

00483



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO.

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
MTRO. JOSE JUAN SANCHEZ GONZALEZ

DIRECTOR DE TESIS: DR. OMAR GUERRERO O.

1997



TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **DEDICATORIAS**

**A la memoria de mi padre: ejemplo de tenacidad que compartió conmigo esta meta. Como un recuerdo vivo de su presencia.**

**A mi madre: fuente de luz y esperanza infinita.**

**A Vicky: esposa amorosa y compañera de este sueño, desde aquellos días.**

**A José Juan y Claudia Virginia: por ser guías de mi existencia y ángeles de mi vida.**

**A mis hermanos y sobrinos: con quienes he compartido mis aspiraciones.**

**Al Dr. Omar Guerrero: maestro ilustre, forjador de profesionistas e impulsor de generaciones en la ciencia de la Administración Pública.**

**A Bruno: por la huella que dejó en nuestros corazones.**

**A mi sueño.**

## **AGRADECIMIENTOS**

**A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, por la oportunidad para la realización de este Doctorado en Administración Pública.**

**Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por la beca obtenida para la formación de mis estudios y la elaboración de la tesis.**

**A los miembros del sínodo: Dr. Pedro Zorrilla Martínez, Dr. Omar Guerrero; Dr. Gildardo Campero Cárdenas; Dr. Edgar Ortiz; Dr. Víctor Martínez Chavez; Dr. Ricardo Campos y Dra. Ma. Eugenia Correa, por los comentarios y observaciones pertinentes que contribuyeron a mejorar los alcances de esta investigación.**

**Con gratitud al Dr. Omar Guerrero por la dirección en la investigación de esta tesis, la cual es producto de sus seminarios y sus sugerencias en torno al nuevo rol de la administración pública.**

**Un agradecimiento especial al Dr. Campero Cárdenas por las recomendaciones en materia de reforma administrativa y nuevos paradigmas de la administración pública contemporánea.**

**Al Lic. Gerardo Huerta Mendoza, un agradecimiento muy profundo por su aliento y apoyo en mis estudios, los cuales no hubiera concluido sin su comprensión. Gracias por confiar en mí.**

**Al Mtro. Roberto Moreno, por su valioso apoyo académico, docente y profesional para que esta tesis tuviera los alcances esperados.**

**A la Lic. Ruth Moreno por su decidida colaboración en mis clases de posgrado.**

**A mis alumnos y colegas de profesión que me han impulsado a continuar mis estudios con fortaleza y humildad al mismo tiempo.**

## RESUMEN

La década de los ochenta trajo para el mundo una oleada de nuevas tendencias que definitivamente cuestionaron -en ocasiones con criterios más ideológicos que académicos- un debate en torno al rol del Estado. Polémica que se difundió ampliamente con la llegada al poder de los gobiernos neoconservadores de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en los Estados Unidos. En América Latina, ya en los setenta el ascenso por la vía del golpe de Estado de Pinochet en Chile, había comenzado a difundir las ideas que posteriormente fueron conocidas bajo el paradigma neoliberal.

Aunado al rápido proceso de la Tercera Revolución Tecnológica, la caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y del bloque soviético, la desaparición de partidos únicos de Estado, y por ende, el avance de la democracia en países de Europa del Este; las ideas neoliberales comenzaron a popularizarse y germinaron como la única alternativa para superar una de las más profundas crisis económicas del mundo moderno.

El paradigma keynesiano, fue atacado frontalmente y conducido como el único causante de la crisis económica, política y social. No sólo fue satanizado, sino que se le culpó de forma aislada e independiente de la crisis fiscal del Estado. No se entendió, que el Estado de Bienestar, no fue un causante de la crisis, sino que fue producto de la misma. Como tal, el Estado Benefactor fue una etapa del mundo moderno, donde se humanizó, dignificó, proporcionó mayor bienestar, estabilidad política y social, y si se quiere, vino a cumplir la función de *mano invisible* dentro del salvaje capitalismo contemporáneo, para buscar una mayor justicia social.

Este profundo debate ha propiciado la idea de la *reforma del Estado*. Primero, surgió de la transición franquista a la democracia en España y en segundo lugar, en las dictaduras latinoamericanas como las de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay -por citar las más importantes- que acabaron los regimenes de facto y en forma gradual comenzaron a consolidar su democracia. Por último, los países ex socialistas como Polonia, Hungría, la ex-Unión Soviética, Bulgaria, Yugoslavia y los nuevos países independientes, comenzaron a elaborar sus políticas como reforma de Estado.

Detrás del concepto mismo, se oculta una gran evidencia: no existe una sola reforma del Estado. El diseño de las políticas económicas de estos países fueron dictadas, tarde o temprano, por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, y los grandes bloques económicos del mundo. Así que un enfoque de la reforma del Estado está deliberadamente asociado al neoliberalismo. Se cuestiona directamente al Estado, sin contar con una teoría del Estado. Se parte de la idea de un mercado de competencia perfecta, que no ha existido en la

## La Administración Pública en la Reforma del Estado

realidad. Se sataniza los defectos y debilidades del Estado, sin considerar sus fortalezas y aportaciones a la vida de la humanidad.

En una primera etapa de la reforma del Estado con Miguel de la Madrid, el país inició su largo y doloroso proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar y el surgimiento paulatino del Estado Neoliberal. El fin del populismo y de la expansiva intervención estatal; la privatización de las empresas públicas; la eliminación sistemática de los subsidios; la hiperinflación; el descenso en el crecimiento del PIB; la reducción del gasto público y el comienzo de la apertura comercial con el ingreso de México al GATT, son las señales más representativas de este viraje histórico del rol estatal. La reforma del Estado impulsada por de la Madrid, sentó los cimientos para un proceso más definitivo con su sucesor.

En la segunda etapa, la reforma del Estado impulsada por el régimen de Carlos Salinas de Gortari, representó un gran viraje en la idea del Estado. Todo fue reformado, la economía, la política -aunque en forma gradualista- lo social, lo administrativo, lo ideológico, lo internacional y por tanto, la materia constitucional. Bajo el ropaje de la globalización y la inserción de México en el mundo, la reforma del Estado como modernización condujo al país a una profunda liberalización comercial, una devastadora privatización de empresas públicas y una abierta desregulación estatal. Las inversiones proliferaron, cuando el país logró llegar a un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como otros acuerdos en Europa, Asia-Pacífico y algunas economías de América Latina.

No obstante, la reforma del Estado dejó fuera de la agenda de gobierno, un gran déficit en torno a la deseada reforma de la administración pública. Un programa de simplificación administrativa, una decidida privatización de empresas públicas, la supresión de órganos gubernamentales y la eliminación de puestos en el sector público, no pueden considerarse dentro del rango de reforma administrativa. Por tanto, la tesis central de esta investigación gira en torno al planteamiento, *de que no es posible una reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa*. Es decir, si no es reformado de la manera de administrar los bienes de la nación y el gobierno, la reforma del Estado se encuentra inconclusa.

A partir de esta idea, la cuestión fundamental que debería incluirse como asunto esencial de la agenda de la Reforma del Estado, es establecer y proponer el tipo de administración pública que se requiere para afrontar los retos que imponen la globalización mundial, la interdependencia global, la liberalización y apertura comercial, la revolución tecnológica y la transición democrática dentro del contexto de la Reforma del Estado. No es posible, arribar al siglo XXI con una administración pública tradicional que se encuentra desacreditada, calificada de corrupta, ineficiente y en mayor medida, con un alto grado de insensibilidad social. Es urgente replantear una verdadera reforma administrativa como instrumento esencial dentro de la Reforma del Estado, que permita revolucionar la

función pública, acorde al acelerado proceso de cambio que sufre la humanidad y a las crecientes demandas de la sociedad.

La tesis fue dividida en dos partes. En la primera parte de esta investigación, *Reforma del Estado: del bienestarismo al neoliberalismo* el propósito esencial es revisar el debate en torno a los paradigmas, para avanzar en el análisis del fenómeno de la Reforma del Estado en el mundo, y estar en posibilidad de situarnos en el caso mexicano.

En el primer capítulo, *La idea de Estado y la definición de Estado de Bienestar*, se fundamenta la definición del Estado, la Administración Pública, y el Gobierno; así como el debate en torno al rol estatal y particularmente, el relativo al desmantelamiento o reestructuración del Estado de Bienestar, con el propósito de determinar la ruptura o vigencia del paradigma keynesiano en el actual contexto de globalización e interdependencia mundial.

El segundo capítulo *El Estado Neoliberal y la Reforma del Estado*, se expone la noción del Estado Neoliberal, así como las principales políticas implementadas por este nuevo paradigma para disertar sobre el rumbo de la Reforma del Estado. Ello permite identificar y cuestionar los alcances de este proceso como parte de una estrategia para introducir la privatización, la desregulación y el redimensionamiento administrativo, como instrumentos de retracción estatal.

El tercer capítulo, *Concepto de reforma del Estado* revisa el concepto central de la investigación -Reforma del Estado- y diferenciarlo de la reforma administrativa, así como describir las diferentes posiciones expuestas, los propósitos que se buscan, los enfoques más representativos y la polémica en torno a la Reforma del Estado: contrastando con la corriente que expone la transición democrática como alternativa para no sólo Reformar al Estado, sino democratizarlo.

En el cuarto capítulo, *La reforma del Estado en los países ex socialistas, socialistas de mercado y latinoamericanos*, se describe las reformas emprendidas en países ex-socialistas como Polonia, Hungría, ex-URSS y el proceso de unificación alemana, para conocer los efectos producidos por las reformas neoliberales implementadas. Los países socialistas de mercado: China, Angola, Vietnam y Cuba, son considerados una vía específica para combinar planificación centralizada y libre mercado. En el caso de los países latinoamericanos, se revisan las experiencias de Argentina, Chile y Brasil, que son casos similares en algunos aspectos al mexicano y que nos permiten conocer el grado de transformaciones realizadas bajo la noción de Reforma del Estado. Finalmente, se realiza un breve análisis comparativo entre las diversas vías, para conocer los resultados obtenidos y las consideraciones que ha significado para la Reforma del Estado.

En la segunda parte de la investigación, *La reforma del Estado en México 1982-1994 y la vigencia de la reforma administrativa como condición indispensable para su viabilidad histórica y democrática*, que consta de cuatro capítulos, tienen como fin describir los antecedentes de las reformas administrativas llevadas en nuestro país, así como las reformas administrativas de los gobiernos populistas (Luis Echeverría y José López Portillo) y después, la reforma del Estado en los regímenes neoliberales (Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari) y la propuesta para reformar la administración pública.

El quinto capítulo, *La reforma del Estado con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)*, estudia el gobierno de Miguel de la Madrid, en sus diversas reformas: económica, política, social y administrativa, para concluir con un breve balance de la Reforma del Estado, preámbulo del neoliberalismo exacerbado del régimen posterior.

El sexto capítulo, *La reforma del Estado con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)*, analiza su régimen a través de sus principales elementos: las reformas económica, política, social, administrativa, ideológica, internacional y constitucional, para presentar un balance final y los asuntos pendientes que no fueron incluidos en la agenda de la Reforma del Estado.

El séptimo capítulo, *La reforma del Estado inconclusa: la vigencia de la reforma administrativa*, pretende revisar algunos conceptos básicos como: cambio, reforma y revolución administrativa; las tipologías existentes de la reforma administrativa: macro y microreformas; reformas eficientes y eficaces; reformas autocráticas y democráticas, entre otras; así como las reformas administrativas más importantes en el ámbito gubernamental, las de Luis Echeverría (1970-1976) y la de José López Portillo (1977-1982). Para concluir con una propuesta de revolución administrativa basada en una carrera administrativa, la democracia administrativa y la impostergable reforma administrativa, como parte de una auténtica reforma del Estado. Esta es nuestra propuesta, ya que sin reforma administrativa no es posible una reforma del Estado.

En el último capítulo, *El nuevo rol de la Administración Pública en el contexto de la Reforma del Estado*, mediante un análisis comparativo de países -Suecia, Japón y Estados Unidos- se revisa los cambios administrativos realizados en estas naciones, para situarlos en el caso mexicano. A partir de este contexto, se pretende identificar el papel preponderante a la administración pública frente a los nuevos retos de la complejidad, diversidad, globalización y avance tecnológico mundial. El nuevo perfil de la administración pública debe ser: moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada y simplificada, abierta, "necesaria" y con un Servicio Civil de Carrera. Asimismo, como parte final de esta investigación, se propone una agenda mínima de políticas para llevar a cabo una profunda reforma administrativa dentro de la Reforma del Estado.



## SUMMARY

The decade of the eighty brought for the world a new trends wave that definitely questioned -in occasions with criteria more ideological than academic- a discussion in wheel to the role of the State. Polemics that was spread widely with the come to power of the governments neoconservator of Margaret Tacher in Great Britain and of Ronald Reagan in the United States. In Latin America, already in the seventy the ascent by the route of the coup d'état of Pinochet in Chile, had begun to spread the ideas that thereafter they were known under the neoliberal paradigm.

At the same time to the rapid process of the Third Technological Revolution, the fall of the wall of Berlin, the breakup of the Soviet Union and of the Soviet block, the parties disappearance only of State, and therefore, the advance of the democracy in Europe countries of the This; the neoliberal ideas began to be popularized and germinateed as the only one alternative to surpass one of the deepest economic crisis of the modern world.

The keynesian paradigm, it was attacked and led as the only one causative of the economic crisis, political and social. Not only it was satanished, but the was blamed, in a way isolated and independent of the fiscal crisis of the State. It was not understood, that the Welfare State, it was not an originator of the crisis, but it was product of the same. As such, the Benefactor State was a stage of the modern world, where is l humanized, l dignified, provided greater welfare, political and social stability, and if is wanted, wine to fulfil the invisible hand function within wild contemporary capitalism, to seek a greater social justice.

This deep discussion has sponsored the idea of the reform of the State. First, temmed from the franquista transition to the democracy in Spain and in second place, in the Latin American dictatorships as those of Argentina, Chile, Brazil, Uruguay and Paraguay -by citing the most important- than finished the militar rates and in gradual form began to consolidate its democracy. Finally, the socialistic ex countries as Poland, Hungary, the ex - Soviet Union, Bulgaria, Yugoslavia and the new independent countries, began to elaborate their/its political as State reform.

Behind of the same concept, is hidden a great evidence: it does not exist an alone reform of the State. The design of the economic policies of these countries were dictated, sooner or later, by the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, and the large economic blocks of the world. As soon as an approach of the reform of the State this deliberately associated with neoliberalism. It is questioned directly to the State, without counting on a theory of the State. It is part of the idea of a perfect competition market, that it has not existed in the reality. It is satanished the defects and weaknesses of the State, regardless of its strengths and contributions to the life of the humanity.

In a first stage of the reform of the State with Miguel de la Madrid, the country began its long and grievous dismantlement process of the Welfare State and the gradual emergence of the State Neoliberal. The end of the populism and of the expansive state intervention; the privatization of the public companies; the systematical elimination of the subsidies; the hyperinflation; the decrease in the growth of the GDP; the reduction of the government expenditure and the beginning of the commercial opening with the revenue of Mexico to the GATT, they are the most representative signs of this historical change of the state role. The reform of the State impelled by of the Madrid, set the foundations for a most definitive process with his succeeding.

In the second stage, the reform of the State impelled by the regime of Carlos Saline of Gortari, represented a great change in the idea of the State. All was reformed, the economy, the policy -though in a gradualist for - what is social, what is administrative, what is ideological, what is international and by so much, the constitutional matter. Under the apparel of the globalization and the insert of Mexico in the world, the reform of the State as modernization drove to the country to a deep commercial liberalization, a devastating public companies privatization and an opened state deregulation. The investments proliferated, when the country achieved to arrive to a Free Trade Treaty with United States and Canada, as well as other agreements in Europe, Asia-Pacifico and some Latin America economies.

Nevertheless, the reform of the State let outside of the agenda of government, a great deficit in connection with the wished reform of the public administration. An administrative simplification program, a decisive public companies privatization, the governmental organs suppression and the elimination of posts in the public sector, they can not be considered within administrative reform range. For so much, the central thesis of this investigation turns in wheel to the position, of the fact that it is not possible a reform of the State without a deep administrative reform. That is to say, if it is not reformed the way of administering the goods of the nation and the government, the reform of the State is found inconclusive.

As of this idea, the fundamental issue that would have to be included as essential matter of the agenda of the Reform of the State, it is to establish and to propose the type of public administration that is required to face the challenges that impose the world globalization, the global interdependence, the liberalization and commercial opening, the technological revolution and the democratic transition within context of the Reform of the State. It is not possible, to arrive at century XXI with a traditional public administration that is found discredited, qualified of corruptive, inefficient and in greater measured, with a high degree of social insensibility. It is urgent to re-plan a real administrative reform as essential instrument within the Reform of the State, that permit to revolutionize the public function, agreed to the accelerated change process that suffers the humanity and to growing demands from the society.

The thesis was split into two parts. In the first part of this investigation, Reform of the State: of the from the Welfare State to the Neoliberal State the essential purpose is to revise the discussion in connection with the paradigms, to advance in the analysis of the phenomenon of the Reform of the State in the world, and be in possibility of locating us in the Mexican case.

In the first I capitulate, The State idea and the definition of Welfare State, is based the definition of the State, the Public Administration, and the Government; as well as the discussion in wheel to the state role and particularly, the relative to the dismantlement or restructuring of the Welfare State, in order to determine the break or force of the keynesian paradigm in the current context of globalization and world interdependence.

The second chapter The Neoliberal State and the Reform of the State, is exposed the notion of the Neoliberal State, as well as the principal political implemented by this new paradigm to discourse on the course of the Reform of the State. This permits to identify and to question the scopes of this process as part of a strategy to introduce the privatization, the deregulation and the administrative reduction, as state retraction instruments.

The third chapter, reform Concept of the State revises the central concept of the investigation - Reform of the State -and to differentiate it of the administrative reform, as well as to describe the different exposed positions, the purposes that are sought, the most representative approaches and the polemics in connection with the Reform of the State; contrasting with the current that exposes the democratic transition as alternative so as not to only to Reform to the State, but to democratize it.

In the fourth chapter, The reform of the State in the socialistic ex countries, socialistic of market and Latin American, is described the reforms undertaken in ex countries - socialistic as Poland, Hungary, ex-USSR and the German unification process, to know the effects produced by the reforms neoliberals implemented. The socialistic market countries: China, Angola, Vietnam and Cuba, they are considered a specific route to combine centralized planning and free market. In the case of the Latin American countries, are revised the experiences of Argentina, Chile and Brazil, that they are similar cases in some aspects to the Mexican and that permit us to know the degree of transformations accomplished under the Reform notion of the State. Finally, it is accomplished a short comparative analysis among the various process, to know the obtained results and the considerations that it has meant for the Reform of the State.

In the second part of the investigation, The reform of the State in Mexico 1982 - 1994 and the force of the administrative reform as indispensable condition for its historical and democratic viability, that consists of four chapters, have as end to

describe the precedents of the administrative reforms carried in our country, as well as the administrative reforms of the populist governments (Luis Echeverría and José López Portillo) and after, the reform of the State in the neoliberals rates (Miguel of the Madrid and Carlos Salinas of Gortari) and the proposal to reform the public administration.

The fifth chapter, The reform of the State with Miguel of the Madrid (1982-1988), studies the government of Miguel of the Madrid, in their/its various reforms: economic, political, social and administrative, to conclude with a shortbalance of the Reform of the State, preamble of the neoliberalism exasperated of the subsequent regime.

The sixth I chapter, The reform of the State with Carlos Salinas of Gortari (1988-1994), analyzes his regime through its principal elements: the economic reforms, political, social, administrative, ideological, international and constitutional, to present a final balance and the pending matters that they were not included in the agenda of the Reform of the State.

The seventh chapter, The reform of the inconclusive State: the force of the administrative reform, intends to revise some basic concepts as: change, reform and administrative revolution; the tipologías existing of the administrative reform: macro and microreforms; efficient and effective reforms; autocratic and democratic reforms, among other; as well as the administrative reforms more important in the governmental area, those of Luis Echeverría (1970-1976) and that of José López Portillo (1977-1982). To conclude with an administrative revolution proposal based on an administrative career, the administrative democracy and the inevitable administrative reform, as part of an authenticates reform of the State. This is our proposal, since without administrative reform it is not possible a reform of the State.

In the last chapter, The new role of the Public Administration in the context of the Reform of the State, through a comparative countries analysis - Sweden, Japan and United States - is revised the administrative changes accomplished in these nations, to locate them in the Mexican case. As of this context, is intended to identify the preponderant paper to the public administration as compared to the new challenges of the complexity, diversity, globalization and world technological advance. The new profile of the public administration must be: modern, democratic, decentralized, honest, efficient, autregulated and simplified, opened, "necessary" and with a Civil Service Career. Also, as final part of this investigation, is proposed a minimal policies agenda to carry out a deep administrative reform within the Reform of the State.

