un fenómeno particular del capitalismo y se encuentra influida por la génesis del capital. Podemos afirmar que la Administración Pública no es sólo un instrumento, un aparato formal, sino una manifestación particular del Estado capitalista que se encuentra en contacto directo con la realidad concreta y que además, es la parte más aparente de la acción estatal. Donde el Estado juega un papel como aparato disolvente de la lucha de clases.

Dentro de la comprensión de la organización del Estado, es necesario plantear al Estado como una forma de las relaciones sociales y en consecuencia, la Administración Pública es la forma en que la separación directa entre el proceso inmediato de explotación y el ejercicio de la coherción necesaria para este proceso se ve expresada y garantizada; plantearemos que la organización del Estado estará dentro de la realidad social teniendo una importancia política, en donde se encara cada vez más la intervención del Estado por medio de la Administración Pública

A medida que las intervenciones y acciones del Esta

políticas cuestionará su incidencia dentro del Estado como una manifestación dada dentro de la acción de determinado régimen político.

En general la Administración pública se manifiesta a un nivel fenoménico en una determinada formación social, dentro de la cual sus determinantes para la reproducción de capital responderán a las funciones de legitimación acumulación de acuerdo a un determinado régimen político. También la Administración Pública realizará la integración del aparato productivo y de las condiciones materiales para la producción de capitales.

Los límites de la Administración Pública se encuentran relacionados con la contradicción acumulación- legitimación ya que dentro de cada régimen político las estructuras económicas son incapaces de reproducirse por sí mismas, encontrándose que lo político tiene sus límites en lo económico y en lo universal.

Es imposible que los intereses de una sociedad estes ajenos al proceso de acumulación capitalista y a la relación de explotación, y además a la necesaria violencia y enajenación del (La Administración Pública) Estado para que este siga firme en el poder y no decline, así como el apoyo a los capitales numerosos perdiendo su autodeterminación sin la violencia y la enajenación. La Administración Pública se encuentra limitada a las mismas acciones de Estado, encontrando un límite en la pérdida de legitimidad.

las relaciones de producción capitalistas y a la hostilidad de algunas fracciones de capital.

Como planteamos anteriormente en general la función de legitimación y se encuentra en oposición a la función regeneración, pero también las podemos encontrar como complementarias, " Dentro del régimen político en conclusión situámos a la función regeneración y legitimación como: la función regeneración de los capitales numerosos y la función legitimación del sistema de dominación. " 11

La intervención del Estado a sido cada vez más compleja a través del proceso histórico y la principal función es la reproducción de capital, se ha considerado a un nivel esencial el Estado con una intervención estatal la cual sólo verá sus acciones realizadas por la intervención pública en donde la reproducción (acumulación legitimación) estará dada de acuerdo a una formación social específica.

Por lo tanto la Administración del Estado no puede verse como un bloque monolítico debido a que la intervención estatal, en el proceso inmediato de reproducción es más estrecha, la cual desarrolló vínculos con capitales individuales.

La Administración Pública como manifestación de la intervención pública tendrá como fenómeno sensible en el Estado, un lugar que la ubicara dentro de la misma dinámica de acumulación que determinará las estructuras dentro de las cuales se verá realizado el proceso de acumulación-legitimación, y la contradicción de clases será cohercionada por medio de la violencia, y en otras ocasiones alienadas al sistema. En donde esta marca cada vez más su carácter político, que a través de una serie de -

Notas al texto

Capítulo II

- 1.- Hirsch Op cit pp. 43
- 2.- Salama Pierre . Op cit 79
- 3.- Holloway, Fundamentos para una crítica marxista de la Administración Pública , México 1982 p 37
- 4.- Ibid. p. 43
- 5.- Ibid P. 44
- 6.- Ibid p. 49
- 7.- Ibid p. 37
- 8.- Ibid p. 37
- 9.- Véase a Holloway para establecer un criterio propio de la Administración Pública
- 10 - Salama Op cit, p. 43
11. Solís José Luis, "La cuestión del Estado en los países capitalistas desarrollados; algunos problemas del método" En; Críticas a la economía política 2-13 México 1979 p- 152.
- 12.- Omar Guerrero, "Teoría Administrativa , UNAM 1980 p . 16
- 13.- Ibarra C. Cabello A. " La administración pública capitalista: una aproximación a su alternativa de estudio. p. 173
- 14.- Ibid. p. 175
- 15.- Ibid p. 178
- 16.- Guerrero Omar Op cit . 24
- 17.- Ibarra, Cabello Adalberto ... Op Cit. 180
- 18.- Ibid p. 174
- 19.- Ibid. . 170
- 20.- Ibid, 181

- 19.- Tosel André, "Las críticas de la política " en: Marx y su crítica de la política de Balibar Ed Nuestro tiempo, México.p. 28
- 20.- Yaffe, Op.cit. p 99-100
- 21.- Eboites, Jaime, " Acumulación, reproducción de la fuerza de trabajo y crisis en México" en : Economía México 1983, Teoría y práctica p. 104-105.
- 22.- Paoli Francisco. Ensayos de Sociología y política, UAMA, 1982. p. 63
- 23.- Vidal, Gregorio, "La crisis del capitalismo en México " en: Economía. UAM. México 1984 .p 117
- 24.- Loc cit
- 25.- Molina I, Hernández Palacios, " La crisis fiscal del Estado Mexicano" en: Revista Izpalapa, México 1983 p. 135.
- 26.- Véase, Javier López , ¿ Qué es la reforma política ? UNAM, México 1979, p. 4-5
- 27.- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo México 1988-1988.
- 29.- " Luchas antimperialistas... Op. cit p.100-101
- 30.- " La crisis capitalista," en : Estrategia , México 1983. p. 2
- 31.- La crisis capitalista.... Op cit p. 49
- 32.- Barestains J. La gestión de las empresas públicas en México CIDE, p. anexo.

III. LA REPRODUCCION CAPITALISTA Y EL PAPEL DEL ESTADO EN MEXICO DURANTE EL PERIODO 1970-1980

Una vez que se han señalado las características fundamentales de la intervención estatal y sus límites estructurales es necesario proceder a un análisis más particular que contemple un periodo determinado así como también una formación social dada.

El estudio del proceso de acumulación capitalista en nuestro país esta condicionado por las características de la periferia. La inserción del Estado en los procesos económicos cobra especial importancia en los países subdesarrollados.

La autonomía relativa del régimen político permite instrumentar políticas públicas que afecten intereses fuertes dentro de la formación social. La gestión ante la crisis busca solventar los problemas que presenta la reproducción de capital. Sin embargo el no superar contradicciones estructurales del régimen de acumulación provoca la agudización de los problemas tanto políticos como económicos.

La participación del Estado nace de necesidades estructurales en el proceso de reproducción, su inserción no proviene de factores exogenos sino de la misma existencia del Estado como una forma adquirida por las relaciones capitalistas.

El presente capítulo pretende realizar un breve análisis del proceso de acumulación y la inserción del Estado en dicho proceso.

a) El proceso de acumulación capitalista y su crisis

En el desarrollo del capitalismo mundial este ha tenido que enfrentar una serie de crisis producto de sus mismas contradicciones internas. Dichas crisis han provocado la necesidad de encontrar o reencontrar nuevas salidas para ser superadas.

En el caso de México presenta una serie de particularidades que lo distinguen como una formación social capitalista periférica, en la que el papel del Estado ha resultado central en el desenvolvimiento general del sistema tanto en su aspecto económico (acumulación y condiciones de mercado) como en lo político-social (legitimación y fortalecimiento del poder). El Estado mexicano expresa las contradicciones propias del capitalismo periférico.

Es fundamental destacar el rol que ha desempeñado * el Estado en la acumulación de capital en nuestro país y la forma en la que se consigue una base de legitimación ante a aquellas clases sociales favorecidas con algunas de sus acciones. Por lo tanto en los países subdesarrollados, la intervención del Estado en el sector productivo " es estructuralmente y proporcionalmente más importante que en los países desarrollados, de tal forma que el Estado no puede retirarse completamente del sector productivo, sin plantear graves problemas a la reproducción de capital" ¹

Existe un proceso productivo mundial dentro del cual las economías nacionales forman parte, y como hemos mencionado una sería la del centro dominante y otro la periferia

dominada o en otras palabras s tiles dependientes de las grandes economías mundiales; como sabemos la economía mexicana aún subdesarrollada se caracteriza por una estructura productiva heterógena, pero relativamente avanzada, la industrialización ha sido el resultado tanto de las reestructuraciones operadas por el sistema internacional a partir de la crisis de 1929, como los cambios operados en la estructura socioeconómica y política que han sucedido en la formación social mexicana.

Es necesario plantear que el modelo de acumulación mexicano queda sometido a las leyes de acumulación de escala mundial, lo cual nos hace notar que la economía mexicana se encuentra sometida a la economía mundial, recalcando cada vez más su vulnerabilidad y su dependencia. Este modelo de acumulación se encuentra sostenido en las sustituciones de importaciones, para esto es necesario plantear durante la fase de economía de exportación, las exportaciones representan el centro dinámico de toda la economía. En 1910 México poseía una infraestructura nacida del modelo primario de exportación que unificó al mercado interno y la inversión extranjera en beneficio de la producción manufacturera originando un aumento de las importaciones de bienes de capital necesarios para el funcionamiento de ese sector, limitándose el desarrollo hacia el exterior simplemente de este sector de exportaciones y a su infraestructura de apoyo. La crisis que existió en los años 30's es el punto de inicio de ruptura del modelo primario de exportaciones, creandose nuevos vínculos con la economía mundial.

Dando origen a un nuevo modelo de sustitución de -

importaciones el cual sólo puede realizarse si el proceso de la economía exportadora cuenta, " con bases objetivas suficientes para garantizar una transformación de la estructura productiva: un vasto mercado por conquistar; un mínimo de infraestructura y de empresas industriales; un mantenimiento artificial del nivel de ingresos de las exportaciones y un debilitamiento de los vínculos entre las economías periféricas y las economías del centro." 2

El proceso de sustitución de importaciones empezó por la producción de bienes de consumo finales no durables, caracterizando esta fase de desarrollo por una fuerte sustitución de bienes de consumo, las nuevas ramas industriales destinadas al consumo interno bruto, presentan tras la crisis de 1929, las tasas más altas de acumulación y de incorporación al proceso técnico. Las ramas productoras de bienes de consumo no durables pierden la importancia en los 50's lo cual nos lleva a una baja en el coeficiente de importación y las posibilidades de sustitución se ven más difíciles. Dicho proceso se enfrentó a una serie de obstáculos; no se producían los suficientes bienes de producción y hubo la necesidad de exportarlos del exterior, fin de no frenar el proceso de sustitución de importaciones; lo cual nos lleva a consolidar cada vez más el aumento de la dependencia con el exterior.

Con la sustitución de bienes de capital y productos intermedios se da origen a las demandas derivadas de importación cada vez más considerables, llegando a un momento donde el valor agregado por sustituir es más pequeño que el valor de las importaciones para realizar la sustitución. En este momento el proceso de industrialización dependerá mu--

cho más de la acción del Estado; haciendo inversiones en los sectores base; y de producción de capitales y tecnología ex tranjera, de la sustitución de importaciones. Este proceso de sustituciones fue específicamente que el Estado toma "cuenta de una sociedad industrial que proteger" en donde interviene a través de una adaptación de la estructura de la demanda exterior a causa de la importación de capital productivo con la producción de insumos estratégicos y la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial, sin hablar de las protecciones legales. " 3

En los años 50's el proceso de sustitución de importaciones para la industria ligera se agotó y se dirige hacia la industria pesada. La modificación a esta estructura productiva requiera la implantación de combinaciones cada vez más productivas e intensivas en capital, por lo cual México para continuar con el proceso de sustitución, importa tecnología no del todo adecuada para nuestro tipo de desarrollo, o sea, una transferencia de tecnología a la periferia, viéndose la empresa mexicana obligada a adaptarla como tecnología intensiva de capital con la finalidad de reducir los costos y este tipo de sucesos nos llevan a una reafirmación de la heterogeneidad de la estructura económica y la dependencia con el exterior.

Durante la época de 1969-1970, la tendencia a la disminución de las importaciones de bienes de consumo no durables, prosigue; esto implica un agotamiento gradual de las posibilidades para la sustitución de importaciones y se empezaba a tener una serie de obstáculos de mercado y tecnología para continuar el proceso de sustitución, y por otro lado surgía la inflexibilidad de la balanza de pagos, siendo es-

samente afectada por diversas influencias de orden coyuntural . Primeramente enfrentaba ya la referida recesión de la economía norteamericana, ya que se traducía para México en una caída de la demanda externa y un aumento del desempleo. " ⁵ La economía se enfrentaba adicionalmente a un agudo empeoramiento de la situación del campo por factores climático que repercutieron en las exportaciones de algodón , aunados al cambio de la Administración Pública.

—> El régimen de Luis Echeverría optó por aplicar una política restrictiva en el gasto público pero en 1972 instrumentó una política expansionista orientada a reconstruir la acumulación de capital. " Esta política encuadrada dentro de un marco de acrecentamiento cuantitativo y cualitativo del papel de el Estado en el proceso de reproducción de capital, trataba de hacer frente a los nuevos rasgos y creciente complejidad de la economía mexicana." ⁵ , subrayando que sólo pretendía mantener el crecimiento y el orden social.

Dentro de este régimen se llegó a canalizar enormes montos de recursos por medio de la inversión pública, buscando sostener y elevar la tasa de acumulación en condiciones de declinación de la inversión privada, los sectores más bajos de crecimiento eran el agrícola y el minero, lo cual significó un aumento en el valor de la fuerza de trabajo, y por tanto disminución en la tasa de plusvalía en la medida que se desaceleró la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo, ya que sólo creció a una tasa del 1 % entre 1970-1976. ⁶

" En general el balance de este período 1971-1976 es-

que la incidencia del gasto público sobre la valorización del capital, tendió a decrecer en relación con las necesidades planteadas por la fase de acumulación de capital en México. En la primera mitad de los setentas perdió ese papel dinámico ante el impacto provocado por la creciente complejidad de la sociedad, la presión de las masas, por la multitud de las demandas largamente insatisfechas, etc. Ante este impacto el gobierno erreverrista tendió a actuar erráticamente desde la perspectiva de los criterios de la racionalización capitalista." 7

Las repercusiones generales de la acumulación de capital (proceso) ,entre 1971-1976 tienen que ver con la declinación de la rentabilidad capitalista, la cual es la causa motora fundamental, de la firme disminución de la tasa de crecimiento y de la inversión privada, culminando en 1976 en la virtual paralización del proceso de acumulación, aunado por las fuerzas de recesión mundial. Las tendencias del proceso de acumulación se tradujeron en un desarrollo altamente desigual, principalmente entre el sector agrícola y el sector industrial, el primero creció 0.5 % en tanto que la industria lo hizo 5.1 % entre los años 1970-1976, lo cual repercutió en un aumento en los precios de garantía, pero estos incrementos no lograron nivelar la producción por lo consiguiente la producción agrícola decreció aún más entre este período, consiguiendo elevar la forma de trabajo y exacerbar las presiones inflacionarias. 8

" Los serios problemas de la economía nacional presente durante los lustros y agudizados durante el período del desarrollo estabilizador hicieron crisis -

manifestando se en la satisfacción rezagada de los servicios sociales para las clases populares y en un mercado reducido que limitaba las oportunidades de inversión y perfilaba el desarrollo de la economía por una vía cada vez más estrecha. A la crisis estructural que venía limitando las posibilidades de desarrollo económico del país se añadió, en 1970-1976, una política económica contradictoria de freno y aceleración en la que predominó una política monetaria restrictiva. A ello se vino a sumar una crisis del capitalismo a escala mundial.

