

## Globalización y administración pública en América Latina: ¿modernización o subordinación del Estado-nación?

José Antonio Rosique Cañas\*

*En este artículo se ofrece un panorama de los cambios recientes en el interior de la administración pública latinoamericana y se analizan algunos aspectos importantes para comprender las sinergias que se dan entre administración, gobierno, Estado, mercado y sociedad en la actual coyuntura de la globalización. En la primera parte se delimitan objetos de estudio entre las disciplinas sociales que abordan la temática, se precisan algunos conceptos relacionados con el proceso de globalización y se revisan algunas formas de dominación en la región hasta el surgimiento del Estado benefactor. En la segunda parte se analiza la geopolítica de posguerra y el surgimiento de organismos internacionales decisivos para la estructuración y modernización del Estado benefactor y para la reforma neoliberal que pretende conducir al Estado posburocrático. Por último se examinan los cambios geopolíticos que se dan con la caída del socialismo, las transformaciones de las clases hegemónicas y de las elites burocráticas así como las implicaciones del modelo gerencial aplicado en la región.*

\* Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

...la continuidad de la cultura contrasta dramáticamente con la fragmentación política del continente. La crisis que vivimos es, en parte, resultado de nuestros fracasos políticos. Pero ha revelado, también, el vigor de la continuidad cultural a pesar de ellos. Ambos hechos nos proponen crear modelos de desarrollo que no estén reñidos con la continuidad cultural sino que, basados en ella, le den sentido y posibilidad a la continuidad política (Fuentes, 1997: 6).

## Introducción

En este artículo se pretende dar un panorama de los cambios registrados en el interior de la administración pública<sup>1</sup> latinoamericana y problematizar algunos aspectos de ese proceso que se consideran importantes para comprender mejor las sinergias que se dan entre administración, gobierno, Estado, mercado y sociedad en una coyuntura tan marcada por la globalización cultural y la mundialización del capital.

En la primera parte se delimitan los objetos de estudio de las disciplinas sociales que abordan la temática; luego se precisan algunos conceptos derivados de la globalización y su relación con la mundialización; después se revisan algunas formas de dominación internacional en la región hasta el surgimiento del Estado benefactor<sup>2</sup>. En la segunda parte se analiza la geopolítica de posguerra y el surgimiento de algunos organismos internacionales, determinantes para la modernización del *Estado burocrático* y para la reforma neoliberal que conduce al *Estado posburocrático*<sup>3</sup>, paradigmas administrativos exportados a América Latina. Los últimos tres apartados analizan los cambios geopolíticos que se dan con la caída del socialismo, las transformaciones de las clases hegemónicas y las elites burocráticas y las implicaciones del modelo gerencial aplicado en la región.

Se parte de la preocupación de que las acciones emprendidas para reformar la administración pública latinoamericana tienen poco que ver con sus procesos internos

<sup>1</sup> Cabe aclarar que, a lo largo del presente artículo, se emplea el término "administración pública", con minúsculas, como sinónimo de aparato administrativo del Estado, mientras que "Administración Pública", con mayúsculas, se refiere a la disciplina científica correspondiente.

<sup>2</sup> Nos referimos a la coyuntura entre las guerras mundiales en que se da la crisis del modelo industrial monopolístico de libre mercado y aparecen las teorías keynesianas del Estado, también llamado de bienestar.

<sup>3</sup> Así llamado por Barzelay y Armajani al referirse al Estado burocrático que se reforma en la línea de modelo gerencial, particularmente en Estados Unidos y en algunos otros países en los que la organización weberiana entró en crisis. El paradigma burocrático deja de ser la única fuente importante de ideas y argumentación acerca de la administración pública y aparece entonces el paradigma posburocrático (Barzelay y Armajani, 1999: 962). Una visión más amplia sobre este paradigma se puede ver en Osborne y Gaebler, 1992.

de organización gubernamental, con su historia y con sus instituciones; se trata de paradigmas desarrollados en otras latitudes que, aplicados en la región, sólo buscan empatar el interés de las multinacionales en el sentido de dar continuidad a las estructuras de dominación adaptando sólo aquellas partes de la estructura organizacional del Estado que tienen relación directa con los procesos de globalización cultural y la mundialización del capital.

## Primera parte

### 1. La relevancia de la administración pública

Es difícil destacar la importancia de los cambios que registran las sociedades latinoamericanas si se toma como referencia las transformaciones que se dan al interior del aparato administrativo del Estado. Esta dificultad se debe al bajo perfil sociológico<sup>4</sup> que con frecuencia se da al fenómeno administrativo y a la poca difusión que tienen los alcances teóricos de la Administración Pública<sup>5</sup>. Desde la óptica científica, el estudio del fenómeno administrativo ha sido eclipsado por otras disciplinas como la economía, la sociología, el derecho administrativo y la ciencia política, consideradas más desarrolladas, porque supuestamente llegaron antes a la repartición del Estado y la sociedad como objetos de estudio<sup>6</sup>.

Particularmente en esta etapa de la globalidad la economía se impone sobre el resto de las disciplinas, ya que el proyecto neoliberal se ha imbricado con el proceso de *globalización*. La exportación de terminología de esta disciplina hacia el resto de las

<sup>4</sup> Nos referimos a la potencialidad que tienen los fenómenos publiadministrativos para generar sinergias con las estructuras sociales. Hablamos en el sentido de una sociología de la administración pública, tal y como se ha hecho con otros fenómenos relacionados con la sociedad. De alguna manera este trabajo pretende acercarse en la medida de lo posible a tal objetivo.

<sup>5</sup> La Administración Pública tiene suficientes argumentos históricos, conceptuales, metodológicos y teóricos para considerarse una disciplina científica autónoma e independiente (Sánchez, 2001: 134-139).

<sup>6</sup> La ciencia política moderna encuentra su paternidad en Maquiavelo desde el siglo xvi, la economía en Adam Smith y David Ricardo durante los siglos xviii y xix; y la sociología en Comte, Durkheim y Weber entre mediados del siglo xix y principios del xx. Tal pareciera que la Administración Pública no hubiera realizado con la suficiente fuerza la delimitación de su objeto de estudio y desarrollado sus propias teorías y métodos, sin embargo, desde 1808 Charles Jean Bonnin la posesionó dignamente en la historia de las ciencias sociales con su obra *Principios de Administración Pública*, la cual consideramos pionera y fundacional para esta disciplina.

ciencias sociales no sólo deforma la visión que éstas tienen de sus objetos de estudio, sino que les hace perder identidad disciplinaria. Por eso la Administración Pública de enfoque gerencial cae en los determinismos que ven al ciudadano como cliente, consideran que el Estado debe funcionar como empresa privada, el funcionario público debe transformarse en gerente y el mercado debe ser el gran regulador de la vida pública. Estas alteraciones y deformaciones generan distorsiones teóricas y epistemológicas básicas. En ese sentido Omar Guerrero para reafirmar objeto e identidad disciplinaria, les da crédito a los fundadores de la Administración Pública al afirmar que:

la administración pública es la acción del Estado en la sociedad, más no la administración de la sociedad. La administración pública es el gobierno en acción, el poder ejecutivo delegacional del Estado frente a la sociedad que hace valer los intereses del Estado frente a la sociedad' (Guerrero, 1989: 368).

La globalización neoliberal refuerza la orientación del aparato administrativo del Estado en favor de los intereses de las clases hegemónicas del capitalismo mundial, más ahora que la globalización pesa sobre las economías locales de todas las regiones del mundo y empuja al Estado-nación<sup>6</sup> a asumir formas y estructuras administrativas provenientes de la gerencia privada, tal como lo plantearon Frederick Taylor, Henry Fayol y Leonard White a principios del siglo xx<sup>7</sup>. Ante los glamorosos destellos de la globalización, la desvalorización del fenómeno publiadministrativo es un craso error que tiene su origen en la posición, si se puede decir física, del aparato administrativo dentro de la esfera de la acción del Estado y del gobierno. Aun para los especialistas es difícil distinguir fronteras claras entre administración, gobierno y Estado, así como entre lo público y lo privado (Bozeman, 1998: 54-70).

<sup>7</sup> En la década de los setenta Omar Guerrero realizó un excelente trabajo arqueológico al rescatar de entre las cenizas del feudalismo y el surgimiento del mundo moderno el momento en que surge la administración pública capitalista, problema fundacional de la disciplina que no estaba resuelto en su totalidad. Guerrero enfatizó a lo largo de su obra el carácter burgués de ese aparato administrativo que brotó de las entrañas del modo de producción capitalista (Guerrero, 1980: 231-258).

<sup>8</sup> Nos referimos al Estado-nación que tiene sus orígenes en los descubrimientos geográficos de fines del siglo xv y la conquista por parte de las emergentes potencias europeas —Portugal, España, Francia, Holanda e Inglaterra— de civilizaciones y territorios de América, África y Asia. Entre los siglos xviii y xix aparecen nuevos Estados nacionales como los Estados Unidos, Alemania y los nuevos países independientes de América Latina y África. Desde luego, el Estado-nación asume diferentes formas de acuerdo con el momento histórico y la sociedad particular de que se trate, por lo que es adjetivado de diferentes formas según su orientación económica y política o su forma de gobierno; así, puede ser liberal, benefactor, social, fascista, autoritario, totalitario, neoliberal, populista, neopopulista, bonapartista, etc., pero en esencia mantiene una estructura territorial, con compromisos ligados a los grupos nacionales y una relación a veces abierta y en ocasiones velada y engañosa con el exterior (Toledo, 1999: 38-40).

La clase política queda bajo sospecha de ser la responsable de utilizar esta debilidad epistemológica como señuelo para mantener oculta esa parte dura<sup>10</sup> de la estructura del Estado. Antes cambian las leyes, surgen instituciones democráticas y se eligen funcionarios bajo procedimientos electorales transparentes, pero el aparato administrativo del Estado se mantiene relativamente intocable sin importar el partido que llegue al poder, sea de izquierda, centro o derecha. A su paso por el gobierno, dejan poco en materia de cambios administrativos sustanciales; la rigidez de las estructuras burocráticas es la característica común a la mayoría de las administraciones públicas nacionales de la región.