**ÍNDICE GENERAL**

<b>Dedicatorias</b>	
<b>Agradecimientos</b>	
<b>Índice general</b>	<b>I</b>
<b>Introducción</b>	<b>VI</b>
<b>PRIMERA PARTE; REFORMA DE ESTADO: DEL BIENESTARISMO AL NEOLIBERALISMO</b>	
<b>CAPITULO I LA IDEA DE ESTADO Y LA DEFINICIÓN DE ESTADO DE BIENESTAR</b>	<b>1</b>
1.1 En torno a la idea de Estado	1
1.1.1 Teorías en torno al Estado	3
1.1.2 El gobierno	11
1.1.3 Administración Pública	13
1.1.4 Delimitación de lo público y lo privado	16
1.1.5 El concepto de intervencionismo estatal	18
1.2 Conceptualización del Estado de Bienestar	20
1.3 El Estado de Bienestar: un campo privilegiado de las políticas públicas	29
1.3.1 El análisis del crecimiento de las políticas públicas	30
1.3.1.1 El crecimiento del Estado de Bienestar: la dimensión económica y fiscal	30
1.3.1.2 La política de las políticas públicas	32
1.3.1.3 Valores, cultura e ideologías	33
1.4 Formas históricas del Estado de Bienestar	33
1.4.1 La socialdemocracia en Europa	34
1.4.2 El Nuevo Trato en los Estados Unidos	35
1.4.3 El populismo en América Latina	37
1.5 Alternativas al Estado de Bienestar	38
1.6 Crisis y desmantelamiento del Estado de Bienestar	42
1.7 ¿Fin del Estado de Bienestar?	44
1.7.1 ¿Fracaso del Estado de Bienestar?	45
1.7.2 El Estado de Bienestar permanece	49

<b>CAPITULO II EL ESTADO NEOLIBERAL Y LA REFORMA DEL ESTADO</b>	<b>53</b>
2.1 Conceptualización del Estado Neoliberal	53
2.2 Enfoques neoliberales	55
2.2.1 El ofertismo	56
2.2.2 Expectativas racionales	57
2.2.3 Monetarismo	59
2.2.4 La elección pública	60
2.3 Políticas neoliberales	63
2.3.1 En la teoría económica	63
2.3.2 en la política económica	63
2.3.3 Privatización de empresas públicas	64
2.3.4 Embestida al Estado de Bienestar	66
2.3.5 Fundamento ideológico: ingobernabilidad	67
2.3.6 Desregulación económica	68
2.3.7 Reducción de la burocracia estatal	69
2.3.8 Liberalización económica y globalización mundial	71
2.4 El Neoliberalismo económico	72
2.5 El Neoliberalismo político	75
2.6 Ascenso y surgimiento del Estado Neoliberal	77
2.7 El dilema de la Reforma del Estado	81
2.7.1 Del Estado Benefactor al Estado Promotor	81
2.7.2 Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal	84
2.7.3 Del Estado Benefactor al Estado Regulador	88
<b>CAPITULO III EN TORNO A LA REFORMA DEL ESTADO</b>	<b>91</b>
3.1 En torno a la idea de Estado	91
3.2 Concepto de Reforma de Estado	95
3.3 Algunas consideraciones para la Reforma del Estado	98
3.4 Acepciones básicas de la Reforma del Estado	104
3.4.1 Por su posición	104
3.4.1.1 Por su posición económica	105
3.4.1.2 Por su posición política	108
3.4.1.3 Por su posición social	112
3.4.1.4 Por su posición administrativa	114
3.4.1.5 Por su posición jurídica	119
3.4.2 Por sus propósitos	122
3.4.2.1 La Reforma del Estado como modernización	122
3.4.2.2 La Reforma del Estado como inserción en la globalización mundial	125
3.4.2.3 La Reforma del Estado como vigencia del Estado de	

Derecho	126
3.4.2.4 La Reforma del Estado como adelgazamiento del gobierno	127
3.4.2.5 La Reforma del Estado como cambio en la gestión gubernamental	129
3.4.2.6 La Reforma del Estado como transición democrática	130
3.4.2.7 La Reforma del Estado como liberalización económica y política	134
3.4.2.8 La Reforma del Estado como ajuste estructural	136
3.4.3 Por su enfoque	138
3.4.3.1 El enfoque neoinstitucionalista	138
3.4.3.2 El enfoque neoliberal	142
3.4.3.3 El enfoque neointervencionista	144
3.5 Polémica en torno a la Reforma del Estado	146
3.5.1 La Reforma del Estado traiciona a la revolución	146
3.5.2 La Reforma del Estado es injusta	147
3.5.3 La Reforma del Estado es antidemocrática	148
3.5.4 La Reforma del Estado es antinacionalista	150
3.6 La Reforma del Estado sin adjetivos	151

**CAPITULO IV LA REFORMA DEL ESTADO EN LOS PAÍSES EX SOCIALISTAS, SOCIALISTAS DE MERCADO Y LATINOAMERICANOS** 155

4.1 Reformas del Estado en países de Europa central y la Unión Soviética	155
4.2 El sistema socialista en la encrucijada	160
4.2.1 Polonia	163
4.2.2 Hungría	168
4.2.3 La ex Unión Soviética	175
4.2.4 La caída del muro de Berlín y la reunificación alemana	182
4.3 Reformas del Estado en países socialistas de mercado	186
4.3.1 China	187
4.3.2 Angola	192
4.3.3 Vietnam	196
4.3.4 Cuba	200
4.4 Reformas del Estado en América latina	204
4.4.1 Argentina	207
4.4.2 Chile	210
4.4.3 Brasil	213
4.5 Un análisis comparativo de las Reformas del Estado	217

**SEGUNDA PARTE: LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO 1982-1994 Y LA VIGENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA COMO CONDICIÓN INDISPENSABLE PARA SU VIABILIDAD HISTÓRICA Y DEMOCRÁTICA**

<b>CAPITULO V. LA REFORMA DEL ESTADO EN EL PERIODO (1982-1988)</b>	<b>225</b>
5.1 Miguel de la Madrid: ruptura con el populismo y surgimiento del Estado Neoliberal (1982-1988)	226
5.1.1 La reforma económica: el sexenio de crecimiento cero	227
5.1.1.1 El sexenio de crecimiento cero	233
5.1.2 La reforma política: la democracia gradualista	235
5.1.3 La reforma social: avance de la pobreza	242
5.1.4 La reforma administrativa: del gigantismo al adelgazamiento estatal	251
5.1.5 La privatización de las empresas públicas	256
5.6 La Reforma del Estado con Miguel de la Madrid	258
<b>CAPITULO VI. LA REFORMA DEL ESTADO EN EL PERIODO (1988-1994)</b>	<b>262</b>
6.1 Una aproximación al estudio de la Reforma del Estado	262
6.1.1 Antecedentes de la Reforma del Estado	264
6.1.2 Reforma del Estado	267
6.2 Reforma económica	268
6.2.1 El Programa de Estabilización (1983-1991)	269
6.2.2 Reforma financiera	272
6.2.3 Reforma fiscal	275
6.2.4 Renegociación de la deuda externa	277
6.2.5 El Programa de apertura comercial	283
6.2.6 La inversión extranjera	285
6.2.7 La privatización de las empresas públicas	287
6.3 Reforma política	290
6.3.1 Reforma del Partido Revolucionario Institucional	296
6.3.2 Reforma del Distrito Federal	300
6.4 Reforma social	302
6.5 Reforma administrativa	304
6.6 Reforma ideológica	309
6.7 Reforma internacional	313
6.8 Reforma constitucional	316
6.9 Balance de la Reforma del Estado con Salinas de Gortari	318



<b>CAPITULO VII LA REFORMA DEL ESTADO INCONCLUSA: LA VIGENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA</b>	<b>329</b>
7.1 En torno a la reforma administrativa	329
7.1.1 Cambio, reforma y revolución administrativa	332
7.2 Tipología de reformas administrativas	335
7.2.1 Macro y microreformas	335
7.2.2 Reformas eficientes y reformas eficaces	336
7.2.3 Reformas autocráticas y reformas democráticas	337
7.2.4 Otras clasificaciones	339
7.3 Propósitos de la reforma administrativa	340
7.4 Diferentes tipos de reforma administrativa	343
7.5 Requisitos mínimos de la reforma administrativa	347
7.6 La reforma administrativa: brecha entre las necesidades y las disponibilidades administrativas	349
7.6.1 Enfoque reduccionista de la reforma	350
7.6.2 La falsa dicotomía: política vs. administrativa	352
7.6.3 Desconocimiento de la naturaleza del sector público	352
7.6.4 Eficientismo inmedatista	354
7.6.5 Concepción errónea del papel del factor humano	355
7.6.6 Marginación de la participación ciudadana	355
7.7 Estrategias de la reforma administrativa	356
7.7.1 La reforma administrativa como planificación administrativa	358
7.7.2 La reforma administrativa como desarrollo administrativo	360
7.7.3 La reforma administrativa como modernización administrativa	360
7.7.4 La reforma administrativa como cambio organizacional	360
7.7.5 La reforma administrativa como desarrollo político	362
7.7.6 La reforma administrativa como estrategia	365
7.8 Antecedentes históricos de reformas administrativas en México	367
7.8.1 La reforma administrativa de 1970 a 1982 en México	375
7.8.1.1 La reforma administrativa en el periodo 1970-1976	375
7.8.1.2 La reforma administrativa en el periodo 1977-1982	380
7.9 La reforma administrativa en México: una necesidad impostergable	383
7.10 Reforma del Estado: reforma administrativa o revolución administrativa	386
7.11 La reforma administrativa como elemento esencial de la Reforma del Estado	389

<b>CAPÍTULO VIII EL NUEVO ROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO</b>	<b>393</b>
8.1 Tres reformas administrativas al fin del milenio para reformar la administración pública	393
8.1.1 Suecia	394
8.1.2 Japón	396
8.1.3 Estados Unidos	399
8.1.4 Coincidencias de las estrategias	401
8.2 Reinventando el gobierno: propuestas y limitaciones	405
8.3 La Administración Pública mexicana hacia el fin del milenio	412
8.4 Condiciones para el nuevo rol de la Administración Pública en la Reforma del Estado	416
8.4.1 De una Administración Pública tradicional a una moderna	416
8.4.2 De una Administración Pública autocrática a una democrática	417
8.4.3 De una Administración Pública centralizada a una descentralizada	424
8.4.4 De una Administración Pública corrupta a una honesta	427
8.4.5 De una Administración Pública burocrática a una eficiente	429
8.4.6 De una Administración Pública sobrerregulada a una desregulada y simplificada	431
8.4.7 De una Administración Pública cerrada a una abierta	433
8.4.8 De una Administración Pública privatizada a una necesaria	435
8.4.9 De una Administración Pública de botín a una de Servicio Civil de Carrera	438
8.5 Agenda de la reforma administrativa en la Reforma del Estado	443
Conclusiones	451
Bibliografía General	468
Índice de cuadros	478

## INTRODUCCIÓN

La década de los ochenta trajo para el mundo una oleada de nuevas tendencias que definitivamente cuestionaron -en ocasiones con criterios más ideológicos que académicos- un debate en torno al rol del Estado. Polémica que se difundió ampliamente con la llegada al poder de los gobiernos neoconservadores de Margaret Tacher en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en los Estados Unidos. En América Latina, ya en los setenta el ascenso por la vía del golpe de Estado de Pinochet en Chile, había comenzado a difundir las ideas que posteriormente fueron conocidas bajo el paradigma neoliberal.

Aunado al rápido proceso de la Tercera Revolución Tecnológica, la caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y del bloque soviético, la desaparición de partidos únicos de Estado, y por ende, el avance de la democracia en países de Europa del Este; las ideas neoliberales comenzaron a popularizarse y germinaron como la única alternativa para superar una de las más profundas crisis económicas del mundo moderno.

El paradigma keynesiano, fue atacado frontalmente y conducido como el único causante de la crisis económica, política y social. No sólo fue satanizado, sino que se le culpó de forma aislada e independiente de la crisis fiscal del Estado. No se entendió, que el Estado de Bienestar, no fue un causante de la crisis, sino que fue producto de la misma. Como tal, el Estado Benefactor fue una etapa del mundo moderno, donde se humanizó, dignificó, proporcionó mayor bienestar, estabilidad política y social, y si se quiere, vino a cumplir la función de *mano invisible* dentro del salvaje capitalismo contemporáneo, para buscar una mayor justicia social.

El embate del neoliberalismo en contra del Estado de Bienestar -al cual hay quién lo reconoce como el Estado del Malestar- buscaba minar la relevancia de la

intervención estatal, mediante varias estrategias: la privatización de las empresas públicas, como llave mágica para superar la supuesta ineficiencia del sector público y la desregulación, como política para liberar al mercado, de aquellas excesivas regulaciones que le impedían su desarrollo, consolidación y diversificación.

El resultado inmediato fue un debate ideologizado relativo al tamaño del Estado y a la búsqueda de un Estado minimalista. A menor Estado, según estas ideas, mayor mercado y por tanto, mayor grado de libertad individual para incentivar al sistema capitalista. Sin embargo, las experiencias tanto de países exsocialistas, como de países en desarrollo han demostrado que tanto, el mercado como la democracia capitalista, requieren de un conjunto de condiciones, circunstancias y características que le permitan su consolidación, además que este al igual que la modernización, es un proceso único.

El keynesiasmo no contaba ya en ese momento, con nuevas teorías que lo renovarían, incluso los propios marxistas, coincidían en ciertos argumentos en su *desmantelamiento*. Pero más que extinguirlo, estas nuevas tendencias neoliberales, han tendido a modificarlo y *reestructurado*, por lo que a pesar de las campañas y de las oleadas neoconservadoras, el Estado Benefactor se mantiene inmune.

Este profundo debate ha propiciado la idea de la *reforma del Estado*. Primero, surgió de la transición franquista a la democracia en España y en segundo lugar, en las dictaduras latinoamericanas como las de Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay -por citar las más importantes- que acabaron los regímenes de facto y en forma gradual comenzaron a consolidar su democracia. Por último, los países ex socialistas como Polonia, Hungría, la ex-Unión Soviética, Bulgaria, Yugoslavia y los nuevos países independientes, comenzaron a elaborar sus políticas como reforma de Estado.

Detrás del concepto mismo, se oculta una gran evidencia: no existe una sola reforma del Estado. El diseño de las políticas económicas de estos países fueron dictadas, tarde o temprano, por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, y los grandes bloques económicos del mundo. Así que un enfoque de la reforma del Estado esta deliberadamente asociado al neoliberalismo. Se cuestiona directamente al Estado, sin contar con una teoría del Estado. Se parte de la idea de un mercado de competencia perfecta, que no ha existido en la realidad. Se sataniza los defectos y debilidades del Estado, sin considerar sus fortalezas y aportaciones a la vida de la humanidad.

Dentro de la reforma del Estado, una tesis ha comenzado a abrirse camino y sigue cobrando vigencia, es la relativa a la transición democrática. Consideran a la reforma del Estado como transición democrática. En realidad, la transición democrática es una vía, dentro de otras muchas, en la que la reforma del Estado puede llevarse a efecto. No necesariamente, la reforma del Estado conducirá a los países a una transición democrática. Es más, puede llevar de regreso a un autoritarismo radical. Las experiencias de los países ex socialistas así lo demuestran.

En una primera etapa de la reforma del Estado con Miguel de la Madrid, el país inició su largo y doloroso proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar y el surgimiento paulatino del Estado Neoliberal. El fin del populismo y de la expansiva intervención estatal; la privatización de las empresas públicas; la eliminación sistemática de los subsidios; la hiperinflación; el descenso en el crecimiento del PIB; la reducción del gasto público y el comienzo de la apertura comercial con el ingreso de México al GATT, son las señales más representativas de este viraje histórico del rol estatal. La reforma del Estado impulsada por de la Madrid, sentó los cimientos para un proceso más definitivo con su sucesor.

En la segunda etapa, la reforma del Estado impulsada por el régimen de Carlos Salinas de Gortari, representó un gran viraje en la idea del Estado. Todo fue reformado, la economía, la política -aunque en forma gradualista- lo social, lo administrativo, lo ideológico, lo internacional y por tanto, la materia constitucional. Bajo el ropaje de la globalización y la inserción de México en el mundo, la reforma del Estado como modernización condujo al país a una profunda liberalización comercial, una devastadora privatización de empresas públicas y una abierta desregulación estatal. Las inversiones proliferaron, cuando el país logró llegar a un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como otros acuerdos en Europa, Asia-Pacífico y algunas economías de América Latina.

No obstante, la reforma del Estado dejó fuera de la agenda de gobierno, un gran déficit en torno a la deseada reforma de la administración pública. Un programa de simplificación administrativa, una decidida privatización de empresas públicas, la supresión de órganos gubernamentales y la eliminación de puestos en el sector público, no pueden considerarse dentro del rango de reforma administrativa. Por tanto, la tesis central de esta investigación gira en torno al planteamiento, *de que no es posible una reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa*. Es decir, si no es reformado la manera de administrar los bienes de la nación y el gobierno, la reforma del Estado se encuentra inconclusa.

A partir de esta idea, la cuestión fundamental que debería incluirse como asunto esencial de la agenda de la Reforma del Estado, es establecer y proponer el tipo de administración pública que se requiere para afrontar los retos que imponen la globalización mundial, la interdependencia global, la liberalización y apertura comercial, la revolución tecnológica y la transición democrática dentro del contexto de la Reforma del Estado.

No es posible, arribar al siglo XXI con una administración pública tradicional que se encuentra desacreditada, calificada de corrupta, ineficiente y en mayor

medida, con un alto grado de insensibilidad social. Es urgente replantear una verdadera reforma administrativa como instrumento esencial dentro de la Reforma del Estado, que permita revolucionar la función pública, acorde al acelerado proceso de cambio que sufre la humanidad y a las crecientes demandas de la sociedad.

Se requiere una Administración Pública que sea eficiente, eficaz, oportuna, remunerada adecuadamente, democrática y justa, que de un servicio público pleno, libre de la corrupción y el clientelismo. Sólo una profunda reforma administrativa puede alcanzar estos nobles objetivos, que la sociedad necesita, reclama y demanda.

Al mismo tiempo, la administración pública no puede convertirse en un obstáculo del proceso de transición democrática y modernización que vive nuestro país. Todo lo contrario, debe ser una punta de lanza que contribuya a la dignificación del servicio público, a la contribución de un buen gobierno y a las más altas aspiraciones de equidad y justicia social del pueblo mexicano.

La tesis ha sido dividida en dos partes. En la primera parte de esta investigación, *Reforma del Estado: del bienestarismo al neoliberalismo* el propósito esencial es revisar el debate en torno a los paradigmas, para avanzar en el análisis del fenómeno de la Reforma del Estado en el mundo, y estar en posibilidad de situarnos en el caso mexicano. Aunque podría iniciarse de manera inmediata con el significado de dichos conceptos, es indispensable transitar en el debate ideológico del paradigma keynesiano y el neoliberal, para sustentar la necesidad de una Reforma del Estado sin adjetivos.

En el primer capítulo, *La idea de Estado y la definición de Estado de Bienestar*, se fundamenta la definición del Estado, la Administración Pública, y el Gobierno; así como el debate en torno al rol estatal y particularmente, el relativo al

desmantelamiento o reestructuración del Estado de Bienestar, con el propósito de determinar la ruptura o vigencia del paradigma keynesiano en el actual contexto de globalización e interdependencia mundial.

El segundo capítulo *El Estado Neoliberal y la Reforma del Estado*, se expone la noción del Estado Neoliberal, así como las principales políticas implementadas por este nuevo paradigma para disertar sobre el rumbo de la Reforma del Estado. Ello permite identificar y cuestionar los alcances de este proceso como parte de una estrategia para introducir la privatización, la desregulación y el redimensionamiento administrativo, como instrumentos de retracción estatal.

El tercer capítulo, *Concepto de reforma del Estado* revisa el concepto central de la investigación -Reforma del Estado- y diferenciarlo de la reforma administrativa, así como describir las diferentes posiciones expuestas, los propósitos que se buscan, los enfoques más representativos y la polémica en torno a la Reforma del Estado; contrastando con la corriente que expone la transición democrática como alternativa para no sólo Reformar al Estado, sino democratizarlo.

En el cuarto capítulo, *La reforma del Estado en los países ex socialistas, socialistas de mercado y latinoamericanos*, se describe las reformas emprendidas en países ex-socialistas como Polonia, Hungría, ex-URSS y el proceso de unificación alemana, para conocer los efectos producidos por las reformas neoliberales implementadas. Los países socialistas de mercado: China, Angola, Vietnam y Cuba, son considerados una vía específica para combinar planificación centralizada y libre mercado.

En el caso de los países latinoamericanos, se revisan las experiencias de Argentina, Chile y Brasil, que son casos similares en algunos aspectos al mexicano y que nos permiten conocer el grado de transformaciones realizadas bajo la noción de Reforma del Estado. Finalmente, se realiza un breve análisis



comparativo entre las diversas vías, para conocer los resultados obtenidos y las consideraciones que ha significado para la Reforma del Estado.

En la segunda parte de la investigación, *La reforma del Estado en México 1982-1994 y la vigencia de la reforma administrativa como condición indispensable para su viabilidad histórica y democrática*, que consta de cuatro capítulos, tienen como fin describir los antecedentes de las reformas administrativas llevadas en nuestro país, así como las reformas administrativas de los gobiernos populistas (Luis Echeverría y José López Portillo) y después, la reforma del Estado en los regímenes neoliberales (Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari) y la propuesta para reformar la administración pública.

El quinto capítulo, *La reforma del Estado con Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)*, estudia el gobierno de Miguel de la Madrid, en sus diversas reformas: económica, política, social y administrativa, para concluir con un breve balance de la Reforma del Estado, preámbulo del neoliberalismo exacerbado del régimen posterior.