La crisis de 1976 se empieza a gestar por las contradicciones mismas del régimen de acumulación. La acumulación de capital en México se explica a través de tres factores fundamentales que son:

- 1.- La explotación de la clase explotadora a través de la apropiación de producto excedente. Se nota un deterioro en la situación de los trabajadores que trajo manifestaciones de inconformidad hacia 1975 por lo que el gobierno tuvo que utilizar cada vez más la represión para controlar los movimientos obreros. Como un reflejo de la lucha de clases y los emplazamientos a huelga.
- 2.- El Estado a través de la intervención pública política económica. El Estado actúa como capitalista complementario; de 1940-1976 la intervención pública crece alrededor del 8% en términos reales de 1960. La empresa pública se colocaba en ramas clave que proporcionaban bienes básicos a precios subsidiados que conjuntamente con el sacrificio fiscal que representan las franquicias impositivas, han proporcionado la acumulación y concentración de capital en el sector privado.

3.- El sistema bancario proporcionando : créditos a las empresas privadas (de 1987-1980) crecen en un 26.3% anual, inversiones en acciones, bonos y obligaciones de las empresas (1940-a 1976 crecen al 19 % anual) y los créditos al sector público. ¹⁰

Los procesos de acumulación crean a su vez una serie de desajuste estructurales que nos llevan a la crisis de 1976. Las acciones realizadas por el Estado o fomentadas por él llevaron al país a un cierto desarrollo sostenido, sin embargo dicho desarrollo encontraría el estallamiento de sus contradicciones hacia los setentas y más concretamente en el 76. Algunos antecedentes más importantes de esta crisis según Victor A. Soria, son: 1) la desproporción en la producción sectorial; 2) la creciente contradicción entre las ramas industriales dinámicas y tradicionales; 3) el crecimiento cada vez mayor del empleo productivo, 4) la crisis estructural del sector externo; 5) La crisis fiscal, 6) la inflación; y 7) La crisis monetaria y crediticia. ¹¹

En el desarrollo del país el sector agropecuario cumplido un papel importante papel, sin embargo a medida que el motor de la acumulación se desplaza a otros sectores industriales este sector es olvidado o se estanca provocando así un problema de desarrollo. Es de este modo que el atraso de dicho sector provoca la necesidad de importar algunos productos básicos lo que a su vez provoca un desajuste en la balanza comercial del país.

A medida que las ramas industriales más dinámicas se desplazaban a las tradicionales la competencia entre estas por los insumos y recursos es más fuerte.

Es importante resaltar que las industrias más importantes del país se han visto invadidas por el capital transnacional el cual al importar medios de producción y exportar utilidades y pagos provocan aún más el desequilibrio de la balanza de pagos. La acumulación de capital adquiere características de periferia y los centros capitalistas van a crecer su dominio y poder en toda el área de América Latina sobre todos países con mayor grado relativo de industrialización como es el caso de México, Argentina y Brasil, países que por otro lado tienen un nivel de endeudamiento muy elevado que les ha servido para impulsar, por conducto del Estado su desarrollo.

El modelo de acumulación se ha fundado como hemos dicho en la sustitución de importaciones pero no a recaído en sectores de creación de bienes de capital con lo que el desarrollo queda subordinado al control internacional de la tecnología y de los medios de producción estratégicos.

En los primeros años de los setentas existe una facilidad de crédito externo lo que aunado con la necesidad interna de inversión pública, para dinamizar la economía y facilitar la acumulación, llevan al país al crecimiento y endeudamiento. La política fiscal del Estado mexicano tiende en esos años al crecimiento del gasto y la inversión pública para mantener el nivel de acumulación global.

La decisión de los empresarios fue de no invertir siendo un agente que aceleró la crisis:

" La decisión más importante que tomó el sector privado para debilitar al Estado, tanto desde el punto de vista económico como político, fue de dismi

nuir la inversión en el período de 1971-1977 (3.6% anual de crecimiento). 12

Esta es una de las principales causas que aceleraron el crecimiento de la deuda; dicha deuda canalizada por vía gasto público permitió mantener la actividad económica. La política proteccionista del Estado provocó la subordinación del modelo de acumulación con respecto al exterior, la mencionado acumulación, " se transformó en un mecanismo de transferencia de riqueza a países altamente industrializados. 13

Otro factor importante que precipito la crisis fue, sin lugar a duda el nivel inflacionario causado, entre otras cosas, por el esfuerzo de mantener una tasa de ganancia, la especulación y encarecimiento de productos básicos, y en menor medida el aumento de los precios en el exterior y el aumento de salarios, es importante hacer notar que esta última política sirvió al Estado para conservar el control sobre el trabajo por medio de los sindicatos oficiales (CTM) a pesar de las fuertes críticas del sector privado.

Dicha medida de ajuste salarial considerada inflacionaria, por los empresarios se explica como necesaria en el mantenimiento del orden general capitalista.

La crisis de 1976 demuestra palpablemente los límites de la política de sustitución de importaciones en cuanto a bienes de capital y constituyen el agotamiento del modelo del desarrollo estabilizador; a su vez se liga con los problemas a los que se enfrenta el capitalismo mundial a partir de 1974.

Durante el período que comprende los años de 1978-1981 la situación de la formación social mexicana mejora; existe un repunte económico y un clima más o menos tranquilo en cuanto al aspecto político-social. Se caminaba en sendero de la recuperación y la inversión privada en un clima de confianza aumentaba. Se presenció una notable expansión * que la llevó a registrar tasas de crecimiento anual Producto Interno Bruto de 8.4% en promedio), de este modo tanto la economía como la política parecían fortalecerse. " 14

La venta del petróleo al extranjero y en general la petrolización de la economía trajeron consigo una serie de consecuencias favorables pero pasajeras. Se logró un control momentáneo del desequilibrio en la balanza de pagos, se impuso el crecimiento de la producción, se subsanó en cierta medida el deterioro de las finanzas públicas y las altas tasas de inflación que venían registrándose. También se presenta un aumento de inversión que alcanzó * una tasa de crecimiento media de 39% lo que significó un notable salto con respecto a las tasas registradas en años anteriores." 15

Pero a pesar de los supuestos avances en la superación de la crisis persistían los problemas estructurales derivados de la acumulación o mejor dicho de la forma particular de acumulación que existía en el país; seguían presentándose desequilibrios sectoriales a sí como un déficit fiscal y un creciente endeudamiento externo.

El auge de la economía petrolizada no colaboró en gran medida a la exportación de productos no petroleros y a

las condiciones económicas favorables, propiciaron la importación de bienes de capital para dar impulso a las industrias en este ciclo de expansión. Así las divisas obtenidas por el petróleo encontraron un contrapeso cada vez mayor y por tanto más difícil de solventar. Además de hechar la industria petrolera requirió también de una fuerte inversión financiada en una buena parte por préstamos externos.

,En estas condiciones la baja del precio del petróleo en 1981 constituyó uno de los factores que desencadenó nuevamente la crisis de 1982. Aunado a esto se encontraban los problemas estructurales no superados (déficit externo, deuda externa, deterioro de las finanzas públicas e inflación) que hacían peveer la eminente devaluación.

Dichos procesos llevaron al país a una crisis financiera caracterizada por una inflación, una serie de procesos devaluatorios y la especulación de dólares en los bancos nacionales. La acelerada fuga de capitales y la dolarización de la economía así como la inflación llevaron al Estado a tomar medidas sin precedentes, la nacionalización de la banca y el control integral de cambios.

Dichas medidas se explican en razón de que el Estado buscaba la reproducción general del capitalismo respondiendo a una dinámica adquirida por el mismo capital que requiere una distinta inserción para mantener su propio funcionamiento a pesar de afectar intereses fuertes en la burguesía nacional, las medidas eran necesarias para asegurar la continuidad de las relaciones de producción capitalistas del Estado y de los mismos mecanismos económicos.

La crisis económica se expresó como una crisis estructural del sistema que desborda el ámbito económico y - pone entre dicho las estructuras de dominación político so- ciales y la relación del Estado con sus gobernados. Como expresiones del capital tanto el mercado como el Estado - se enfrentan a la crisis que se expresa en los ámbitos tanto económicos como políticos sociales.

Todas estas medidas buscaban redinamizar la acumulación de capital. Ahora bien una crisis de la producción capitalista en su conjunto requería además de la recuperación de la confianza en las medidas económica de ciertas - acciones del Estado tendientes a recuperar la hegemonía y el consenso político social, y es por ello que surgen medi- das tales, como la reforma política y la reforma adminis- trativa (que cumple con una doble función mejores servi- cios y mejor imagen del Estado.).

Las medidas tomadas buscaban una reorganización del sistema en general pero no planteaban cambios sustanciales en cuanto a la orientación general del Estado (sobre todo en lo económico aunque no debemos olvidar la expresión de- lo político, como una forma de capital paralela a lo econó- mico.).

A partir de 1976 la administración de José López Portillo trata de hacer énfasis en la superación del estan- camiento agrícola y, sobre todo en la explotación - del petróleo (campos petroleros localizados sobre todo - en el suroeste del país), para convertirlos en el pivote- de la "recuperación" económica.

El Estado, al asegurar la reproducción del sistema asegura su propia subsistencia como forma particular de las mismas relaciones sociales de producción capitalistas.

Dentro del análisis es primordial destacar las características estructurales del régimen de acumulación que llevan al país a la crisis pero no debemos dejar de lado los aspectos mundiales que inciden en la situación interna del país.

Desde la toma del poder de Miguel De La Madrid se acepta la gravedad de la crisis y se plantean una serie de medidas de reordenación para lograr superarlas. El Programa Inmediato de Reordenación Económica comprendía diez puntos entre los que destacan : la disminución del gasto público, la continuación de obras importantes y la suspensión de las no prioritarias, el reforzamiento de las normas que aseguren el manejo del gasto público; el aumento de ingresos por concepto de impuestos y servicios públicos; reestructuración de la Administración Pública Federal; mejor canalización de crédito, afirmación de la economía mixta. ¹⁶

b) La gestión estatal ante la crisis

La intervención de los distintos gobiernos del mundo capitalista en sus particulares sociedades, tanto en economía como en política, encuentran una constante generada por las condiciones de reproducción del capital a nivel mundial. en un punto de referencia social e histórica (el orden capitalista mundial).

A la gestión estatal podemos ubicarla en un nivel - más amplio de abstracción que se concreta dentro de cada - formación social como intervención pública; pero no podemos olvidar que existe una unidad dialéctica entre la esencia y el fenómeno y es por ello que la relación entre la intervención estatal y la intervención pública se presenta en cada realidad como una abstracción concreta.

En términos generales podemos entender a la gestión estatal como aquellas determinaciones básicas que mueven al Estado a realizar funciones globales en la búsqueda de la - persistencia y continuidad de las relaciones sociales que - posibilitan su misma existencia.

El Estado concretizado en el régimen político mexi - cano tiene la necesidad de cubrirse de un manto de legiti - midad que posibilite su acción. Este manto de legitimidad se - crea en la sociedad a través de la interiorización del feti - chismo de la mercancía. Se presenta un doble proceso que - fortalece la dominación (o legitimación en su sentido más - amplio) por un lado la recreación del orden de mercado en ca - da uno de los integrantes de la sociedad y por otro el mane - jo ideológico de un cuadro de valores promovidos por régimen.

Analizar los procesos más generales, las bases más - amplias sobre las que se ha manejado la acción del Estado en la formación mexicana en la década de los setentas es suma - mente importante para la comprensión de la evolución de la - estructura particular de la Administración Pública; estas es - tructuras se ubican a nivel de fenómeno concreto pero no se - hayan divorciadas de los procesos de gestión estatal sino -- que son más bien la expresión de éstos.

El capitalismo funda sus perspectivas de desarrollo en la subsistencia de la relación contradictoria entre capital y trabajo que se materializa en un proceso de acumulación. El concepto de acumulación no debemos considerarlo reducido a un proceso simplificado, significa una manifestación más amplia de las relaciones sociales capitalistas. La acumulación crea condiciones de legitimidad por medio del intercambio de mercancías (en apariencia equivalentes) produciendo una racionalidad de mercado que se impone como ley natural. La igualdad del intercambio material de equivalentes económicos (fetichismo de la mercancía) se traslada a la sociedad asumiendo la forma de principios como el de igualdad y libertad, que son las columnas ideológicas de la democracia burguesa. Sin embargo en el fondo aparece siempre la relación social de explotación como generadora de las manifestaciones económicas y político-sociales que asume el capital.

La ruptura de la unidad entre productores y medios de producción genera una violencia de clase que se materializa en el Estado. El Estado garantiza la legalidad de las relaciones de producción, la propiedad privada, etc. pero además se introduce en la economía para tratar de solventar algunas de las contradicciones de la acumulación. La acción estatal se convierte en un elemento cada vez más necesario en la reproducción del sistema; ya no sólo garantiza las bases de explotación sino que ayuda a la creación de tasas diferenciales de beneficio, evita los efectos destructivos de la crisis, orienta la crisis (función crisis) para no afectar a sectores de punta y deshacerse de los retardarios, facilita la transferencia de plusvalía por medio de los productos de las empresas paraestatales etc.

La canalización de recursos económicos del Estado se realiza por el gasto público cristalizado en las instituciones y estructuras estatales que conforman la Administración Pública.

" El Estado no es una realidad invariante de su estructura; la forma del Estado es susceptible de variaciones que son el producto de la lucha de clases y lo que está en juego en ella. " 17

De este modo el Estado mexicano debe de ubicarse en un momento histórico-contemporáneo dado con una situación social determinación a fin de comprender el fin de sus acciones.