Patrimonialismo, clientelismo, corporativismo, centralismo, burocratismo y autoritarismo son claro indicativo de que quienes forman gobierno terminan más interesados en que los aparatos administrativos y las normas de discrecionalidad con la que se manejan pasen desapercibidos. En los países subdesarrollados<sup>11</sup>, ni los sistemas de controloría, ni la oposición en el Congreso, ni la prensa muestran mayor interés, ya sea por ignorancia o porque lo consideran como "matar a la gallina de los huevos de oro". La tendencia deficitaria del grande e ineficiente aparato administrativo del Estado latinoamericano está plenamente documentada en la historia económica de la región. Pocos advierten o se quieren entrometer con el oscuro y gran poder que se cierne bajo los sótanos y laberintos del aparato administrativo del Estado y, sin embargo, en ocasiones desde ahí se forman bloques de poder que, tras el manejo tecnocrático de los asuntos públicos, llegan a ponerse por encima de los regímenes constitucionales de gobierno y en nombre del bien nacional a mandar por sobre todas las clases sociales (Pardo, 1995: 24).

Estamos de acuerdo con Jaime Osorio cuando dice que para reformar el Estado primero hay que reformar la sociedad. No se puede exigir racionalidad al Estado cuan-

<sup>10</sup> En las primeras dos décadas del siglo XX, Taylor y Fayol desarrollaron las primeras ideas sistemáticas de la gerencia en el ámbito de la administración privada, e incluso el segundo recomendaba su aplicación en la administración pública. Después, en 1926, el primero en usar el término de Administración Pública fue Leonard White (Sánchez, 2001: 191).

<sup>11</sup> Nos referimos sobre todo a la parte más burocrática del Estado benefactor, ahí donde reinan los funcionarios medios y bajos que establecen acuerdos clientelares y corporativos tácitos con la clase política a cambio de prebendas y todo tipo de favores personales. Se trata de espacios subterráneos a los que no llegan las reformas modernizadoras y eficientistas por más que sean planeadas, promovidas y publicitadas desde el pináculo del gobierno, y en donde se fraguan corruptelas cotidianas a cargo del ciudadano común.

<sup>12</sup> A lo largo de este trabajo nos referiremos a la acepción histórica que dan a este término Cardoso y Faletto, quienes pensaban que: "...la situación de subdesarrollo se produjo cuando la expansión del capitalismo comercial y luego del capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar funciones distintas en la estructura global del sistema capitalista" (Cardoso y Faletto, 1971: 23).

do la sociedad se rige por serias irracionalidades. Pero también aceptamos su propuesta a la inversa, en el sentido de que: "más que una reforma política, lo que se necesita es una reforma en donde predominen los aspectos administrativos" (Osorio, 1997: 22-23), pues es ahí donde consideramos que está el trabajo fino y técnico de la política el cual, a falta de sistemas de servicio civil de carrera forjados en un esfuerzo conjunto entre Estado y sociedad para definir qué tipo de servidores públicos se quiere tener, normalmente termina en manos de profesionales del burocratismo y la corrupción. Por eso es importante poner atención a los procesos y transformaciones que se dan al interior de la administración pública, pues es ahí donde los actores políticos se transforman en agentes administrativos, con facultades reales y atribuciones legales para disponer de enormes recursos y gastarlos en nombre del interés público. De lo que se hace y decide ahí dentro depende en mucho el rumbo del Estado, del gobierno, del mercado y de la sociedad. Por lo tanto la reforma debe abarcar todos los pisos del edificio social. Como bien decía Marx: "El Estado es la versión oficial de la sociedad." Para reformarlo hay que reformar primero la sociedad.

Woodrow Wilson es el primero que afirma que la administración pública es el *gobierno en acción*, la parte más obvia del gobierno, su aspecto más visible, el ejecutivo y operativo, por lo que una y otro nacieron juntos. Pero no todo lo que hace el gobierno es asunto de la administración pública; el gobierno no sólo es el poder ejecutivo, también es poder legislativo y poder judicial y en esa parte el ejecutivo no tiene injerencia formal. Como afirma Willoughby:

La función ejecutiva es la que representa al gobierno como un todo y vigila que sus diferentes partes cumplan las leyes. La función administrativa es la que administra realmente la ley, tal como ha sido declarada por la rama legislativa del gobierno e interpretada por la judicial" (citado en Sánchez, 2001: 174)

Pero aun dentro del poder ejecutivo hay otras acciones que competen exclusivamente al gobierno y no a la administración pública, por ejemplo, aplicar políticas como expresión de la voluntad del Estado; ahí la administración pública sólo las implementa y las ejecuta, supuestamente con base a derecho, pero no las formula. Frank Goodnow identifica la *política* y la *administración* como dos funciones diferentes del gobierno; el problema es que, en esa interpretación, la Administración Pública saca la peor parte, pues el objeto de estudio administrativo queda subordinado a la ciencia política.

La noción de Estado en el capitalismo es algo más que los poderes de gobierno y el conjunto de organismos de la administración pública; implica el conjunto de instituciones centralizadas de poder, dirección y dominio político en la sociedad, así como

la propia correlación social de dichas instituciones ante las directrices de la acumulación de capital; es ante todo una relación de dominio entre clases y grupos sociales, de ahí que se exprese en las instituciones sociales de participación, representación y mediación política, así como en los órganos de derecho, seguridad pública, propaganda y cultura política. Entenderlo sólo como una institución burocrático administrativa que ejecuta centralizadamente las políticas resultantes de las fuerzas sociopolíticas, es olvidar la dimensión de poder amplia que tiene sobre el sistema político y la sociedad en su conjunto; pero dejar de lado la importancia que tiene la relación del Estado con su aparato administrativo también resulta limitado para una visión holística, ya que el Estado es además la organización de la sociedad y esa organización depende de su aparato administrativo. En cierto sentido estamos de acuerdo con Charles-Jean Bonnin cuando decía: "la administración pública es una potencia del propio Estado, noción que compartieron Lorenzo von Stein y Carlos Marx (Guerrero, 1985: 27).

Con la globalización, influyentes organismos internacionales han tratado de imponer a países de todo el mundo un modelo de desarrollo fincado en el consumo sumuario y en las ganancias a favor de poderosísimas empresas multinacionales engrandecidas con el avance de las comunicaciones y el mercado mundial. Por esta razón, el Estado-nación ha adquirido un rostro neoliberal que acarrea un nuevo reto, no sólo a la Administración Pública, sino también a la sociología y la ciencia política. La economía neoliberal está marcando la pauta a estadistas, políticos, promotores del desarrollo y gerentes públicos en el rediseño del Estado, del gobierno, de la administración pública y de la relación de éstos con el mercado y con la sociedad<sup>12</sup>.

Este nuevo reto ni siquiera es compartido en su verdadera dimensión por la comunidad intelectual; más bien, una buena parte de ella no se repone aún del asombro que le produce la seducción conceptual y teórica del "New Public Management"<sup>13</sup> traído a América Latina desde el norte del continente, no para darle muerte al viejo Estado-nación sino para reformarlo, pues aún en la etapa de la globalidad la mayoría de las cuestiones importantes de las sociedades pasa por su determinación o por las luchas contra o dentro de él. En este sentido, el Estado-nación sigue siendo la sede real del poder político que se manifiesta en los proyectos e instituciones dominantes; por eso en

<sup>12</sup> De hecho, el Banco Mundial propone ya una segunda ola de reformas al Estado para disminuir algunos de los problemas aún no resueltos o creados por la primera ola de los años ochenta; obviamente en ella se incluyen los apartados específicos con dedicación a los gobiernos y a las administraciones públicas de los países subdesarrollados.

<sup>13</sup> Se trata de una visión que proviene del neoliberalismo y que propone una brecha antinómica entre la administración pública y el nuevo manejo público. Son dos pares contrapuestos de una dicotomía insalvable que separa a la "tradicional", "weberiana" y "burocrática" administración pública de un nuevo paradigma gerencial "ágil", "eficiente" y "moderno" (Guerrero, 1999). Para la concepción europea el *management* es un objeto más de estudio de la Administración Pública, e incluso en ocasiones ve ambos términos como sinónimos (Sánchez, 2001: 194).

él se sintetizan todas las luchas sociales por el poder que se producen en las sociedades modernas, entre ellas las latinoamericanas (Oliver, 1998: 39-40).

## 2. Globalidad, globalización y globalismo<sup>14</sup>

Antes de seguir adelante es necesario precisar algunos conceptos fundamentales para la interpretación teórica de los procesos que se están dando al interior del aparato administrativo del Estado. Alrededor de la globalización ha surgido un debate multiplicado hasta el infinito y plasmado en distinciones y sutilezas que por igual acusan, exculpan o transfieren responsabilidades políticas hacia todos los ámbitos de poder. Debajo de sus grandes presupuestos subyace en muchos casos el mero reciclaje de viejas categorías hegemónicas ahora reformuladas a la luz del neoliberalismo económico, la democracia de los propietarios y de los consumidores al estilo norteamericano y la tecnología cibernética que confieren al proceso un carácter apabullante e incuestionable.

En la etapa de la globalidad, la relación entre lo global y lo local<sup>15</sup> debiera estar determinada por las nuevas libertades, la cultura y el desarrollo de todas las potencialidades humanas, sin embargo se ha visto marcada por una tendencia neoliberal, en algún sentido fundamentalista, que hace que el proceso de globalización tienda hacia un extremismo economicista al que algunos analistas han llamado atinadamente *globalismo*<sup>16</sup>, el cual ha propiciado que, al menos en esta primera fase de la globalidad, el proceso de globalización esté determinado por las leyes del mercado.

De esta forma, los conceptos de globalidad, globalización y globalismo no implican contenidos homologados sino que, aunque derivados de una voz metafórica común (*globo*, en referencia a la forma del planeta), cada uno de ellos tiene significados diferentes. La globalidad es un concepto *sincrónico*<sup>17</sup> que se refiere a una nueva etapa de la historia humana que inició hace un cuarto de siglo, caracterizada por la revolución tecnológica en la que todas las naciones reciben y aportan influencias: los medios de comunicación electrónica son el conducto instantáneo por el que todos los días la humanidad se adentra en ella. Se trata de una etapa compleja y caótica que se desarrolla por sinergismos que se establecen en red; que se caracteriza más por rupturas que por conti-

<sup>14</sup> El posfijismo se refiere a una tendencia o proclividad que puede ser expresada estadística y gráficamente.

<sup>15</sup> De donde surge el concepto de global-local, que permite abordar de una manera más equilibrada los fenómenos de la globalización al tomar en consideración las sinergias que se dan entre localidades, regiones y países de todo el mundo.