El sexto capítulo, *La reforma del Estado con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)*, analiza su régimen a través de sus principales elementos: las reformas económica, política, social, administrativa, ideológica, internacional y constitucional, para presentar un balance final y los asuntos pendientes que no fueron incluidos en la agenda de la Reforma del Estado.

El séptimo capítulo, *La reforma del Estado inconclusa: la vigencia de la reforma administrativa*, pretende revisar algunos conceptos básicos como: cambio, reforma y revolución administrativa; las tipologías existentes de la reforma administrativa: macro y microreformas; reformas eficientes y eficaces; reformas autocráticas y democráticas, entre otras; así como las reformas administrativas más importantes en el ámbito gubernamental, las de Luis Echeverría (1970-1976)

y la de José López Portillo (1977-1982). Para concluir con una propuesta de revolución administrativa basada en una carrera administrativa, la democracia administrativa y la impostergable reforma administrativa, como parte de una auténtica reforma del Estado. Esta es nuestra propuesta, ya que sin reforma administrativa no es posible una reforma del Estado.

En el último capítulo, *El nuevo rol de la Administración Pública en el contexto de la Reforma del Estado*, mediante un análisis comparativo de países -Suecia, Japón y Estados Unidos- se revisa los cambios administrativos realizados en estas naciones, para situarlos en el caso mexicano. A partir de este contexto, se pretende identificar el papel preponderante a la administración pública frente a los nuevos retos de la complejidad, diversidad, globalización y avance tecnológico mundial. El nuevo perfil de la administración pública debe ser: moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada y simplificada, abierta, "necesaria" y con un Servicio Civil de Carrera. Asimismo, como parte final de esta investigación, se propone una agenda mínima de políticas para llevar a cabo una profunda reforma administrativa dentro de la Reforma del Estado.

Finalmente, se presentan las conclusiones, bibliografía general consultada y citada, así como un índice de cuadros y anexos respectivos.

**PRIMERA PARTE: REFORMA DEL ESTADO:**

**DEL BIENESTARISMO AL NEOLIBERALISMO**

## CAPÍTULO I LA IDEA DE ESTADO Y LA DEFINICIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

La Reforma del Estado se encuentra inmersa en el proceso gradual de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal. La privatización es uno de los instrumentos más significativos para avanzar en ese proceso.<sup>1</sup>

En el presente capítulo, pretendémos acercarnos a la idea de Estado, Administración Pública, Gobierno e Intervención Estatal, con el fin de establecer el contenido, alcances y limitaciones del Estado de Bienestar, frente a su propio dilema: reestructuración o desmantelamiento.

### 1.1 En torno a la idea de Estado

La idea de Estado ha significado dentro de las ciencias sociales, un proceso histórico de singular importancia, por ello se explica que "la idea contemporánea del Estado como un ente distinto del pueblo y de su gobierno no tuviera ninguna vigencia en la Antigüedad."<sup>2</sup>

Desde la *polis* griega, que es el primer término que se acerca a la noción de Estado, ésta se asemeja a una comunidad de ciudadanos libres, aunque el concepto tiene un significado más cercano al de *autarquía*.<sup>3</sup> Para los romanos el

<sup>1</sup> Sánchez González, José Juan. *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal*. Tesis de Maestría en Administración Pública, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1993. Este capítulo retoma algunas ideas básicas del capítulo I de la investigación mencionada.

<sup>2</sup> De la Cueva, Mario. *La idea de Estado*. México, F.C.E., 1994, cuarta ed., p. 25.

<sup>3</sup> Citado por Mario de la Cueva, op. cit. p. 29. "El término de autarquía lleva consigo la idea de independencia, ya que, quien no es libre, no realiza el ideal de autosuficiencia, y tampoco puede decirse de él que conduzca un vida perfecta, bella y feliz, palabras todas éstas usadas por Aristóteles en su definición de polis."

Estado es la *civitas*, la comunidad de todos los ciudadanos; o la *res publica*, la cosa común al pueblo como comunidad.<sup>4</sup>

Incluso en la Edad Media, no se dieron los caracteres del Estado moderno. En realidad, se trataba de acuerdo con la fórmula de Hegel, de una *poliarquia*. Casi todas las funciones que el Estado moderno reclama para sí se hallaban repartidas entre diversos poseedores: la Iglesia, la nobleza, los caballeros, las ciudades (corporaciones) y otros privilegiados.

La palabra Estado fue ajena a la Antigüedad, época en la que se usaron las denominaciones de *polis*, *res publica e imperium*. Nació con la idea moderna del Estado en Italia, pero fue Maquiavelo quien lo introdujo en la literatura.<sup>5</sup> *El Príncipe* se inicia con la frase célebre: "Todos los Estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados".<sup>6</sup> El cambio del término no fue un mero accidente, ya que Maquiavelo había encontrado una Europa nueva. Las nuevas unidades habían roto la jerarquía medieval y destruido el sistema feudal; eran comunidades territoriales con un poder político unitario.

Por sus caracteres, el Estado moderno es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano en la doble dimensión externa e interna.<sup>7</sup> Jellinek señala que en todos los Estados se dan tres

<sup>4</sup> Citado por Mario de la Cueva, *op. cit.* p. 35. "Los romanos no conocieron el concepto frío y abstracto del Estado como una personalidad jurídica invisible. En su tesoro lingüístico no se encuentra ninguna palabra que expresara este concepto, y resulta falso traducir los términos *status rei romannae* o *res publica*, con la desnaturalizada palabra latina Estado. *Res publica* significa lisa y llanamente al ser común, que le permite cumplir sus múltiples tareas."

<sup>5</sup> Citado por Mario de la Cueva. *Op. cit.* p. 47. "La palabra estado proviene de la voz latina *status*. Pero no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual de Estado, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término pueblo romano o el de *res publica*. La palabra *status* significaba algo radicalmente distinto, a saber, condición o en todo caso constitución. Con estos significados, la palabra *status* exigía un genitivo que expresara de qué constitución o condición se trataba."

<sup>6</sup> Citado por De la Cueva, Mario, *op. cit.* p. 65

<sup>7</sup> De la Cueva, Mario, *op. cit.* p. 54.

elementos, ninguno de los cuales puede faltar: un territorio, una población y un poder de mando originario.

Por su parte, Max Weber sostiene que el Estado no puede ser entendido por sus fines, sino por su medio: la violencia física. "Todo Estado está fundado en la violencia", dijo Trosky. Para sostener que "Estado es aquella comunidad humana que, dentro de una determinando territorio (el 'territorio' es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima". El Estado es la única fuente del 'derecho' a la violencia.<sup>8</sup>

Otro punto de vista diferente, es el que establece Maurice Duverger al sostener que la palabra Estado posee dos sentidos: el *Estado-nación* y el *Estado-gobierno*. En su primer sentido, designa a la sociedad nacional, y por lo tanto, un tipo de agrupamiento humano que nació a fines de la Edad Media y que es la organización más fuerte y mejor integrada. El término Estado-gobierno designa a los gobernantes, a los jefes de la sociedad nacional.<sup>9</sup>

En suma, el concepto de Estado es una categoría histórica. Debido a que los rasgos primigenios de éste son necesariamente elementos de la modernidad, pues el Estado, en sentido estricto, es la organización de dominación peculiar de la modernidad.<sup>10</sup>

### 1.1.1 Teorías en torno al Estado

Existen tres grupos teorías que intentan definir los rasgos más sobresalientes del Estado desde perspectivas encontradas y que a su vez se complementan:

<sup>8</sup> Weber, Max. *El Político y el Científico*. México, Alianza Editorial, 1989, p. 83-84.

<sup>9</sup> Citado por Mario de la Cueva, *op. cit.* p.18.

<sup>10</sup> Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992, p. 62.

- A) Teorías organicistas;
- B) Teorías sociológicas;
- C) Teorías jurídicas.<sup>11</sup>

**A) Teorías organicistas:** Esta concepción se fundamenta en la analogía de que el Estado puede compararse a un organismo vivo. Así, el Estado es entendido como un ser humano; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad, ésta precede a las partes, por lo que cuenta con unidad, dignidad y carácter, de tal manera que no puede disgregarse del conjunto.

Esta teoría fue desarrollada por los griegos, entre los que destaca Platón, quien considera que "...en el Estado se encuentran más visibles las partes y caracteres que constituyen al individuo (Rep.; II, 368 d) y, por lo tanto, comienza determinando las partes y las funciones del Estado para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo... (Ibid, IV, 434 e)."<sup>12</sup>

Por su parte, para Aristóteles la concepción de ciudad o agrupación de la sociedad se explica porque:

"...la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí mismo, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no puedan entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios".<sup>13</sup>

Estas ideas concebidas por los clásicos fueron retomadas por teóricos filosóficos como Hegel, quien en sus estudios sobre Derecho, Filosofía y del Estado, asume la idea de que todo individuo está sometido a la finalidad del Estado. Las tesis de

<sup>11</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Bases y estructura. México, INAP, 1984, vol. 1, p. 24.

<sup>12</sup> Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, México, F.C.E., 1984, p. 448.

<sup>13</sup> Aristóteles. *Política*. México, Porrúa, 1985, Colección Sépan Cuantos, p. 159.

Hegel se basan en la identificación del Estado con Dios o el *Espíritu Superior* y en relación a ello señala:

"El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el ser de miembros del Estado".<sup>14</sup>

Según Hegel el hombre tiene existencia racional en el Estado, es en este ente supremo donde todo individuo tiene un valor y voluntad. Es en el propio Estado donde se justifica la sujeción de los individuos y no existen límites reales, ya que todo lo conforma dicha entidad. El todo tiene un valor superior al de las partes y estas partes están obligadas a responder por el todo. Hegel concibe que es sólo en el Estado donde el hombre obtiene su libertad y ésta se encuentra condicionada, a los términos que el propio Estado imponga para concederla.

**B) Teorías sociológicas.** Dentro de esta teoría se concibe al Estado como una unidad colectiva o de asociación, en la cual un grupo de individuos por voluntad propia se unen en comunidad para alcanzar un fin, de tal forma que las voluntades particulares llegan a adquirir un poder único en la voluntad de un órgano director donde se deposita.

En la Edad Media la voz *Estado*, en términos políticos, nace en las ideas del pensador florentino Nicolás Maquiavelo, autor de *El Príncipe*, que para los siglos XV- XVI el Estado buscaba la unidad italiana entre todas sus provincias y llegar a conformar un cuerpo único que adquiriera fuerza interna y a su vez la manifestara ante sus enemigos.

<sup>14</sup> Hegel, G. W. F. *Filosofía del derecho*. México, UNAM, 1985, pp. 242-243.



El término Estado viene acompañado del vocablo *dominio*, así el nombre de Estado surge en virtud y a colación de una nueva relación entre sociedad e instituciones. La palabra Estado etimológicamente deriva de la voz latina *status*, *situación o condición de ser*, que no mantiene ninguna familiaridad con el actual significado de dicho concepto; se acerca más al término de *constitución, modo de ser*. Así, previo a la incorporación de la palabra, los romanos usaban los términos *civitas* o *res publica* denominando al pueblo y a su vez al propio Imperio, que significó *poder o potestad pública*.

Dentro de las mismas teorías sociológicas destaca el pensamiento filosófico de Tomás Hobbes, que en su *Leviatán* escrita hacia 1651, trata la esencia del Estado y lo define como un monstruo omnipresente que denomina *Dios Mortal*.

La idea de asociación de voluntades surge en Hobbes como la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que sea capaz de darle a estos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra. De esta manera se le confiere a un sólo hombre, o a una asamblea de hombres, todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos se reducen las voluntades a una voluntad, que representa y atiende las cosas comunes; y así, a esa multitud unida en una persona se denomina *Estado*.

Hobbes define la esencia del Estado como:

“...una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como el juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo.”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Hobbes, Tomás. *Leviatán*, México, F.C.E., 1984, p. 141.

Asimismo, al elegir a un hombre o asamblea de hombres, por acuerdo y voluntad de los individuos para obtener esa protección contra los demás, se instituye lo que el mismo Hobbes llama *Estado Político* o *Estado por Institución* y destaca que su autoridad es ilimitada. "... es deber del Estado garantizar la paz interna y externa y asegurar a los ciudadanos la libertad necesaria para su enriquecimiento individual dentro de los límites justos y moderados."<sup>16</sup> El concepto de Hobbes ya lleva inmersa la tendencia político-económica de la época, caracterizada por el mercantilismo y las teorías económicas de Adam Smith en relación a la propiedad, la riqueza y su conservación.

Por otra parte, como principal representación de las teorías sociológicas destaca la concepción marxista del Estado, la cual se caracteriza por la crítica al capitalismo evidenciando la separación tajante entre Estado y sociedad en dicho modo de producción.

La teoría marxista sobre la concepción del Estado aparece orientada hacia el análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico bien definido, y que de alguna forma nos permite comprender el concepto de lucha de clases. El Estado aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. A la vez actúa como un mecanismo de la clase dominante; éste surge en el momento en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse, y funciona como un regulador.

---

<sup>16</sup> Mayer, J. P. *Trayectoria del pensamiento político*. México, F.C.E., 1981, p. 113.

**El Estado surge de las propias contradicciones históricas y el desarrollo de las sociedades, relacionado con todas las instancias y niveles de la sociedad y de las clases sociales. Al respecto, Federico Engels señala que:**

**"El Estado (...) no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad (...). Es más bien producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos..."<sup>17</sup>**

**Por su parte, Lenin afirma que:**

**"El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, no pueden, objetivamente, conciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables (...). Según Marx, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases (...)."<sup>18</sup>**

De acuerdo con esta concepción, el Estado surge como un producto necesario del propio desarrollo histórico de las contradicciones que se manifiesta en las sociedades clasistas y por esta condición se encuentra ligado al modo de producción de estas sociedades y además, es un instrumento a través del cual una clase o fracción de clase mantiene su hegemonía. Así más que un árbitro, su contenido esencial es de dominio de una clase sobre otra y se encarga de perpetuar las relaciones de producción que en este tipo de sociedades clasistas son de explotación. El carácter que toma el Estado marca una división tajante entre éste y la sociedad, esta diferencia implica una autonomía relativa entre ambos.

---

<sup>17</sup> Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y del Estado*. Moscú, Progreso, 1969, p. 173.

<sup>18</sup> Vladimir, I. Lenin. *El Estado y la revolución*. Moscú, Progreso, 1981, pp. 275-276.

"(...) nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos, (...) adquiere una existencia separada pero en relación directa con ella. Se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos aún cuando inclusive el mismo esta inmerso en los propios conflictos."<sup>19</sup>

En el Estado denominado capitalista por la teoría marxista, la clase dominante es la burguesía.. Dicha clase que hace valer sus intereses particulares y para hacer cumplir, respetar y continuar el predominio de sus intereses, el Estado toma dentro de sus funciones los siguientes aspectos:

1. Un aspecto estructural donde el Estado funciona como factor principal de cohesión entre los niveles económico, jurídico, político e ideológico de la sociedad.
2. Un aspecto jurídico, donde el Derecho convierte a las relaciones de dominio y explotación en ley. En ese sentido, el Estado puede aparecer como juez y mediador de un conflicto, o representante de una Nación.
3. Un aspecto represivo, el Estado cuenta con sus aparatos o cuerpos policíacos-militares que se encargan de reprimir, o atacar cualquier elemento que atenté contra la ley, es decir, contra las relaciones de explotación convertidas en norma jurídica.<sup>20</sup>

Para el marxismo, el Estado capitalista tiene la función de reproducir las mismas relaciones de las cuales ha surgido, para garantizar su permanencia. También asegurar la consolidación a través de su función política, por la gran difusión de la ideología dominante que permite mantener las relaciones de explotación, de tal forma que el Estado cuenta con individuos convencidos de que la justicia se manifiesta en la ley, la libertad en el propio Estado y la libertad en el comercio.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Op. cit.* p. 25.

<sup>20</sup> Huacuja M. y Woldemberg, J. "En torno a la concepción marxista del Estado". En *Estado y lucha política en el México actual*. México, El Caballito, 1975, p. 263.

<sup>21</sup> Manó de la Cueva resume la idea marxista del Estado como sigue: "El Estado es una institución clasista, de la clase en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza

**C) Teorías jurídicas:** La concepción de Estado a partir de un ordenamiento estrictamente jurídico, lo encontramos en Hans Kelsen, quien lo concibe desde su carácter normativo. Dice Kelsen:

"... la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo (...) el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana."<sup>22</sup>

Dentro de esta teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del Derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado.

Al ser una unidad perteneciente a la esfera de las normas o los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre el Derecho y el Estado. Así, toda problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del Derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos.

En suma, la definición de Estado depende de la teoría que se sustente, así como de las implicaciones que esta misma determine. En el peor de los casos, una falsa idea del Estado, puede provocar una simplicidad de su objeto o bien, una minimización de su naturaleza como sucede con el paradigma neoliberal.

---

sobre los desheredados, los ejércitos y las cárceles del capital para los violadores de los mandamientos decretados por los dueños del poder". Mario de la Cueva, *op. cit.* p. 357.

<sup>22</sup> Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría del Estado*. Barcelona, Blume, 1979. p. 118.

### 1.1.2 El gobierno

El concepto de gobierno debe diferenciarse del de Administración Pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones. Es decir, "...la acción del gobierno consiste en 'transmisión' y su autoridad es de 'vigilancia y censura', es pasivo y no activo".<sup>23</sup>

El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece. El gobierno es "...un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. (...) Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo".<sup>24</sup>

El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y del pueblo. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa.

El gobierno radica en la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. Es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma

---

<sup>23</sup> Citado por Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Haría, 1985, p. 90.

<sup>24</sup> Citado por Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública en el Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986, p. 73.

voluntad y se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, cumplir y llevar a cabo sus acciones.

Para Omar Guerrero "El gobierno (...) es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos".<sup>25</sup>

En otro sentido, gobierno es el: "Poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los poderes de la Unión que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación".<sup>26</sup>

Puede decirse que el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

Por otra parte, el gobierno permite mantener la vinculación entre las demandas sociales y el propio Estado, ya que éste al concebirse como un ente por encima de la sociedad, requiere de un mecanismo que le permita vincularse con la misma y mantener contacto con ésta sin dejar de ser la unidad de las clases o fracciones dominantes.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Secretaría de la Presidencia. *Glosario de Términos Administrativos*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1976, p. 93.

Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se liga a ésta, para que a través de sus instrumentos le dote de bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. El gobierno permite el ejercicio del poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos que enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y Estado. Los instrumentos de que hablamos tienen su manifestación concreta y clara en la Administración Pública.

### 1.1.3 Administración Pública

El concepto de Administración Pública se encuentra ligado con el de gobierno a pesar de que existe una diferencia marcada entre ambos. Así tenemos que "...la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública (...):"<sup>27</sup>

Por ello, en relación al rompimiento que existe entre sociedad y Estado, debe considerarse que esta separación se ha dado por el cúmulo de poder concentrado en unos cuantos, donde la sociedad está desligada de ese poder de intereses particulares, ya que la abstracción del Estado obliga a ese rompimiento y es en este punto donde la administración pública aparece como un mediador.

Para Omar Guerrero:

"...la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado (...) en

---

<sup>27</sup> Guerrero Orozco, Omar. La administración pública del... Op. cit. p. 73.



hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos".<sup>28</sup>

De esta forma todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad, se hacen presentes a través de la ejecución de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación, salud y vivienda, así como otras funciones del Estado que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública. Por su parte, Ricardo Uvalle señala:

"...la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general..."<sup>29</sup>

La administración pública concebida de esta forma permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la Administración Pública el depositario del poder; puede entenderse como el gobierno en acción y como el enlace, por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado.

Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, a la administración pública, le corresponde ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

Por lo anterior, la administración pública no se puede mantener separada de la política, ya que todo plan o programa que surja de aquella se encuentra

---

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, F.C.E., 1984, p. 10.

sustentada por una decisión política, es decir, una decisión de gobierno que se manifiesta por la acción de la administración pública, puede encausarse a mejorar los aspectos de la vida social o bien llevarnos a su detrimento, depende el punto de vista que se sostenga.

Ligada al marco del derecho, la Administración Pública se aprecia como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo las ideales, técnicas e institucionales que la conforman. Este cuerpo de preceptos tiene como objeto determinar los derechos y obligaciones de las personas y resolver cualquier tipo de controversia de acuerdo a lo establecido; la administración pública en este ámbito está orientada a crear una cultura política y administrativa respaldada por un gobierno determinado.

La administración pública como agente administrativo, debe llevar a la sociedad a un cambio de actitud, a una modificación o a reformas que permitan mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social, a formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad; de tal forma que toda mejora a nivel social comience desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad.

De tal manera, las reformas económicas no pueden llevarse a cabo si no existen previamente prácticas adecuadas de gobierno: la estructura debe estar edificada con bases sólidas que le permitan ejecutar el cambio, al contar con el respaldo de un adecuado aparato de gobierno. La administración debe ser entonces eficiente, capacitada y organizada para cumplir con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población.

En suma, es posible entender a la administración pública como el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder.