La política del régimen mexicano en el período de 1970-1980 se enfrentó a problemas concretos resultado de la situación de la lucha de clases. La búsqueda de la regeneración de capital fomentada por el Estado-nación mexicano se fundó en una mayor inyección económica por vía del gasto; sin embargo la diferencia entre los ingresos y egresos del sector público arrojó siempre un saldo negativo que fué agudizando cada vez más el problema de la deuda externa; si aunamos a esto la incapacidad por superar las contradicciones del modelo de acumulación es posible comprender el porqué de la agudización de la crisis después del ilusorio repunte de fines de los setentas.

La crisis del capitalismo se encuentra en el agotamiento de un modelo de acumulación; si el proceso de acumulación se detiene todo su estructura se tambalea:

" Esta interrupción de la acumulación o estancamiento constituye la crisis capitalista. Representa una sobre producción del capital, dado un cierto grado de explotación " 18

Aún en la periferia la causa de la crisis se debe encontrar de manera esencial, en las contradicciones internas .

Si bien es cierto que los países periféricos llegan al capitalismo en buena parte por impulso externo, la internacionalización, heterogénea y particular de las relaciones capitalistas generan contradicciones de orden local que conducen a las crisis particulares que se entrelazan, con el exterior a través del mercado mundial y la división internacional del trabajo, pero no por ello deben ser consideradas como crisis " importadas " .

/ El gasto público constituye la socialización de una parte de la plusvalía producida en la sociedad En efecto por medio de los impuestos el Estado adquiere recursos que utilizará para fortalecer el desarrollo del capital en general desarrollando las fuerzas productivas tales como la infraestructura, y manteniendo una tasa de ganancia lucrativa; otra parte del gasto se lleva a la reproducción de la fuerza de trabajo mediante instituciones de salud pública, educación, asistencia social, etc. con la finalidad de mantener el sitio permanente y continuado de capital . Dentro de los países de la periferia el gasto social del Estado es relativamente bajo, y el Estado se orienta más bien al fortalecimiento de la regeneración de capital (o acumulación en su sentido más amplio). En el caso de México es posible observar como se usó el gasto social para contener las demandas sociales en períodos populistas como el de Lázaro Cárdenas y consolidar de ese modo el ejército de tra-

bajadores; sin embargo el crecimiento del gasto social tiende a ser muy lento.

El período que comprende la década de los setentas se caracteriza por una crisis cada vez más acentuada del capitalismo mundial originada por la incapacidad creciente del sistema para absorber los efectos de una organización contradictoria de la sociedad.

La formación social mexicana se ve obligada a absorber los golpes de la crisis multiplicados por su situación de periferia y la incapacidad de contrarrestar el agotamiento de su modelo de acumulación. Los intentos por llevar al país a un cierto grado de desarrollo se vieron frustrados ante la incapacidad de consolidar un sector productor de bienes de capital y por el engarce dependiente consolidado en la relación dependiente de la burguesía local con respecto a los grandes centros capitalistas.

El desarrollo alcanzado por México durante los años setentas, y aún antes, tenían su explicación en el aumento de la deuda y la infiltración del capital extranjero para movilidad y viabilidad a los procesos de acumulación. Sin embargo para los setentas el problema de la deuda se convertiría, cada vez más, en un problema sin salida que adquiriría una autogeneración propia para consolidar un círculo vicioso de endeudamiento.

Las acciones públicas (concreción de la intervención estatal) requieren de financiamiento el cual proviene del proceso de valorización, como vía impuestos o por endeudamiento externo . La obtención de ingresos (por con-

cepto de impuestos) por parte del Estado había reflejado en los sesentas una clara incapacidad para convertirse en una auténtica fuente de financiamiento capaz de solventar - las necesidades del país, necesidades surgidas por la acumulación. Las reformas fiscales efectuadas durante los sesentas demostraban un carácter regresivo pues efectuaron cambios sobre impuestos indirectos, y cuando más lejos llegaron afectaron los ingresos pero con impuestos que por su carácter resultaban ser no proporcionales; en resumen las medidas fiscales no afectaban directamente al capital. De este modo se favorece los procesos de acumulación pero se provocaron efectos inflacionarios .

Al entrar los setentas el Estado mexicano se enfrenta a problemas económicos pero además, a nivel de régimen político se enfrentaba a problemas generados por la inestabilidad social pues aún se encontraba latente el recuerdo del 68 y además se patentizaba de manera más evidente las transformaciones nacidas de la industrialización con su innegable incidencia en el orden social. Se presentó un clima de huelgas, movimiento etc. lo que ponía en entredicho la estabilidad del sistema mexicano. La burguesía y el Estado luchaban por contener las demandas populares. El Estado observa la necesidad de legitimidad y consenso que deben ser generados en la sociedad civil para recrear el poder del Estado mismo.

La álgida situación política lleva al régimen a - adquirir tintes populistas durante el período de Echeverría; sin embargo es notorio en el transcurso de la década pasada que la forma de recabar ingresos más priorizada por el régimen fue el endeudamiento externo y los impuestos indirectos que no afectan básicamente la estructura de acumulación .

Por otro lado el gasto social mostró un aumento que no podemos calificar de espectacular.

Tanto los ingresos como los egresos no presentan aumentos sustanciales durante los años 1971-1972; sin embargo si se puede observar un aumento paulatino de las empresas paraestatales tendencia que se consolidaría a lo largo de los setentas.

La política de Echeverría llevó a un aumento de los salarios reales. Dicho aumento no se acompañó de un crecimiento de la productividad con lo que la acumulación se deterioró paso a paso. A estos factores debemos agregar otro factor que influyó negativamente en la actividad industrial: el aumento en el precio de los medios de producción, como resultado de la situación en el mercado mundial (existía además una incapacidad para producir dichos bienes). El Estado vió en el aumento de su gasto la posibilidad de fomentar, más que nada, sostener el desarrollo económico del país; esto lo llevó a un creciente endeudamiento y desequilibrio financiero.

Se presenta la caída de la tasa de ganancia la cual tendría una serie de efectos fatales, tales como:

- reducción en el nivel de actividad tanto industrial como agrícola, incrementó notable en el déficit externo, incremento desmesurado en el endeudamiento público tanto externo como interno y finalmente un proceso inflacionario que no tenía precedente en las tres décadas anteriores y que vino a generar la devaluación de 1976. " 19

Las acciones del Estado buscaban consolidar la -
acumulación mediante la inyección de gasto (subsidiando-
al capital) y mediante una política fiscal que no afecte
al beneficio de los capitalistas.

El intento por conseguir ingresos por medio de -
los impuestos se ha convertido en un instrumento muy de-
licado, pues se afecta a los agentes implícitos en el --
proceso de producción y reproducción social. Un impuesto
demasiado fuerte sobre el capital afecta a los capitalis-
tas cuyas reacciones resultan peligrosas para el régimen
pero por otro lado, un impuesto al trabajo o al consumo-
provoca desestabilidad política general y condiciones ne-
gativas de la fuerza de trabajo.

En el caso de México podemos ver una clara ten-
dencia por parte del Estado para favorecer la acumula-
ción. Su política fiscal en cuestión de impuestos busca
afectar lo menos posible al capital. Es así como podemos
observar que mientras los impuestos a la industria y so-
bre la renta presentan un avance lento, el impuesto so-
bre ingresos mercantiles empieza a crecer más rápido que
de 1972 a 1973 aumentó más del doble (pasando de 5.5 mi-
les de millones en 1972 a 12.7 en 1973); esta tendencia -
se consolida en el avance de la década al grado de presen-
tar casi una paridad entre el I.S.R. y el I.S.M. Poste-
riormente con el surgimiento del IVA el gobierno consoli-
da esta tendencia. Los impuestos en México afectan princi-
palmente a las capas medias y bajas, y tienen caracterís-
ticas no proporcionales, regresivas e inflacionarias.

A pesar de que los ingresos por concepto de im-
puestos muestran durante los setentas y los principios de
los ochentas, un aumento real, han reflejado una clara in-
capacidad para convertirse en una auténtica fuente para -

rían que la crisis fiscal del Estado se fuera perfilando, como peligro real. Los ingresos petroleros no bastaron para cubrir los gastos públicos.

A pesar del aumento de las exportaciones petroleras los ingresos generados por este concepto resultaron insuficientes para evitar el déficit creciente de nuestra balanza comercial. "Aumentan los pagos al exterior por concepto de uso de tecnologías, patentes y marcas como también las remesas de utilidades de vidas a la inversión extranjera" ²⁰ a lo que se agrava los pagos de los intereses generados por la deuda pública y privada;

"En resumen encontramos que la explotación de petróleo a pesar de la alza en los precios, 'sobre todo' entre 1978-1980, no permite dotar la economía del país de los recursos suficientes para pagar las cuentas al exterior, y establecer así un equilibrio, o por lo menos, un déficit menor" ²¹

El leve repunte por el auge petrolero no corrigió ninguno de los errores y desequilibrios económicos simplemente inyectó recursos para favorecer el resurgimiento de algunos sectores industriales; no se superó la incapacidad crónica de la industria nacional para la producción de bienes de capital. Para 1981 se presenta una drástica caída - el precio del petróleo como producto de una baja en la demanda y una sobre oferta mundial." El impacto de la desaceleración del petróleo significó para PEMEX terminar el año con un déficit cercano a los 50,000 millones de pesos" ²²

En el aspecto político el gobierno de López Portillo emprendió medidas tendientes a fortalecer la legitimidad del régimen.

La crisis ponía de manifiesto el agotamiento del modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones que fue incapaz de pasar de los bienes de consumo durable a los bienes de capital; demostró la incapacidad para demostrar las deficiencias y desequilibrios estructurales entre los sectores de la economía (principalmente el sector agrícola); la incapacidad para superar la crisis monetaria y sobre todo fiscal del Estado; y el gran peso de la inflación en el equilibrio económico.

En el aspecto político el estado que guardaba la "alianza" de clases se deterioro. La aparente postura populista del gobierno provocó reacciones de desaprobación por parte del sector empresarial. La organización corporativa del Estado que mantenía a los obreros y a algunos sectores empresariales bajo la vigilancia del régimen no presentaron ciertamente un desmoronamiento; sin embargo se da el surgimiento de nuevas organizaciones sindicales fuera de los canales oficiales y se ponen de manifiesto amplios movimientos de democratización sindical en gremios tan importantes como el de electricistas, telefonistas y mineros, hasta entonces plenamente controlados por el Estado. Algunos grupos de empresarios ensayan nuevas formas de organización tales como el CCE (Consejo Coordinador Empresarial) y la UNA (Unión Nacional de Agricultores) que demuestran una capacidad para sustentar una ideología acorde a sus intereses. En la búsqueda de la subsistencia general del orden existente el régimen se enfrentaba a grandes dificultades con respecto a aquellas alianzas que sustentaron su poder y posibilitaban su acción.

Ante este negro panorama el gobierno de José López

Portillo parecía condenado a una crisis paralela económica y política sin antecedentes en ningún régimen posrevolucionario . Sin embargo la situación iba a cambiar radicalmente El descubrimiento y explotación de campos petroleros y las condiciones favorables su realización comercial en el mercado mundial proporcionarán al régimen un nuevo pivote sobre el cual fincar una recuperación económica y una consecuencia de este modo la reconstrucción de su poder legitimado.

En base a los ingresos petroleros y las posibilidades de crédito internacional que esto significa- el Estado iba a canalizar fuertes inversiones y gastos para redinamizar la economía e implugar a los sectores más ágiles de la industria. Las empresas estatales habían venido creciendo - desde fines de los setentas y para mediados de los setentas su importancia era ya bastante amplia en el conjunto de la economía. Estas empresas se convertirían durante los años setentas en una de las áreas básicas a través de las cuales el gobierno canalizaba sus recursos, sus gastos. Las empresas estatales se ubican en áreas estratégicas tales como: la distribución de electricidad, petróleo, petroquímica, comunicaciones y transportes, fertilizantes, bienes de capital (avance muy relativo), alimentos, medicinas, vivienda, educación y cultura. Estas empresas favorecen a la creación de tasas preferenciales de beneficio, el crecimiento de la ganancia generada en la sociedad, la orientación de la recuperación de la crisis hacia los sectores prioritarios, y el abatimiento de los costos reales de producción .

Otra buena cantidad de recursos se canalizaron por medio de subsídios directos a la empresa y préstamos en condiciones favorables de pago. Todas estas medidas provoca-

Una acción importante en materia política es, sin duda alguna la llamada reforma política que ampliaba espacios de expresión para las diversas corrientes ideológicas pero la bajo la institucionalidad controlada por el régimen las dos ideas centrales de esta reforma eran :

- a) Salvaguardar el Estado de Derecho la democracia
- b) facilitar la pluralidad y tolerancia política

Esta reforma busca encuadrar a la oposición bajo una cierta institucionalidad que permiten la expresión conteniendo, de este modo, el estallamiento brusco de las diferencias.

Otra acción emprendida por el gobierno en la segunda mitad de la década pasada es la que corresponde a la Reforma Administrativa. Dicha reforma pretende llevar a la Administración Pública a un mejor nivel en la realización de sus funciones, aumentar la eficiencia del aparato administrativo. Se busca restablecer la confianza en la Administración Pública y mejorar su funcionamiento en los servicios y la producción para resultar menos retardataria en los procesos económicos.

El fin del auge petrolero enfrentó al país con la realidad de una crisis estructural no superada, en este orden de cosas el gobierno de Miguel De La Madrid iniciaría nuevas medidas para tratar de superar la crisis.

Desde el inicio de su mandato- y aún desde la campaña electoral - Miguel De La Madrid empezó a plantear la necesidad de una reordenación económica. Con la aceptación oficial de la crisis se da una pauta al inicio de políticas económicas más drásticas que a su vez requiere mayor sacrificio por parte de la clase y los asalariados en general.

En el Plan Nacional de Desarrollo se plantea que la reorganización económica debe dirigirse a "Combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y escasés de divisas, proteger el empleo, el abasto y la planta productiva y recuperar -- las bases de un desarrollo justo y sostenido" 23

Esto se lograría a través de las medidas comprendidas en el Programa Inmediato de Reordenación Económica, que consta de diez puntos fundamentales:

- " - Disminución del crecimiento del gasto público.
- Protección del empleo.
- Continuación de las obras en proceso mayor, improductivas o no indispensables.
- Reforzamiento de las normas que aseguren eficiencia y manejo honrado del gasto público.
- Apoyo a la producción, importación y abastecimiento de alimentos básicos.
- Aumento de los ingresos públicos a través de mayores impuestos y de la elevación de los precios de bienes y servicios que producen el Estado y las empresas estatales.
- Mejoramiento de la canalización del crédito y reestructuración del sistema bancario, incluyendo desde luego la banca nacionalizada.
- Ajustes al sistema de control de cambios en busca de mayor eficacia en su funcionamiento y fijación de un tipo de cambio realista.
- Reestructuración de la Administración Pública Federal.
- Afirmación de la Rectoría del Estado y del régimen de economía mixta".