<sup>16</sup> Concepto expuesto en el ciclo de conferencias denominado *La globalización en América Latina*, organizado por el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco en febrero de 1998.

<sup>17</sup> Lo sincrónico se refiere a algo que no tiene historia. Los antropólogos lingüistas realizan estudios sincrónicos en aquellas comunidades donde no cuentan con información histórica; se trata de estudios de corte transversal, ahistóricos, hori-

nuidades, la convivencia de elementos homogéneos y heterogéneos, la interdeterminación permanente de lo global-local y las tensiones entre particularidad, singularidad y universalidad.

En términos geopolíticos, esta etapa inició con un mundo dividido en bloques de países con una gran diversidad de formas de organización económica, política y social. Capitalismo, socialismo y subdesarrollo coexistieron bajo ciertos acuerdos y desacuerdos hasta principios de los años noventa; de ahí en adelante, algunos países —particularmente Estados Unidos, Alemania y Japón— se pusieron a la cabeza dando un impulso sin precedentes al capitalismo, de tal manera que más tarde harían de la globalidad una etapa particularmente provechosa para ellos, sus aliados y sus oligopolios.

Por su parte, el concepto de globalización se puede definir como un proceso diacrónico que da ritmo a los intercambios; es el devenir cotidiano del fenómeno global-local. Éste tiene su propio manejo de la geografía y sus tiempos se mueven a la velocidad de la luz. Marshall McLuhan decía que: "Ante la instantaneidad de los nuevos medios de imagen y sonido, hasta el periódico es lento" (McLuhan y Powers, 1991: 20). En el ámbito de la estructura básica de la sociedad, la globalización tiene que ver con el desarrollo de las fuerzas productivas de la comunidad mundial en su conjunto y atraviesa prácticamente todos los planos: financiero, comercial, tecnológico, productivo, informático, cultural, político, ambiental, sanitario, migratorio, etcétera (Toledo, 1999: 35).

El problema de la globalización es que se vicia bajo la influencia del neoliberalismo, con lo que se propicia un globalismo, en donde casi todos los beneficios sociales del progreso tecnológico y cultural son utilizados en favor de las multinacionales que controlan los escenarios mundiales globalizados a través del cibermercado<sup>18</sup>. Es comprensible entonces que grupos de globalifóbicos<sup>19</sup> aparezcan en las reuniones cumbres de los tratados económicos globales para hacer patente su descontento, o que en casos más extremos se den manifestaciones de la contracultura occidentalizante, como las del 1º de septiembre en Washington y Nueva York.

El concepto de globalismo se refiere entonces a esa tendencia maligna que es

---

zontales, que analizan la estructura social tal como se le encuentra en un momento determinado. Lo diacrónico es su antónimo: la historia es considerada, la estructura social es vista en el tiempo, en su evolución, en sus cambios y transformaciones longitudinales. La utilidad metodológica de estos conceptos es arbitraria, por lo que deben ser aplicados con las reservas del caso. En la actualidad se trata de conceptos que son aceptados por las demás disciplinas sociales, aunque con ciertas limitaciones (Pouillon, et al., 1967: 124-127).

<sup>18</sup> Hoy se calcula que 80 % del *PIB* se concentra sólo en 20 % de la población y en la misma proporción 10 de los países más desarrollados lo concentran, mientras que otro 20 % se reparte en el resto del mundo (Olvera, 1999: 12).

<sup>19</sup> *Globalifóbicos* y *globalifílicos* fueron términos usados por el ex presidente mexicano Ernesto Zedillo para designar, respectivamente, a los que repudian y a los que aceptan la globalización.

vista por Adrián Sotelo como la cuarta etapa del proceso de la internacionalización del capital que se inicia a partir de la crisis de la década de los ochenta y tiene como repercusión la globalización económica, con la que se verifica la generalización de la ley del valor a una escala universal. Esta forma de acumulación mundial domina de manera creciente y somete a su directriz todos los procesos nacionales y locales. En la mundialización del capital casi no existe lugar para capitales nacionales fuertes. Los propios capitales nativos que antes defendían su derecho a la acumulación y a la dominación nacional tuvieron que decidir entre competir o subordinarse (Oliver, 1998: 43).

Con el globalismo a galope, los Estados Unidos tienen la posibilidad de consumir su continuidad geográfica territorial sobre América Latina, sin que por ello los pueblos latinoamericanos obtengan algún beneficio recíproco. Las maquiladoras, tal como lo expresa Octavio Ianni, son:

la fábrica global que en varios países de la región sugiere una transformación cuantitativa y cualitativa del capitalismo, más allá de todas las fronteras y subsumiendo formal o realmente todas las otras formas de organización social técnica del trabajo, de la producción y la reproducción ampliada del capital. Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global (Ianni, 1996: 6).

Bajo esta tendencia, los oligopolios son la cumbre del proceso de concentración del capital, pues ellos dominan y dirigen la acumulación mundial. En un somero análisis se puede identificar el ramo de procedencia, la nacionalidad y hasta medir el grado de concentración del capital. Por ejemplo, en la rama automotriz 12 empresas responden por 78 % de la producción mundial; en procesamiento de datos, diez empresas responden por el 100 %; en material médico siete empresas responden por 90 %; en petroquímica (polipropileno) ocho empresas responden por 50 %; en polistireno ocho empresas responden por 69 %; en piezas de automóviles siete empresas responden por 88 % y en llantas seis empresas responden por 85 % de la producción mundial (Oliver, 1998: 47). Mas por contundentes que parezcan las cifras, ello no significa que la globalidad tenga que ser vivida por la humanidad bajo el predominio oligopólico. Dicho en otras palabras, la imposición de la *mundialización* del capital no significa que ésta sólo pueda existir en su forma neoliberal actual.

No obstante su enorme poder, un cambio en la praxis de los actores sociales mundiales podría establecer contrapesos importantes al globalismo, sin que por ello tuviera que detenerse el proceso de globalización general, permitiendo así que la humanidad se afiance en la etapa de la globalidad bajo condiciones sociopolíticas mucho más equitativas e igualitarias. Si en su querencia materialista Marx introdujo la

economía en la política al aceptar la propuesta de Proudhón de poner de pie la dialéctica hegeliana, el neoliberalismo con su postura idealista las vuelve a su posición original, partiendo de las analogías formales que se establecen entre la libertad, la democracia, el pluralismo y los procesos electorales, en la base del edificio social y, el mercado, las bolsas de valores o asambleas de accionistas en la superestructura. Como afirma Octavio Ianni, este fenómeno amenaza con "...colocar de cabeza para abajo todo el conocimiento del mundo social que teníamos hasta nuestros días" (Oliver, 1998: 41).

La sola idea de la globalización plantea la revisión de los cuerpos teóricos de la política, el gobierno y la administración pública hasta ahora aceptados. Su conocimiento requiere adentrarse en modalidades desconocidas del poder político, sobre todo de los oligopolios que dominan los paradigmas de la organización y la productividad mundial, para captar los entretrejos más decisivos de la política nacional y la internacional.

Otros señalan que si bien es cierto que los Estados-nación ya no pueden pretender al monopolio del poder y deben negociar con los organismos internacionales o con las mismas corporaciones globales, son escasas las grandes empresas multinacionales que no tienen definido su país de origen y menos las que no se pliegan a las normas de los países donde operan, por lo que el anclaje de sus intereses termina siendo de orientación nacional. Por ejemplo, organismos como la Organización Mundial de Comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o la Unión Europea, considerados como manifestación de la economía mundializada, proceden de la voluntad estatal. Además se presentan más como instrumentos de un *minilateralismo* negociado entre conjuntos regionales que como la expresión del triunfo del multilateralismo. Esto obedece más a la lógica de la economía abierta internacional que opera desde mediados del siglo xx, que a la lógica de una economía mundializada en franca consolidación (Nelken-Terner, 1998: 61-70). Por lo tanto, la posibilidad de dar un giro a la fuerte presión de los oligopolios seguirá dependiendo de la capacidad política que muestren los Estados-nación para negociar su propia soberanía y sus grados de independencia del exterior.

### 3. La dominación antes de la globalización

Comprender la manera en que se articulan e implantan las formas actuales de dominación en el mundo subdesarrollado y las reformas por las que atraviesan los Estados-nación y sus respectivos aparatos administrativos requiere de un mínimo recorrido histórico por la región.

Conquista, colonización, movimientos de independencia, invasiones, neocolonialismo, imperialismo, dependencia, globalización y desarrollo regional desigual son

todos procesos históricos acaecidos a nivel mundial durante los últimos 500 años que refuerzan y condicionan la penetración y desarrollo del capitalismo por todo el mundo. Cada una de estas etapas corresponde de alguna manera al calendario histórico por las que ha pasado América Latina; se trata de hechos que permitieron, en opinión de Anouar Abdel-Malek, la generación de la plusvalía histórica<sup>20</sup>.

Al lado de los pueblos autóctonos y sus conquistadores se fue sumando la población negra, arrancada de sus comunidades africanas, convirtiéndose en la tercera línea étnográfica de la realidad sociocultural del continente. Su cristiandad los puso más del lado de los principios morales y políticos de San Agustín y Santo Tomás de Aquino y no de las ideas de la modernidad de Locke, Lutero y Calvino. Son pueblos que siguen creyendo en los poderes de la jerarquía y de la mediación y que apuestan más al bien común y a la unidad requerida para obtenerlo que a las metas individuales y a los intereses privados que propaga el neoliberalismo.

La ruptura del pacto colonial implicó un nuevo modo de ordenación de la economía y de las estructuras sociales en la región en que surge el Estado independiente con soporte en las oligarquías regionales y los ejércitos acaudillados. Después de una prolongada etapa de anarquía política, el surgimiento del Estado-nación obedeció a complejos procesos en los que las oligarquías terratenientes enajenaron primero los bienes de la Iglesia y privatizaron las fincas rurales en posesión de las comunidades indígenas para luego introducir el ferrocarril como palanca del desarrollo y del surgimiento de economías agroexportadoras que le dieron sustento material.

La organización de un ejército y una administración pública a nivel nacional fue decisiva para estructurar el aparato estatal y permitir la transformación de un poder de facto en una gestión pública incipiente que con el tiempo fue estableciendo ministerios de hacienda, bancos centrales, departamentos del tesoro y servicios de recaudación tributaria. La herencia colonial en materia de administración pública fue variada, pero insuficiente. Aun así, en diversas épocas los Estados nación prosperaron con mayor o menor similitud, en México con Díaz, en Chile con Portales, en Argentina con Rosas y en Brasil con la Regencia. Pero todavía no lograban vencer los obstáculos de la herencia colonial, cuando ya tenían que encarar las agresiones imperiales del neocolonialismo.