#### **1.1.4 Delimitación de lo público y lo privado**

En el Estado moderno, la expansión estatal fue producto de la expropiación de tareas o funciones propias de otras instancias de articulación de la vida social organizada. Se trataba de áreas o funciones, escasamente diferenciadas, necesarias para resolver problemas colectivos de las sociedades que comenzaron a enfrentar las cuestiones propias del funcionamiento y desarrollo de un sistema de acumulación, producción y distribución que rompía con la organización feudal preexistente o transformaba profundamente las economías extractivas, recolectoras y pastoriles de las regiones más atrasadas.<sup>30</sup>

A lo largo del proceso de formación del Estado, el trazado de límites con la sociedad civil sufrió diversas alternativas. La expansión estatal fue resultado del proceso de expropiar a la sociedad funciones previamente reservadas a los individuos o a instituciones intermedias, así como de crear otras nuevas, con excepcional capacidad de movilizar recursos, convirtiendo a todas ellas en materia de *interés público*.

Sin embargo, en la mayoría de las experiencias exitosas de desarrollo capitalista, la expansión del Estado -particularmente durante el siglo XIX- no tuvo lugar a

---

<sup>30</sup> Osziak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras". Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, F.C.E., 1994, p. 48.

expensas de la sociedad civil. Por el contrario, fue un instrumento para producir el crecimiento de la sociedad. La privación de los agentes sociales de ciertas funciones arrebatadas por el Estado fue compensada por la asunción, por parte de dichos agentes, de otras responsabilidades en el nuevo esquema de división del trabajo que tomaba forma a medida que evolucionaba el proceso de construcción social.<sup>31</sup>

De esta manera, una nueva frontera comenzó así a dibujarse entre el dominio legítimo del Estado y la sociedad. Nunca fue una frontera rígida o nítidamente marcada. Más bien fue siempre una frontera irregular y cambiante, cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada resignación de competencias se movieron en forma alterna en una u otra dirección.<sup>32</sup>

Resulta ingenuo suponer que las tendencias “expansivas” del Estado fueron el resultado natural de alguna cualidad partenogenética de su aparato institucional. No existe ni ha existido, por lo tanto, una voluntad expansiva del Estado con independencia de la voluntad de quienes lo han conducido, colonizado o explotado en su beneficio. Sin embargo, los que hoy propician retóricamente su retracción, son los propios sectores que casi siempre fueron sus principales beneficiarios. La *Reforma del Estado* se instala precisamente en esta profunda discusión: la nueva delimitación de lo público y lo privado, a partir de la reconsideración de la intervención estatal.

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>32</sup> El nacionalismo, la revolución, el populismo, la socialización, la redistribución del ingreso y la necesidad de acelerar el ritmo del desarrollo capitalista convergieron durante un extenso período de la historia reciente en la aceleración del proceso de expansión estatal. El *capitalismo de Estado*, se convirtió en uno de los conceptos más popularizados para describir esta tendencia.

### 1.1.5 El concepto de intervencionismo estatal

El concepto de intervencionismo estatal se ha debatido ampliamente desde diferentes perspectivas políticas, económicas e ideológicas, en forma esquemática pueden agruparse en dos: neoliberales y estatistas.<sup>33</sup>

Para los neoliberales, en general, el mercado es el mecanismo natural y más adecuado para el funcionamiento del sistema. La intervención estatal distorsiona su operación y funcionamiento. Sin embargo, en el campo del neoliberalismo existen distintas interpretaciones. Por ejemplo, unos niegan abiertamente la necesidad de intervenciones estatales más allá de las mínimas indispensables para mantener a las instituciones jurídicas, es decir, no aceptan ninguna clase de intervención exterior al mercado; esta tendencia es partidaria de un cierto anarco-capitalismo. Otras corrientes, en cambio, admiten la necesidad de ciertas intervenciones estatales limitadas a fin de corregir las fallas del sistema.<sup>34</sup>

En principio, todos los neoliberales coinciden en aceptar que una intervención estatal es una *orden limitada* del Estado, el cual obliga a los propietarios a emplear sus recursos de una manera diferente a la establecida por ellos mismos. La intervención estatal no proscribire la propiedad privada y el mercado, sino que solo interfiere en los precios y la producción, además que introduce regulaciones específicas bajo el precepto de que prevalezca el interés público.

Los estatistas, por el contrario, apoyados en la evidencia histórica sostienen que las relaciones de intercambio son características fundadoras de los mercados y que las relaciones de autoridad son características de los estados. Sostienen que desde los orígenes del sistema capitalista ambos tipos de relaciones coexisten y

---

<sup>33</sup> El concepto de neoliberalismo es tratado en el segundo capítulo de una manera más amplia y el de estatismo, tiene que ver en lo general con el Estado de Bienestar, que es analizado más adelante en este capítulo.

<sup>34</sup> Ayala Espino, José Luis. *Limites del mercado. Limites del Estado*. México, INAP, 1992, p. 54.

se interrelacionan.<sup>35</sup> La discusión entre los estadistas abarca no sólo el problema del grado de intervención (del capitalismo al socialismo) sino a los mismos fundamentos económicos.

Los estadistas han planteado que el papel del Estado ha sido relevante en el desarrollo y conservación del sistema, así como en el logro de la industrialización. Las siguientes tesis<sup>36</sup> son las que mayor han influido en esta perspectiva:

1. La actividad económica ha requerido de un apoyo estatal decisivo. Ante la falta de que el mercado surja espontáneamente como la forma más natural de la actividad económica. El incremento continuo, centralizado y controlado de la intervención estatal abrió el camino al mercado libre y es necesario para mantenerlo funcionando;
2. La operación en gran escala del capitalismo depende de la capacidad del Estado burocrático para garantizar el apoyo "logístico" a una empresa de tal magnitud y complejidad (como lo planteó Weber). El Estado debe ser lo suficientemente hábil para apoyar la promoción de mercados y capitales.
3. Aunque en su origen el Estado fue una mera maquinaria recolectora de impuestos, en la actualidad se ha convertido en centro del poder y aún los grupos con los cuales se enfrenta, reconocen su utilidad. Las finanzas públicas son ya sólo una más de las herramientas de las que se sirve el Estado para alcanzar sus fines;
4. El Estado no únicamente debe crear las "condiciones propicias" para la expansión capitalista a escala ampliada, sino debe convertirse en un actor directo y activo en la organización del mercado. El Estado es quien toma los riesgos, induce la inversión y lleva a cabo la concertación entre los agentes.

<sup>35</sup> Hayek afirma: "Es más el proceso de extensión del comercio a nuevas áreas fue más entorpecido que ayudado por el Estado". Citado por Ayala Espino, José Luis. *Ibid.* p. 55.

<sup>36</sup> *Ibidem.*

**Crea o sustituye agentes, mecanismos e instituciones que no existen o están precariamente desarrolladas.**

El común denominador, desde este punto de vista, es que el Estado interviene, por definición, para cambiar las instituciones, las variables económicas y los agentes. Si no fuera necesario no tendría por que existir la intervención estatal. El Estado para poder intervenir debe tener la capacidad suficiente de influir en las elecciones y objetivos de los actores; en la formación de las instituciones y en la creación de un marco jurídico adecuado.

Ayala Espino señala, que en la historia de las ideas económicas y políticas, el papel del Estado en la economía siempre ha sido, con mayor o menor intensidad, un punto de confrontación ideológica, y que por cierto en los últimos años se ha ido agudizando. Sin duda las fronteras -teóricas y prácticas- de la intervención estatal no son fáciles de fijar de antemano.<sup>37</sup>

Una de las caracterizaciones o adjetivos del Estado más usuales en la actualidad es la de Estado de Bienestar. Tanto sus defensores como sus detractores, han polemizado en torno a su vigencia o desmantelamiento de acuerdo a las nuevas condiciones mundiales, a la estrechez de recursos y al gradual deterioro de las condiciones de vida de la población. A continuación veremos un breve planteamiento del Estado de Bienestar en función de la Reforma del Estado.

### **1.2 Conceptualización del Estado de Bienestar**

El Estado de Bienestar puede caracterizarse, en principio, por algunos rasgos: fortalecimiento del poder adquisitivo del salario e implicaciones del mercado consumidor en un sentido económico; democracia representativa, no obstante el

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 56.

fuerte corporativismo que lo caracteriza en el sentido político; equivale también a afirmar un aumento sensible de la seguridad social, ensanchamiento y complejidad de las capas medias, en sentido social y sociológico."<sup>38</sup>

Igualmente, el Estado Benefactor puede comprenderse en las siguientes categorías económica, política, social y filosófica-ideológica (ver cuadro no. 1.1):

**Cuadro No. 1.1**  
**CATEGORÍAS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

CATEGORÍA	CARACTERÍSTICAS
a) Categoría económica:	Debe estudiarse como causa y efecto de la economía mixta, con todas sus complejas consecuencias;
b) Categoría política:	Como reforzamiento y consolidación de prácticas parlamentarias que conforman la vida política, así como los procesos electorales propios de la democracia liberal;
c) Categoría social:	Como establecimiento de instituciones en materia de seguridad social (salud, educación, vivienda, empleo, pensiones y otras);
d) Categoría filosófica-ideológica:	Como alegato en favor de un individualismo cuya ferocidad se intenta mitigar con el idealismo clásico. <sup>39</sup>

Fuente: Del autor de esta disertación doctoral

El Estado de Bienestar no tiene una acepción única. Representa tanto al bienestar social y a sus instituciones, como la intervención económica del Estado a partir de políticas keynesianas.<sup>40</sup> Un modo de identificar a sus rasgos básicos es evocar la idea de política keynesiana.

<sup>38</sup> Arguedes, Sol. *El Estado Benefactor ¿fenómeno cíclico?*. México, Mundo, 1990, p. 21.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> El Estado benefactor es una manera de realizar la política social que tuvo aliento de la economía keynesiana. Es conveniente distinguir tal concepto de los diferentes modos en que puede practicarse la política social. El Estado benefactor y la economía keynesiana tuvieron su época de esplendor después de la segunda Guerra Mundial y fueron los motores del desarrollo de los países centrales, imitados por los periféricos.



El surgimiento del Estado de Bienestar puede atribuirse, en gran medida, a las contradicciones en el ciclo económico, el avance de los movimientos sociales organizados, a la presión ejercida por otras maneras de concebir el Estado, a la existencia de formas diferentes de organización estatal y a la fuerza y legitimidad de los partidos políticos.<sup>41</sup>

Existe una corriente dentro del Estado de Bienestar que sostiene que sólo ha existido en Europa. Así, una definición afirma que el Estado de Bienestar es el sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas tales como Gran Bretaña, después de la Segunda Guerra Mundial, y que permaneció más o menos intacto hasta mediados de los años setenta.<sup>42</sup>

Por lo tanto, la definición del Estado de Bienestar depende de la perspectiva que se plantee. Al respecto, un autor explica que el Estado de Bienestar es:

“...la verdadera estructura político-administrativa que refleja el restablecimiento de un equilibrio político que satisface las demandas y aspiraciones participativas del liderazgo obrero, al mismo tiempo que manifiesta la capacidad de captar el conflicto y la presencia de las luchas obreras para darles la forma y la canalización que requiere la salvación del capitalismo avanzado”.<sup>43</sup>

Por su parte, Claus Offe considera que el Estado de Bienestar ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el

---

<sup>41</sup> Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La Reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana, 1966, p. 3. Estos autores afirman que con el avance del Estado de Bienestar, las demandas de los trabajadores fueron adoptadas como 'políticas' resultaron funcionales para: a) mantener las relaciones de trabajo; b) reproducir el esquema industrializador; c) establecer nuevas formas de legitimación política, y d) crear otro tipo de gastos con posibilidades de incursionar en la relación costo-beneficio.

<sup>42</sup> Mishra, Ramesh "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá". Rafael Muñoz de Bustillo (compilador). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial, 1989, p. 56.

<sup>43</sup> Farfán, Guillermo. "Capital, trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado". Esthela Gutiérrez Garza (coor.), *Testimonios de la crisis del Estado de Bienestar*, México, Siglo XXI, p. 42.

periodo subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial.<sup>44</sup> En primer lugar, en la obligación explícita que asume el aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos característicos de la sociedad mercantil; dicha asistencia se suministra en forma de prestaciones legales otorgadas a los ciudadanos. En segundo lugar, el Estado de Bienestar se basa en el reconocimiento del papel formal de los sindicatos tanto en la negociación colectiva, como en la formación de los planes públicos.

Offe considera que ambos componentes estructurales del Estado de Bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran las relaciones de poder entre trabajo y capital, y de ese modo ayudan a superar la luchas y contradicciones que constituían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal. "En suma, el Estado de Bienestar ha sido celebrado a lo largo del periodo de postguerra como solución política a contradicciones sociales."<sup>45</sup>

Picó afirma que el *Welfare State* ha actuado durante veinticinco años con un éxito considerable, en un periodo de crecimiento económico sin precedentes, asegurando el nivel de vida, el empleo, los servicios sociales básicos -salud, educación, jubilación-, incentivando el mercado y la producción, fomentando la paz, la estabilidad social y siendo un ferviente defensor del consenso entre las distintas fuerzas sociales.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Offe, Claus. *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Barcelona, CONACULTA-Alianza Editorial, 1990, p. 135.

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 136. Offe señala que el Estado de Bienestar ha sido resultado combinado de diversos factores, que cambian en composición dependiendo de los países. El reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, élites políticas y económicas conservadoras ilustradas, y grandes sindicatos industriales fueron las fuerzas más importantes que abogaron en su favor y otorgaron esquemas más y más amplios de seguro obligatorio, leyes sobre protección del trabajo, salario mínimo, expansión de servicios sanitarios y educativos y alojamientos estatalmente subvencionados, así como el reconocimiento de los sindicatos como representantes económicos y políticos legítimos del trabajo."

<sup>46</sup> Picó, Josep. *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. México, siglo XXI, 1987, p. 2.

Al mismo tiempo, ha generado cambios en las relaciones sociales de la sociedad civil, como son: el aumento de la burocracia y en general de la mano de obra empleada en el sector terciario, con la consiguiente pérdida de los sectores primario y secundario; la institucionalización del movimiento obrero a través de los sindicatos y su participación política corporativa, que ha supuesto un cambio de composición y comportamiento de las clases sociales; el acceso a un determinado tipo de bienes -educación, salud- mediante la relativa igualdad de oportunidades y de una redistribución indirecta de la renta- que ha generado una mayor conciencia ciudadana, un clientelismo del Estado y un derecho adquirido, difíciles de erradicar en momentos de recesión. Los cambios del *Welfare State* han afectado, no sólo a la distribución de la renta y a la acumulación del capital sino también a la productividad del trabajo y a muchos de los valores y derechos que se han adquirido durante este período.<sup>47</sup>

No obstante la diversidad de términos, se consideran que el Estado de Bienestar cuenta por lo menos con tres características básicas:

1. Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo, o intentar, garantizar un alto nivel de ocupación;
2. Provisión pública de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante;
3. Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad nacional moderna y democrática.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 3.

Sin embargo, otro punto de vista sostiene que hay otro punto a considerar: el *malestar* del Estado de Bienestar contiene tres aspectos.<sup>48</sup> El primero, se centra en el final de las políticas del pleno empleo, cuestionando los destructivos efectos que tendría el crecimiento económico necesario para mantenerlo, y apoyar la separación de la seguridad social y el mercado de trabajo.

El segundo aspecto, que está relacionado con el primero, considera al desempleo como un factor importante que contribuye a un fenómeno más general de desintegración social, minando la legitimidad del Estado de Bienestar. El tercero se centra en el cuestionamiento de la eficiencia del Estado de Bienestar como proveedor de *bienestarismo*.

En realidad, el Estado de Bienestar parecía ofrecer una atractiva y efectiva *vía intermedia* entre el capitalismo liberal y el socialismo burocrático de Estado,<sup>49</sup> aunque la crisis de las décadas setenta y ochenta, comenzaron a minar esta alternativa social.

Por otra parte, el doble aspecto del Estado de Bienestar en su modalidad de intervención económica y su intervención social, es la base que ha dado origen a su conceptualización tanto funcionalista, como marxista.<sup>50</sup> Para la posición funcionalista, es en el ámbito de la intervención social en el que deben buscarse las causas generales del Estado interventor de nuestro tiempo. Debe considerarse que la intervención económica es instrumental y complementaria, respecto del objetivo social.<sup>51</sup> Por su parte, la posición marxista comprende siempre la

<sup>48</sup> Therborn, Goran. "Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio". Rafael Muñoz de Bustillo (compilador). *Crisis y futuro del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial, 1989, p. 84.

<sup>49</sup> Mishra, Ramesh. *Op. cit.* p. 57.

<sup>50</sup> Cabo de Martín, Carlos. *La crisis del Estado Social*. España, PPU, 1986, p. 19.

<sup>51</sup> "En estas condiciones, la reglamentación estatal es el mecanismo adecuado para garantizar la utilización de los recursos económicos públicos para alcanzar el bienestar social. Desde esta perspectiva no debe extrañar que para la teorización funcionalista se considere definitorio del Estado (dado el perfecto funcionamiento del sistema económico) su intervención en lo social: *el*

intervención económica como ámbito en el que hay que investigar las causas del Estado de Bienestar, exigencias del desarrollo capitalista, aunque se registran diferencias de acuerdo a la relevancia que se conceda al aspecto *social*.<sup>52</sup>

El cuadro No. 1.2, sintetiza los aspectos más relevantes sobre las concepciones del Estado Benefactor.

Cuadro No. 1.2  
INTERPRETACIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR

TEORIA	TENDENCIAS	CONTENIDO	RESULTADOS
Funcionalista <i>Estado de Bienestar</i>	-El Estado de Bienestar es el resultado del desarrollo económico y la modernización.	-El origen del Estado de Bienestar procede del desarrollo económico y modernización que incluye los procesos de industrialización y urbanización.	<b>INTERVENCIÓN SOCIAL</b> -Con aspectos en el orden económico, se vinculan al proceso de acumulación y valorización del capital.
	-El Estado de Bienestar es resultado del desarrollo político.	-El origen del Estado de Bienestar es resultado del desarrollo político, en particular de los sectores menos favorecidos.	-Con efectos en el orden político (legitimidad, derechos sociales, etc.).
Marxista <i>Estado social</i>	-El Estado de Bienestar como exigencia del proceso de acumulación. -La intervención del Estado es interna al proceso de acumulación.	-El Estado de Bienestar es una condición social para la existencia del capital (función estratégica-organizativa del Estado).	<b>INTERVENCIÓN ECONÓMICA</b> -Intervención del Estado relativa que incide en la productividad.
	-La intervención del Estado es externa al proceso de acumulación	-La intervención estatal no se realiza para prestar su asistencia desde afuera del capitalismo, sino que se inserta en su propia transformación.	-Intervención estatal relativa a la sobreacumulación de capital.
	-El Estado de Bienestar es resultado de una causalidad compleja en la que se interrelacionan los factores económicos y sociales.	-El Estado de Bienestar es la resultante de la contradicción entre las exigencias y posibilidades de la acumulación capitalista de posguerra y la lucha de clases.	

Fuente: Martín de Cabo. La crisis del Estado Social, España, PPU, 1986. (El cuadro es elaboración propia con base en la fuente).

*Estado que tiende a producir el bienestar general.* La cobertura de riesgo y satisfacción de necesidades generales a través de la prestación de servicios sociales". *Ibid*, p. 21.

<sup>52</sup> El autor añade que la corriente marxista se encuentra vinculada a una fase histórica específica que corresponde a la destrucción del capital a consecuencia de la guerra mundial; derrota del movimiento obrero; superación de las contradicciones interimperialistas a partir de la hegemonía económica, política y militar de los Estados Unidos; del desarrollo tanto de las fuerzas productivas, como de las relaciones de producción, por lo que integran lo *económico* como lo *social*. *Ibid*, p. 24.

Otro autor sostiene que existen tres grandes paradigmas en torno al Estado de Bienestar.<sup>53</sup> Ver cuadro No. 1.3.

**Cuadro No. 1.3**  
**INTERPRETACIONES DEL ESTADO DE BIENESTAR**

PARADIGMA	ENFOQUE	CONTENIDO
I. LIBERAL-DEMOCRATA	1.1 CORPORATIVISMO	El Estado es un instrumento pasivo que facilita las reglas y el marco en que operan las fuerzas sociales. El Estado de Bienestar nace de la industrialización y la modernidad actual.
	1.2 REACCIÓN CONSERVADORA	Estructura política parcial que sirve para reforzar la legitimidad del Estado y su política económica. Es una necesidad de la complejidad que alcanzado la sociedad industrial y que busca evitar el conflicto de intereses. El Estado de Bienestar produce más daños que remedios. El Estado de Bienestar ha acrecentado excesivamente la burocracia que se ha convertido en una presión para los gobiernos. Existe ingobernabilidad y la única vía es el retorno al mercado, hay que contener el gasto público e incentivar la iniciativa privada.
II. SOCIALDEMOCRACIA		El Estado de Bienestar propone la necesidad de la sociedad de fomentar una sociedad más justa e integrada. El Estado de Bienestar dio legitimidad al campo laborista y permitió fomentar una sociedad libre de mercado más estable, eficiente y humana.
III. CRÍTICA DEL MARXISTA ESTADO		La naturaleza del Estado deriva de la lucha de clases y que el Estado en la sociedad capitalista sirve a los intereses de la clase capitalista.
	3.1 POLEMICA MILIBAND-POULANTZAS	El instrumentalismo es comprendido en términos del ejercicio instrumental del poder de las personas ubicadas en posiciones estratégicas. El estructuralismo rechaza la noción de instrumento en manos de la clase dominante y señala que las funciones del Estado están ampliamente determinadas por la estructura de la sociedad.
	3.2 DERIVACIONISTAS	El desarrollo del Estado de Bienestar se deriva, de la caída de la tasa de ganancia en los momentos de crisis del capitalismo y de la necesidad de desarrollar contratendencias a esa caída.
	3.3 CLAUS OFFE	El Estado de Bienestar es interpretado como un sistema político que organiza, programa y controla el desarrollo económico a través de un conjunto multifuncionalista de instituciones políticas y administrativas. El Estado se convierte en el principal agente del proceso acumulador y en el protagonista de la administración de la crisis.
	3.4 GRAMSCI Y POULANTZAS	Para Gramsci el Estado se presenta como una institución de clase y como organizador de la dominación, asegurando los intereses de la burguesía y facilitando concesiones a las clases dominadas. Poulantzas contribuye en el análisis del Estado en relación con la lucha de clases, su rol en la formación y definición de las clases y los efectos de ese conflicto sobre el mismo Estado.
	3.5 LOS MARXISTAS AMERICANOS	O'Connor subraya la contradicción entre las funciones económicas y políticas del Estado de Bienestar. Los conflictos entre la economía de mercado y el intervencionismo político refleja la vida diaria del Estado.