Resultaba un punto fundamental la reducción del gasto público y una inserción más eficaz del Estado en la Economía -- lo que afectaba a la Administración Pública, para poder llevar al país por el camino de la recuperación.

condiciones

Durante los años setentas la inserción del Estado a través de las empresas estatales y paraestatales había constituido una medida estratégica para solventar la crisis. -- Por la vía de las empresas estatales y paraestatales se canalizaba una cantidad creciente del gasto público. Dicho -- gasto permitía la producción de insumos estratégicos para -- transferir valor a las empresas privadas que encontraban en dichos bienes y servicios un impulso básico en la dinámica de acumulación. El centro dinámico de la acumulación, como ya hemos mencionado, se encontraba en productos cada vez -- más industrializados, fundamentalmente la producción de bienes de consumo durable pero demostraba la incapacidad para la producción de bienes de capital. Dicha Actividad no pudo ser retomada por el Estado a pesar de ciertos intentos y -- avances, como la Compañía Nacional de Construcción de Carros de Ferrocarril y otros intentos por producir maquinaria. Había resultado fundamental el papel de PEMEX para impulsar la economía a fines de la década pasado y el principio de los ochentas, pero no se realizaron cambios sustanciales en el modelo de acumulación.

Todos los problemas estructurales del modelo de acumulación llevaron al país a la crisis que se solventó momentáneamente con la petrolización de la economía pero que encontró una manifestación aún más fuerte con la caída en los precios del petróleo así como los problemas financieros estructurales no solucionados (déficit fiscal, deuda, inflación, etc.) y la crisis mundial del capitalismo.

Las medidas tomadas por el actual régimen constituyen un intento más por superar los problemas estructurales de la acumulación y los problemas financieros del país. Se pretende impulsar el crecimiento, recuperar las bases de un "desarrollo sostenido", preocupándose por la subsistencia del capital en general. Sin embargo las medidas cada vez más

drásticas recaen en las clases trabajadoras y en las capas medias disminuyendo paulatinamente las bases consensual del Estado; la crisis desfetichiza y las medidas tomadas para superarla también. "Las contradicciones de clase se intensificaron pero el peso principal de la crisis ha vuelto a recaer sobre las espaldas del pueblo trabajador" 24

De este modo la explicación principal y fundamental de las medidas adoptadas por el régimen se encuentran en las crisis internas (crisis estructurales del modelo de acumulación) que se expresan en la forma tanto económica como política (carácter desfetichizador de la crisis) pero por otro lado no podemos olvidar el papel de nuestro país en el mundo. El carácter periférico del modelo de acumulación (subordinado cada vez más a las condiciones dictadas por los intereses dominantes en el mercado mundial) provoca la agudización de los problemas que se enfrentan. Existen además una serie de depresiones externas provocadas por la situación mundial, algunos ejemplos son las tasas de interés de los Estados Unidos, el papel del F.M.I. (Fondo Monetario Internacional).

La necesidad de buscar una salida a la crisis capitalista ha llevado al auge de teorías neoclásicas o neoliberales que plantean una menor intervención del Estado en la economía reduciendo sólo a aspectos subsidiarios. En realidad no se trata de un retorno a la economía de mercado sino de una refuncionalización de los mecanismos ante las nuevas necesidades del sistema "Se da preferencia a la utilización de instrumentos de carácter monetario y fiscal, se pone en primer plano la lucha contra la inflación y a la vez se reduce el ritmo de crecimiento del gasto público, se cambia la estructura dando mayor énfasis a los gastos militares" 25. Políticas de este tipo tienen una incidencia más nefasta en los países periféricos, pues el valor obtenido en éstos ---

(plusvalía) sirve para financiar los déficit y contener la inflación en los países centrales.

El discurso neoliberal tuvo eco en los países latinoamericanos, que se enfrentaban a las crisis internas y a la resección mundial: "En el caso de Argentina, Chile y Uruguay, adquirió la categoría de principio esencial el nuevo proyecto económico de subsidiariedad del Estado, en virtud del cual se entrega al mercado la potestad máxima en la asignación de recursos y a la empresa privada se erige en la protagonista central en el proceso de acumulación" 26. El Estado sólo se encargaría de las funciones de seguridad, administración de justicia, relaciones exteriores, etc.

Las entidades paraestatales había crecido considerablemente durante los setentas; pasaron de 84 en 1970 a 903 en 1980. 27. Sin embargo la inserción del Estado había rebasado claramente los aspectos estratégicos abarcando una gran cantidad de sectores. En este orden de cosas la necesidad de disminuir el gasto público y orientar la intervención del Estado encontró en la crisis un acelerador. Una de las medidas más fuertes tomadas por el actual gobierno de De la Madrid lo constituye, sin duda alguna, la venta de paraestatales que se inició en los primeros meses de 1985. Con esta venta se busca retirar al Estado de actividades que no resusitan estratégicas para el ciclo de acumulación y que pueden servir para una negociación con el sector privado y fortalecer de este modo la posición del régimen frente a sectores y grupos de poder en la formación social mexicana. No se tocaron empresas que resultan fundamentales para la reproducción general capitalista como es el caso de PEMEX ni otras que sirven para la reproducción de la fuerza de trabajo (o abaratamiento) como CONASUPO, ni otras que abaratan la fuerza de trabajo y cumplen la fun---

ción de subsidiar costos a las empresas privadas como la Ruta 100, Compañía de Luz y Fuerza, las Siderúrgicas, etc.

Además de la reestructuración de sus empresas estatales y paraestatales el régimen actual ha tomado otras medidas bastante fuertes en lo que se refiere a la reducción del gasto público. A últimas fechas (julio de 1985 aproximadamente) se empieza a plantear la reducción del personal al servicio del Estado. Se plantea la desaparición de subsecretarías y de algunas direcciones, así como también la reducción del personal que labora en otras organizaciones pertenecientes a la Administración Pública Federal. Se habla del recorte de personal denominado de "confianza" y del reacomodo de todos los -- trabajadores sindicalizados. Los alcances de dicha medida aún son desconocidos. Sin embargo es posible hacer algunas aproximaciones sobre sus posibles consecuencias. Muy a pesar de las declaraciones oficiales una medida de este tipo generará un mayor desempleo lo que aunado a la constante caída del salario real hará más difícil la subsistencia de las clases más desprotegidas del país y deteriorará sensiblemente los niveles de vida de las capas medias. Los niveles de demanda real tenderán a caer y la industria privada, carente de capacidad empleadora, no absorberán a la fuerza de trabajo disponible. La situación social tenderá a agravarse en la medida que los niveles de vida se paupericen; el grado de legitimidad del Estado, más correctamente del régimen, disminuirá bastante. La supuesta institucionalidad en que se manejan los conflictos sociales se acercará a sus límites, con lo que surge un peligro real de control que puede ser sustituido por la aplicación de la violencia.

Por otro lado la mencionada integración al GAAT puede consolidar la subordinación de la producción nacional a los intereses del capitalismo mundial. Se puede presentar la to--

tal subordinación de la burguesía local con respecto a la - burguesía transnacional con lo que se debilitarían, aún más, las posibilidades de lograr un desarrollo propio. El fuerte reciclaje de la deuda parece convertirse ahora en un problema insorteable que viene a sellar la dependencia del país - con la banca internacional.

La intervención pública puede presentar en la segunda mitad de esta década un cambio radical tanto cuantitativa como cualitativamente.

c) La crisis y los límites de la intervención estatal.

Una vez marcadas las grandes líneas de acción que - movieron la acción concreta de los gobiernos de la década - pasada y lo que va de esta, es necesario hacer especial énfasis sobre aquellas limitaciones que encontró dicha acción así como sobre las causas que las generaron

La intervención estatal se orienta a la regenera---ción o acumulación de capital y la reproducción de la fuerza de trabajo; por supuesto esta intervención se enfrenta a las condiciones concretas de cada realidad (dinámica de acumulación, lucha de clases y manifestaciones de esta) para - manifestarse de manera real en un régimen determinado.

En el período estudiado es necesario identificar -- los obstáculos reales que enfrenta la intervención estatal - al concretarse como intervención pública. Dentro de las disgusiones sobre la intervención del Estado se han señalado - diversos factores que limitan, o deberían limitar, la ac---ción del Estado y de cada régimen particular; por ello re---sulta básico señalar cuál es, en nuestra opinión, la verda-

dera causa estructural que limita al Estado dentro del Ca
pitalismo.

Las condiciones particulares que posee el Estado-
dentro de la periferia marca un sello particular dentro de
la intervención estatal y proporciona características y -
espacios políticos determinados para la realización de --
las funciones de cada régimen.

Las nuevas funciones del Estado no le son univer-
salmente naturales en tanto que dichas funciones se defi-
nen concretamente ante el surgimiento de la crisis (y las
características que asume en cada formación social) pero-
si le son propias pues el Estado está determinado por las
mismas relaciones sociales en que se funda el capital tan-
to en su aspecto económico, en el mercado, como político,
bajo la presión de la lucha de clases.

Dentro de la periférica capitalista debemos consi-
derar al Estado-Nación mexicano como una derivación del -
capital como un proceso mundial. Es así que la periferia-
se une a los centros capitalistas para conformar los pro-
cesos de acumulación a nivel mundial y esto influye deter-
minantemente en las acciones de cada gobierno.

Sin embargo las verdaderas causas de la crisis de
cada país, deben encontrarse en el desarrollo particular-
de sus estructuras productivas; es decir, la crisis seña-
la básicamente las contradicciones surgidas del desarro-
llo del capitalismo en una sociedad bajo un régimen de --
acumulación definido.

Si bien es cierto que en su concreción como inter-
vención pública la acción del régimen político mexicano -

se enfrentó a obstáculos ante los intereses de ciertos grupos de poder de la burguesía esto no constituyó el límite-estructural de su acción. No debemos olvidar que la acción del Estado de orienta -aunque no de manera mecánica- al beneficio del capital en general aunque dicha acción o intervención afecte a ciertas fracciones importantes dentro de la sociedad. Para comprender el límite de acción del Estado debemos analizar el fondo de origen de la intervención.

Como ya hemos afirmado en otra parte de este trabajo el Estado para concretar sus acciones requiere de recursos financieros que deben crearse dentro de los procesos -de acumulación de capital para trasladarse al Estado por -la vía de los impuestos; en el caso de que dichos impuestos resulten insuficientes se puede proceder a la búsqueda de financiamiento externo.

Otra de las fuentes de financiamiento que posee el Estado lo constituye la plusvalía generada dentro de las -industrias estatales y paraestatales. Sin embargo esta resulta relativa pues la función de dichas empresas en muchas ocasiones no es precisamente la obtención de ganancias.

Estas tres fuentes de financiamiento (impuestos, -deuda externa, plusvalía de las EE) se entrelazan entre sí. Por ejemplo, tenemos que durante el auge petrolero los ingresos por impuestos a la exportación dependían básicamente de las ventas de PEMEX.

Es en los problemas de valorización en donde el Estado encuentra los límites estructurales de su intervención. Es cierto que en su concreción como intervención pública -

la intervención estatal se enfrenta a situaciones y límites importantes que son el producto de la lucha de clases, pero el límite estructural para la intervención estatal - se encuentra básicamente en la cantidad de recursos disponibles para efectuar sus acciones. La crisis capitalista es la que asentúa la intervención del Estado, pero la inserción de éste en el proceso económico depende de la misma lógica de acumulación capitalista y es en ella en donde encuentra sus límites reales:

" la regulación económica estatal no puede en - el largo plazo, ni en el centro ni en la periferia, ni en el centro, superar las contradicciones del modo de producción capitalista "27

A largo plazo el Estado no es capaz de mejorar las condiciones de valorización de capital. Al no crearse nuevos valores reales, o encontrarse limitado por la búsqueda de la subsistencia del capital en general, el Estado encuentra una contradicción creciente entre sus ingresos y sus gastos que lo precipitan hacia la crisis fiscal. Es esta crisis fiscal la que señala los límites reales de la intervención estatal aunque no debemos olvidar que la intervención pública se enfrenta a las condiciones dadas en cada formación social determinada.

Para los primeros años de la década de los setentas la economía nacional empieza a enfrentar problemas como producto del agotamiento gradual del modelo de acumulación aunado a la crisis mundial. Ante esta situación el Estado empieza a aumentar el grado de su intervención. Esta intervención se financia por endeudamiento externo; de este modo se inyectan recursos para levantar a la economía - pero no se modifican los problemas estructurales.

financiar las necesidades de inversión crecientes del Estado. Es este uno de los factores que explica la agudización de la crisis fiscal pública.

Ante esta situación el régimen optó por el endeudamiento para cubrir sus necesidades. Esta fue una de las causas que precipitó la crisis de 1976; ni aún el auge petrolero fue capaz de solventar el déficit del sector público; tampoco fueron suficientes medidas fiscales como el IVA, así tenemos que;

"El aumento de los ingresos corrientes del Estado, que resultaban entre otras razones, de la - Expansión de la explotación petrolera y de la - implementación de medidas fiscales que gravan - con mayor fuerza el consumo (anótese el caso -- del IVA), (.....) no le permiten enfrentar los - gastos en inversiones y subsidios sin que el dé - ficit público deje de crecer" 28.

El crecimiento del déficit público ha traído aparejado un endeudamiento cada vez mayor y ha agudizado los problemas de pago por el reciclaje de la misma deuda.

La política del Estado Nación mexicano se ha caracterizado también por su ayuda a ciertas empresas mediante la excensión de impuestos, subsidios y créditos en condiciones favorables de pago (canalizados principalmente por medio de los fideicomisos controlados por NAPINSA); éstas medidas contribuyeron a agravar la situación de las finanzas públicas.

Durante la década 1970-1980 el crecimiento de la industria estatal y, sobre todo, paraestatal fue bastan-

te fuerte. La inserción del Estado en algunos sectores productivos contribuyó a mantener una tasa de ganancia aceptable para la inversión. La empresa estatal y paraestatal era uno de los canales principales por los que el gasto público se materializaba en los procesos económicos del país. Estas empresas servían para reorientar la plusvalía social (generada en el conjunto de la estructura productiva) hacia sectores de punta sobre los que recaía la acumulación; la transferencia de plusvalía se realiza básicamente mediante el suministro de bienes y servicios a precios subsidiados.