Más adelante, con el colapso de las oligarquías liberales o conservadoras se abrieron nuevas posibilidades para la reorganización del Estado nación. Las masas aparecieron como elemento político importante y decisivo, hecho que explica su ascen-

<sup>20</sup> Al respecto, el autor dice: "Este proceso de acumulación masiva, prolijo, este saqueo profundo de los tres continentes durante siglos y siglos de dominación, han sido ignorados, por extraño que parezca, por los principales pensadores de la ideología del progreso en Occidente" (Abdel-Malek, 1979: 391-399).

dente movilidad dentro de la estructura social, particularmente en los emergentes centros urbanos. En los casos en que se llevan a cabo reformas agrarias importantes los campesinos también se incorporan al contrato social del populismo. Esto presiona a los nuevos gobiernos a crear una infraestructura administrativa muy amplia para dar soporte a sus nuevas clientelas corporativas que demandan todo tipo de reivindicaciones. El fenómeno del populismo fue típico del paso de la sociedad tradicional rural a la sociedad urbana moderna. En la mayoría de los casos correspondió a formas subdesarrolladas o degradadas de organización de las actividades políticas, en donde la incapacidad de una práctica democrática al estilo occidental fue sustituida por un gobierno de liderazgo carismático que asumió la responsabilidad de un proyecto de desarrollo urbano e industrial a nivel nacional que tendió a transformar las estructuras de la sociedad, pero con fuertes signos de dependencia externa. Al tiempo que creció la población crecieron las ciudades, el Estado y la burocracia que lo administraba.

En el caso mexicano, como resultado de la revolución de 1910, las fuerzas triunfantes crearon un sistema político corporativo que subordinó a las oligarquías terratenientes, que al paso de los años se consolidó y que le dio a la nueva clase gobernante una inusual estabilidad, con una prolongada duración en el poder que la mantuvo hasta el año 2000 en la Presidencia de la República. Su nacionalismo frontal contra las empresas extranjeras; su institucionalidad política en la transmisión del poder, sus logros económicos durante casi cuatro décadas (1930-1970) y su sistema de partido dominante llegaron a ser vistos desde el sur latinoamericano como una forma superior de gobierno y de modelo de desarrollo a la que se podía aspirar. Mucho de esto se debió también al régimen de administración estatal centralizada en torno a las decisiones del presidente, así como a la capacidad de una burocracia corporativizada que se fue forjando en el amplio y moderno sector público y paraestatal con el que se intervino fuertemente la economía y se aplicaron políticas sociales que abarcaban amplios sectores populares.

En países del cono sur como Argentina, Chile, o Brasil, o donde no se dieron estas transformaciones, las oligarquías terratenientes influyeron fuertemente en el proyecto nacional de desarrollo industrial sustitutivo, por lo que la continuidad de las estructuras tradicionales se traslaparon más nitidamente con las de la modernización, mostrando así con más descaro su capacidad dictatorial y su faz extranjerizante. Aun tras los movimientos populistas del varguismo en Brasil o del peronismo en Argentina y a pesar de su enfrentamiento con las oligarquías, en última instancia sus líderes pequeñoburgueses siempre tuvieron puestos los ojos en la inversión extranjera y la pre-

<sup>21</sup> Ianni también se refiere a otros casos de populismo: battismo en Uruguay; irigoyenismo y peronismo en Argentina; barguismo y obregonismo en Brasil; velasquismo en Ecuador; odrismo y aprismo en Perú; gaitanismo en Colombia; perez-jimenismo en Venezuela; marinismo en Puerto Rico y callismo y cardenismo en México. Incluye además como gobiernos

sencia directa de capitalistas que impulsaran el desarrollo industrial y la modernización de la región<sup>21</sup> (Ianni, 1973: 15-21).

En la mayoría de las sociedades latinoamericanas los sectores más reaccionarios, tradicionales y conservadores nunca dejaron de ser parte de la realidad sociopolítica. Entre los años sesenta y principios de los noventa fueron célebres las dictaduras neofascistas de Bansaer en Bolivia, Castelo Branco en Brasil (1964), de Pinochet en Chile (1973), de Bordaberry en Uruguay (1974) y de Videla en Argentina (1976). Estas formaciones político-económicas establecieron una especie de continuidad con pasadas tradiciones autoritarias, pero fueron más organizadas y burocratizadas.

La formación y el carácter esencial del Estado neofascista son de corte extranjero, por lo que dependen fuertemente de la metrópolis. Los golpes de Estado, los estados de sitio y los gobiernos autocráticos eran lo más común en la región latinoamericana, y lo normal en estas elites gobernantes era su formación táctica, política e ideológica en centros especializados de educación, cultura y adiestramiento norteamericanos<sup>22</sup>. Algunos regímenes *de facto*, respondieron también con cierta flexibilidad a las necesidades que les exigió el paso de una economía de Estado a otra de mercado neoliberal; el caso más temprano en ese sentido fue Chile, con Pinochet<sup>23</sup>.

En efecto, también el mercado de dinero fija sus reglas y los préstamos destinados a aliviar la pobreza exigen intereses. Quizá las mismas condiciones de supervivencia marcan una lógica "conservadora" en términos de los recursos disponibles: cualquier desvío o apuesta en una inversión que "promete" pone en juego su reproducción.

El veterinario también propone que en lugar de vender el maíz tan barato lo usen para el ganado, con lo cual ignora el hecho de que gracias a la venta los campesinos pueden obtener otros bienes de consumo básicos, o bien circulante. Frente a esa disyuntiva, dos lógicas se confrontan: una que plantea comprar alimento para los animales, usar los escasos recursos monetarios para salvar la inversión, y otra que consiste en la práctica local, cuyo objetivo principal es cubrir las necesidades de consumo humano y usar los recursos sin costos monetarios, o con costos mínimos, como sucede en las comunidades que producen para el autoconsumo.

---

de corte populista a los de Arbenz en Guatemala, Ibáñez en Chile, Paz Estenssoro y Siles Zuazo en Bolivia y Velasco Alvarado en Perú, todos ellos surgidos en el amplio parámetro temporal que va de los años veinte hasta fines de los setenta (Ianni, 1973: 11-22).

<sup>21</sup> Al respecto, James Petras dice: "El régimen neofascista produce su propia síntesis ideológica, importando y combinando la 'modernización' con el 'tradicionalismo' como instrumento para la dominación ideológica, mientras usan las doctrinas de la 'seguridad nacional' y el 'anticomunismo' para legitimar la represión física" (Petras, 1978: 406).

<sup>22</sup> En el neoliberalismo el mercado somete y simplifica la política, incluido desde luego el Estado. Al respecto, Pual A. Samuelson afirmaba: "Si el mercado eficiente es políticamente inestable, entonces los simpatizantes del fascismo concluyen: deshagámonos de la democracia e impongamos a la sociedad el régimen de mercado" (Villareal, 1983: 317).

Esta confrontación de conocimientos, repito, expresa en última instancia la lucha de intereses, visiones y sentidos que se apartan del objetivo que se plantea, sea éste el desarrollo rural o incluso el progreso. En la reflexión de los profesionistas, además de sus conocimientos formales, también se filtran su adhesión o no a las propuestas institucionales de la cuales son portavoces, su propia socialización (posición en la sociedad mexicana u origen socioeconómico), su mundo de vida, sus ambiciones profesionales y su experiencia directa con productores (Arce, 1993: 84). En algunos casos, los trabajadores del desarrollo rural han sido una vía de enlace entre los dos contextos polares de conocimiento: el de los productores y el de las instituciones.

Desde otro punto de vista, desechar el conocimiento y las prácticas locales es negarle al productor su papel protagónico en el desarrollo rural. Más aún, implica una actitud de desprecio hacia el individuo, el grupo y la sociedad de donde es originario.

En el ámbito de los derechos humanos, habría que evaluar hasta dónde el hecho de tomar medidas que modifiquen esos acervos referenciales puede atentar contra la identidad y la dignidad del otro. En todo caso, se trata de observar, respetar y establecer un intercambio de visiones que permita el enriquecimiento mutuo.

## Segunda parte

### 1. Geopolítica y administración pública de posguerra

La modernidad de posguerra catalizó dos formas políticas fundamentales para todo el mundo: los sistemas políticos nacionales basados en el Estado-Nación y su sociedad civil y el sistema político internacional basado en los acuerdos y alianzas interestatales y la Organización de las Naciones

Unidas, ambas formas vinculadas entre sí (Rocha, 2000: 1).

Al alcanzarse la hegemonía militar norteamericana, el Departamento de la Defensa constituye en 1947 el amalgamamiento estratégico definitivo de los sectores empresariales y militares al interior de los Estados Unidos. Al exterior, la Doctrina Truman y el Plan Marshall proyectan al complejo industrial militar norteamericano hacia Europa e inician, con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) la progresiva subordinación de los intereses europeos bajo el toldo empresarial militar norteamericano. La presencia de la Unión Soviética y de los partidos comunistas al interior de los países de Europa occidental obligaron a una lucha por la conciencia que, patrocinada por la

Agencia Central de Inteligencia (CIA), comenzó en 1950 con las reuniones del Congreso por la Libertad y la Cultura (Orozco, 2000: 192-193).

En la región latinoamericana la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y EL Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) impusieron las líneas del desarrollismo. Los procesos modernizadores de los sesenta, junto con las intervenciones de la CIA en programas antiguerrilla, el soporte y asesoría militar para la instauración de regímenes dictatoriales, los proyectos de reforma administrativa tendientes a la reglamentación, desconcentración y la descentralización de los setenta y ochenta, hasta llegar a las reformas del Estado neoliberal de los noventa, en gran medida son fenómenos que han tenido como punto de partida los altos círculos militares, políticos y financieros internacionales, casi siempre con sede en los Estados Unidos.