Fuente: Elaboración propia tomando las ideas de Josep Picó, Op. Cit. p. 4-26.

<sup>53</sup> Picó, Josep, Op. cit. pp. 1-28.

Una de las clasificaciones que toma en consideración a los Estados de acuerdo a sus prestaciones y su orientación en lo referente al mercado y el pleno empleo, es la propuesta de Therborn.<sup>54</sup>

1. **Estados de Bienestar Intervencionista Fuertes**, que combinan una política social generalizada con un compromiso institucional con el empleo. Por ejemplo, Suecia, Noruega, Australia; también se puede incluir a Finlandia. Países con un gasto medio en política social y con una política de empleo muy activa;
2. **Estados de Bienestar Compensatorios Blandos**, que tienen prestaciones sociales generosas, pero fundamentalmente dirigidas a compensar la existencia de desempleo, con poca influencia en el mercado de trabajo. Los ejemplos típicos son Bélgica, Dinamarca y Holanda; Francia, Italia, Alemania e Irlanda también pertenecen a esta categoría, aunque con un menor nivel de generosidad en sus prestaciones;
3. **Estados orientados al pleno empleo con escasa política de bienestar**, con pocas prestaciones sociales, pero con un compromiso institucional para mantener el pleno empleo: Japón y Suiza;
4. **Estados orientados al mercado con escasa política de bienestar**, con provisión limitada de servicios sociales y poca intervención pública en lo referente al empleo: Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

---

<sup>54</sup> Therborn, Goran. Op. cit. p. 86. Esta clasificación no incluye a ningún país latinoamericano, ya que esta basada en una posición europea del Estado bienestarista.

### 1.3 El Estado de Bienestar: un campo privilegiado de las políticas públicas

Un antecedente del Estado de Bienestar (*Welfare State*) puede situarse hace un siglo, en el Imperio alemán donde las medidas sociales de carácter general nacían bajo el impulso de Bismarck y paulatinamente se desarrollaron en el conjunto de la Europa industrial. En Francia, se sitúa en 1898 con el nacimiento del Estado providencia, haciéndolo coincidir con la ley de accidentes del trabajo. El término del *Welfare State* aparece en 1941 en la Gran Bretaña en guerra, por oposición al *Warfare nazi*.<sup>55</sup>

La cantidad y calidad de las intervenciones del *Welfare State* sólo están restringidas por el volumen de los recursos disponibles y por la parte que gobernantes y ciudadanos acepten consagrarle. En efecto, teóricamente, apenas hay límites a su expansión. Por ejemplo: las definiciones programáticas que las Constituciones alemana, italiana o francesa dan al Estado de Bienestar permiten intervenciones cuyas fronteras son confusas. Asimismo, en el marco ideológico más reducido del *Welfare* norteamericano, al programa potencial no le falta ambición: "la esencia del *Welfare State* es la intervención gubernamental: pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizados a cada ciudadano como derecho político y no como caridad".<sup>56</sup>

"No es sorprendente que un fenómeno de tal amplitud haya constituido el campo por excelencia de las investigaciones de los analistas de las políticas públicas. En cierto modo, el análisis de estas políticas está históricamente ligado al desarrollo del *Welfare State*. El interés suscitado por las intervenciones masivas y multiformes del Estado explica que el análisis de las políticas públicas se haya dirigido (sobre todo en su origen y en los Estados Unidos) hacia la acción y el utilitarismo (ser relevante), tanto

<sup>55</sup> Meny, Ives y Thoening, Jean-Claude. *Las Políticas Públicas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política, 1992, p. 19. Este apartado y lo subapartados forman parte de esta obra, que es un excelente trabajo relativo al Estado de Bienestar (*Welfare State*) y las políticas públicas.

<sup>56</sup> Citado por Meny, Ives y Thoening, Jean-Claude, *Ibid.*, p. 20. Wilensky, H. *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. Berkeley, University of California Press, 1975.



práctico como científico, más multidisciplinar que reservado únicamente a la ciencia política".<sup>57</sup>

En suma, se pueden detectar una preocupación principal: analizar las causas y las modalidades del desarrollo del *Welfare State*, asociado a las políticas públicas.

### **1.3.1 El análisis del crecimiento de las políticas públicas**

En el ámbito de las políticas públicas, se puede sugerir que se ha avanzado en tres tipos de interpretación, sin que ninguna excluya las otras. Sin embargo, los protagonistas de las investigaciones realizadas desde los años sesenta y setenta tienden a situarse en uno de los tres ejes dominantes; unos subrayan los determinantes económicos o fiscales; otros la dimensión política y burocrática; el tercer grupo da preferencia a los aspectos ideológicos o culturales.

#### **1.3.1.1 El crecimiento del Estado de Bienestar: la dimensión económica y fiscal**

No hay estudio de las políticas del Estado de Bienestar que no insista en la relación entre el aumento de las intervenciones del Estado y el desarrollo socioeconómico. El crecimiento económico se encuentra en el origen del Estado Benefactor. Con la modernización, las tasas de natalidad disminuyen, por lo que es necesario aumentar la protección de los ancianos. Esta importancia creciente de las personas mayores, asociada a la disminución del valor económico de los niños, ha creado nuevas presiones para conseguir un aumento de los gastos sociales. Una vez establecidos, en todas partes los programas han evolucionado hacia una cobertura más extensa y con prestaciones más importantes.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid.* p. 20.

<sup>58</sup> Wilensky señala que el desarrollo de la protección social es el complemento natural del crecimiento económico y de sus efectos demográficos; después se verá acelerado por la interacción de los juicios que emite la élite política, las presiones ejercidas por las masas y el funcionamiento del aparato administrativo y de los servicios sociales. *Ibid.* p. 21.

El argumento del desarrollo económico ocupa también el centro de la teoría neomarxista: a medida que el capitalismo se transforma y evoluciona, las contradicciones se acumulan y la clase dominante transfiere al Estado el cuidado de resolver las crisis que acosan al sistema. El Estado debe asegurar la reproducción social que requieren las necesidades del capitalismo; asegurar la formación, la vivienda y la protección social de los trabajadores y de sus familias. El crecimiento económico de las políticas sociales es, por tanto, el fruto de las transformaciones económicas del capitalismo, al mismo tiempo que la exacerbación de sus contradicciones.

Wildavsky, en su estudio de los procesos presupuestarios, introduce una perspectiva nueva, oponiendo los países de gran crecimiento a los países de crecimiento débil o nulo y sostiene la siguiente hipótesis: donde el crecimiento económico es grande (Japón o Francia) las retenciones sociales varían en relación inversa al crecimiento, porque el aumento de las demandas pueden ser cubierto mediante una parte de dicho crecimiento. Al contrario, donde el crecimiento es débil, como sucede con Gran Bretaña, el aumento de los gastos sociales sólo puede provenir de un crecimiento de las deducciones públicas de la economía.<sup>59</sup>

Para cualquier gobierno, es más fácil aumentar los gastos que disminuirlos. Cada intervención genera una serie de obstáculos que hacen difícil, cuando no imposible, la reducción de los gastos presupuestarios. Un argumento de carácter económico y fiscal para explicar el crecimiento de las políticas públicas, es la estructura del impuesto como fuente potencial del desvío de los recursos deducidos por el Estado para financiar de una manera invisible los gastos públicos. Es decir, el impuesto directo, por ejemplo, sobre el patrimonio o la renta,

<sup>59</sup> Citado por Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude, *Ibid.*, p. 23. Wildavsky, A. **Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes**, Boston, Little, Brown, 1975.

son más visibles y permiten controlar los costos y beneficios. En contrapartida, los impuestos indirectos permitirán un crecimiento más fácil de los ingresos y los gastos.

### 1.3.1.2 La política de las políticas públicas

Uno de los problemas más debatidos en el análisis de las políticas públicas se formula, en forma de pregunta ¿importa la política? (*does politics matter?*) o, también como una alternativa: "La política es la fuente de las políticas públicas" o al contrario, "las políticas públicas hacen la política" (*politics make policies*, más que *policies make politics*).<sup>60</sup>

Una primera interpretación del crecimiento del Estado de Bienestar se refiere a lo que constituye el centro de la ciencia política clásica: las elecciones y los partidos políticos. En un sistema pluralista el principio de la competencia política constituye una causa potencial de las fluctuaciones de las políticas sociales. Por ello, los partidos políticos comparten un objetivo común: convencer al electorado potencial del aumento o disminución de los ingresos o bienestar, de los que serían responsables.

Otro factor de carácter político-administrativo se considera a veces importante, aunque no sea el más decisivo: el papel desempeñado por las burocracias nacionales y los funcionarios. Para decirlo en forma básica: "Los responsables de los principales programas del Welfare State tienen una respuesta simple a la pregunta '¿cuánto se debe gastar?': más".<sup>61</sup> El carácter expansionista del Bienestar encuentra en esta variable varias explicaciones. Donde las administraciones son antiguas, prestigiosas y anteriores a la democratización del

---

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>61</sup> Citado por Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. *Ibid.* p. 29. Peters, G. y Rose, R. *Can Government go Bankrupt?*, New York, Basic Books, 1978.

sistema, su influencia en el *policy-making* es considerable. Aún si las políticas las adopta y legitima el poder político, las élites administrativas sirven de *Think tank* abasteciendo permanentemente de ideas, proyectos y reformas a los políticos.

### 1.3.1.3 Valores, cultura e ideologías

Estas variables no han sido consideradas como elemento esencial para explicar el nacimiento y desarrollo del Estado de Bienestar. Sin embargo, el desarrollo industrial y urbano, así como la aparición de la democracia de masas son factores adicionales que explican las diferencias de desarrollo de los Estados de Bienestar, puede citarse, los valores culturales básicos en la definición de las responsabilidades y los estándares.

Más recientemente, se ha demostrado que los cambios introducidos en las políticas sociales tenían sus raíces en las transformaciones de los valores dominantes. El período de prosperidad que siguió a la guerra había impedido a los beneficiarios del Estado de Bienestar preguntarse sobre la compatibilidad de valores tales como la libertad, la igualdad y la seguridad. Paradójicamente, cuando más dominante se vuelve la política social en la economía y más absorbe su producto, más se le percibe como un simple apéndice de la economía. De ahí que la crisis de los setenta, permite redescubrir a la vez, la persistencia de las desigualdades y el agotamiento de las capacidades del Estado.

## 1.4 Formas Históricas del Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar ha desarrollado tres formas históricas.<sup>62</sup> En Europa, la socialdemocracia; en Estados Unidos el Nuevo Trato (*New Deal*), y en América

<sup>62</sup> Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 19. Cabe señalar que aunque algunos teóricos del Estado de Bienestar no consideran que haya existido éste en América Latina, los elementos que se exponen en este capítulo permiten demostrar lo contrario. El Estado de Bienestar no sólo fue

Latina el populismo.<sup>63</sup> Estas formas puras son las más representativas del Estado Benefactor.

#### 1.4.1 La Socialdemocracia en Europa

Bajo el nombre de socialdemocracia, fue conformándose en Europa un cuerpo doctrinario político-filosófico, que respondía tanto a las posibilidades del movimiento obrero de obtener mejores niveles de vida y condiciones de trabajo, como a las necesidades de los propietarios de permitir reformas saludables, ante la incapacidad privada de financiar, por sí sola, la gigantesca infraestructura industrial.

Una primera aproximación al concepto de socialdemocracia es la siguiente:

1. Es una categoría sociopolítica, expresión de una fase de desarrollo capitalista;
2. El tipo de sociedad producto de la tregua conseguida por el capital y el trabajo, en la lucha de clases;
3. Los partidos políticos que expresan a la clase obrera subordinada en este tipo de sociedad y que se constituye en gobiernos;
4. El contenido político de la organización económica conocida bajo el nombre de Estado de Bienestar o Estado Benefactor.<sup>64</sup>

El auge sin paralelo del capitalismo -de fines de la Segunda Guerra Mundial o comienzos de la presente crisis económica- no sólo coincide con el auge del Estado de Bienestar; de hecho, tal identidad debe buscarse en la creciente intervención del Estado en las economías avanzadas.<sup>65</sup>

---

posible en los países desarrollados, sino que también fue llevado a los países en desarrollo con sus particularidades específicas.

<sup>63</sup> Arguedes, Sol. Op. cit. p. 20.

<sup>64</sup> Arguedes, Sol. La socialdemocracia en la crisis. México, Colegio de México, Tesis de Maestría en Historia, p. 4.

<sup>65</sup> No obstante, el éxito del *nuevo trato* rooseveliano en Estados Unidos, el Estado de Bienestar no floreció del todo allí. En donde adquirió máximo esplendor fue, posteriormente en Europa, cuando con la ayuda del Plan Marshall se volvieron a levantar las economías caldas y maltrechas por causa de la segunda guerra mundial. Ibid. p. 3.

"Fue así como se crearon condiciones favorables para el arribo del poder de partidos políticos socialdemócratas reformistas hablando en términos generales -y para la maduración de la socialdemocracia en lo cual caracterizó el proceso histórico de Europa durante el período más floreciente del capitalismo mundial".<sup>66</sup>

El llamado Estado de Bienestar (*Welfare State, État Proviencie, Wohlfahrt-Staat*), representa un mayor grado de humanización, no obstante la filosofía individualista que la socialdemocracia en Europa hereda del capitalismo *salvaje*.

#### 1.4.2 El Nuevo Trato en los Estados Unidos

Después de la avasalladora crisis del año 1929, el capitalismo avanzado de los Estados Unidos, encontró un remedio parcial a sus males en el *New Deal* rooseveliano.<sup>67</sup> El *New Deal*, considerado como operación de salvamento para la economía de los Estados Unidos, como un todo, fue hasta ese punto un claro fracaso. Incluso Galbraith, el profeta de la prosperidad sin guerra, ha reconocido que ni siquiera se aproximó a la meta durante los años treinta. "La gran depresión de los treinta -dice Galbraith- nunca llegó a su fin; simplemente desapareció con la gran movilización de los años cuarenta".<sup>68</sup>

Ante la depresión, llegó la hora de llevar a término las ideas del *New Deal* de Roosevelt. El proyecto liberal tuvo sus primeros inicios en la política de *New Frontier* de la presidencia de Kennedy y encontró su gran oportunidad en 1964, con el ascenso arrollador de Lyndon B. Johnson a la presidencia y la mayoría demócrata en las dos cámaras. La *Social Security Act* de 1935, con su doble programa de seguridad social y de asistencia pública, resucitó en la más amplia y

<sup>66</sup> Arguedes, Sol. *El Estado Benefactor*. Op. cit. p. 28.

<sup>67</sup> Sin embargo, ya existían bases teóricas y pragmáticas en Teodoro Roosevelt (*The square deal*) y en Woodrow Wilson (*The new freedom*), antes del nuevo trato.

<sup>68</sup> Baran, P. A. y Sweezy, M. *El capitalismo monopolista*. México, Siglo XXI, p. 130.

audáz reforma social emprendida por la política de Johnson de *Great Society* y *War on Poverty*. Una nueva legislación dio inicio y dirección al combate contra la desigualdad, la discriminación y la pobreza.<sup>69</sup>

En realidad, el *new deal* de Roosevelt no llevó a la práctica más que ciertos elementos limitados de las políticas keynesianas, esencialmente la dimensión moderada de la intervención económica e industrial del Estado.

Después de 1932 (New Deal), por "liberal" o "liberalismo" suele entenderse en los Estados Unidos las corrientes que reconocen la igualdad intrínseca de los individuos en dignidad, libertades y derechos (civiles y políticos), pero que, ante el hecho de la desigualdad social de oportunidades y condiciones -la existencia de privilegios, monopolios, distinciones- que impide el ejercicio de las libertades a grandes números de población, sostienen también la necesidad de reformas económicas, sociales y políticas a través de una mayor actividad distributiva y asistencial del gobierno mediante reglamentación, fiscalización y gasto público. Sinónimo de reformismo social e intervencionismo estatal, el liberalismo norteamericano fue criticado por el neoliberalismo, que le imputó el estancamiento económico, el déficit público, el dispendio y desvío de fondos públicos, la ineficiencia de programas sociales.

No obstante, el *new deal* sentó las bases de un conjunto de medidas de bienestar social en Estados Unidos y permitió al mismo tiempo, un crecimiento sostenido en su economía. El mercado, en esta etapa del capitalismo no fue la fuerza social y económica que podría generar crecimiento y bienestar social, por ello la intervención del Estado no fue cuestionada entonces.

---

<sup>69</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador). *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 21.

### 1.4.3 El Populismo en América Latina

El fenómeno reformista que preside la formación del Estado de Bienestar en las sociedades capitalistas en los países desarrollados, determinaron la aparición del populismo en América Latina.

"En ausencia de un movimiento obrero importante por su debilidad numérica o política, o por ambas condiciones juntas en América Latina las nacientes burguesías nacionalistas y fuertemente antiimperialistas (...) que defendían sus espacios económicos en circunstancias particularmente favorables para la industrialización acelerada de estos países, tomaron la iniciativa para fortalecer la gestión de un Estado interventor y defensor de los intereses nacionales frente al imperialismo latinoamericano".<sup>70</sup>

Es verdad que el populismo latinoamericano, no tiene que buscarse sus antecedentes en el populismo ruso y norteamericano; porque ello produce más confusiones que precisiones.<sup>71</sup> El populismo latinoamericano difiere de sus congéneres ruso y estadounidense en el hecho de ser un fenómeno esencialmente urbano, antes que rural; es el momento en que el centro de gravedad de la mayoría de las economías latinoamericanas tendería a desplazarse de los mercados agrarios al universo urbano-industrial.

Dentro del populismo en América Latina sobresalen el *getulismo* en Brasil, el *peronismo* en Argentina y el *cardenismo* en México. Sin profundizar en este aspecto, que no es nuestro objeto de estudio, existen algunos rasgos similares que son los siguientes:

<sup>70</sup> Arguedas, Sol. Op. cit. p. 35.

<sup>71</sup> Felipe Leal, Juan Populismo y revolución. México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1984, serie estudios, no. 75, p. 19. El populismo ruso consiste en una suerte de socialismo agrario, que durante la segunda mitad del siglo XXI sostenía que Rusia podía evitar la fase de desarrollo capitalista y pasar -apoyándose en realidades precapitalistas como la cooperación (arte) y la comunidad campesina (mir)- directamente a la edificación del socialismo. El populismo estadounidense se presenta como una ideología y como un movimiento político originarios ambos aspectos, de los pequeños productores agrícolas. En cuanto fenómeno histórico, configura la protesta de los granjeros por el momento de tránsito del capitalismo concurrencial al capitalismo monopolista.



1. El surgimiento de nuevas coaliciones políticas, que emprendieron acciones gubernamentales relativamente afines;
2. La tendencia a centralizar el poder a nivel nacional en el Ejecutivo Federal, que funge como arbitro en una situación de compromiso, lo que le otorga una autonomía relativa frente a cada clase o grupo social y lo sitúa encima de la sociedad;
3. La aparición de formas de representación corporativa, que se juntaron con los modelos de representación ciudadana.

En el caso de México, en el populismo cardenista encontramos el fortalecimiento del Estado como rector de la actividad económica; el ensanchamiento de la clase media; el arraigo de instituciones como el IMSS, el INFONAVIT, el ISSSTE y otras; el énfasis en la educación pública; el discurso ideológico oficial basado en los principios de solidaridad y justicia social, y más que todo, la existencia de un tácito compromiso del movimiento obrero organizado para suspender la lucha de clases y el desarrollo de las fuerzas productivas del país.<sup>72</sup>

Puede afirmarse que las tres formas históricas que ha presentado el Estado de Bienestar -socialdemocracia, nuevo trato y populismo- son resultado del grado de desarrollo del capitalismo, del nivel de las fuerzas productivas y de la lucha de clases.

### **1.5 Alternativas al Estado de Bienestar**

La edad de oro del Estado de Bienestar llegó a su fin en la década de los setenta<sup>73</sup>. Las profundas dificultades que enfrentaron las economías a mediados de la década que incluan inflación, estancamiento y crecientes déficits públicos, establecieron las condiciones materiales para que se cuestionara seriamente,

---

<sup>72</sup> Arguedes, Sol. Op. cit. p. 39.

<sup>73</sup> Mishra, Ramesh. Op. cit. p. 57.

tanto desde la derecha como de la izquierda, la creencia de que el Estado podía asumir exclusivamente la responsabilidad del bienestar económico de sus ciudadanos en una sociedad capitalista.