Las empresas estatales se ubican principalmente en aquellos sectores estratégicos para el sano funcionamiento de las estructuras productivas. Así tenemos que el Estado en nuestro país tiene a su cargo la electricidad, producción de petróleo, petroquímica, comunicaciones, transportes, etc. que trasladan valor a las empresas privadas; y también se hace cargo de la producción y distribución de alimentos, medicinas y educación, que proporcionan bases para la reproducción y capacitación de la fuerza de trabajo.

El sector estatal no persigue el lucro como fin principal. Su función principal es la inyección de recursos para dinamizar la acumulación. Es por ello que estas empresas trabajan con números rojos y no son rentables. Estas pérdidas constituyen el valor trasladado a otras ramas o sectores de capital privado.

Las tarifas de los bienes y servicios producidas por el Estado constituyen subsidios permanentes al capital social. En las empresas paraestatales "las tarifas -

permanecen estancadas en algunos casos, en otros, crecen lentamente, pero siempre los costos de operación crecen más rápido que las tarifas" 28. Otro ejemplo es el de la CFE (Comisión Federal de Electricidad) que proporciona electricidad por debajo de su costo de producción (incluso más barata para uso industrial) lo que provoca que opere con déficit: "de 1979 a 1980 el déficit en cuenta corriente para la CFE pasó de 3,000 millones de pesos a 10,000 millones" 29. Del mismo modo PEMEX produce petroquímica básica que permite a las empresas privadas aumentar sus beneficios pues los precios a los que obtiene estos productos son subsidiados.

La creciente contradicción entre la necesidad de aumentar el gasto público y la imposibilidad (o mejor dicho la tendencia estructural) de afectar el beneficio del capital para obtener mayores ingresos ha hecho aumentar la deuda externa. El deterioro de las finanzas públicas es un producto de los problemas de valorización el cual se ha solventado por el crédito obtenido del exterior que a la larga ha venido a aumentar las dificultades económicas del Estado y del sistema en general. Es aquí en donde encontramos el verdadero límite para la intervención del Estado. Aunque sea necesario intervenir no se puede si no se cuenta con los recursos suficientes. Si las necesidades de intervención son cubiertas por recursos externos y la estructura del modelo de acumulación no se modifica se entra en una doble trampa que conduce a la dependencia cada vez mayor del exterior, tanto en materia financiera (dependencia de la banca internacional principalmente de Estados Unidos) como en materia de producción y comercio (al seguir dependiendo de la tecnología extranjera y ubicados en posición desventajosa en el mercado mundial).

En la búsqueda de la permanencia del capital en general el Estado tiene una cierta autonomía con respecto a las clases que componen a la sociedad esto se demuestra con ciertas medidas tomadas por el régimen mexicano mediante su intervención pública; una de esas medidas es, sin duda alguna la nacionalización de la banca y el control de cambios - establecido en los últimos días el gobierno de José López Portillo. Esta medida afectó intereses muy fuertes de la burguesía nacional, sin embargo era una medida necesaria para la estabilidad y contunidad del sistema; podemos afirmar: "La nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios corresponden a la necesidad de salvaguardar el intereses de la reproducción ampliada del capital en general " 30

De este modo queda patentizado que aunque la intervención pública se encuentra a situaciones concretas de la lucha de clases, la dinámica de acumulación concreta y la situación política general; la intervención estatal (ubicandonos an un nivel más abstracto) tenderá a garantizar las subsistencias de las relaciones capitalistas para asegurar, de ese modo, prevalecencia tanto del Estado como la del capital.

La recuperación relativa y desequilibrada obtenida por la petrolización de la economía ayudó a aumentar los ingresos del Estado; pero ni aún el auge petrolero pudo solcentar el déficit público. Después del auge con la caída de los precios en 1981, los problemas del Estado se agudizaron. esto obligó al Estado a tomar medidas mucho más drásticas tales como la venta de paraestatales, la reducción del gasto, el recorte de parte de la burocracia.

Las medidas más fuertes tomadas en últimas fechas (julio de 1985) recaen sobre las capas mayoritarias. Esto trae como consecuencia un deterioro de la base de legitimación (el consenso social en el que se sustenta el régimen).

En resumen podemos afirmar que el verdadero límite estructural al cual se enfrenta la intervención pública es la crisis fiscal, pero esta como exorción a nivel del Estado de la crisis del capital. Dicha crisis agudiza cada vez más la contradicción entre la necesidad de una mayor intervención y los recursos con los que se cuenta para hacerlo. En el caso de México se a priorizado la obtención de recursos obtenidos del exterior lo que a aumentado estratosféricamente la deuda externa. Aún en los años iniciales de esta década ha seguido creciendo la mencionada deuda y el servicio de la misma:

" En 1981 la deuda externa pública creció 33% en relación a 1980 (...) El servicio de la deuda representó en 1979 el 66% de los ingresos por exportación (en 1977 fue el 84.5% y en 1981 sumo ocho mil millones de dólares el 89% " 31

En 1984 se pagaron 12 mil millones de dólares pero estos sólo absorvieron el 51% de los ingresos por exportaciones.³²

Sin embargo la recuperación se ha fundado más que nada en una paralización del gasto y las obras públicas, y las importaciones. El peso de las medidas restrictivas han caído en las mayorías.

El papel de subsidiador del Estado con la venta de productos a los capitalistas a precios bajos y un --

régimen fiscal que grava principalmente a las capas mayoritarias, así como toda una política de préstamos y transferencia ha conducido al Estado a la crisis fiscal. Sus ingresos por vía plusvalía producida en sus empresas es muy bajo puesto que la función de las empresas estatales no es precisamente la búsqueda de ganancias; sus ingresos por impuesto son insuficientes, es por ello que se ha recurrido sistemáticamente al endeudamiento externo, pero dicho endeudamiento se ha convertido en un callejón sin salida.

Notas al texto

Capítulo III

- 1.- Guillén Héctor, Orígenes de la crisis en México, Ed. Era, México 1982, Col. Problemas de México. p. 83
- 2.- Ibid p. 85
- 3.- Ibid p. 88
- 4.- Veasé, Tello, Carlos, La política económica en México 1970-1976, 6a ed. Siglo XXI, México 1983, p. 140
- 5.- Rivera Ríos, Gómez Pedro, "México, acumulación y crisis en la década de los setentas", México; Teoría y política. p. 91
- 6.- Ibid. p 96
- 7.- Tello Op cit p. 83
- 8.- Rivera Op cit p. 94
- 9.- Ibid p 102
- 10.- Soria M. Víctor, " Caracterización de la crisis en 1976-1982 en México ", en Economía, UNAM, México 1983 pp 51-54
11. Ibid p. 62
12. Ibid p. 69
13. Ibid p. 131
14. Anaya Prats G., SanhézM. H. "México 1982 : corolario de la política financiera en el reciente período de expansión" en: Economía de America Latina No. 10, CIDE p 129
15. Loc cit
16. Soria M. V. M., Op cit, p.70
17. " Luchas antimperialistas en las regiones subdesarrolladas ", en: Estrategia no. 49, México 1983 (enero-febrero), p. 89
18. "México nuevo: nuevo gobierno, ¿ nuevas ilusiones ? " en : Estrategia no. 49, México 1983. p. 100

- 19.- Tosel André, "Las críticas de la política " en: Marx y su crítica de la política de Balibar Ed Nuestro tiempo, México.p. 28
- 20.- Yaffe, Op.cit. p 99-100
- 21.- Eboites, Jaime, " Acumulación, reproducción de la fuerza de trabajo y crisis en México" en : Economía México 1983, Teoría y práctica p. 104-105.
- 22.- Paoli Francisco. Ensayos de Sociología y política, UAMA, 1982. p. 63
- 23.- Vidal, Gregorio, "La crisis del capitalismo en México " en: Economía. UAM. México 1984 .p 117
- 24.- Loc cit
- 25.- Molina I, Hernández Palacios, " La crisis fiscal del Estado Mexicano" en: Revista Izpalapa, México 1983 p. 135.
- 26.- Véase, Javier López , ¿ Qués es la reforma política ? UNAM, México 1979, p. 4-5
- 27.- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo México 1988-1988.
- 29.- " Luchas antimperialistas... Op. cit p.100-101
- 30.- " La crisis capitalista," en : Estrategia , México 1983. p. 2
- 31.- La crisis capitalista... Op cit p. 49
- 32.- Baresteins J. La gestión de las empresas públicas en México CIDE, p. anexo.

IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA CRISIS (MEXICO 1970-80)

La ubicación de cualquier problema en un marco histórico-espacial es fundamental para poder aproximar una respuesta crítica aceptable. Es por esta razón por la que no podemos separar a la Administración Pública de la situación a la que se enfrenta; la consideración de las manifestaciones concretas en un medio cuajado de condiciones empíricas específicas produce dificultades en el análisis; sin embargo sentimos la necesidad de aproximar sino una respuesta perfectamente estructurada si una breve visión de las condiciones guardadas por la Administración Pública sobre todo en la década pasada.

El presente capítulo tiene el objetivo de presentar una visión breve de los fenómenos administrativos acontecidos en el decenio 1970-1980. En su primera parte presenta la constitución formal (prácticamente un organigrama) de los organismos que conforman el aparato administrativo del Estado; las últimas dos partes son un intento por plantear algunas de las características más relevantes que, en nuestro particular punto de vista, posee o debe poseer la Administración Pública y sus manifestaciones en la realidad mexicana durante el periodo estudiado. El tratamiento más amplio de la crisis en capítulos anteriores -e incluso el tratamiento de problemas administrativos- nos remite en el presente capítulo a un esfuerzo de resumen.

No pretendemos profundizar el estudio particular sino solamente hacer algunas referencias, breves y especí-

ficas, sobre el caso de nuestro país y bosquejar algunas perspectivas generales de la Administración Pública. Existe el riesgo de resultar demasiado superficial y poco riguroso, sin embargo decidimos arriesgarnos para exponer una opinión personal.

a) Radiografía de la Administración Pública.

La forma en como esta estructurada la Administración Pública en México revela o indica el grado y amplitud de la intervención del Estado dentro de nuestra formación social. La intervención del Estado no se reduce a ser un regulador del proceso económico sino que, al concretarse en políticas públicas, requiere de un efecto legitimador que se recree en la sociedad.

Es de suma importancia establecer las bases sobre las cuales se da la organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Por ello procedemos a enumerar los organismos que la conforman:

La presidencia de la república, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública paraestatal.

Detallando y siguiendo la ley tenemos:

- En el ejercicio de sus atribuciones y para despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habra las siguientes dependencias de la Administración Pública.

- Secretarías de Estado
- Departamentos Administrativos

- El poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de los terminos de las disposiciones legales correspondientes, de las entidades de la Administración Paraestatal.

- Organismos descentralizados
- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito o instituciones nacionales de seguros y fianzas.
- Fideicomisos

El Procurador General de la República es el consejo jurídico del Gobierno Federal, en los terminos que determine la ley.

El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quién lo ejercerá a través del jefe del Distrito Federal.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependera directamente del Presidente de la República, ejercera las funciones asignadas en la ley.

Para evaluar la política del Gobierno Federal el Presidente de la República puede reunir a Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República. También puede contar con las unidades de asesoría y apoyo técnico y de coordinación que determine de acuerdo al presupuesto.

Las dependencias y entidades administrativas públicas centralizadas paraestatales conduzcan sus acciones en forma programada con base en las políticas trazadas para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional estatal establecida por el ejecutivo federal.

Entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos existe igual rango. La lista de ellos es la siguiente:

- Secretaría de Gobierno
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Programación y Presupuesto
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Secretaría de Pesca
- Departamento del Distrito Federal

Todas estas Secretarías de Estado se subdividen en una serie de dependencias menores y conforman la Administración Pública mexicana.

Despues de este breve seguimiento de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal podemos percatarnos del gran alcance que poseen los organismos del Estado mexicano.

La incidencia de la Administración Pública en la formación social mexicana es el resultado de la evolución de las relaciones capitalistas y de las multiples consideraciones particulares que han enmarcado dicha evolución. Las dimensiones y orientación de la Administración Pública Federal son el resultado de necesidades históricas y condiciones empíricas diversas y su acción ha nacido en una maraña compleja de relaciones entre las clases y las condiciones económicas.

El surgimiento de coyunturas históricas da lugar al surgimiento de nuevas instituciones oficiales las cuales se infiltran en nuevos ámbitos que requieren de su presencia para asegurar la persistencia del orden burgues. Un ejemplo lo constituye el amplio y acelerado crecimiento de las empresas paraestatales durante la década de los setentas. Dicho crecimiento -que desbordo los limites de la intervención básica- sirvió para canalizar una cantidad creciente de gasto a fin de impulsar el modelo de acumulación. Posteriormente, con la agudización de la crisis despues del repunte petrolero, el gobierno tuvo que hechar marcha atras en este crecimiento. Otro ejemplo lo constituye el surgimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ante la necesidad de manejar mejor el presupuesto, y así por el estilo podemos analizar el surgimiento y desaparición de organismos estatales. Es importante que este inciso no contempla la reducción del sector público en fechas recientes.

b) Efectos de la crisis sobre la Administración Pública.

La Administración Pública mexicana debe comprenderse, en el momento actual, como fenómeno inmerso dentro de la crisis estructural del capital en general y por las condiciones de la periferia. Esta crisis se extiende tanto a los ámbitos económicos como políticos expresados de diversas formas en los distintos niveles que conforman la formación social.

La Administración Pública constituye la cristalización de la intervención estatal en intervención pública (aunque la primera no se concreta solamente por la vía de la Administración Pública), como tal se encuentra en contacto con la lucha clases y su situación histórica-espacial en la formación social que se analiza, pero sobre todo tiene sobre sí, como determinante estructural, un régimen de acumulación definido que se inscribe dentro de la mecánica capitalista. Un régimen de acumulación determinado se inscribe dentro del contexto mundial y es parte constitutiva en la cadena de relaciones capitalistas mundiales. Sin embargo las condiciones de desarrollo particulares de la forma capital y su proliferación como relación dominante dentro de una serie de configuraciones heterogeneas, da origen al surgimiento de sistemas periféricos cuya ubicación es menos privilegiada tanto en la división internacional del trabajo como en su posición en el mercado mundial. La condición periférica de ciertos países provoca el desarrollo de relaciones económicas que si bien se ubican en un contexto capitalista no son en esencia de naturaleza burguesa. Surgen además relaciones particulares dentro de la política ; la con-

formación de los grupos de poder, la liga de estos con los intereses trasnacionales así como su articulación con las economías del centro, da lugar a un manejo particular de los espacios políticos y, consecuentemente, niveles de legitimación distintos. Es por esta razón por la que encontramos en la periferia regímenes cuyas características no corresponden a la democracia burguesa predominante en el centro y que sin embargo han permitido el desarrollo del orden burgues.