La labor de la ONU inició en diciembre de 1948 con la finalidad de llevar a cabo acciones de cooperación técnica, apoyo a las actividades regionales, investigación e intercambio de información sobre los problemas de administración pública. Para tal efecto se manejaron programas de becas, fundación de institutos de capacitación en la materia y se llevaron a cabo reuniones internacionales de expertos. La modernización administrativa fue diversa y diferente a la de los países metropolitanos. Los programas de la OPEX, organizados a partir de 1958, proporcionaron servicios a 50 gobiernos con cerca de 200 expertos durante sus siete años de existencia (Guerrero, 2001: 37). Estos expertos recomendaron el paradigma de la administración para el desarrollo, que se veía como sinónimo de progreso, mejoría y riqueza social. Los países subdesarrollados se deberían aplicar en un modelo de administración reglamentaria para regular la fuerte presencia de los capitales extranjeros en materia de economía nacional y derechos sociales de la población autóctona. La configuración y el funcionamiento de ese sistema marcó una fuerte tendencia geopolítica bipolar que operó hasta la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Nunca organización alguna ha desarrollado un proyecto a escala mundial más importante e influyente que el de la ONU en el último medio siglo.

## **2. Cambios geopolíticos en la globalidad**

En la actualidad no es sorpresa decir que ese modelo geopolítico de posguerra entró en crisis y prácticamente en desuso. Con la globalización y la desaparición de la URSS se empieza a hablar de un mundo militar unipolar dominado por los Estados Unidos. Desde

el punto de vista comercial, se reconoce un mundo multinuclear con por lo menos tres grandes regiones de desarrollo: Japón en la cuenca del Pacífico; Alemania en Europa; y Estados Unidos en el continente americano<sup>24</sup>; como destaca Paul Collins el mundo está evolucionando hacia un sistema de bloques regionales<sup>25</sup>, sin desconocer las intensas relaciones con y entre las otras regiones periféricas y entre los países que convierten al mundo en una aldea global (López, 1999: 40-45).

En este nivel de relaciones tienen lugar procesos globales transnacionales que se sitúan por encima del nivel internacional y sobrepasan de lejos el alcance de la función reguladora de los organismos internacionales tradicionales y del Estado-nación, pues la presencia de las empresas transnacionales en la gestión, negociación e intervención de los asuntos internacionales y su relación con los diversos Estados nacionales es cada vez más abierta y directa. Aun en los países metropolitanos esta función se limita al ámbito de los asuntos domésticos.

En la lógica de la globalización, el Estado se ha vuelto casi innecesario para organizar directamente la producción y el mercado, al grado que algunos hablan de su muerte, pero en realidad las cosas son mucho más intrincadas; los oligopolios requieren de los Estados-nación para desarrollar su propia dominación. Ellos no tienen la centralización política, la burocracia administrativa, los aparatos de seguridad y los demás recursos estatales para ejercer el poder político; en todo caso, aseguran que el Estado realice esa tarea a su conveniencia.

Pero siguiendo a Goodnow, la política es una función distinta de la administración y, por lo tanto, también de la función económica del Estado; es una forma de garantizar la gobernabilidad. Por eso en la globalización las multinacionales necesitan del Estado-nación, previamente reformado y adecuado, para completar en el ámbito político su dominación económica (Oliver, 1998: 49). En gran medida, a estos procesos se debe la crisis del sistema internacional, de la ONU, de la OEA, de los sistemas políticos nacionales y de la forma histórica Estado-nación. Esta crisis se expresa como una incapacidad de gobernabilidad de las instituciones internacionales y los Estados nacionales

<sup>24</sup> López Villafañe asegura que "...Estados Unidos no tuvo como objetivo hacer crecer los mercados internos de América Latina, sino la finalidad de fortalecer la competitividad de sus grandes empresas y el de mantener las transferencias de capital por conducto de los circuitos especulativos en decenios anteriores. Lo anterior debido a su déficit presupuestal y comercial durante todo el decenio de los ochenta y principios del de los noventa, hecho que lo convirtió en un competidor por la atracción de fondos provenientes de otras regiones del mundo. En este caso, en lugar de reinvertir sus ganancias en la región, las transfirió hacia la metrópoli" (López, 1998: 22-30).

<sup>25</sup> Paul Collins participó en la II Conferencia del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas realizada en Toluca en 1993 bajo el patrocinio del INAF. En su reportaje titulada "The Post-Adjustment Stated and the New International Economic and Technological Context, Toluca 93", virtió esta afirmación conclusiva.

respecto de los procesos transnacionales por no tener el alcance necesario para llegar y tomar parte en el nivel global del nuevo mundo en formación.

Más que el fin del Estado-nación<sup>26</sup>, impulsor de las grandes economías de escala y de aglomeración al estilo fordista, con la globalización el principio del siglo XXI se caracteriza por las adaptaciones de éste a un mundo digital<sup>27</sup> basado en las economías ingravidas de la velocidad, en donde la propiedad intelectual se convierte en el factor fundamental para posesionarse del *cibermercado*, que opera más allá de las ataduras físicas y geográficas que antes imponía el mercado tradicional regulado por el Estado-nación y sus fronteras. Más que preocuparse por rescatar sus viejos espacios de control político, se ha tenido que reformar para insertarse en la red en calidad de *proveedor-cliente*, funcionando a imagen y semejanza de las empresas y otros actores con los que comparte el gobierno y el mercado. En esta fase, que Rifkin ha llamado la era del acceso, lo que se busca es tener acceso a la *economía de la experiencia*<sup>28</sup>. Asistimos a un mundo cada vez más desmaterializado; un mundo de mercancías virtuales (Rifkin, 2000: 13-27).

Las recomendaciones de la ONU<sup>29</sup> para el *rediseño del Estado*<sup>30</sup> en esta última fase se pueden sintetizar en las siguientes: descentralización política y de recursos hacia los gobiernos locales; descentralización administrativa y delegación de funciones; organización administrativa menos piramidal; organización flexible, innovadora, competitiva y tolerante; apertura y confianza en lugar de desconfianza; medición del desempeño orientada a resultados y administración orientada hacia los ciudadanos, no hacia sí misma (Bresser, 1997: 427-428).

<sup>26</sup> El Estado nación en América Latina en su versión decimonónica tuvo sus mejores momentos cuando las oligarquías terratenientes agroexportadoras lograron imponer desde dentro su proyecto político de unidad nacional, basadas en una estructura social dominada por las oligarquías, en donde los hacendados, finqueros y mineros eran la clase dominante. Durante el siglo XX algunas sociedades latinoamericanas, empezando por México, modificaron esa estructura deponiendo a la clase terrateniente y suplantándola por una burguesía incipiente, que tuvo que aliarse con sectores medios, obreros, campesinos y militares para poder hacer gobierno y modificar la naturaleza del Estado, haciéndolo más corporativo, reformista y de corte nacionalista.

<sup>27</sup> Dedía Nicholas Negroponte, director del Laboratorio de Multimedia del Instituto Tecnológico de Massachusetts que "...al igual que el caballo de Troya, este regalo puede contener consecuencias sorprendentes. A partir de la digitalización, aparecerán contenidos nuevos, nuevos competidores, nuevos modelos económicos y, probablemente una nueva industria integrada por proveedores de información y de entretenimiento" (Negroponte, 1996: 37).

<sup>28</sup> Rifkin señala que: "Hoy en día, la economía del entretenimiento, la economía de la fantasía y el juego de intensas y placenteras experiencias de vida, es una fuerza omnipresente en las vidas de un número cada vez mayor de estadounidenses, cuyos intereses se están desplazando de los productos y servicios industriales a la producción cultural" (Rifkin, 2000: 218).

<sup>29</sup> La ONU reconoció implícitamente sus limitaciones como organismo que pudiera representar e impulsar los intereses desatados por la ola neoliberal y por ello Kofi Annan se lanzó con un programa de reestructuración para poner la organización en la perspectiva de los nuevos retos del siglo XXI (Annan, 1997).

<sup>30</sup> Así llamada por Bernardo Kliksberg (1997).

### 3. Clases hegemónicas y elite burocrática

Las formas de acción tradicionales de las clases dominantes han entrado en desuso, o por lo menos están en ese trance, frente a las exigencias del cibermercado, aunque no por eso se alejan del propósito de acumulación capitalista. Aquí se busca la sujeción de sectores específicos de la clase trabajadora y de consumidores y clientes con capacidad para insertarse en la red. En épocas anteriores estos sectores se moldeaban bajo el contrato social del Estado-nación, mientras que en la globalización se regulan desde invisibles puntos del planeta que prometen la automática y sencilla realización de cualquier capricho individual, al tiempo que se consolidan los controles centralizados del poder económico y político que dan forma al nuevo *gobierno transnacional global* (Sáez, 1997: 64).

La estructura social se va modificando en la medida que las clases hegemónicas del nuevo orden global logran imponer sus intereses al conjunto de la sociedad mundial a partir de sistemas de alianzas con la elite burocrática del Estado. El problema teórico fundamental está constituido entonces por los modos que adoptan las estructuras de dominación, ya que por su conducto se comprende la dinámica de las relaciones de clase y el modo de conexión entre los componentes estructurales internos y externos (Cardoso y Faletto, 1971: 20). Una propuesta como ésta permite una comprensión más acabada de las transformaciones del Estado-nación, sus adaptaciones al nuevo entorno internacional, los cambios en la forma de gobierno y los ajustes de su aparato administrativo, pues aunque el ciclo del expansionismo estatista y del proteccionismo esté superado, las estructuras nacionales y las políticas públicas no pierden vigencia. En cierto modo adquieren una nueva y especial relevancia en la competencia por el comercio y los capitales internacionales y, por lo tanto, en el desarrollo (Toledo, 1999: 45).

El trabajo fino en el rediseño del Estado durante la primera y la segunda olas de reformas ha requerido también de cambios en el pináculo de la elite burocrática. Los políticos y funcionarios tradicionales del Estado *patrimonialista-burocrático*<sup>31</sup>, poco a poco fueron remplazados por los tecnócratas con apoyo y asesoría de los organismos internacionales especializados; en algunos casos, como el de México y Chile, empresa-

<sup>31</sup> Sólo para generalizar lo que ocurre con los aparatos administrativos de los Estados latinoamericanos utilizaremos este término para referirnos a ese modelo administrativo híbrido, producto de la herencia colonial dejado por las monarquías absolutista y el modelo weberiano, nunca desarrollado con todas sus consecuencias en ningún país de la región.