En ese sentido es que puede afirmarse que existe una *crisis ideológica* de confianza en el Estado de Bienestar de la postguerra. Por supuesto, también hubo otras dimensiones de la crisis, especialmente la fiscal y económica. Los problemas fiscales se centrarán en la existencia de un déficit creciente y una reacción en contra de la presión fiscal en situación de estancamiento con inflación, y de forma más general en la falta de capacidad de la nación para hacer frente a los elevados gastos sociales.

Ante este contexto, existen tres aproximaciones alternativas al *capitalismo de bienestar*: 1) el neoliberalismo (neoconservadurismo), 2) la postura de la izquierda marxista y 3) el corporativismo social.<sup>74</sup>

Con la aparición del neoliberalismo como "salvador" del capitalismo con su promesa de controlar la inflación, revitalizar la economía y equilibrar el presupuesto. Mediante la presentación de un análisis de los errores del capitalismo de bienestar y de cómo se podría corregir, decía ofrecer una vía de salida a la situación en que se encontraban la economía mundial.<sup>75</sup>

Ante la supuesta incapacidad del keynesianismo para enfrentar estas dificultades, junto con la ausencia de una alternativa viable y creíble desde la izquierda, permitió que el neoliberalismo triunfara fácilmente como ideología y en algunos

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 57-60.

<sup>75</sup> La política deflacionista de Margaret Thatcher coincidió con una recesión mundial y produjo un aumento vertiginoso del desempleo. De cerca de 1.3 millones en 1979 subió a más de 2.5 millones en 1981, empujando la tasa de desempleo del 4.6 al 9% de la población activa. En los Estados Unidos nunca se aceptó que el pleno empleo fuera responsabilidad del gobierno. En los años cincuenta y sesenta la tasa de desempleo estuvo entre el 4 y el 5%. Aumentó durante la década de los setenta y alcanzó el 7.5% en la toma de posesión de Ronald Reagan en 1981. La administración Reagan provocó una recesión en 1982 que empujó la tasa de desempleo al 9.5%. *Ibid.* pp. 63-64.

países como política. La elección de los gobiernos conservadores en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, alrededor de 1980, puso fin a la primera etapa de la crisis del Estado de Bienestar de postguerra. Se había roto el consenso de ideas y acciones en torno al Estado Benefactor.

Por su parte, el análisis marxista de la patología del Estado de Bienestar -aunque partiendo de un punto de vista teórico distinto- era en muchos aspectos parecido al del neoliberalismo. De manera resumida, puede señalarse que el marxismo también llamaba la atención sobre las contradicciones y disfunciones del Estado de Bienestar y la economía mixta. El capitalismo de bienestar de la postguerra se interpreta como un intento de superación de los conflictos sociales y las contradicciones económicas que casi marcan el fin del capitalismo durante los años de la depresión.

Así, el Estado de Bienestar de la postguerra, producto del desarrollo contradictorio de la sociedad capitalista, había a su vez generado nuevas contradicciones que minaban el capitalismo. Los argumentos presentados por los escritores marxistas exponían la tendencia del gasto público de exceder a los ingresos; la reducción de beneficios resultado de las demandas salariales en situación de pleno empleo; sindicatos fuertes y prestaciones sociales; y el debilitamiento y expulsión del sector privado por el crecimiento del sector público, son conocidos y no exigen mayor elaboración.

Sin duda el análisis marxista de las contradicciones del Estado de Bienestar ofrece una descripción muy plausible del tipo de problemas en los que se encontraba el Estado de Bienestar; aún así y debido a la orientación ideológica del marxismo, éste análisis no ofrece una estrategia para su defensa.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> "Los marxistas también señalaron que la inflación era más un síntoma que la causa de las dificultades del capitalismo y reflejaba una situación en la que tanto el Estado, como los capitalistas y trabajadores exigían simultáneamente mayor participación de una 'tarta' cada vez más pequeña. Resumiendo, el capitalismo se enfrentaba a un impasse -una mezcla de inflación, recesión,

Esto nos lleva a la tercera propuesta -una alternativa al neoconsevadurismo desde posiciones ubicadas a la izquierda del centro- que se podría definir como *corporativismo socialdemócrata*. A diferencia del neoliberalismo y del marxismo esta no es una ideología social completa. Se trata de una aproximación pragmática a los problemas del capitalismo de bienestar. Su premisa principal es que la economía mixta y el Estado de Bienestar no son incompatibles con la economía capitalista y el mercado.<sup>77</sup>

La versión socialcorporativa del Estado de Bienestar se diferencia del Estado de Bienestar de la postguerra en dos aspectos. Primero y más importante, considera que la política económica y la política social están fuertemente interrelacionadas y, por lo tanto, su coordinación dinámica es necesaria. Reconoce que la armonización de los objetivos sociales y económicos es una labor de gran importancia para el capitalismo del bienestar. Así, es necesario considerar el efecto de lo social en lo económico y viceversa.

El resultado es que el Estado de Bienestar social corporatista, no se ve reducido al hacer frente a las implicaciones económicas de las políticas sociales, sino que incorpora objetivos de política social en las medidas de política económica. En segundo lugar reconoce que una economía de mercado productivo y un sistema de bienestar social muy desarrollado no se puede sostener en el largo plazo sin la cooperación y el consentimiento de los principales intereses económicos.

---

desempleo y déficit presupuestario- que no se podría romper sin cambiar los parámetros económicos (y quizá políticos) del consenso de postguerra", *Ibid.*, p. 59.

<sup>77</sup> Mientras que los gobiernos neoliberales se basaron en la política deflacionista para reducir la inflación, los gobiernos social-demócratas, como los de Suecia y Australia, basaron sus políticas de lucha contra la inflación en el control voluntario de salarios. Estos países tienen mecanismos tripartitos institucionalizados de cooperación entre los empresarios, los trabajadores y el gobierno. *Ibid.*, p. 68-69.

En suma, merece la pena señalar que este modelo de capitalismo de bienestar ha demostrado ser muy resistente a las tensiones de los años setenta, manteniendo intactos en gran medida los compromisos básicos del Estado de Bienestar.<sup>78</sup>

### 1.6 Crisis y desmantelamiento del Estado de Bienestar

La crisis mundial y sus consecuencias para los países subdesarrollados, han propiciado que el Estado de Bienestar se enfrente a un dilema: su *reestructuración o desmantelamiento*.

No obstante, el grado de efectividad política del Estado de Bienestar no ha sido suficiente para sostener el ritmo de la enorme onda expansiva del capitalismo de la postguerra, que da muestra de agotamiento a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta y que estalla abiertamente en la crisis de 1974-1975.<sup>79</sup> Para algunos críticos, en este periodo de intervencionismo estatal, el Estado de Bienestar es el responsable de la aparición de un nuevo fenómeno económico en etapas de la crisis: la *estanflación*.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> A finales de los ochenta la situación en que se encuentran los Estados de Bienestar occidentales se puede resumir como sigue: en la derecha está el modelo neoliberal o neoconservador con su retórica y su ideología de desmantelamiento del bienestar social, apoyándose más en el sector privado y en las fuerzas del mercado para alcanzar la provisión de distintos servicios humanos; en la izquierda tenemos el modelo de corporativismo social que se ha negado a abandonar los objetivos del capitalismo de bienestar de postguerra, en especial pleno empleo, crecimiento económico, estabilidad de precios y bienestar social. Entre estos dos extremos, se sitúan la mayor parte de los Estados de Bienestar de nuestros días, dándose situaciones en las que a menudo se mezclan políticas y prácticas neoliberales y/o socialcorporativistas, en mayor o menor medida. *Ibid.*, p. 60.

<sup>79</sup> Farfan, Guillermo. *Op. cit.* p. 45.

<sup>80</sup> Paul A. Samuelson señala "Mi tesis es que la estanflación (inflación con recesión) es una característica intrínseca de la economía mixta (...) y descubro sus raíces en el interior de la naturaleza básica del "Estado de Bienestar" moderno (...) en resumen; atribuyo dicho fenómeno de la economía mixta al hecho de que ahora tenemos una sociedad humana en donde el desempleo y el receso industrial, no se les permite tener repercusiones en la baja de precios y salarios. Características del cruel y despiadado capitalismo de los libros de historia". Citado por Sol Arguedes. *Op. cit.* p. 46.

Una de las principales causas de los ataques al Estado de Bienestar lo constituye la llamada *naturaleza improductiva* de los gastos estatales, ya que las erogaciones del Estado representan una reducción del plusvalor disponible para el capital privado. Resulta curioso que en esta posición crítica convergen algunos marxistas con el pensamiento neoliberal.

Desde este punto de vista, los gastos sociales del Estado son básicamente improductivos ya que contribuyen sólo de manera reducida a la formación de valor de la fuerza de trabajo. El Estado de Bienestar provoca una disminución en la masa de plusvalor que, en el mejor de los casos simplemente consigue proteger el estallido de la crisis. El Estado Benefactor es el resultado de las conquistas laborales y su función consiste en legitimar al Estado capitalista.<sup>81</sup>

En esta perspectiva, Claus Offe sostiene que la estrategia keynesiana y el Estado Benefactor son responsables de la estanflación y de la falta de respuestas por parte de los empresarios a los estímulos indicativos del Estado, limitándose a generar expectativas de ganancias automáticas. Sin embargo, el Estado de Bienestar y el keynesianismo no son los responsables de la crisis actual, aún si se acepta que han venido a acentuar y profundizar la dimensión de ésta. Diseñado para resolver la crisis de la economía, el paradigma keynesiano fue desarrollándose a lo largo de una etapa de prosperidad cuyos orígenes se localizan en la función reestructuradora de la crisis de 1929 y de la segunda guerra mundial, así como el encauzamiento que se dio a las contradicciones macroeconómicas que dieron origen a dichos fenómenos.

“Cuando la onda expansionista llegó a su fin, la nueva etapa de crisis puso de manifiesto los límites del intervencionismo estatal fue la crisis la causante de la bancarrota del keynesianismo. Y no este el que minó la rentabilidad del capital, aún si al final terminó por intensificar esta tendencia”.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Farfán, Guillermo. Op. cit. p. 47.

<sup>82</sup> *Ibid.* p. 47.

Ramesh Mishra<sup>43</sup> señala que con el triunfo de los dos gobiernos conservadores, el de Margaret Thatcher en 1979 y el de Ronald Reagan en 1980, simbolizó la incapacidad de las políticas de estilo keynesiano para hacer frente a las nuevas condiciones del capitalismo del bienestar representadas por estancamiento con inflación y crecientes déficit presupuestarios.

La primera fase de la crisis acabó con la sustitución de los principales países de habla inglesa, dentro de los cuales Inglaterra fue el pionero del Estado de Bienestar de postguerra, del viejo paradigma neoliberal. Por su parte, la segunda etapa, post crisis del Estado de Bienestar, en la que los gobiernos neoliberales representan los dos extremos del espectro de la política social. En un extremo la política de desmantalimiento, en el otro la de conservación del Estado de Bienestar.

En suma, la crisis del Estado de Bienestar significa que éste no es causante, sino producto de la propia naturaleza de la gran crisis del capitalismo mundial. Un mal diagnóstico produce falsas conclusiones."

### 1.7 ¿Fin del Estado de Bienestar?

Existen dos posiciones, claramente definidas, en torno al fracaso o la permanencia del Estado de Bienestar. Mientras que una posición sostiene el fin

---

<sup>43</sup> Mishra, Ramesh. *Op. cit.* p. 73.

<sup>44</sup> El neoliberalismo ha hecho surgir poderes diferentes a los gobiernos, a menudo más vigorosos que éstos; su pujanza trasciende las fronteras nacionales y en el interior se libra una lucha entre el poder público y los poderes privados. En ella los perdedores han sido los intereses generales de la sociedad y los derechos humanos. Esto ha ocurrido en mayor medida cuando los gobiernos se retraen y transfieren o regresan a los particulares. Desde antiguo se ha señalado la necesidad de preservar el interés general y los derechos de los seres humanos frente a los poderosos. José Chanes Nieto, "La Reforma del Estado y la seguridad social". En *Opciones para la reforma de la seguridad social*, Reunión Internacional, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México, 18-20 de julio de 1994, p. 183.

del Estado de Bienestar y su fracaso, la otra, supone que éste permanece bajo una reestructuración profunda, pero conservando sus aspectos más esenciales. Analicemos los planteamientos más sugerentes en torno al tema.

### 1.7.1 ¿Fracaso del Estado de Bienestar?

El pretendido fracaso del Estado de Bienestar ha propiciado un amplio debate, tanto en las posiciones conservadoras como en las corrientes marxistas.<sup>85</sup>

Al final de los años setenta, la quiebra del Estado de Bienestar parecía más una realidad que una eventualidad. El *Welfare State* se convertía en el responsable de la crisis, debido a una política de transferencias e incitaciones al consumo, la reducción de los beneficios y por la disminución de las inversiones. Los ataques más encendidos provienen de Von Hayek, un economista para quien el intervencionismo estatal constituye un 'camino hacia la esclavitud'. Según él, la democracia no es posible sino en el seno de un sistema competitivo fundado en la libre disposición de la propiedad y el mercado.<sup>86</sup>

Sin embargo, la respuesta al fracaso del Estado de Bienestar y su crisis actual, debe buscarse en el incremento de obligaciones en la prestación de servicios y

---

<sup>85</sup> Picó, Josep. Op. cit. p. 3. Señala, que el fracaso del *Welfare State*, mantenido y avivado por los gobiernos socialdemócratas que han visto en él una conquista de la clase obrera y un instrumento de cambio social, ha traído y generado críticas, tanto por parte de la derecha más radical como desde la izquierda marxista. Los primeros lo enjuician como una barrera para el crecimiento y propugnan un giro sistemático hacia el *laissez faire* y el monetarismo, y en esa praxis se encuentran actualmente los gobiernos de Inglaterra y EEUU. Los segundos lo consideran como una conducta defensiva de la clase dominante y han abierto un debate teórico enriquecedor sobre todo para sus perspectivas de la izquierda. Ambos han contribuido a suscitar interrogantes y nuevos problemas tanto en lo que se refiere al concepto de Estado moderno, su génesis, estructura, legitimación y al papel que ha de jugar, como a las limitaciones y contradicciones que rodean su formulación actual.

<sup>86</sup> Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude, Op. cit. 34. Estos autores señalan que para el neoliberalismo, economía, derecho e ideología se encuentran estrechamente ligados: la democracia y el Estado de Derecho sólo son compatibles con el mercado, y las intervenciones públicas representan el comienzo de la arbitrariedad o a veces, del totalitarismo.



bienestar social, así como la disminución drástica de los ingresos que obtiene el Estado de la economía nacional. Ello lo ha llevado a la bancarrota fiscal.

La retórica del discurso neoliberal ataca a los gastos sociales que el Estado de Bienestar ha llevado a cabo, no obstante que son los que legitiman al Estado capitalista, y no dice nada contra el capital social (inversión y consumo) ya que éste último mantiene las condiciones favorables para la rentabilidad del capital privado, es decir favorece el proceso de acumulación de capital.

“...Si el Estado de Bienestar o Estado Social -al que también denominan Estado Asistencial- redujera sus gastos sociales por improductivos (ajustándose más a la lógica capitalista) se negaría a sí mismo y habría de perder mucho de la justificación moral y de la sustentación filosófica que lo hacen tan atractivo para grandes masas trabajadoras, militantes o no en partidos políticos reformistas, en el mundo capitalista”.<sup>87</sup>

Pese a cualquier retórica en contra del Estado de Bienestar, James O'Connor señala que “el crecimiento del sector monopolista requiere que el Estado destine medios cada vez mayores a gastos sociales”.<sup>88</sup> Agregando que el crecimiento del sector estatal y del gasto estatal se convierte, cada vez más, en la base del crecimiento del sector monopolista y de la producción total.

Por ello, la bancarrota fiscal del Estado de Bienestar pareciera entonces explicar la necesidad de allegarse fondos públicos, mediante el proceso de privatización de empresas públicas que son adquiridas por particulares, aunque estos sean por única vez y disminuyen en forma gradual el patrimonio estatal.

Al cuestionamiento del supuesto fracaso del Estado de Bienestar, debería responderse que un Estado Social que tiene cada vez más obligaciones de prestar servicios, ya sea por el aumento de la población y por las propias

<sup>87</sup> Arguedes, Sol. *El Estado Benefactor... Op. cit.* p. 91.

<sup>88</sup> Citado por Arguedes, Sol. *Ibidem.*

necesidades de ésta, debe contar con el mayor número de ingresos de la economía.

Con el advenimiento de la oleada neoliberal y sus postulados de adelgazamiento del Estado, reducción del gasto público y combate a la inflación en detrimento de otras políticas de bienestar, los recursos que en décadas anteriores eran empleados para dotar de servicios sociales a la población, son desviados a prioridades de ajustes fiscales y saneamiento de las finanzas públicas.

Desde la perspectiva de la política gubernamental el significado de *éxito* o *fracaso* del Estado de Bienestar puede apreciarse de manera muy diferente.<sup>89</sup> Su identificación del éxito o fracaso no se limita sólo a las pruebas de rigor del proceso de implementación, pues sujeta la política al debate público, la evaluación trasciende los límites formales del Gobierno y se adentra en los laberintos de la vida política.

La humildad de un Gobierno para reconocer el infortunio de sus políticas u obtener sensatez de sus logros, sería suficiente para reconocer los logros obtenidos. Pero la democracia moderna no se satisface con esto, requiere que los gobiernos aprendan con provecho de su conducta pasada, sea esta exitosa o fracasada. Una manera de desarrollar conocimientos con base en el aprendizaje, es obtener lecciones ajenas considerando casos reales de reformulación de política, condierando la experiencia. En ese sentido, los casos de fracaso pueden ser más útiles que los de éxito, porque pueden ser considerados como un detonante para el rediseño de política, así como una ocasión potencial para el aprendizaje.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Guerrero, Omar: "El éxito y fracaso en la evaluación del desempeño gubernamental". En *Control Gubernamental*, Revista del Gobierno del Estado de México. Contraloría del Estado de México, Año III, No. 7, julio-diciembre de 1995, p. 47.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 48.

Omar Guerrero señala que aunque el reconocimiento del fracaso debería fomentar el aprendizaje, existen razones para las que no resulta de este modo. En la búsqueda de la estabilidad organizativa, el Gobierno puede limitar los esfuerzos de evaluación por temor a las explicaciones de porqué los programas han fracasados. Asimismo, en su afán de mantener el poder, los gobernantes pueden estar poco dispuestos para reconocer el fracaso como requerimiento de aprendizaje o para identificar las razones del fracaso en los diseños de las políticas.

En este sentido, a través de la evaluación de la implementación y el impacto, se puede explicar el éxito o fracaso de un programa, pero no como una patología burocrática o una deficiencia de diseño, sino como una insuficiencia de realización. A través de tal inferencia, se ofrece una experiencia vivida como éxito o fracaso para enderezar la elaboración y ejecución de políticas futuras, mejorando el aprendizaje gubernamental.<sup>91</sup>

En el nivel federal los programas sociales de la época de Johnson fueron políticamente exitosos, sin embargo, en la esfera local se descuidaron principalmente en lo relativo al apoyo político; y fue allí donde Nixon encontró los fracasos más grandes. La política puede fracasar de dos modos: primero, por cuanto a su ineffectividad para alcanzar los objetivos planteados; segundo, políticamente fracasar por la pérdida de apoyo popular y el soporte de los hacedores de política. Al final, Nixon cambio de opinión después, con respecto al fracaso de estos programas.

En este orden de ideas, el pretendido fracaso del Estado de Bienestar que plantean los neoliberales, más bien sugiere que mediante el aprendizaje de los programas sociales que se haya llevado a cabo, le ha permitido permanecer como

---

<sup>91</sup> Ibid. p. 49.

instrumento de estabilidad social y política; como parte del mejoramiento de las condiciones de vida de la población -que el mercado por sí mismo no puede proporcionar- así como, un mecanismo eficaz para atenuar las diferencias de clase y los procesos de acumulación de capital que el capitalismo ha impulsado en el presente siglo.

### 1.7.2 El Estado de Bienestar permanece

Hasta la segunda mitad de los años setenta, en los países desarrollados el Estado de Bienestar se encontraba todavía en expansión. Por ejemplo, los gastos sociales en los países del mercado común europeo aumentaron en promedio, del 19.3% del Producto Nacional Bruto en 1970 a un 24.3% en 1975. Durante este lapso, estuvo asegurada la mayor parte de los riesgos de la vida laboral: enfermedades, vejez, muerte, invalidez, daños físicos o psicológicos, accidentes de trabajo, desempleo o gastos familiares, entre otros. Sin embargo, la crisis de la economía mundial en 1974, marcó el fin de la expansión interior del Estado de Bienestar.<sup>92</sup>

En esta posición, el dilema se plantea en torno al Estado de Bienestar como: *reestructuración o desmantelamiento*. Es decir, la reestructuración del Estado de Bienestar mediante el desmantelamiento de las prestaciones sociales.<sup>93</sup> Un aspecto poco entendido por el neoliberalismo, es que las prestaciones sociales no pueden ser revocadas fácilmente, porque éstas constituyen luchas histórico-sociales y no son una generosa concesión de parte de un Estado iluminado.