Todas las características particulares asumidas por la forma capital en la periferia (en su exteriorización), influyen definitivamente en sus diversas cristalizaciones formales de organización a niveles particulares y concretos.

La Administración Pública como fenómeno histórico se conecta directamente con la sociedad con la cual se interrelaciona, las peculiaridades de ésta se reflejan tanto en su organización como en el desarrollo de sus procesos internos.

Antes de continuar es necesario establecer, a grandes rasgos, las acepciones que puede implicar el concepto de Administración Pública. En principio la Administración Pública es un fenómeno histórico que responde, dentro de cada lugar espacio-temporal, a las necesidades de organización y dirección de los diversos objetivos trazados por el Estado. El desarrollo de un Estado capitalista (como forma derivada de las relaciones que sustentan la relación de capital) lleva aparejado el desarrollo de una manera particular de organizar, dirigir e institucionalizar el poder. Es así que como hecho la Administración Pública es capitalista pues esta inmersa en la esencia del Estado siendo a la vez un fenómeno de éste. Esta Administración Pública como objeto

de análisis es dos cosas a la vez: el aparato (instituciones del Estado) y la ciencia o técnica (aplicación, adecuación y creación de técnicas particulares en el manejo de los problemas de organización, dirección, planeación y control que enfrenta el Estado). Pero no podemos emprender el estudio de la Administración Pública si no la enfrentamos a una realidad, a una formación social dada. Comprender el fenómeno nos remite a enfrentarlo como manifestación particular del capitalismo y más concretamente del Estado; pero el análisis crítico debe guiarse dentro de límites histórico-críticos de una formación social.

No podemos reducir la Administración Pública a un conjunto de técnicas de validez universal, pues al divorciarla de la realidad que enfrenta la despojamos de sus directrices esenciales generadas en el desarrollo del proceso de reproducción capitalista (acumulación-legitimación). El estudio de la Administración Pública debe partir de la comprensión del proceso del capital para aterrizar en el estudio del régimen político y del régimen de acumulación en el que se inscribe el fenómeno administrativo.

La aplicación de técnicas esta subordinada a las condicionantes generales que aseguran la existencia del Estado, como forma capitalista, y de la Administración Pública, como manifestación de éste. Además la misma esencia de estas técnicas se funda en la aceptación de la separación entre capital y trabajo como condición básica de la cohesión social (aunque un tratamiento de esta cuestión es motivo de un análisis mucho más profundo no queremos dejar de señalarlo).

La Administración Pública constituye el punto más visible, la cara más aparente, del Estado y de cualquier régimen determinado. Es por ello que las modificaciones que en ella se realizan sirven para atemperar las reacciones negativas que se pueden presentar contra el régimen. En una visión sumamente simplificada podemos decir que la Administración Pública se conforma de las técnicas al servicio de una serie de funciones determinadas por la inserción del Estado dentro de una formación social determinada (intervención pública). Las determinaciones vienen de las necesidades de acumulación pero se ubican dentro de la política. Es así que no podemos considerar a la Administración Pública como totalmente política ni como totalmente técnica, en ella se unifican la esencia y fenómeno de las funciones del Estado que le han sido señaladas por una condición de desarrollo histórico.

El hecho de que la Administración Pública sea la parte visible de los regímenes (cuando la observamos como conglomerado de instituciones) provoca que sea en ella en la que se busca soluciones y descargan responsabilidades que deberían corresponder a la organización general de la sociedad y no a las instituciones por las cuales el Estado canaliza sus acciones. Podemos afirmar que:

"Todos los Estados buscan la causa de sus taras en los defectos accidentales o deliberados de la Administración que es la actividad organizadora del Estado" ¹

Pero la actividad organizadora de la Administración Pública enfrenta límites reales ante las contradicciones emanadas de un orden contradictorio al que debe, paradójicamente,

dar una coherencia lógica.

En México las bases del dominio político se reproducen fundamentalmente por la institucionalización de las clases y la disolución de los conflictos sociales dentro de las estructuras administrativas. La institucionalización y el corporativismo se empiezan a gestar aún antes de trascender en la Administración Pública Federal, pues se presenta desde la organización del partido oficial. La alianza entre el Estado y la sociedad presenta características particulares debido a la condición de periferia de nuestro país.

Al no fortalecerse rápidamente una clase eminentemente burguesa el poder del Estado puede recrearse en base al uso oficial de valores distintos a los capitalistas.

Podemos afirmar, coincidiendo con Holloway ², que la Administración Pública sirve para diluir la lucha de clases, pero no podemos hacer a un lado las condiciones que mueven a la intervención estatal. Es ésta -condicionada por la inserción del Estado en el proceso de reproducción capitalista- es la determinante esencial de la Administración Pública, pero ésta última se ubica a nivel de fenómeno (como parte de la intervención pública) y se enfrenta a situaciones políticas y económicas inmediatas.

La conformación del poder político en México se ha dado en un proceso que ha favorecido la movilidad de los diversos gobiernos posrevolucionarios. En efecto los gobiernos posrevolucionarios fueron capaces de absorber ideológicamente las demandas sociales canalizándolas formalmente a través de la Constitución de 1917 y después por medio de una serie de instituciones oficiales; surge además un discurso que se adueña de la historia, se apropia de las banderas de lucha e inicia una avanzada en el dominio ideológico ³.

Esto fue posible , en buena medida, por la pobre consolidación de las clases netamente burguesas; es así que el Estado-Nación pudo negociar favorablemente cuotas de poder y bases de consenso que le permitieron el manejo de un buen grado de autonomía en la realización de sus acciones de intervención.

Otro aspecto que no podemos hacer a un lado dentro de un análisis más particular de la Administración Pública y sus mecanismos internos es la burocracia. El cuerpo, la materia que conforma la Administración Pública es la burocracia; pero ésta a su vez es un fenómeno de organización nuevo determinado por el desarrollo del poder dentro de las organizaciones, sobre todo las organizaciones gubernamentales. Dentro de los grupos que constituyen la burocracia, como masa social, se dan una serie de disputas y negociaciones por obtener cuotas de poder, por el llamado "conocimiento burocrático" o bien por la situación estratégica dentro del funcionamiento de la maquina administrativa (posición en el organigrama). Este hecho cobra especial importancia cuando se desarrolla en las partes altas de la pirámide de decisiones puesto que es allí donde se ubica la definición de las estrategias más trascendentes para la intervención pública. Desconectar a la burocracia de su realidad histórica y de su posición social, como clase subordinada, nos lleva a una concepción parcial e ideológica del manejo administrativo y de la composición social al interior de las estructuras del régimen. En la composición de la Administración Pública cobra especial importancia la heterogeneidad estructural que existe en la periferia capitalista. Las disputas al interior del gobierno y las relaciones con la sociedad implican a una amplia gama de grupos de poder.

El alcance político de la Administración Pública va más allá del simple manejo de presupuestos y de la utilización de técnicas eficientistas, requiere de un apoyo creado dentro del campo político y debe tender a la reconstrucción y ampliación de dicho campo. Una medida de Administración Pública se debe ubicar dentro de la realidad social, debe considerar cual es la política general que le da origen y, aún más, discernir sobre cuales son las causas estructurales que originan una determinada intervención pública; de este modo cuando se concretan las políticas públicas, que se van a manejar dentro de la Administración Pública, se debe tener una deducción previa de causas estructurales, para que al enfrentarse a las condiciones reales se tenga un eje directriz y se posea, paralelamente, un grado de flexibilidad y una posibilidad concreta de aceptación y apoyo. Con esto podemos afirmar que la Administración Pública se mueve en el campo concreto de la exteriorización social y por lo tanto busca la legitimidad al desenvolverse en un ámbito político.

Una vez planteadas algunas generalidades de la Administración Pública procederemos a realizar algunos comentarios y breves críticas sobre su desenvolvimiento durante la década de los setentas y los primeros años de la década de los ochentas.

En los primeros años de los setentas el régimen de Echeverría se enfrentaba al agotamiento del proyecto de desarrollo nacional eslabonado con una serie de problemas políticos derivados del resquebrajamiento de los medios de control y a los problemas derivados de los problemas de desarrollo del capital. El modelo de sustitución de importaciones se mostraba incapaz de dar el salto hacia la produc-

ción de bienes de capital; los problemas estructurales derivados del heterogeneo desarrollo de los sectores económicos no se lograba superar; y como reflejo social se presentaban movimientos de descontento popular.

Existía una necesidad creciente de la intervención estatal a fin de impulsar el proceso de reproducción capitalista (acumulación-legitimación). La intervención pública por la vía del gasto tendería a aumentar y abarcaría una cantidad mayor de ramas de actividad; como contrapartida el gobierno requería de mayores ingresos, por ello se implementaron reformas fiscales en los primeros años de la década, pero dichas reformas incidían básicamente sobre el consumo respetando las ganancias del capital. Ante la facilidad de obtener créditos en el exterior, en aquellos años, el Estado privilegió la obtención de recursos por la vía del endeudamiento externo, situación que posteriormente consolidaría el problema de la deuda como un obstáculo insorteable.

Se nota durante el gobierno echeverriista una canalización mayor de gasto a través de las empresas estatales. Dichas empresas crecen desmesurdamente superando en muchas ocasiones los campos prioritarios para el desarrollo. Las empresas estatales y paraestatales -como hemos explicado en capítulos anteriores- impulsan la acumulación de capital ya por la creación de insumos básicos, ya por su colocación en el régimen de acumulación. Es un hecho que dichas empresas no persiguen el lucro, de este modo el Estado-Nación mexicana no costea el desarrollo económico en base al peligro inminente de encontrar sus propios límites al enfrentarse a una crisis de recursos ante la necesidad de aumentar el flujo de gastos invertidos, es decir encontrar sus límites estruc

turales en la crisis de sus finanzas.

"El crecimiento de la Administración Pública paraestatal pasó de 250 en 1970 a cerca de 500 en 1976" ⁴ estas cifras corroboran la tendencia del régimen a canalizar una cantidad creciente de gasto por medio de éstas empresas. Dicho crecimiento favoreció el proceso de acumulación, pero también sirvió para reconstruir una base de legitimidad en virtud de que un buen número de instituciones creadas se orientaron a reivindicar mínimamente las demandas sociales de las masas (o bien sirvieron para digerirlas en el proceso administrativo).

Una de las causas que llevaron a Echeverría a manejar un discurso populista fue, sin duda alguna, la crisis consensual del Estado surgida por los procesos sociales de fines de los sesentas; el caso de 1968 fue el crisol en el que se concretaron las contradicciones surgidas durante el desarrollo del capitalismo en las fases de relativa industrialización. En esas condiciones resultaba necesario echar mano de la autonomía relativa del régimen (con características tan peculiares en la periferia) para lograr un manejo político de los problemas sociales.

La creciente burocratización durante el periodo de gobierno de Echeverría fue el reflejo del crecimiento de la Administración Pública; sin embargo este crecimiento sin planeación provocó una ineficiencia del aparato estatal y contribuyó a la agudización de problemas tales como la corrupción.

Sin embargo es importante aclarar que la racional-

dad administrativa se opone a las contradicciones inherentes al orden capitalista y se enfrentan a problemas de planeación que son insalvables ante la oposición de intereses de capitales individuales los cuales, en su concurrencia compleja en la dinámica capitalista, hacen posible la existencia del capital en general.

Dentro del gobierno de Echeverría siguieron sin solventarse los problemas estructurales del modelo de acumulación (por obstáculos tanto internos como externos y aún estructurales del capitalismo en general) con lo que se entraba paulatinamente a un callejón sin salida. Los recursos provenientes del valor producido, considerando la reinversión en el ciclo de capital, eran insuficientes para seguir costearo el desarrollo económico, los problemas de las finanzas públicas eran cada vez mayores (ante la contradicción entre la necesidad creciente de intervenir y la falta de recursos para hacerlo), continuaba la caída de la tasa de ganancia etc. Todos estos factores iban a tener su punto de expresión durante la devaluación de 1976.

En el gobierno de Echeverría se hizo patente la ineficiencia y corrupción de la Administración Pública, su improvisación, falta de control e inadecuada planeación (aunque estos últimos puntos bien pueden atribuirse a las contradicciones del mismo sistema). Es por ello que el balance administrativo (en cuanto a estructura organizativa) resultó bastante desfavorable.

Ante la desfavorable situación el gobierno de José López Portillo tenía frente a sí un negro panorama. Era necesario renegociar las cuotas de poder, reconciliar dife-

rencias con los grupos importantes del país, fortalecer la base de legitimidad ante las masas y enfrentar la crisis económica.

En un principio debería actuarse con cautela ante algunos intereses dominantes. Pero la autonomía del régimen aún soportaba las duras críticas y absorbía el descontento generado en la sociedad. En principio el régimen portillista emprendió medidas tendientes a recomponer el aparato público. De nuevo las reformas sólo se emprendían en el ámbito de la intervención pública con un manejo político e ideológico.

Buscando estructurar el cada vez más grande aparato burocrático y delimitar sus funciones específicas en cada una de sus partes en la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia se emprende la llamada Reforma Administrativa. Dicha reforma buscaba dar una mejor orientación a la acción pública para cumplir sus objetivos generales determinados por el orden de la acumulación y la legitimación. El orientar acciones más eficientes cumpliendo mejor los programas ayudaría a paliar la crisis. Por otro lado existía la intención de mejorar la imagen de la Administración Pública ante los gobernados y de este modo fortalecer el consenso.

Otra medida adoptada por el régimen fue la reforma política. Mediante esta reforma se proporcionaban espacios políticos a la disidencia a cambio de que se plegaran al orden formal y respetaran las "reglas del juego" ; con ello el gobierno aseguraba para sí el control institucionalizado de las demandas emanadas de las asociaciones políticas

opositoras. La LOPPE (Ley de organizaciones políticas y procesos electorales) abrió el camino para la institucionalización del control político no con predominio desquiciante sino mediante la consecución de breves espacios de manifestación disidentes.

Los proyectos portillistas se vieron favorecidos por una coyuntura histórica: el petróleo. En efecto la economía mexicana encontró un impulso importante gracias al petróleo el gobierno obtuvo recursos para financiar su intervención sobre el conjunto de la formación social. Continuo el crecimiento del gasto, el crecimiento de paraestatales y la canalización de créditos favorables para la industria, todo esto en la búsqueda de la adecuada regeneración de capital.

Sin embargo este repunte económico sólo se fundó en la mayor obtención de recursos provenientes de los ingresos petroleros y en ningún momento se superaron los problemas que ya existían que se agudizaron ante la caída de los precios petroleros.