<sup>32</sup> En la composición del gabinete de Vicente Fox en México se muestra un claro desplazamiento de la tecnocracia neoliberal formada al interior del aparato administrativo del Estado durante los años ochenta y noventa del pasado siglo, por una generación de empresarios y gerentes provenientes de la iniciativa privada (Rosique, 2000: 39-40).

rios y gerentes provenientes de las filas de la iniciativa privada están habilitándose como los nuevos gerentes públicos para llevar a cabo la segunda ola de reformas propuestas por el BM<sup>32</sup>.

El estilo gerencial de administración se inicia desde la forma de seleccionar los gabinetes y el tipo de ingeniería que se propone aplicar para convertir el aparato administrativo patrimonialista-burocrático en una organización gerencial. La administración estatal tiende a estandarizarse, no importa la antigüedad, el origen sociocultural o el sistema político que le anteceda; la gerencia pública resulta una condición impostergable ante una sociedad crecientemente involucrada en lo público y en lo global, que demanda profesionalismo, exige cuentas y busca esquemas de participación más democráticos (Cabrero, 1997: 11).

El viejo modelo administrativo de despacho, con sus antecelas y funcionarios jerárquicamente organizados en departamentos especializados deja de ser útil, al menos en las agencias gubernamentales orientadas hacia el exterior; en su lugar se implanta el modelo oficina, con divisiones de cristal, mamparas a media altura, espacios abiertos, equipos de trabajo altamente tecnificados y unidades descentralizadas en las que la innovación, los cambios de entorno y las relaciones horizontales son lo común (Guerrero, 2001: 55-83). En los países subdesarrollados esto está ocurriendo en algunas áreas estratégicas de los ministerios de hacienda, comercio, banca de fomento a las exportaciones, relaciones exteriores, empresas paraestatales de vocación exportadora, etc., y se está tratando de extender hacia el resto de la administración pública, con resultados diversos.

Hoy el Estado benefactor no está de moda ni pasa por sus mejores momentos; el gran aparato administrativo de tipo weberiano fue eficazmente desprestigiado por la ideología neoliberal; apenas la tercera vía anunciada por Anthony Giddens lo vuelve a poner sobre la mesa de la discusión con un rostro de socialdemocracia renovada. Algunos países latinoamericanos, como Brasil, Chile, Venezuela y México<sup>33</sup>, están experimentando salidas con reformas al Estado y a la administración pública, pero todavía no se define con claridad el rumbo que tomarán<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> En el caso de algunos países, entre los que se encuentra México, la situación es complicada, pues al tiempo que se trata de avenir a los compromisos con el GATT, el TLC, la OMC y la OCDE, por otra parte las presiones populares son muy fuertes como para alejarse totalmente del anterior sistema benefactor. Aun con la "reforma fiscal" y la "nueva hacienda" impulsadas por Vicente Fox, la atención a la pobreza, la salud y la educación ocupan un lugar estratégico en la agenda gubernamental.

<sup>33</sup> En palabras de Will Hutton, de *The Observer*: "Anthony Giddens muestra que desarrollar una tercera vía en la política moderna es no sólo una posibilidad, sino una necesidad, y representa la renovación de la socialdemocracia en un mundo

#### 4. La gerencia pública latinoamericana

El globalismo se afirma superestructuralmente a través del *modelo gerencial de la interdependencia global*, paradigma sobre el *modus operandi* de la administración pública nacional orientado a mejorar su aplicabilidad en el ámbito financiero mundial (Guerrero, 2000: 2). En él, los Estados dejan de proteger sus aparatos industriales nacionales, inducen incrementos en la productividad, promueven el comercio regional y mundial, eliminan barreras arancelarias y se autoeliminan de la participación en la economía.

Los países subdesarrollados, más que participar en la globalización, son globalizados por los países metropolitanos globalizadores, incluso en temas sobre los modelos de funcionamiento administrativo. Existe una estrategia mundial que predica la promoción de los valores universales de tipo económico-administrativo que se pretende inculcar en todos los países, aunque sus destinatarios directos son las naciones subdesarrolladas. De entrada, en este proceso desigual es posible percibir un doble movimiento de integración/absorción externa y diferenciación/disgregación interna de los espacios nacionales (Toledo, 1999: 44).

La punta de lanza de la ofensiva globalizadora es la elaboración de un léxico gerencial común para todas las naciones del orbe. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) encabeza una red comercial mundial que agiliza el intercambio mercantil y pone en práctica elementos de coerción y amenaza contra las resistencias nacionales, merced al control de la deuda pública externa que ejercen el BM y el FMI<sup>35</sup>.

En 1980 el BM presentó los resultados de una investigación sobre las administraciones públicas de varios países subdesarrollados, principalmente de África, pero que se convirtió en el ideario aplicado en los siguientes años para América Latina. En ese informe se concluía que las empresas públicas eran un desastre que engendraba un enorme déficit financiero y constituían una enorme carga para el erario. Igualmente era patente la impericia detectada en los funcionarios públicos y que la operación de las empresas estaba sesgada hacia el bienestar social operando sin criterios de rentabilidad.

---

en el que las ideas de la vieja izquierda han quedado obsoletas, mientras que las de la nueva derecha son inadecuadas y contradictorias. Un nuevo programa socialdemócrata está surgiendo: es sólido, de largo alcance y puede reavivar el idealismo político" (Giddens, 2000).

<sup>35</sup> El FMI opina que "...la globalización ofrece posibilidades extraordinarias de progreso en términos de organización, eficacia, productividad, difusión de conocimientos, mejoras de nivel de vida y acercamiento entre los hombres" (Vergara, 1998: 74).

El remedio propuesto por el BM fue drástico:

si los objetivos de bienestar fueran una consideración fundamental, tendría más sentido permitir a las empresas operar bajo el principio de buscar utilidades y entonces destinar luego tales beneficios al logro de metas sociales (Guerrero, 2001: 59-60).

Aunque México es el único miembro latinoamericano de la OCDE, la difusión e influencia ideológica de su paradigma administrativo sobre los gobiernos de la región es muy significativa. Este organismo, al que pertenecen los países más desarrollados del mundo, propone a la clase política, a los empleados públicos, empresarios, sindicatos y estudiosos de la gestión pública una serie de reformas que coadyuvan a la transformación del Estado y la administración pública, entre las que destacan las siguientes: un Estado que cumpla funciones como decisor, actor, estrategia, animador y reformador; resultados o *performances* orientados al ciudadano-cliente; flexibilidad y apoyo para el desarrollo del mercado mundial; control, transparencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia, calidad, evaluación, democracia y legitimación del ejercicio público; limitación del crecimiento futuro del sector público con el argumento de que sus resultados son inferiores a los del sector privado, su operación es deficitaria y genera presiones a la deuda pública; complementariedad e interdependencia entre los sectores público y privado; dirección con misión y visión de futuro; calidad y claridad en la regulación de la información y mayor participación ciudadana.

La innovación administrativa se considera un proceso abierto, inacabado e inacabable, en el que la tarea de innovación y adaptación nunca finalizará como consecuencia lógica de la naturaleza cambiante y dinámica de la sociedad en la que se inserta. Se trata de un modelo posburocrático que se perfila en las sociedades en donde el modelo burocrático se agotó. Ahí las organizaciones públicas experimentan un proceso de fragmentación por la descentralización, emerge un Estado de carácter policéntrico o de red desconcentrado y se reserva para los órganos centrales las tareas de planificación estratégica, coordinación y control, así como las relaciones intergubernamentales con las organizaciones internacionales y supranacionales, como es el caso la Comunidad Europea (OCDE, 1998: 9-46). Se trata de un modelo estándar de gestión pública que se busca aplicar en los gobiernos de todos los países, cuyos elementos generales y más atractivos para los clientes potenciales es la sublimación del espíritu empresarial privado dentro del gobierno; en palabras de la OCDE: "La Administración al servicio del público".

Este modelo de organización gubernamental ha tenido mucha difusión en países como los Estados Unidos, Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda, España, Chile y México. En cada uno de ellos ha tenido diferentes repercusiones; en Nueva Zelanda,

por ejemplo, se organizó una especie de Estado-empresario con éxitos muy sonados durante la década pasada; en España ha tenido repercusiones en la modernización y la descentralización de la administración pública; en Chile dio lugar a transformaciones al interior del aparato gubernamental que penetraron hasta el sector social de la administración.

Pero en América Latina el Estado es visto todavía como una entidad que se encuentra por encima de la sociedad y producto de un contrato social. Esto es resultado de los tres siglos de Colonia y de la *historia de bronce*<sup>26</sup> escrita y difundida por las oligarquías sobre la guerras de independencia, las luchas nacionalistas contra invasiones extranjeras y las revoluciones populares, por lo que esta situación conserva mucho de los poderes locales caciquiles y corporativos vinculados con el Estado-nación. Esto se traduce, por una parte, en estructuras sociales internas segmentadas y desintegradas, y por otra, en estructuras político-administrativas compactas con grandes atribuciones para las burocracias ejecutivas, limitadas prerrogativas parlamentarias y baja participación ciudadana en los asuntos públicos. Por eso las tecnocracias de los últimos tiempos han optado por nuevas y diversas formas de imponer sus decisiones mediante la centralización del poder político. Frente a la descentralidad social interna que se observa en la región, la *centralidad política*<sup>27</sup> permite un engranaje del aparato administrativo del Estado relativamente eficiente con el mundo global (Osorio, 1997: 24-26).

A mediados de los años ochenta Miguel de la Madrid comenzó a aplicar en México una reforma administrativa de corte neoliberal cuyo principal objetivo fue en un principio adelgazar los sectores público y paraestatal, los cuales llegaron a sumar hasta 1 155 organismos (Rogozinski, 1993: 8). Con Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se avanzó moderadamente en la descentralización de los sectores educativo y de salud, mientras la Presidencia centralizaba con enormes recursos federales los programas de atención a la pobreza (Cabrero, 1997: 329-387).

A diferencia de Chile y México, en Brasil la reforma administrativa de tipo gerencial adquiere cierta orientación socialdemócrata a partir de 1995 con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. El Estado brasileño trata de dejar atrás una crisis de gobernabilidad que tiene su base en profundos problemas fiscales, su modo de participación e intervención en la economía y formas rígidas y burocráticas de gestión gubernamental bajo el modelo patrimonialista-burocrático, heredado de las monarquías abso-

<sup>26</sup> Concepto empleado por algunos historiadores para referirse a una forma de interpretación muy difundida por los vencedores en las narraciones épicas de la historia.