El ámbito de las prestaciones sociales no se encuentra solamente en las reformas conquistadas que han sido institucionalizadas. Estas conquistas son socialmente

<sup>92</sup> Altaver, Elmer. "Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social". En *Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos, México, UNAM, 1986, nueva época, vol. 5, número 3-4, p. 42.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 42.

sostenidas por la organización del movimiento obrero que van a la vanguardia en el sistema de prestaciones sociales. El Estado de Bienestar "...con sus prestaciones materiales es la manifestación de un compromiso permanente, el cual a su vez es la resultante de los conflictos a los que ha puesto fin".<sup>94</sup>

En ese sentido se identifican cuatro aspectos fundamentales en el desmantelamiento del Estado de Bienestar:

1. El Estado de Bienestar presupone la ocupación y el trabajo como elementos fundamentales, es decir, vive del trabajo productivo. En el momento en que la crisis del Estado Benefactor afecta al sistema de trabajo productivo, se produce desempleo y por tanto, reduce la acumulación del capital. Así, el Estado de Bienestar no sólo se ve bloqueado materialmente en su capacidad de funcionamiento, sino que se le amenaza directamente.
2. Durante la crisis, surge la impresión de que se han vuelto inútiles los elementos corporativos del Estado de Bienestar, como consecuencia del efecto del desempleo. En lugar de los gastos de consumo, lo que significa una reducción de la cuota de salario individual y, por la vía del desmantelamiento del Estado de Bienestar, también una reducción de la cuota social.
3. Sucede que durante la crisis de acumulación de capital, las prestaciones sociales que legitiman al sistema deben ceder paso a la función de acumulación en tanto que es una responsabilidad estatal.
4. Durante la fase de prosperidad del capitalismo, el keynesianismo propició un intensivo proceso de acumulación de capital, el cual fue producto de un equilibrio en el compromiso social a través de concesiones parciales del Estado de Bienestar. En la actual crisis, se ha convertido en económicamente difícil y políticamente indeseable.

Pareciera que el desmantelamiento del Estado de Bienestar ha propiciado su extinción, provocada por la agresividad ideológica del monetarismo y por el neoliberalismo. Sin embargo, esta afirmación debe tomarse con cautela y analizarse en forma más prudente. En primer lugar, hasta el momento, los gobiernos conservadores que se oponen a la intervención del Estado se detienen ante un acuerdo explícito con el electorado: las conquistas de la clase trabajadora

---

<sup>94</sup> Ibid. p. 43.

deben ser respetadas y mantenidas como prerrequisitos para el sostenimiento de las formas democráticas.<sup>95</sup>

Para los profetas del neoliberalismo, el Estado Benefactor es parasitario. No obstante que sus ataques aprovechan la frustración popular con los costos y las normas reguladoras del Estado de Bienestar, su amplio respaldo masivo está sustentado en el entendido de que ni siquiera un gobierno de derecha habrá de dismantelar a dicho Estado Benefactor y de que reducciones marginales se están efectuando también bajo la socialdemocracia.<sup>96</sup>

En segundo lugar, se debe destacar que el ataque frontal al Estado de Bienestar se concentra en las políticas monetaristas de recortes presupuestales, de tal manera que su primer impacto se manifiesta en la calidad de los servicios sociales que otorga el Estado y el estancamiento de las instituciones de bienestar.

Por otra parte, de los tres componentes del Estado de Bienestar el primero que se abandonó fue el pleno empleo. El segundo elemento central, el sistema de servicios sociales universales, ha sido más difícil de desmontar. A diferencia del desempleo, su clientela es nacional. Por último, el tercer componente, el compromiso de mantener un nivel mínimo de calidad de vida, entendida como un derecho, es en gran medida el déficit mayor del neoliberalismo. Junto con el pleno empleo este componente se ha visto fuertemente afectado, cuando no abandonado, a nivel programático y práctico. Este es un dismantelamiento gradual y selectivo del Estado de Bienestar.<sup>97</sup>

Los defensores del libre mercado han fracasado y continúan fracasando en su intento de provocar un retroceso importante del Estado de Bienestar. Los Estados

<sup>95</sup> Farfán, Guillermo. Op. cit. p. 49.

<sup>96</sup> Therborn, Goran. "Los trabajadores y la transformación del capitalismo avanzado". Cuadernos Políticos, México, UNAM, 1985, número 43, p. 89.

<sup>97</sup> Mishra, Ramesh. Op. cit. p. 75.

de Bienestar existentes se han desarrollado en parte, como respuestas a fallos y dificultades inherentes al mercado. Otras de las características del Estado Benefactor son el resultado de las tensiones y los conflictos redistributivos, que en la actualidad afectan intereses de tal magnitud, que ninguna coalición antiestado de bienestar puede desplazar de forma democrática.<sup>98</sup>

En suma, mientras que unos sostienen la permanencia irreversible del Estado de Bienestar, otros vislumbran el desarrollo de una especie de keynesianismo modificado. Pero en cualquier caso y aún bajo el supuesto de un desmantelamiento general de las instituciones de bienestar, el problema de fondo con el que se enfrentará el neoliberalismo se refiere a la necesidad de reestructurar o modificar el compromiso social en que se fundamenta el capitalismo de la postguerra.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Therborn, Goran Op. cit. p.96.

<sup>99</sup> Farfán, Guillermo. Op. cit. p. 50.

## **CAPITULO II EL ESTADO NEOLIBERAL Y LA REFORMA DEL ESTADO**

En el presente capítulo se establece una propuesta en torno a la definición del Estado Neoliberal, sus políticas más importantes y a partir de esta referencia conceptual, encauzar el estudio sobre la Reforma del Estado. Ello es determinante, para identificar y polemizar el rumbo que ha seguido la Reforma del Estado a nivel mundial, como en nuestro país.

### **2.1 Conceptualización del Estado Neoliberal**

En principio, definimos al Estado Neoliberal como aquel Estado promotor de la economía (no interventor), que mediante sus acciones favorece al mercado libre, a la propiedad privada, y a la acumulación del capital, en detrimento de las políticas intervencionista estatales y, que tiene como políticas fundamentales la privatización de las empresas públicas, la desregulación, el desmantelamiento del Estado de Bienestar, el redimensionamiento del aparato estatal, el fin del corporativismo social; y en lo económico, la implementación de políticas monetaristas, en un contexto de globalización e interdependencia mundial.<sup>1</sup>

El neoliberalismo se impuso no sólo por la presión exterior sino por el apoyo interior de la clase dominante, sobre todo por las fracciones que más se fortalecieron durante los largos años de populismo, en general más vinculadas a la creciente transnacionalización de nuestras economías y en las que descansa una parte decisiva del proceso de acumulación del capital, las cuales, sin perder en ningún momento el apoyo del Estado para superar la crisis, podían ganar más

---

<sup>1</sup> Esta definición esta basada en parte en la ponencia presentada por S. King, Desmond **The New Ring and Political Change**, en la reunión Anual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, efectuada en la Ciudad de México del 5 al 7 de septiembre de 1990.



con las privatizaciones, el aliento a la exportación, la contracción salarial y otras contradicciones de las políticas de ajuste.<sup>2</sup>

La aparición del pensamiento neoliberal, como ideología pregona la modernización de la vida económica de los Estados por medio de la liberalización total del mercado, la privatización de las empresas públicas, la minimización de la injerencia gubernamental, así como la participación más amplia en las políticas públicas de los sectores económicos. El neoliberalismo como paradigma retomó algunos principios liberales del siglo XVIII; adoptó ideas mercantilistas, jusnaturalistas, fisiocráticas, anarquistas y monetaristas, planteando cuestiones no solo en el campo económico sino también en lo político, en el derecho y la filosofía.<sup>3</sup>

Para llegar a una aproximación teórica sobre el neoliberalismo como categoría de análisis, existen dos corrientes políticas que le dan fundamento: el liberalismo clásico y el conservadurismo.<sup>4</sup> Por su parte, el liberalismo clásico sostiene tres valores tradicionales referidos a: 1) la libertad personal, definida negativamente como ausencia de coerción; 2) los procesos del mercado y 3) un gobierno mínimo.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Carmona, Fernando. *Una alternativa al neoliberalismo*. México, Nuestro Tiempo, 1995, p. 100. El autor señala que pese a sus crecientes contradicciones y quebrantos, el neoliberalismo se *autojustifica* ante la mayoría de nuestros países, por la innegable necesidad de abatir la inflación, de incrementar la productividad, la competitividad internacional y de concentrar esfuerzos contra la "pobreza extrema".

<sup>3</sup> Fuentes, Mario Luis y Lumbereras, Jorge. *La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana, 1996, p. 337. Para estos autores, el programa neoliberal se caracteriza: a) el peso exacerbado en torno a los derechos individuales en una modalidad de libertad negativa y donde las acciones individuales tiene un motor radica en el egoísmo; b) considera inmoral todo acto de autoridad, cuya finalidad consiste en forzar directa o indirectamente a unos ayudar a otros; c) proponer el mercado 'total', que condensa el libre mercado, la apertura indiscriminada y la competitividad extrema; d) entraña una negación respecto de las acciones estatales encaminadas a salvaguardar, subsidiar o apoyar a diversos grupos sociales, es decir, supone la autorregulación de los agentes; e) propone un Estado mínimo -y en su caso la desaparición del Estado- con las únicas funciones de garantizar libertades y derechos individuales, especialmente el de propiedad.

<sup>4</sup> Llamamos corrientes porque de ningún modo constituyen teorías, ni cuentan con los fundamentos teóricos sólidos y descriptivos.

<sup>5</sup> S. King, Desmon. *Op. cit.*, p. 5.

Este tipo de corriente del pensamiento considera que la economía libre es el motor del desarrollo capitalista. Tanto Hayek, como Milton Friedman han sostenido el peligro del crecimiento desproporcionado del sector público. En este sentido, las políticas públicas están superadas por la eficiencia del mercado y los decisiones individuales que son garantizadas por la elección del mercado.

Se sostiene la tesis del Estado mínimo, como parte de las atribuciones de un regreso al Estado Gendarme.<sup>6</sup> Mientras que el conservadurismo, promueve los valores de la desigualdad, la jerarquía social, el moralismo tradicional y el Estado débil. Esta corriente considera que algunos aspectos del Estado de Bienestar pueden ser proporcionados por valores tradicionales como obligaciones de la familia y de la religión.

Así, mientras que para el liberalismo clásico se acepta el ejercicio del poder estatal en forma renuente, para los conservadores la preservación del orden se debe a la maximización de la libertad individual.<sup>7</sup>

## 2.2 Enfoques neoliberales

A continuación de manera esquemática se examinará el papel que le asigna el Estado a la economía, también algunos enfoques de política macroeconómica

<sup>6</sup> Nozick, Robert. *Anarquía, Estado y Utopía*. México, F.C.E., 1988, p. 7. Dice Nozick "...Un Estado mínimo, limitado a las estrechas funciones de protección contra la violencia, el robo y el fraude, de cumplimiento de contratos, (...)Se justifica; que cualquier Estado más extenso violaría el derecho de las personas de no ser obligadas a hacer ciertas cosas y por lo tanto no se justifica; que el Estado mínimo es inspirador, así como correcto. Dos implicaciones notables son que el Estado no pueda usar su aparato coercitivo con el propósito de hacer que algunos ciudadanos ayuden a otros, para prohibirle a la gente actividades para su propio bien o protección".

<sup>7</sup> Sánchez, José Juan. *Op. cit.* p. 38. Mientras que la corriente liberal señala buscarla propiciar la libertad individual y el mercado, por su parte los conservadores sienten repugnancia por el ejercicio del poder gubernamental en la realización de los fines sociales. Es decir, los liberales ven con indiferencia las creencias privadas y religiosas, los conservadores piensan que la sociedad (la familia y la religión) son elementos cruciales en el orden social.

neoclásica y neoliberal más relevantes. Ello con el propósito de conocer los argumentos más recurrentes en torno a la intervención estatal y la validez de los mismos.

### 2.2.1 El ofertismo

La economía del "lado de la oferta" concibe a la intervención del Estado como un factor negativo para el crecimiento, debido a las excesivas regulaciones, transferencias, elevado gasto público y particularmente, que los elevados impuestos desincentivan la inversión privada. Es decir, existe una relación inversa entre las actividades de los sectores público y privado.<sup>8</sup>

El apoyo analítico del ofertismo es muy convencional y simplista. El enfoque está construido a partir de un modelo de equilibrio general y perfecto, que se encarga de rehabilitar la Ley de Say. El enfoque destaca los siguientes elementos:

1. La respuesta positiva de los agentes o individuos a los incentivos monetarios;
2. La relevancia de los costos en la determinación de los niveles de producción y empleo;
3. La forma neoclásica del funcionamiento del mercado de trabajo y del comportamiento del consumidor.

Las conclusiones de este enfoque, son que los problemas de la oferta se resuelven sin ninguna clase de intervención estatal. El esfuerzo de maximización de ingresos conduce a un nivel de producción correcto, lo cual hace compatible el crecimiento del producto real con el potencial. Según este enfoque, así se alcanza la máxima eficiencia.

---

<sup>8</sup> Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado. Límites del Estado*. México, INAP, 1992, p. 72. Quizá estas características le permitieron gozar de fama y aprovechar un cierto "oportunisto" teórico encontró eco pasajero entre algunos políticos estadounidenses como Thurow.

Ayala Espino afirma que para el ofertismo la economía no funciona mal intrínsecamente. Por el contrario, las alteraciones provienen del mercado y no están localizadas en los monopolios privados, sino en la intervención estatal en la economía. La conclusión política es obvia: la intervención del Estado debe disminuir hasta que se consiga la eficiencia en la distribución de recursos. Los componentes básicos de la política económica ofertista son: reducción de los impuestos, del gasto en bienestar social y la regulación estatal; aumento de las erogaciones en defensa y, finalmente, restricción monetaria.<sup>9</sup>

La principal debilidad del ofertismo es que no tiene respuestas sobre las fallas del mercado y las externalidades, porque el único factor -según este enfoque- que genera desequilibrios es la intervención del Estado. Cuando la intervención estatal puede ser un motor que contribuya a incentivar al propio mercado o como sucedió en el caso de nuestros países subdesarrollados, a crearlo, fortalecerlo o diversificarlo.

### 2.2.2 Expectativas racionales

El enfoque de las expectativas racionales es pesimista y escéptica en lo relativo a la intervención estatal. Destacan tres plantamientos al respecto:

1. Primero, el intervencionismo del Estado es la principal fuente generadora de interferencias y distorsiones en materia de precios, por lo que hay que disminuir drásticamente su influencia económica;

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 73. "La lógica del funcionamiento de esta política consiste en que la desgravación aumentará el ingreso disponible de la sociedad y estimulará el trabajo, la inversión, y en general elevará la productividad. Esta política obligaría a los propietarios y trabajadores a reforzar sus provisiones en materia social. El gasto en defensa por su parte, apoyaría la inversión, la investigación y la productividad. La disminución en la oferta monetaria tendrá un efecto antiinflacionario, pero no será recesiva. A la desgravación fiscal se agregará una desregulación de la economía lo cual estimulará el crecimiento de la inversión privada, abatiendo los costos y aumentando las ganancias después de impuestos".

2. Segundo, los agentes económicos poseen la información económica decisiva, en consecuencia tienen capacidad suficiente para adelantarse a los cambios en las políticas gubernamentales nulificando, de este modo, sus efectos. Además, que el Estado no siempre cuenta con la mejor información por lo que a largo plazo no puede superar a los agentes privados;
3. Tercero, los actores económicos, excluido el sector público, son esencialmente racionales y prácticamente nunca incurren en decisiones irracionales siempre y cuando el Estado no altere las señales provenientes del mercado por medio de intervenciones de distinto tipo.<sup>10</sup>

Esta escuela afirma la incapacidad del Estado para cambiar los resultados del mercado. Sostiene la neutralidad de la política económica, y en particular, de la macroeconomía keynesiana. Quienes hacen la política económica deben actuar conscientemente, es decir, tomar las decisiones que ya se están efectuando. Para las expectativas racionales no es relevante la incertidumbre que contribuye a la desestabilización tendencial del sistema.

La diferencia principal entre las expectativas racionales y el ofertismo consiste en que para las primeras, la información de que disponen los agentes económicos es parcial; y para el segundo es prácticamente perfecta. La escuela de las expectativas racionales, supone a la política monetaria como irrelevante, difiriendo así de los enfoques ofertista y monetaristas.

La conclusión es bastante pesimista puesto que puede hacer muy poco para cambiar el rumbo de la economía; lo único realmente factible es crear condiciones para que las metas de política se ajusten lo mejor posible a las expectativas de los agentes que por definición son racionales. En consecuencia el intervención estatal

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 74. Las bases del teorema de expectativas racionales surgieron independientemente de los fundamentos de la escuela neoclásica, pero la tendencia que en la práctica siguió este enfoque fue a fundirse a modelos sustentados en el equilibrio general y en el libre mercado.

no contribuye en nada, sino que al contrario se convierte en un obstáculo para el adecuado funcionamiento del sistema.<sup>11</sup>

### **2.2.3 Monetarismo**

Los monetaristas han postulado que las intervenciones gubernamentales no pueden contrarrestar los auges y recesiones del sistema. Reconocen que aunque el incremento en el gasto público o la oferta monetaria pueden incidir en el crecimiento de la economía el efecto positivo sólo es temporal, ya que posteriormente las políticas expansivas se revertirán en inflación.

El enfoque monetarista se restringe al ámbito de las consecuencias de la oferta monetaria sobre la actividad económica y a sus eventuales repercusiones en la tasa de inflación. El monetarismo se sustenta en alguna versión en la teoría cuantitativa del dinero. En esta doctrina se subraya el papel pasivo que la política monetaria debe jugar en la economía. La recomendación principal de política económica consiste en que el Banco Central regule la oferta monetaria para mantener la estabilidad de precios y la inflación, para crear las condiciones de estabilidad propicias para la inversión.<sup>12</sup>

El ofertismo, las expectativas racionales y el monetarismo tienen algunos elementos comunes:

1. Subrayar la necesidad de una política económica pasiva y de una reducida y limitada intervención estatal. Destacan las bondades del mecanismo de los precios para alcanzar el equilibrio macroeconómico.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 75. Esta corriente, sostiene la neutralidad de la política económica, y en particular, de la macroeconomía keynesiana. Quienes hacen la política económica deben actuar consistentemente, es decir, tomar las decisiones que ya se están tomando. Para las expectativas racionales no es importante considerar la incertidumbre que contribuye a su desestabilización tendencial del sistema.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 75.

2. Crítica al paradigma keynesiano por sus secuelas inflacionarias y desestabilizadoras, así como por la débil teorización matemática y econométrica de los modelos.
3. Reducir la importancia de cumplir metas orientadas al crecimiento, el desarrollo y el empleo, acentuando la importancia de las relativas a la estabilidad macroeconómica.

### 2.2.4 La elección pública

La elección pública nació, como un desarrollo particular de la economía neoclásica rodeada de un conjunto de ideas liberales para construir un orden político, muy diferente a los postulados del keynesianismo. Se trata de un enfoque "racionalista-individualista" que busca canalizar el comportamiento egoísta de los individuos hacia el bien común. Según sus autores, es la perspectiva analítica la que permite relacionar la economía y la política en la tradición de la economía política clásica para construir un orden económico cercano al propuesto por Smith.<sup>13</sup>

Los cuatro pilares en que se sustenta la elección pública son:

1. Las percepciones, intereses y quehacer económico de los individuos está determinado por el comportamiento racional. Los agentes, al maximizar sus beneficios individuales, eventualmente pueden coincidir con ciertos grupos de interés, incluida la burocracia.
2. Una visión crítica de la teoría ortodoxa, en dos ámbitos, en el primero se sostiene que las finanzas públicas no pueden estar totalmente divorciadas de la teoría política; y en el segundo, el análisis no se limita a las elecciones individuales en el mercado económico, sino que incluye a las elecciones colectivas que ocurren en el mercado político.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 76. Las versiones más rigurosas de la elección pública sostienen que no es posible aplicar plenamente los instrumentos que utiliza (análisis costo beneficio, desempeño macro y microeconómico) el campo de las decisiones colectivas. Se acepta que las decisiones de un individuo no dependen, primero, sólo de sus preferencias o comportamiento, sino también de las de otros actores y del tipo de relaciones que se pueden establecer entre ellos, y segundo, que la dinámica del entorno socioeconómico influye en la elección de preferencias y decisiones.

3. En la tradición más pura de la escuela de Virginia no se estima la pertinencia de corroborar todas las hipótesis. Más bien se insiste en su influencia en los políticos y ciudadanos para controlar constitucionalmente el intervencionismo estatal.
4. Se supone un grado de agregación, más complejo de analizar y evaluar, que un modelo relativamente simplista como el microeconómico. Además, se reconocen fallas del mercado.

Las críticas principales, a la elección pública, se han hecho en el ámbito del intervencionismo estatal y son las siguientes:

- Primera, se argumenta que el intervencionismo produjo un enorme desperdicio de recursos debido a que apoyó actividades económicas rentistas y no productivas. La creación de rentas, afirman, genera un círculo de solidaridad entre la burocracia y los grupos beneficiados, propiciando un crecimiento del Estado y como contrapartida una menor eficiencia en la asignación de recursos. Por tanto, el Estado debe ser mínimo y el mercado es el único que garantiza el control de las tendencias al crecimiento indefinido de las intervenciones rentistas.
- Segunda, se dice que el Estado no realizó una adecuada asignación de recursos al seleccionar proyectos de inversión. Se produjeron supuestamente "fallas del gobierno" en distintos ámbitos: insuficientes capacidades administrativas, uso de tecnologías inadecuadas, mala estimación de las perspectivas del mercado interno y externo.
- Tercero, las intervenciones estatales no tuvieron capacidad de anticipar efectos macroeconómicos adversos (déficit fiscal creciente, hiperinflación, sobreendeudamiento) en la medida en que existía un relajamiento presupuestal y financiero.