Existieron en el régimen de López Portillo intentos por crear una adecuada planeación -por supuesto en los límites del capitalismo- pero su realización se quedó en un mero intento. Es importante recalcar que la planeación dentro de las economías capitalistas es relativa puesto que no se puede emprender una planeación global general por la existencia de intereses capitalistas de tipo individual.

El régimen actual de Miguel de la Madrid heredó una crisis que se extiende en todos los ámbitos de la formación

social.

En el actual régimen se persigue una reestructuración de la intervención estatal. Pese a las fuertes medidas restrictivas aplicadas sobre la Administración Pública se siguen respetando los puntos estratégicos dentro del, o a favor, modelo de acumulación. Es así como podemos asegurar que el peso de la intervención pública sigue siendo fundamental para el funcionamiento del sistema mexicano.

El gobierno de De la Madrid ha dado marcha atrás en el desenfrenado crecimiento del aparato administrativo del Estado y en el crecimiento de sus paraestatales. La acción pública había rebasado los ámbitos prioritarios para el adecuado funcionamiento del modelo de acumulación o del fortalecimiento de la legitimidad. Sus empresas e instituciones abarcaban ramas no básicas y ante la crisis se hizo necesario recortar y reestructurar el sector paraestatal. Se pusieron en venta empresas paraestatales colocadas en ramas no prioritarias. Esta venta sirvió también para que el Estado renegociara cuotas de poder con los grupos fuertes del país al poner en sus manos empresas que les podían resultar interesantes.

Por otro lado se ha tratado de dar continuidad a la reforma administrativa en la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia. Ahora se habla de simplificación administrativa a fin de agilizar trámites.

A fin de mejorar su imagen, fortalecer su consenso y recuperar la confianza de la sociedad el gobierno emprendió una fuerte campaña de "renovación moral" cuyos resul-

tados son muy cuestionables.

La agudización de la crisis y la aceptación oficial de la misma ha abierto el campo de la intervención política para la instrumentación de políticas públicas mucho más estrictas; ello demanda un mayor sacrificio por parte de las clases subordinadas. Esto trae aparejado un desgaste de las bases de legitimación y consenso lo cual puede originar estallidos de descontento social cada vez más fuertes.

c) Perspectivas de la Administración Pública en la crisis

La construcción del proyecto nacional de desarrollo en nuestro país se esta subordinando aún más a los trazos delineados por la acumulación mundial. La insidencia de la crisis ha debilitado el capital local y, además, el modelo mundial de acumulación requiere de la extracción de plusvalía de la periferia para paliar los efectos de la crisis. Esto provoca que el manejo económico de la crisis se dificulte y por lo tanto la recomposición de la intervención es total y pública necesite una mejor ubicación en sus puntos de incidencia.

Apesar de la contracción de sus estructuras las acciones adoptadas por el Estado en la crisis no significan un retiro de éste en cuanto a su intervención, son más bien la reconstrucción de esta última. Es por ello que el Estado busca una mayor eficiencia en el manejo de sus recursos pero esto lo enfrenta a problemas de racionalidad tanto en su interior como en su cristalización en la Administración Públi-

ca.

Con la crisis se agudizan las contradicciones; se da un proceso de desfetichización que agudiza los problemas políticos -pues se pierde legitimidad- provoca el cuestionamiento de los instrumentos de control, la administración realiza un esfuerzo por reconstruirlos. La pérdida de movilidad política del regimen durante periodos de crisis hace más difícil esta labor.

La situación y posición del país ante la acumulación mundial así como las condiciones de crisis estructural interna han llevado al Estado a la aplicación de medidas económicas más estrictas. Un ejemplo es la reducción de paraestatales que busca, más que un retiro del Estado de la economía, reorientar su acción hacia sectores prioritarios de desarrollo (que ayuden a la acumulación del capital en general tanto nacional como mundial).

La Administración Pública debe considerar alternativas a problemas coyunturales superando la acción política (ir más allá de la demagogía). Sin embargo esto desborda su propia realidad, los cambios radicales descansan sobre transformaciones históricas de las relaciones de producción.

Algo que si se puede pedir a la Administración Pública (y a quienes la ejercen) es que vea los problemas reales del Estado-Nación, tanto en su modelo de acumulación como en sus problemas de legitimidad y consenso, para trazar sus acciones.

Se debe contar con una visión más allá de lo efi-

cientista o eficazista, debe ser más bien crítica y constructiva, y distinguir entre los niveles de objetivos y la realización en el campo cotidiano de la instrumentación de planes y proyectos.

Aunque el corporativismo y la institucionalidad del Estado aún funcionan la situación de la crisis los ha deteriorado, por tanto se deben fortalecer, de allí se explican en buena parte las medidas ha tomar por la Administración Pública. Por otro lado no debemos olvidar que las soluciones para la crisis deben ser económicas y políticas, debemos comprender esta unidad resolutoria.

La Administración Pública se debe enfrentar a la creciente ebullición de la lucha de clases diluyendo ésta en sus estructuras las cuales deben ser más funcionales.

La administración se limita ante los intereses particulares y ante las mismas contradicciones emanadas de la evolución del capitalismo, por lo tanto podemos afirmar que: "una administración planificadora ha de generar inevitablemente déficit de racionalidad".⁵

Los problemas de racionalidad y su contradicción con las condiciones tanto esenciales como empíricas del capital condicionan objetivamente la acción administrativa del Estado. Esto es un punto básico a considerar en la aproximación al estudio de las estructuras administrativas. En realidad la planificación administrativa encuentra límites reales y no puede responder de manera automática y lineal a favor de intereses cualesquiera.

Por último para terminar este inciso haremos unas breves referencias a las decisiones tomadas por el régimen en fechas recientes (marzo de 1986).

La decisión de la reducción del gasto es necesaria -según el discurso oficial- para combatir la inflación, sin embargo, paradójicamente, la inyección de dicho gasto es también necesaria en la marcha del modelo de acumulación. Es imposible mantener un ritmo de crecimiento en el gasto público sin agudizar aún más la crisis financiera del Estado y del capitalismo en general. Se corre el riesgo de deprimir drásticamente la producción y agudizar los problemas dentro de la formación social. Ante la crisis los Estados-Nación han tratado de implantar planes y programas que logren paliar los efectos de la crisis. Pero la planeación administrativa choca con el límite esencial de la contradicción entre la producción social de valor y la apropiación privada del mismo.

La reelección de obras públicas se ha convertido en una necesidad ante los problemas financieros del Estado. Paralelamente el manejo ideológico de medidas como la renovación moral buscan reconstruir las bases de dominación y consenso sobre las que gobierna el régimen político. Es necesario evitar el agotamiento del discurso y hechar mano de los recursos ideológicos que prestan los valores no capitalistas que conforman un elemento importante en el manejo político de la acción pública en la periferia.

El Estado requiere de obtener más ingresos frenando o disminuyendo los efectos del reciclaje de la deuda. Las medidas fiscales siguen persiguiendo obtener ingresos sin

afectar la estructura del modelo de acumulación. La Administración Pública busca instrumentar adecuadamente estas medidas pero enfrenta en su composición interna problemas de intereses particulares y de las mismas contradicciones de la conformación heterogénea de la formación social.

La reorientación de los créditos y la reestructuración de la banca persiguen una inserción del Estado orientada a combatir las tendencias destructivas del modelo de acumulación (contra la tendencia a la caída de la tasa media de ganancia y la tendencia a la perecuación de las tasas de beneficio) así como su función crisis, se enfrentan a serios problemas en su concreción como políticas públicas pues el momento histórico coyuntural lleva al desgaste de la legitimidad ante la desfeticización (originada por la crisis) y el agotamiento del discurso oficial. Si aunamos a esto el resquebrajamiento de la institucionalidad y el corporativismo formal encontramos un obstáculo difícil para el manejo de la intervención pública en la formación social periférica mexicana.

La Administración Pública necesita crear una planeación constructiva que posea una lógica de desarrollo. Sin embargo la racionalidad se opone a las bases de una estructura fundada en antagonismos básicos.

CONCLUSIONES

La presente investigación ha tratado de cubrir algunos de los puntos más importantes en el análisis de las funciones del Estado y deducir de allí el papel que juega la Administración Pública dentro de las formaciones sociales capitalistas para, por último, hacer algunas referencias particulares sobre el caso de México en la década de 1970-1980 así como también breves comentarios sobre lo acaecido en los ochentas.

El papel del Estado debe definirse por la génesis misma del capitalismo partiendo de sus contradicciones de base y, más correctamente, del capital considerado como una relación social. La ruptura que existe entre las diversas unidades productivas en la competencia capitalista y la separación del trabajador de sus medios de producción es el punto de partida en el análisis del Estado. La generalización de la forma mercancía da como resultado una separación de las relaciones capitalistas en relaciones económicas por un lado y relaciones políticas por otro. Sin embargo existe una unidad orgánica entre los fenómenos políticos y económicos. El estudio de las formas del capital en los distintos niveles de abstracción (nivel esencial y nivel fenoménico) debe considerar la relación directa que existe entre ambos; la interacción dialéctica entre la esencia y el fenómeno es un punto básico en el análisis y estudio de la realidad compleja; por otro lado es necesario considerar, aunque en otro nivel de estudio, la serie de condiciones empíricas existentes en cada formación social.

Las funciones que cumple el Estado no le son impuestas de manera exógena por fuerzas distintas al orden capitalista, son el producto del desarrollo del capital y de las nuevas situaciones que enfrenta en su evolución histórica. Es por esta razón que los límites de la intervención estatal están dados por causas estructurales e inherentes al orden antagónico que priva en la sociedad burguesa. El agotamiento y la incapacidad de reproducirse por sí mismo hace que el capitalismo requiera de una intervención cada vez mayor, tanto cuantitativa como cualitativamente, de una fuerza con una cierta autonomía de acción (aunque en el fondo la liga orgánica entre Estado y sociedad lleva a la generalización de la crisis) esta fuerza es el Estado el cual a través de su inyección económica por la vía del gasto y por medio de las medidas en favor del capital (incluyendo la "función crisis" que aligera el peso de la crisis para los sectores de punta) busca cubrir los huecos originados por la crisis. Pero la acción del Estado se encuentra limitada por las mismas contradicciones del capitalismo y, al no proporcionar soluciones estructurales, termina por enfrentar serios problemas en la realización de sus funciones. Una de las principales causas que origina límites reales para la acción estatal es la crisis fiscal del Estado, esta se agudiza más en la medida en que el Estado asume una mayor cantidad de funciones -necesarias para la subsistencia del sistema- y encuentra mayores problemas en la obtención de recursos.

Una distinción que se realiza en este trabajo (siguiendo a Salama) es la que existe entre intervención estatal e intervención pública; cuando nos referimos a la primera nos encontramos a un nivel más abstracto de análisis y

al referirnos a intervención pública nos ubicamos dentro de la acción particular asumida por un régimen concreto en una formación social específica. De igual modo la expresión del Estado a un nivel fenoménico se presenta en lo que conocemos como un régimen político. Existen también condiciones particulares en los modelos de acumulación que se presentan en cada una de las formaciones sociales capitalistas que existen en el planeta. Sin embargo es necesario, y aún más básico, que dentro de estas distinciones no dejemos de considerar que en la realidad tanto la esencia como el fenómeno se presentan interrelacionados de manera dialéctica y que estas distinciones tienen por objeto facilitar y clarificar el análisis de una realidad del todo compleja.

El Estado capitalista contemporáneo cumple dos funciones básicas -aunque no son las únicas- en el proceso de reproducción social, estas funciones son las de acumulación y legitimación. Es en estas dos funciones en las que podemos encontrar una buena parte de la explicación de la dinámica del Estado. La función de acumulación (económica) y la de legitimación (política-social) tienden a garantizar la prevalencia del sistema y asegurar de este modo la subsistencia del Estado (como forma asumida por las relaciones sociales capitalistas), pero esto no garantiza que las acciones del Estado, concretizadas en la intervención pública, aseguren de manera mecánica y lineal la estabilidad y avance del orden burgués. Existe entre ambas funciones una relación dialéctica la cual provoca que en ocasiones resulte difícil discernir cual o cuales han sido las determinaciones de base que han provocado una política pública (como por ejemplo la nacionalización de la banca en México) y nos conducen a buscar respuestas precipitadas olvidando las rela-

ciones capitalistas que existen en el fondo y las cuales en su desarrollo crean condiciones históricas diversas y respuestas igualmente distintas.

Otro aspecto importante lo constituye la condición de periferia que existe en México. Dicha condición nos obliga a remitirnos al capital mundial en general a fin de poder efectuar un estudio de las respuestas del Estado. La ubicación en el mercado mundial y la división internacional del trabajo, así como el desarrollo heterogeneo del capitalismo en la periferia crean condiciones particulares que deben considerarse. El Estado en la periferia debe derivarse del capital y del desarrollo mundial, pero ello no significa que debemos realizar un análisis de fuera hacia adentro sino que debemos considerar el orden complejo del capital en el mundo.

La intervención estatal se concretiza a través de la intervención pública, como ya hemos afirmado, y dicha intervención es canalizada por medio de la Administración Pública. El carácter capitalista de la Administración debe deducirse de su surgimiento como fenómeno paralelo a la necesidad creciente de intervención por parte del Estado. Las determinaciones básicas de la Administración Pública se encuentran en la misma génesis del capital, en su mismo desarrollo histórico, es por ello que todo análisis que se realice sobre la Administración Pública debe partir de un análisis del Estado sus funciones y sus límites. La intervención estatal y los límites reales que encuentra por las condiciones del orden antagónico de la sociedad burguesa se encuentran en el nivel más abstracto que guía las decisiones administrativas, siendo estas últimas, la manifestación más

fenoménica de la acción del Estado. La Administración Pública responde a las necesidades de acumulación y legitimación del sistema. Por un lado es la encargada de operar las políticas públicas, de concretar la planificación administrativa de los presupuestos, de canalizar las acciones de infraestructura y producción; por otro lado constituye la cara más aparente, la fachada a la que se enfrenta el ciudadano y la maquinaria a través de la cual se procesan las demandas sociales. La Administración Pública se encuentra dentro de un régimen político determinado, y en un sistema y/o modelo de acumulación concreto, e inmersa dentro de la lucha de clases; es por esta razón que por ella se pueden manejar cuotas de poder y fuerza, y también se pueden instrumentar acciones económicas. La Administración Pública se limita ante los intereses particulares de los grupos de poder y de las "alianzas" de clase (podríamos hablar más correctamente de la negociación del pacto de explotación), y, ante todo, por las contradicciones emanadas de la evolución del capitalismo. La Administración Pública viene deducida de las relaciones sociales capitalistas y se encuentra inmersa en la realidad de la lucha de clases a la que en cierta medida diluye (como afirma Holloway), controla y enfrenta. Ahora bien, la posición de la Administración Pública como fenómeno concreto la coloca ante limitaciones reales pero la convierte también en el blanco principal de los ataques; es así que mediante las reformas en la estructura administrativa del Estado se suavizan las condiciones negativas de la crisis y las respuestas destructivas que provienen de la sociedad; incluso puede existir una absorción por parte de la Administración Pública de elementos de cohesión social, como la cultura popular, o la historia institucionalizada (un ejemplo lo constituye el llamado "discurso revolucionario" en nuestro país).