<sup>27</sup> Jaime Osorio sostiene que existe una descentralidad social y una centralidad política en la región latinoamericana, vinculadas ambas con lo interno y lo externo del sistema mundial. Este punto de vista ha sido compartido por quien esto escribe en otros trabajos sobre el caso mexicano (Rosique, 1999).

lutas y las dictaduras militares. Los gobiernos anteriores no se propusieron emprender con seriedad una reforma administrativa, sino que complicaron aun más la situación al contratar administradores por medio de corporaciones que son propiedad del Estado, en lugar de consolidar la burocracia profesional. Finalmente, la crisis del modelo burocrático introducido al país en los años treinta durante el gobierno de Getulio Vargas se manifestó con toda su fuerza después de la Constitución de 1988 por la incapacidad de la dictadura militar para superar las prácticas patrimonialistas o clientelares. De hecho, los organismos creados con un enfoque burocrático actuaron aislados y coexistieron con el clientelismo y el corporativismo, lo que explica sus altos costos y su deficiente calidad administrativa.

Las reformas implementadas buscan la implantación del ajuste fiscal y de un servicio público profesional, moderno y eficiente que permita al Estado garantizar la gobernabilidad apoyado en medios financieros y administrativos y preparar la economía para la competencia internacional, más que protegerla de esa competencia. En el modelo socialdemócrata el Estado se resiste a abandonar el área social y pretende intervenir con eficacia cada vez que el mercado no puede estimular la capacidad competitiva de las empresas nacionales o coordinar en forma adecuada la economía. Es cierto que hay barreras que han dificultado la aplicación de este modelo, sobre todo en los niveles medios y bajos de la burocracia gubernamental, pues no todo es delegar, desconcentrar, descentralizar, simplificar, evaluar, privatizar o extinguir. En ocasiones la reforma intra e intergubernamental tiene que hacer ajustes y readecuaciones en el aparato administrativo del Estado; es entonces cuando aparecen los actores subterráneos de la baja burocracia y sus clientelas ocultas para organizar la resistencia, lo que retrasa o detiene indefinidamente la reforma administrativa del Estado. Como afirma Jorge Culebro:

...se trata de espacios de la organización gubernamental dominados por un poder que es técnicamente ilegítimo porque sus orígenes están fuera de la autoridad, carece de conocimientos plenos y por lo tanto está alejado de la ideología del poder público al que sirve (Culebro, 1998: 27).

Son varias las formas de participación política cotidiana de la burocracia que hay que tener en cuenta cuando se pretende reformar el aparato administrativo del Estado. Estas formas pueden ser expresadas en función de "juegos políticos" que que pueden ir desde el "juego de los progresistas" (basarse en la organización para sustituir a los líderes) hasta el "juego de la insurrección" (*ibíd.*: 27-28). Estos juegos que se dan al inte-

<sup>10</sup> Esta metáfora considera a los altos mandos que planean, dirigen, controlan y evalúan, como "el timón" del aparato administrativo, y a la burocracia media y baja que opera e implementa la gestión, como "los remos".

rior de las organizaciones gubernamentales no imposibilitan el manejo al estilo gerencial que aplica el principio de separación entre remos y timón<sup>18</sup>, y su existencia tampoco es un indicador exclusivo de organización burocrática de tipo weberiano; de hecho se trata de prácticas generalizadas que hay que tomar en cuenta para lograr los cambios organizacionales en la dirección deseada.

La gestión pública gerencial de vocación socialdemócrata en Latinoamérica supone un nivel cultural y político en los altos funcionarios que condena el patrimonialismo, elimina el burocratismo, propicia la delegación de autoridad, simplifica, reglamenta y procedimientos y verifica resultados; pero pasar de un modelo burocrático-patrimonialista a uno posburocrático se antoja una tarea muy complicada, ya que para que ese modelo sugerido por la OCDE, el modelo burocrático debiera haber dejado atrás al modelo patrimonialista heredado de la Colonia y haberse desarrollado en un grado importante en los países subdesarrollados, cosa que no ha sucedido. En todo caso, con la incursión del modelo gerencial se empiezan a destacar los efectos de demostración<sup>19</sup> más que los resultados esperados con el rediseño del Estado.

## Reflexiones finales

América Latina ha adquirido una importancia creciente a escala mundial: los países más grandes de la región comenzaron a articular estrategias políticas y económicas de carácter global; los sectores privados han venido desplazando a los agentes gubernamentales en las relaciones económicas; se incrementó la presencia económica europea y japonesa en la región y el propio sistema internacional evolucionó multipolarmente. Sin embargo, el revés lo impone el mercado global que se sobrepuso al Estado-nación, generando así un fenómeno social que asume nuevo rostro: el de la exclusión, la pobreza y la pobreza extrema como el precio de la libertad de mercado para unos cuantos.

En la globalización latinoamericana la tecnocracia gerencial se forma de asesores, técnicos, líderes empresariales y gerentes públicos formados en el extranjero con la finalidad de no desvirtuar los mensajes y contenidos de la ortodoxia neoliberal. Tal como comenta Piquet Carneiro, normalmente en los procesos de modernización y en las reformas decisivas del Estado y los aparatos administrativos "...siempre ha estado presente la acción decisiva de una elite de administradores, economistas y políticos, autoritarios o no; una elite de acuerdo con el tema de modernización del Estado" (Bresser, 1997: 459).

<sup>18</sup> Se trata de desviaciones que ocurren en las sociedades sometidas a procesos externos de modernización antes que en las sociedades desarrolladas (Cardoso y Faletto, 1971: 14-22).

En esta etapa la democracia y la justicia social se miden a través de los indicadores sobre el acceso que tiene el individuo al consumo en el mercado. Aquí lo que se propone es una democracia con gobernabilidad en el que las elecciones se limiten a legitimar a los gobiernos gerenciales. En esta democracia no se concede nada en el orden del trabajo y menos en el de la propiedad y el excedente; la deuda externa y el pago por sus servicios sigue siendo el tributo de las naciones globalizadas. El Estado-nación renovado cumple con la misma función que las dictaduras neofascistas de la etapa anterior. En este nuevo escenario debemos reconocer, como afirma Hugo Sáez:

que la principal transformación que se advierte es que el proceso de sustitución del contrato social en que se basaban las comunidades nacionales hasta la década de los años setenta, conduce a acuerdos económicos cuyo principal propósito es constituir un espacio comercial único en el planeta (Sáez, 1997: 28).

Los países de la región latinoamericana, subsumidos dentro de la región comercial del continente americano, dominados por los capitales de los Estados Unidos, pero abiertos a la interacción con el mercado común europeo, con España a la cabeza, y la cuenca del Pacífico se vuelven a encontrar frente al viejo común denominador de las etapas anteriores: el de las relaciones asimétricas y masivas transferencias de valor.

Los sectores marginados y olvidados por el sistema viven la realidad del subempleo, la desocupación, la carencia de oportunidades de alimentación, vivienda, educación y salud y, de paso, resienten sin entender porqué en sus países se trabaja tanto y se gana tan poco, hecho que envuelve a la región en una dinámica de deterioro moral y violencia social sin precedente, que a la vez se puede convertir en caldo de cultivo del que surgen los puntos invisibles del fundamentalismo globalifóbico. La desmodernización y la regresión social vistas por Alain Touraine son una realidad cuando observamos muchas de las consecuencias que tienen estas transformaciones sociales que se dan en América Latina.

El propósito de alejarse del modelo colonial-patrimonialista e implantar el modelo burocrático en realidad nunca se alcanzó plenamente, y las experiencias que se acercaron a ese modelo fueron altamente corporativas y clientelares. Sobre esa doble herencia sociocultural los organismos internacionales orgánicos al gran capital pretenden imponer en un contexto de resistencias burocrático-administrativas el modelo

<sup>44</sup> En un interesante artículo en el que desarrolla un análisis histórico de las políticas públicas, Miguel González Madrid llega a la conclusión de que: "la política pública en sentido ampliado es producto de una compleja red de intereses y metas que conciernen a una forma específica de constitución de una colectividad, que se hacen regularmente visibles y que se mantienen abiertos a opiniones y objeciones de diversa índole" (González, 1999: 23).

gerencial aplicado en otras latitudes en un contexto donde las políticas públicas<sup>40</sup> son más parte del discurso demagógico de los gobiernos que métodos e instrumentos generalizados de gestión pública. De hecho, la reforma de la gerencia pública en América Latina es un proceso en marcha que seguramente tendrá desarrollos contradictorios, dialécticos y multilineales en los países de la región; su aplicación dogmática no sólo no aportará algo positivo a sus administraciones públicas sino que, pasado el auge del *new public management*, los hoy llamados arqueólogos de la Administración Pública habrán de ser invocados desde el corazón de la disciplina para rescatar de entre los escombros dejados por la ola del neoliberalismo el aparato administrativo del Estado. Con acierto Bernardo Kliksberg<sup>41</sup> advierte que:

El debate ha tendido a plantear la falsa ilusión de que hay un solo tipo de reforma del Estado a nivel mundial, cuando la realidad permite visualizar diversos caminos de rastreo de soluciones entre complicadas alternativas (Kliksberg, 1996: 11).

La era de la globalidad es una realidad; la descomposición de la geopolítica bipolar abrió el camino para que la globalización catalizara la interacción entre lo global y lo local. La década que nos precede muestra claramente dos procesos encontrados: la emancipación de las autonomías locales y la intensa interacción que se da con la globalización. Algo que incomoda a buena parte de la sociedad mundial es la manera en que el capitalismo se favorece y fortalece con la globalización; la implantación de políticas neoliberales a nivel mundial impone una tendencia dominante que desvirtúa el proceso cultural de la globalización al convertirlo en un vulgar globalismo económico.

Es claro que los nuevos actores mundiales son las transnacionales que operan en red bajo formas mucho más proteicas que están logrando encarnar en instituciones transnacionales que superan en poder e influencia el viejo orden internacional, al cual la ONU todavía aspira representar. El nuevo orden unipolar encabezado militarmente por Estados Unidos y compartido económicamente por un puñado de países altamente desarrollados, entre los que destacan Japón en Asia y Alemania en Europa, forman un bloque de países globalizadores que imponen un modelo particular de desarrollo al resto de los países globalizados del mundo.

América Latina es una de esas regiones que por sus antecedentes coloniales y su condición de subdesarrollo llega a la era de la globalidad con desventajas obvias para hacer frente con vigor a este mundo competitivo dominado por el globalismo. Una alter-

<sup>40</sup> Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas de Modernización del Estado (PNUD-CLAD).

nativa importante es la integración económica regional que parta de las similitudes de origen sociocultural compartidas por sus pueblos para hacer un frente común que permita compensar las desventajas del actual aislamiento y bilateralismo practicado en las negociaciones con los Estados Unidos. En ese sentido, por ejemplo, la España democrática que busca dar el gran salto al desarrollo tomada de la mano de la Unión Europea tiene un camino y un compromiso histórico con la región.

Es necesario reconsiderar las deudas que se tienen con las instituciones aún latentes del viejo régimen del Estado-nación y a la vez, sin cerrarse de lleno a la globalización, emprender creativamente la reforma social y del Estado que tanto requieren los países latinoamericanos para dejar atrás el subdesarrollo y aterrizar un modelo administrativo que corresponda al estadio de desarrollo en que se encuentran las administraciones públicas nacionales. La simple superposición del paradigma gerencial que ofrece el mundo desarrollado no es suficiente, pues el grueso de la administración pública latinoamericana se mantiene anquilosada y sometida al *tortuguismo*, la ineficiencia, la corrupción y la baja productividad.

El espectro del centralismo sigue presente y las tentaciones autoritarias están a la vuelta de la esquina; mientras Estado y sociedad civil no terminen de estrechar sus relaciones, la posibilidad de mayores fracasos está a la vista. La reforma del Estado, el gobierno y los aparatos administrativos son una prioridad, pero eso no es sólo tarea de la burocracia, de la clase política o de los especialistas, sino de la sociedad en su conjunto, ya que la administración estatal es un asunto de interés público.

La estrategia para los países latinoamericanos es construir un nuevo Estado global-local, ágil, eficiente, transparente, descentralizado y permeado por una sociedad civil cada vez más politizada, participativa e interactiva con sus instituciones con la finalidad de limitar los abusos y excesos del capitalismo y las oligarquías tecnoburocráticas incrustadas en los aparatos administrativos del Estado. Como afirma Jaime Osorio:

Vivimos uno de esos momentos particulares en donde muchas cosas se derrumban... , y en donde se abren las puertas para la puesta en marcha de nuevos procesos. ¿Qué de lo que se derrumba debe ser lanzado a la basura y qué puede ser rescatado para las nuevas construcciones? Es difícil distinguir caminos claros en medio de la crisis de los proyectos societales modernos (capitalismo y socialismo) y de la frustración que provoca el incumplimiento de las "falsas promesas" del neoliberalismo en materia económica y política (Osorio, 1995: 209-210).

Más allá de la ley anticomunista y de la violencia contrarrevolucionaria de los ochenta, en el globalismo la clase obrera ha perdido su centralidad, el socialismo su

identidad, los nacionalistas su seguridad y los populistas su retórica. Entonces la pregunta es: ¿qué se puede hacer? La experiencia histórica nos inclina a afirmar que sólo la movilización de los amplios sectores sociales latinoamericanos y su regionalización a nivel subcontinental puede dar una respuesta alagüeña para estos países. El viejo sueño bolivariano de la integración puede ser una vía, pero no bajo la tutela de las oligarquías, ni tomados de la mano de la pequeña burguesía y mucho menos de las dictaduras que instauraron los regímenes neofascistas, sino de la moderna democracia construida a base de intensas luchas protagonizadas por los amplios sectores progresistas que hoy en día se emancipan frente al salvajismo del globalismo neoliberal.

Se debe construir una cuarta vía propia de los pueblos latinoamericanos con una democracia de rostro humanista que mire a los hombres de todo el subcontinente por igual. Un Estado-nación que sea capaz de contener los embates de los oligopolios y que garantice oportunidades económicas para todos, con regímenes constitucionales de derecho que permitan erradicar el autoritarismo y las democracias simuladas; que ponga fin a los desequilibrantes caudillismos, liderazgos carismáticos y presidencialismos mesiánicos con formas de gobierno incluyente, democrático y plural, pero también que combata frontalmente la pobreza, el analfabetismo, la insalubridad y el deterioro ecológico.

Para ello se requiere un aparato administrativo que se convierta en la palanca del desarrollo social organizada por y desde el Estado. Una administración pública moderna, simple, económica y competitiva, con gobiernos locales descentralizados, autónomos, eficientes, capaces de promover el desarrollo local y asumir sus nuevos roles frente a la globalización, así como de asociarse y coordinarse con todos los actores sociales y políticos de sus regiones para construir colectivamente políticas públicas con proyectos productivos y sustentables encaminados al progreso social global. Un proceso de globalización no subordinado al capital, humanista, que ponga las economías al servicio de la mayoría, con sistemas políticos democráticos e incluyentes, medios de comunicación libres y abiertos a la participación plural, una cultura universalista y una ciudadanía con plenos derechos frente al Estado. En suma, un Estado-nación respetuoso de la pluralidad mundial, pero también de la diversidad étnica, religiosa, política, ideológica y sexual que se sustente en la gran comunidad cultural Indo-Afro-Hispanoamericana<sup>42</sup> que conformamos desde hace más de quinientos años.

<sup>42</sup> Concepto empleado por Carlos Fuentes (1997: 10).

## Bibliografía

- Annan A, Kofi (1997), *Renovación de la Naciones Unidas: un programa de reforma*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, en <http://www.un.org/spanish/docs/cover.htm>
- Anuar Abdel-Malek (1979), "Plusvalía histórica", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, año XLI, vol. XLI, núm. 2, abril-junio, pp. 391-399.
- Barzelay, Michael y Armajani, Babak J. (1999), "Atravesando la burocracia", en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bresser, Luis Carlos (1997), "La reforma gerencial en la administración pública brasileña", en revista *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. VI, núm. 2, segundo semestre, pp. 235-485.
- Bozeman, Barry (1998), *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1997a), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- (1997b), "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en revista *Gestión y política pública*, México, CIDE, vol. VI, núm. 2, segundo semestre, pp. 329-387.
- Cardoso, Fernando Enrique y Enzo Faletto (1971), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Culebro Moreno, Jorge (1998), *Cambio organizacional: transformación y diseño estructural*, México, CIDE.
- Fuentes, Carlos (1997), *Valiente mundo nuevo. Épica, utopía y mito en la novela hispanoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Giddens, Anthony (1998), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus.
- González Madrid, Miguel, (1998), "¿A qué llamamos políticas públicas?", en revista Iztapalapa 46. *Políticas públicas para el siglo XXI*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, pp. 9-34.
- Guerrero Orozco, Omar (1980), *La administración pública del Estado capitalista*, México, inap.
- (1985), *Introducción a la administración pública*, México, Arla.
- (1989), *El Estado y la administración pública en México*, México, inap.
- (1999), "El 'management' de la interdependencia global", en *Revista del IAPUG*, México, Universidad Autónoma de Guanajuato, año 0, núm. 2, pp. 15-37.

- (2001), *Gerencia Pública en la globalización* (documento de trabajo en seminario doctoral), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Ianni, Octavio (1973), *La formación del Estado populista en América Latina*, México, Era, Serie Popular.
- (1996), *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI.
- Kliksberg, Bernardo [comp.] (1996), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP, Fondo de Cultura Económica.
- López Villafañe, Víctor (1997), *Globalización y regionalización desigual*, México, Siglo XXI.
- McLuhan, Marshall and Bruce R. Powers (1991), *La aldea global. Transformaciones en la vida y los medios de comunicación mundiales en el siglo xx México*, Gedisa.
- Negroponte, Nicholas (1996), *Ser digital*, México, Atlántida, Océano.
- Nelken-Terner, Antoinette (1998) "Globalización o mundialización. ¿Indiscutibles? ¿Incuestionables?", en revista *Política y Cultura*. Escenarios de la globalización, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, núm. 10, pp. 61-70.
- OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1996), *La transformación de la gestión pública*. Las reformas en los países de la ocde, Madrid, Ministerios de Administraciones Públicas.
- Oliver Costilla, Lucio F. (1997), "El Estado latinoamericano ante la mundialización del capital", en revista *Estudios Latinoamericanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, nueva época, año V, núm. 9, enero-junio.
- Olvera Banda, Alejandra (1997), "La globalización acentúa la desigualdad social", en periódico *El Financiero*, México, 3 de abril, p. 12.
- Orozco, José Luis (1999), "Globalización", en *Breviario político de la globalización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 191-204
- Osborne, David y Gaebler (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Massachusetts, Addison-Wesley, Reading.
- Osorio, Jaime (1995), *Las dos caras de espejo. Ruptura y continuidad en la sociología latinoamericana*, México, Triana.
- (1997), *Despolitización de la ciudadanía y gobernabilidad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Pardo, María del Carmen (1995), *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México.
- Petras, James (1979), "Neofascismo: muerte y resurgimiento de la posición política", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Universidad Nacional Autónoma de

- México, Instituto de Investigaciones Sociales, año XLI, vol. XLI, núm. 2, abril-junio.
- Pouillon, Jean et al. (1967), *Problemas del estructuralismo*, México, Siglo XXI.
- Rocha Valencia, Alberto (1999), "Gobierno y gobernabilidad global", en revista *Espiral. Estudios en globalidad y sociedad*, México, Universidad de Guadalajara.
- Rogozinski, Jacques (1993), *La privatización de las empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rosique Cañas, José Antonio (1999a), *Centralismo y desconcentración en el desarrollo urbano de México: retrospectiva y prospectiva al siglo XXI*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- (1999b), "El desarrollo nacional en el laberinto del centralismo mexicano", en revista *Iztapalapa 46. Políticas públicas para el siglo XXI*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztaapalapa, pp. 93-110.
- (2000), "Fox y su gabinete gerencial", en revista *Argumentos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, núm. 37, diciembre, pp. 31-53.
- Sáez, Hugo Enrique (1997), *Las comunidades artificiales en la aldea global*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- Sánchez, González, José Juan (1997), *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Iapem- Plaza y Valdez.
- Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (1997), *Clásico de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Toledo Patiño, Alejandro (1997), "Globalización, Estado-nación y espacios sociales", en revista *Iztapalapa 46. Políticas públicas para el siglo XXI*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztaapalapa.
- Vergara Estévez, Jorge (1998), "Los nuevos caminos en la integración de América Latina", en revista *Estudios Latinoamericanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, nueva época, año V, núm. 9, enero-junio, pp. 69-94.
- Villarreal, René (1983), *La contrarrevolución monetaria. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Océano.