La Administración Pública no puede analizarse en las épocas recientes desvinculada de la crisis. La crisis estructural del capitalismo afecta directamente a la Administración Pública pues afecta al Estado capitalista contemporáneo enfrentándolo a nuevas coyunturas de agotamiento tanto económico como político-social. En el caso de México la situación de periferia agudiza el problema de la crisis. En la década de los setentas se presentan una serie de circunstancias históricas que hacen del análisis de dicho período una empresa del todo interesante. La crisis del capitalismo mundial se entrelaza con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones que había permitido un ritmo de desarrollo bueno en México (dicho modelo es también el resultado de ciertas coyunturas históricas como fueron las guerras mundiales por ejemplo); pero dicho modelo de desarrollo nunca fue capaz de producir bienes de capital y de ubicarse en una escala superior de desarrollo. Basó una buena parte de su éxito en coyunturas históricas y fue incapaz de superar las deficiencias estructurales -dentro del mismo modelo capitalista- recurriendo al constante endeudamiento para solventar sus necesidades. Esto trajo como consecuencia la agudización cada vez mayor de la crisis financiera del Estado-Nación mexicano.

En este orden de cosas la Administración Pública empezó a presentar cambios en su estructura de formación. Dichos cambios son el producto del desarrollo del capital en el país y de la situación de la lucha de clases. Así tenemos medidas que, como la reforma política o aún antes la apertura democrática, buscan negociar puntos de poder y fortalecer la institucionalidad del juego político, cediendo para la oposición algunos puestos -cuantitativa y cualitati-

vamente menores- a cambio de la subordinación de éstos a la institucionalidad administrativa oficial. Otras medidas como la reforma administrativa fueron realizadas en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia para canalizar las acciones del Estado, pero también tenían un trasfondo ideológico que culpaba indirectamente a la administración del caos financiero y fiscal del Estado y de la mala canalización de recursos; esta medida buscaba también mejorar la imagen del régimen y fortalecer de ese modo su legitimidad. Medidas posteriores como la simplificación administrativa o la lucha contra la corrupción tienen un espíritu similar. En el ámbito económico se han creado una serie de planes de desarrollo que buscan solventar las fallas estructurales del modelo de acumulación y de facilitar el desarrollo de los sectores capitalistas en el país (tanto nacionales como foráneos) en este caso encontramos el Plan Global de Desarrollo y más recientemente el PIRE (Programa inmediato de reordenación económica).

La década pasada presentó con el repunte petrolero un paliativo para la crisis, pero la visión corta de la burocracia dirigente y, más que nada, las contradicciones estructurales del capitalismo (mundial y nacional ligados como un todo orgánico) impidieron que dicho repunte se convirtiera en la base de una nueva fase de desarrollo. Al pasar la coyuntura petrolera el país tuvo que enfrentar los mismos problemas no superados pero ahora aumentados a una escala mayor. Así tenemos que el actual gobierno ha tenido que adoptar medidas cada vez más drásticas que van en detrimento de las clases mayoritarias y que conducen al deterioro de la base de legitimación del régimen. Medidas como la venta de paraestatales se han convertido en formas de negocia-

ción con la burguesía y en un paso atrás en la escalada tre
menda de la intervención del Estado-Nación mexicano durante
la década de los setentas. Sin embargo esta intervención ha
bía nacido de las necesidades del mismo capital (aunque el
Estado se había exedido). El recorte de personal burocrati-
co, la disminución del gasto, etc., son medidas reformistas
que en ningún momento sirven para solventar problemas de
fondo y que sólo cargan sobre las espaldas de las clases ma
yoritarias los efectos de los mismos antagonismos capitalis-
tas.

En este orden de ideas la Administración Pública me
xicana sigue paliando la crisis mediante la aplicación de
reformas y modificaciones en su estructura. Pero la acción
administrativa no es sino la última manifestación en fenó-
meno del orden emanado del capital. Las perspectivas de la
administración deben ubicarse en la condición política de
la lucha de clases pero sin olvidar las condicionantes pro-
venientes de la intervención estatal y los límites de ésta.
La Administración Pública capitalista debe comprender real-
mente la mecánica del Estado (con su fundamento como forma
del capital) para poder canalizar mejor sus esfuerzos a ob-
jetivos precisos pero debemos ser conscientes de que sus lí-
mites como expresión misma del capitalismo (como Administra-
ción Pública capitalista) se encuentran en las contradiccio-
nes de éste.

Un compromiso de acción dentro de la Administración
Pública se funda en los objetivos trazados de acuerdo a los
lineamientos de la historia y la evolución del capital y de
las manifestaciones que asume éste tanto en la economía co-
mo en la política.

Por último no podemos dejar de considerar que la planeación dentro del capitalismo se encuentra limitado por los intereses de los capitales particulares. Dentro de la planeación administrativa existen problemas de racionalidad que generan espacios particulares de acción; la falta de racionalidad es inherente al orden capitalista por lo que la Administración Pública presenta una irracionalidad "natural" que provoca disparidades en su composición estructural. Las perspectivas de la Administración Pública están subordinadas al orden general del capitalismo .

Notas al texto

- 1.- Rubel M., "El Estado visto por Karl Marx", en Críticas de la Economía Política 16-17, ed. El caballito, México 1980, p. 51
- 2.- Vease: Holloway J., Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración Pública, ed. INAP, México 1982.
- 3.- Vease: Cordova Arnaldo, La Formación del poder político en México, ed. ERA, México 1983.
- 4.- Salyano Rodriguez Raul, La administración de la crisis en el Estado mexicano, ed. INAP, México 1985
- 5.- Habermas Jürgens, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, ed. Amorrortu, Buenos Aires 1975, p. 86

Bibliografía

- Aboites Jaime, Vidal Gregorio, "La crisis del capitalista en México", en: La crisis, México 1983, Economía y Teoría Política, pp 179.
- Anaya Pratts Guillermo, Sánchez M. Hilda, "México 1982, Colerarie de la política financiera en el reciente período de expansión Latina", en: Economía de America Latina, CIDE, México 1983, No. 10 pp. 39.
- Altvater Elmar, "Notas sobre algunos problemas de intervencionismo de Estado", en: El Estado y el capitalismo contemporáneo, comps. Sonntag H.R. Valecillos H. Ed. Siglo XXI, pp 60-98
- Bagú Sergie, Marx-Engles: Diez conceptos fundamentales en proyección histórica, 5a ed., Ed. Nuestro Tiempo, México 1980. pp 246
- Bravo Víctor, Díaz Polanco, Teoría y realidad en Marx. Durkheim y Weber, 4a ed., Ed Juan Pables, México 1982, pp 159
- Casar José I., "México las perspectivas de la política de estabilización en 1983", en: Economía de America Latina, México 1983, No. 10, pp 39.
- Barenstein J. La gestión de las empresas públicas en México, CIDE, México 1985, pp. anexo
- Cervantes Aldama Javier, "Errores que se cometen en los..."
...
Administración. UNAM. México 1985, nú. 135 marzo-abril

Bibliografía

- Aboites Jaime, Vidal Gregorio, "La crisis del capitalista en México", en: La crisis, México 1983, Economía y Teoría Política, pp 179.
- Anaya Pratts Guillermo, Sánchez M. Hilda, "México 1982. Colerario de la política financiera en el reciente período de expansión Latina", en: Economía de America Latina, CIDE, México 1983, No. 10 pp. 39.
- Altvater Elmar, "Notas sobre algunos problemas de intervencionismo de Estado", en: El Estado y el capitalismo contemporáneo, comps. Sonntag H.R. Valecillos H. Ed. Siglo XXI, pp 60-98
- Bagú Sergio, Marx-Engles: Diaz conceptos fundamentales en proyección histórica, 5a ed., Ed. Nuestro Tiempo, México 1980. pp 246
- Bravo Vieter, Díaz Polanco, Teoría y realidad en Marx. Durkheim y Weber, 4a ed., Ed Juan Pables, México 1982, pp 159
- Casar José I., "México las perspectivas de la política de estabilización en 1983", en: Economía de America Latina, México 1983, No. 10, pp 39.
- Barenstein J. La gestión de las empresas públicas en México, CIDE, México 1985, pp. anexo
- Cervantes Aldean, Javier, "Errores que se cometen en la administración pública", en: Administración Pública, UNAM, México 1985, núm. 135 marzo-abril

- Conforth Maurice, Materialismo y Método Dialéctico, 3a ed. Ed. Nuestro Tiempo, México 1985. pp 161.
- Cordova Arnoldo, La formación del poder político en México. Ed. Era, México 1981, serie popular, pp 98.
- De Giovanni Biagio, " Marxismo y Estado ", en : Revista Agcapotzalco, UAMA , México 1981, vol. II núm. 3 mayo-agosto 1981. pp 26-37.
- Etienne Balibar, Luporini André, Marx y su crítica de la política, Ed. Nuestro tiempo, México 1980, pp. 169.
- Guerrero Omar, La Administración Pública en el Estado Capitalista, Ed. Fontamara S.A?, México 1981. pp 365.
- Guerrero Omar, Teoría administrativa de la ciencia política, UNAM, México 1982, Facultad de ciencias políticas y sociales
- Guillén Arturo, La planificación a la mexicana, 6a ed. Ed. Nuestro Tiempo, México 1983. pp 185.
- Guillén Héctor, Orígenes de la crisis en México, Ed. Era - México 1982. Col. Problemas de México, pp 140
- Guillén Héctor, Paniagua Rafael, " Estado, capitalismo monopolista de Estado y burocracia política " en: Críticas de la Economía Política, México 1979, No. 12-13.

- ...

- Hirsch Joachim, "Elementos para una teoría materialista - del Estado," en: Críticas de la Economía Política, Ed. El caballito, México 1979, núm. 12-13, pp. 3-77
- Holloway John, " Estado y lucha de clases ", en: Cuadernos políticos, Ed. Era, México 1980, abril junio 1980.
- Holloway John, " Debates marxista sobre el Estado en Alemania Occidental y en la Gran Bretaña ", en: Críticas de la Economía Política, Ed. El caballito, México 1980, no. 16-17 pp. 223-240.
- Jessop Bob, "Teorías recientes sobre el "estado capitalista " en: Críticas de la Economía Política, Ed. El caballito, México 1980, No. 16-17, 181-223.pp
- Ibarra Colado Eduardo, Cabello Chávez Adalberto, " La Administración Pública capitalista: Una aproximación alternativa de estudio", en: Revista Iztapalapa, México 1984, año 4 No. 9 junio-diciembre 1983. pp 173-190.
- Marx Bernard, Para comprender la economía capitalista, Ed. Nuestro tiempo, México 1983,, pp 271.
- Marx Karl, El capital, tomo I vol I, 8a ed. Ed. Siglo XXI, México 1981,
- Marx Karl, Salario, precio y ganancia, Ed. Progreso, México 1979, pp 55
- Molins Iván, Hernández P. "La crisis fiscal del Estado y el rol del sector público", en: Revista Iztapalapa, México 1983, año 4 No. 9 junio-diciembre 1983. pp 173-190.

- López Moreno, "¿Qué es la Reforma Política ? ", UNAM, México 1979, Biblioteca del estudiante universitario, pp 207.
- Paoli Francisco, Ensayo de sociología y política. UAMA, México 1982, pp 80.
- Paoli Francisco, Las ciencias sociales, Universidad Iberoamericana, México 1976. pp 112.
- Persabal Carlos, Acumulación capitalista dependiente subordinada: caso México 1940-1978, 2a ed. Ed. Siglo XXI, - México 1981, pp 1981.
- Sañama Pierre, " El Estado capitalista como abstracción - real ", en: Críticas de la Economía Política, Ed. El Caballito, México 1979, No. 12-23, pp 77-117
- Solís José Luis, " La cuestión del Estado en los países capitalistas subdesarrollados: algunos problemas del método", en: Críticas de la Economía Política, Ed. El caballito, No. 12-13, pp. 147-178.
- Solyano Rodríguez Raúl, La Administración de la crisis en el Estado mexicano, INAP, México 1985, Serie de Administración Pública mexicana. pp 268.
- Sonntag Heins, Valecillos Héctor, " Nota introductoria sobre la problemática teórica del Estado capitalista ", en: El Estado en el capitalismo contemporáneo, 5a ed. Ed. Siglo XXI, México 1983, Sociología y política, pp 1-48.

- Soria Víctor, Rozo Carlos, " Características de la crisis 1976 y 1982 en México, Acumulación reproducción de la fuerza de trabajo y crisis en México ", en Economía y Política, México 1983, Crisis, 1979.
- Rivera Ríos, Gómez Pedro, México acumulación y crisis en la década de los setentas ", México 1980, Teoría y Política, pp 140.
- Rubel Maximillien, " El Estado visto Karl Marx ", en Críticas de la Economía Política, Ed. El caballito, México 1980, núm 16-17, pp. 23-71
- Tello Carlos, La política económica en México 1970.-1976." 6a ed. Ed. Siglo XXI, México D.F. 1983, pp 209.
- Tosel André, " Las críticas de la política " en : Marx y su crítica política, Ed. Nuestro Tiempo, México 1980, pp 98.
- Vidal Gregorio, " La crisis del capitalismo en México" , en: Teoría y Práctica, UAM, México 1983, invierno, pp 118
- Yaffe S. David, " La teoría marxista de la crisis; del capital y del Estado; en: críticas de la Economía Política, México 1979, No. 12- 13, pp 71-139.
- Sabario Carranza Mayabel, " Guía para redactar y presentar artículos de trabajos de investigación ", en : Revista de contaduría y administración, UNAM, México 1985, núm 135 abril-marzo. pp 90-117.

- México: Nuevo gobierno, ¿nuevas ilusiones?, en: Estrategia México 1983, No. 49 pp 100-101. ✓
- "Lucha antimperialistas en las regiones subdesarrolladas " en: Estrategia, México 1983, No. 49, pp. 90.
- "La crisis capitalista ", en Estrategia, México 1983, No. 49, p. 2
- "La polémica en torno a las empresas públicas en America Latina". México 1984, CIDE, p. 34.
- Habermas Jurgens, Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, ed. Amorrortu, Buenos Aires 1975. pp 140