Ayala Espino concluye que la elección pública disminuye la importancia atribuida en la tradición keynesiana, a los problemas vinculados a la inestabilidad potencial del sistema; y a la ineficiente asignación de recursos. Es más, la elección pública



combate el paradigma keynesiano del presupuesto desequilibrado y, por el contrario, postula como un gran propósito un presupuesto equilibrado incluso como requisito constitucional.<sup>14</sup>

Por otra parte, los enfoques que critican la intervención del Estado tienen tres grandes insuficiencias estructurales, como a continuación se enumeran:

- En primer lugar, los mecanismos del mercado tienen profundas fallas en la asignación eficiente de los recursos. Por ejemplo, competencia imperfecta, mercados segmentados, monopolios y oligopolios privados, información imperfecta, información e inversiones especulativas, problemas del agente principal y costos de transacción.
- En segundo lugar, desde su propia perspectiva metodológica una gran parte de la teoría económica convencional resulta muy elemental y simplista, la cual está muy lejos de los problemas complejos y reales involucrados en la relación Estado-mercado-desarrollo.
- Por último, las metodologías e instrumentos desarrollados por los enfoques racionalistas, individualistas y utilitaristas, se concibieron originalmente para responder a preguntas microeconómicas. En especial, no le conceden importancia, primero, a la organización institucional y su influencia en la economía, y segundo, no se preocupan por mostrar como los valores sociales y los arreglos organizacionales ejercen una gran influencia sobre áreas de operación que en apariencia son pura economía pura.

Esos enfoques permiten identificar que los argumentos que se dirigen a la intervención del Estado, se encuentran alejados de la realidad, son revestidos de cierto racionalismo académico cuando en la realidad se encuentran sostenidos por argumentos ideológicos y las pretendidas fallas del mercado pueden ser de mayor impacto social y político que las identificadas con el Estado.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 78.

### **2.3 Políticas neoliberales**

El neoliberalismo ha promovido diversas políticas en campos específicos como son: la teoría económica, la política económica, la privatización de empresas públicas, embate al Estado de Bienestar, la ingobernabilidad como fundamento ideológico, la desregulación económica, la reducción de la burocracia estatal y, la liberalización económica aunada a la globalización mundial.

#### **2.3.1 En la teoría económica**

El pensamiento neoliberal argumenta que la intervención gubernamental debe ser mínima, ya que el mercado provee, en forma más eficiente, de recursos y servicios a la economía y los procesos mercantiles se constituyen en la base primaria de la innovación.<sup>15</sup> El individualismo y la promoción de la asociación libre, produce un profundo perfeccionamiento del mercado por encima de la actividad estatal. La elección individual en el mercado y la ganancia de la economía son maximizadas como procesos fundamentales en este planteamiento.

Adam Smith sostenía que la mano invisible podría arreglar posibles crisis y problemas de la economía. Sin embargo, dicha mano invisible no fue la del mercado, sino la del Estado que contribuyó con su intervención en grandes áreas de la economía al incentivar y promover el crecimiento del mercado por la vía de la acumulación de capital, así como contribuir significativamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

#### **2.3.2 En la política económica**

El segundo elemento es el relativo a la política económica, en el que a partir de la crisis mundial de 1973, la inflación comienza a crear graves desequilibrios

---

<sup>15</sup> Sánchez González, José Juan. *Op. cit.* p. 39-40.

económicos en los países desarrollados como en los subdesarrollados. Este es el momento idóneo para el surgimiento de los monetaristas -*Milton Friedman* y los *Chicago Boys*- que sostienen que la causa de la inflación es el excesivo crecimiento del dinero y el crecimiento desmedido del gasto público.

Los monetaristas argumentan que las políticas económicas keynesianas son perjudiciales en el largo plazo y provocan tensiones inflacionarias. Por tanto, sus programas neoliberales buscan implementarse a través de políticas monetaristas, sin importar el impacto en el nivel de empleos, salarios y condiciones de vida de la población. Dos ejemplos de estas políticas monetaristas fueron el gobierno británico de Margaret Thatcher y en los Estados Unidos la administración de Ronald Reagan.

### **2.3.3 Privatización de empresas públicas**

El tercer elemento se refiere a la implementación de los procesos de privatización de empresas públicas. La privatización es puesta en marcha, aseguran sus apóstoles, como un intento de reducir el sector público y en esa medida favorecer al mercado con un sector privado con mayores actividades económicas.

La corrección de los déficit fiscales queda en el centro de los programas de estabilización, mientras que la liberalización del comercio exterior y de la inversión extranjera forman parte del meollo de la reforma estructural. En consecuencia, la privatización se ve como el medio no sólo de suprimir gastos, sino de allegarse recursos adicionales mediante la venta de activos con que ajustar las cuentas públicas.<sup>16</sup>

La privatización se ha justificado no tanto en esos apremios financieros, sino en términos de eficiencia económica. En efecto, es común encontrar el señalamiento

---

<sup>16</sup> Ibarra, David. *Privatización y otras expresiones de los acomodados del poder entre Estado y Mercado en América Latina*. México, UNAM, 1990, p. 49.

de que la empresa privada eleva la productividad en el uso de los recursos, así en condiciones ideales de competencia produce un óptimo de Pareto. Aún cuando subsiste un clima de opinión más o menos generalizado sobre la inferior eficiencia económica de la empresa pública, escasean las pruebas empíricas y hay diferencias serias entre las diversas tesis explicativas.<sup>17</sup>

En general, la privatización puede tener resultados positivos en el corto plazo al producir un rápido aumento temporal en los ingresos públicos; el incremento de éstos evidentemente fortalece las finanzas estatales. Sin embargo, este efecto positivo es transitorio y de corto plazo. Es decir, hay fortalecimiento de las finanzas públicas y estabilidad macroeconómica en el momento en que las áreas públicas reciben los ingresos extraordinarios provenientes de la privatización. No obstante, en el mediano y largo plazos, es difícil argumentar con rigor y documentar con la experiencia disponible que la política de privatizaciones tenga resultados positivos en la asignación de los recursos y en la promoción del cambio. Si esto es así, no cabe duda de que a pesar de presiones de distinta naturaleza y del predominio de las nuevas doctrinas, el papel del Estado en la economía mixta seguirá siendo importante, si en efecto, se busca alcanzar el desarrollo nacional.<sup>18</sup>

La privatización ha sido mitificada, creyendo que en cualquier lugar y momento permitirá la eficiencia, el libre mercado y la liberalización de monopolios públicos.

<sup>17</sup> Ibarra añade que según el enfoque de derechos de propiedad, la deficiencia de las empresas públicas nace de que los administradores no buscan elevar al máximo el ingreso o la riqueza de los propietarios (ciudadanos), ya que persiguen fines propios y reciben recompensas comparativamente inferiores, aparejadas a controles excesivos que les restan margen de acción e iniciativa. Otros, destacan la ausencia de las presiones de la competencia del mercado (monopolios públicos) o la pobre disciplina financiera, cuando se da acceso automático al crédito y no se puede quebrar. En cambio, unos terceros, subrayan las alianzas entre burocracia gubernamental y los directores de las empresas públicas en busca de afianzar influencia política y de expandir gastos e inversiones por encima de los que sería el punto de vista de la asignación correcta de los recursos. *Ibid.* p.50.

<sup>18</sup> Ayala Espino, José Luis. "La reforma del Estado: saldos y desafíos". *Reflexiones sobre Administración Pública*, Revista de Administración Pública, No. 89, México, INAP, 1995, p. 252.

La evidencia empírica demuestra que el éxito de la privatización requiere de un conjunto de circunstancias que le sean propicios. De otra manera, la privatización puede ser un rotundo fracaso.

#### **2.3.4 Embestida al Estado de Bienestar**

El cuarto elemento es el que se refiere a las políticas de bienestar. Para la corriente neoliberal, los beneficios del bienestar no permiten incentivar la participación del mercado y afirman la necesidad de que estos beneficios no deban exceder un mínimo que afecte a los gastos gubernamentales.<sup>19</sup>

Para los conservadores, el bienestar social tiene una significación de tipo moral. Este debe ser proporcionado por la familia o la Iglesia, con el apoyo de la comunidad donde se desenvuelve el individuo y en ningún caso por el Estado. Por ello, al Estado Benefactor se le imputa como uno de los problemas más graves su manera absorbente en resolver conflictos sociales, despojando a los afectados de toda significativa injerencia en la definición de sus problemas, en la discusión de las soluciones y en la gestión de los servicios que procuran satisfacer las necesidades.<sup>20</sup>

Sin embargo, el componente más criticado del Estado benefactor y el que prioritariamente se sacrificó fue el pleno empleo. Las políticas flexibilizadoras redefinen las regulaciones del Estado de Bienestar en las relaciones laborales. Otra estrategia es el aliento a la privatización de ciertos servicios prestados por los particulares, con previsible efectos en la universalidad de los mismos. Esta es

<sup>19</sup> Este punto ha sido debidamente abordado en el capítulo I de esta investigación.

<sup>20</sup> Paganini, Mario O. "Las políticas de previsión y el Estado de Bienestar". *La Seguridad Social y el Estado Moderno*, México, F.C.E., 1992, 24.

una clara concepción apoyada en el individualismo.<sup>21</sup> El bienestar es un problema individual, no social o colectivo según estas proposiciones.

### 2.3.5 Fundamento ideológico: ingobernabilidad

Según Crozier en la década de los setenta el problema del Estado - la manera de gobernar- se volvió fundamental. Las dificultades que han enfrentado los gobiernos occidentales, después de períodos de auge y euforia al principio de esa década forzaron a la reflexión, sobre la gobernabilidad de las sociedades complejas.

Es durante ese período que se empezó a tomar conciencia de la enorme sobrecarga que representa la acumulación de las demandas y de los problemas a resolver, que agobian a gobiernos cada vez más vulnerables por sus múltiples compromisos y sus facultades demasiado amplias.

Así, el fundamento ideológico del neoliberalismo es el concepto de la *ingobernabilidad*:

"El sistema político parece incapáz de tomar decisiones técnicas que permitan resolver el problema aumentando las deducciones o disminuyendo automáticamente las prestaciones del sistema público, o transformando de manera radical la eficacia del sistema. Más profundamente todavía, parece que estamos enfrentando, en el fondo una crisis de gobernabilidad".<sup>22</sup>

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 28. Frente a la persistencia de grupos marginados de la producción por razones estructurales o coyunturales, retorna la antiquísima idea de que los pobres son culpables de su comportamiento irresponsable y, por tanto, de sus propios problemas.

<sup>22</sup> Crozier, Michel. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades del Estado arrogante al Estado modesto". *Memoria del Seminario Internacional*, Op. cit. México, INAP, 1989, p. 27. Crozier afirma que esta sobrecarga no ha desaparecido, aún si empíricamente nuestros estados han logrado, al moderar sus ambiciones, volver a encontrar un equilibrio más realista entre las demandas de los ciudadanos y sus posibles respuestas. Sin embargo, el nivel de preocupación se desplazó de la sobrecarga política a la traducción financiera de los compromisos anteriores.

Por otra parte, de acuerdo con Claus Offe se demuestra que el criterio de ingobernabilidad sustentado por corrientes conservadoras, de pretender hallar las deficiencias de los gobiernos contemporáneos en la sobresaturación de demandas que provienen de las clases marginadas, son debidas al proceso de su incorporación a los sistemas de seguridad y prevención social, y la sobreprotección de la legislación laboral frente al capital.<sup>23</sup>

En México, puede existir sobrecarga de demandas de los grupos poderosos, pero las reivindicaciones de las clases populares tienen una marcada fundamentación constitucional. Sin embargo, el adelgazamiento del Estado y en particular del sector paraestatal se ha planteado como un caso de ingobernabilidad, es decir, incapacidad de gobierno. En todo caso, ésta incapacidad no es producto de la sobrecarga de demandas, sino de deficiencias políticas por el extravío del destino y la misión del Estado.<sup>24</sup>

### 2.3.6 Desregulación económica

Es en el ámbito regulatorio donde se reproduce el debate ideológico entre quienes desean ensanchar el dominio del mercado y quienes se empeñan en preservar la esfera de la acción pública. Es decir, la tensión entre las libertades económicas a la producción privada y la necesidad social de imponerles límites para satisfacer metas de distinto carácter.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Offe, Claus. "Ingobernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras". *Revista Mexicana de Sociología*, México, número especial, 1991, pp. 1847-1865.

<sup>24</sup> Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". *Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990, Año II, no. 3, p. 153. El autor sostiene que la ingobernabilidad nace, de algún modo, en la impericia política para relacionar adecuadamente al Estado y la sociedad civil, sujeta a la división y la lucha de clases, así como al conflicto de grupos e intereses.

<sup>25</sup> Ibarra, David. *Op. cit.*, p. 55. Las funciones económicas del Estado no se ejercen en el vacío, tienen un carácter histórico, es decir, ligado a la evolución anterior de la economía y el grado alcanzado de desarrollo. De otro lado, esas funciones estatales tienen también una dimensión institucional y política por cuanto se inscriben dentro de fórmulas específicas de organización de las relaciones entre sociedad civil y gobierno.

Frente a la tesis, tradicional, de que la regulación es respuesta a fallas de mercado y persigue la protección de intereses públicos han surgido otras doctrinas.

La crítica a la regulación se desenvuelve en dos planos. En el primero, se parte de la tesis de que toda intervención estatal crea males mayores a los que remedia.<sup>26</sup> En el segundo, se aduce que tarde o temprano las instituciones y normas regulatorias son capturadas por los sujetos de la regulación. Sin embargo, pensar que las regulaciones terminan por quedar al arbitrio de los que son su objeto, equivale en el extremo a negar que los gobiernos puedan representar o luchar por los intereses generales o que el público o los consumidores puedan organizarse con eficacia para perseguir fines determinados.

### 2.3.7 Reducción de la burocracia estatal

Uno de los instrumentos más empleados por el neoliberalismo es el relativo al tamaño del Estado y a su supuesta incapacidad congénita.<sup>27</sup> Los puntos más comunes sobre este tema, son los siguientes:

- a) El Estado ha crecido de modo *patológico*, respondiendo a procesos irracionales y apariencias burocráticas.
- b) Ha alcanzado tamaños enfermizos, totalmente desproporcionados.
- c) El Estado asfixia a la sociedad civil, ya que se trata de un Estado *todopoderoso* que oprime a una sociedad indefensa.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Kliksberg, Bernardo, "Una nota sobre los 'debates trampas' relativos al Estado". En Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?, Op. cit. p. 135. En esta polémica del tamaño del Estado, sin embargo no se ha logrado retomar las enseñanzas de reformas administrativas anteriores con sus dificultades y resultados, en la estructuración de políticas para llevar adelante los profundos cambios necesarios y el diseño de prácticas apropiadas para encarar las resistencias esperables, por lo que la discusión se ha congelado en ciertos debates que en los hechos no conducen a soluciones y, por el contrario, se alejan de los problemas reales.



- d) La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos y privatizar empresas públicas.
- e) El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el gigantismo sería un rasgo de subdesarrollo. Entre menos Estado mayor eficiencia.

De acuerdo con Kliksberg, estos aspectos pueden considerarse como "debates trampas" en relación al Estado, ya que carecen de fundamento empírico y se encuentran sustentados en aspectos meramente ideológicos. En definitiva todo el debate en torno al tamaño mágico del Estado, pareciera ubicarlo en un plano de análisis erróneo. El tema real no parece ser el tamaño -grande, mediano o pequeño- sino de reanalizar el rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización y llegar a conclusiones sobre le perfil del Estado deseable.<sup>29</sup>

Junto a la cuestión del perfil, la otra dimensión del tema es la capacidad de gestión para efectivamente llevar a cabo las nuevas funciones asumidas por el Estado. El debate sobre el rol y su capacidad de gestión, parece un camino mucho más fecundo en posibilidades que el *debate trampa* del tamaño.

Adviértase, que la historia de Asia Oriental parece validar la tesis de compatibilidad de la intervención estatal con procesos rapidísimos de modernización productiva y crecimiento. Asimismo, en la mayoría de los países latinoamericanos la fase de mayor activismo gubernamental coincide con la más intensa expansión del producto interno bruto.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Kliksberg señala que un "Un Estado de pobre capacidad de gestión es, independientemente de su tamaño, operacionalmente débil". *Ibid.*, p. 142-143.

<sup>30</sup> Ibarra, David. *Op. cit.*, p. 52. Ibarra afirma que hoy en día se pone en duda la validez de la teoría del desarrollo y la necesidad misma de la política industrial para acotar la brecha del atraso y, desde luego, las contribuciones del Estado Promotor. Cambiar la asignación de recursos entre industrias para hacerlas más eficientes y captar las externalidades positivas, sería la tarea de la política industrial dentro del marco neoclásico. Así, el Estado no parece tener superioridad alguna para hacerlo mejor que el mercado y los agentes privados. Con todo, el criterio de la eficiencia en el

El Estado no tiene un tamaño ideal o determinado, éste depende de su carácter histórico, es decir, ligado a la evolución de la economía y el grado alcanzado de desarrollo.

### 2.3.8 Liberalización económica y globalización mundial

El neoliberalismo surge en un contexto histórico producto de cuatro grandes procesos de cambio:<sup>30</sup>

- 1) crisis del paradigma del keynesianismo del Estado Benefactor, que dominó el diseño de políticas públicas en el auge de la posguerra;
- 2) el surgimiento de una nueva estructura, organización y funcionamiento de la economía mundial, cuyo distintivo es la globalización, la interdependencia en las finanzas, los aparatos industriales y la tecnología;
- 3) la crisis y derrumbe del modelo socialista, que significó el fin de la bipolaridad ideológica-militar, en la actualidad sustituida por la emergencia de tres grandes bloques económicos: Estados Unidos, Japón y Alemania; y
- 4) la búsqueda de una nueva economía, es decir, de nuevos enfoques que buscan el equilibrio entre la articulación del Estado y el mercado.

En este contexto, el neoliberalismo asume que la liberalización y la globalización mundial, propiciarán un Estado más eficiente, equilibrado en sus finanzas y por ende, un Estado Guardián. En la economía del mundo actual, marcada por la presencia de nuevos conglomerados multinacionales que actúan en el plano

---

uso de los recursos, no explica apropiadamente los diseños de la política industrial como se ha venido realizando en la mayoría de los países.

<sup>30</sup> Villareal, Rene. *Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*. México, F.C.E., 1993, p. 11. Estas tendencias se suman en la región latinoamericana, a la crisis del modelo histórico y el paradigma de industrialización sustitutiva con el Estado intervencionista. Villareal sostiene que "La reforma del Estado sintetiza mucho de estos cambios y su compleja articulación. Responde a procesos internos como externos y cubre todos los campos, porque el Estado es de nuevo el gozne entre estas transformaciones, la estructura que puede facilitar el tránsito de las economías y el cambio de las sociedades hacia el mundo del tercer milenio".

global a través de la *fábrica mundial*, donde el comercio intrafirma representa casi la mitad del comercio mundial y se da la globalización e interdependencia de las políticas financieras, macroeconómicas e industriales, no se pueden sostener relaciones de mercado y de agentes económicos que corresponden a etapas históricas rebasadas.

De ahí que el credo neoliberal sea más una receta ideológica que una propuesta científica, pues plantea el regreso a un capitalismo de *laissez faire* y al Estado mínimo que se vivió hace casi cien años.<sup>31</sup>

#### 2.4 El neoliberalismo económico

El neoliberalismo tiene dos expresiones básicas: el económico y el político. Exponemos sus aspectos más relevantes en torno a la crítica del Estado de Bienestar y al nuevo rol estatal.

El neoliberalismo económico tiene en las políticas monetaristas su expresión más acabada. Durante los últimos años, Milton Friedman ha sido el principal promotor - junto con otros miembros de la Escuela de Chicago- de la rehabilitación de la teoría cuantitativa clásica, la cual constituye la *pedra angular* de este enfoque.<sup>32</sup> Es decir, la proposición básica del enfoque monetarista para una economía cerrada se encuentra en la tesis de Friedman de que *la inflación es, en todo lugar y en todo momento un fenómeno monetario*.

---

<sup>31</sup> "El neoliberalismo, más que una 'revolución conservadora' es una 'contrarrevolución científica e ideológica'. Es el retorno al viejo liberalismo clásico de la mano invisible del libre mercado, vestido con el nuevo ropaje del monetarismo de expectativas racionales (llamada por sus seguidores nueva macroeconomía clásica) y de la economía de la oferta". *Ibid*, p. 18.

<sup>32</sup> Villareal, Rene. *La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, Política, Economía e Ideología del Neoliberalismo*. México, Océano, 1993, p. 87. El primer paso para rehabilitar la teoría cuantitativa clásica, es la formulación de Friedman de una función estable de la demanda del dinero. La función de demanda del dinero depende de las siguientes variables para Friedman: el nivel de precios, la tasa de rendimiento de los bonos y acciones, la tasa esperada de la inflación, la proporción de la riqueza humana sobre la no humana, la riqueza total, y las preferencias y gustos de los individuos.

Los monetaristas sostienen la ineficiencia de la política fiscal y monetaria para aumentar la producción y el empleo, para ello utilizan el argumento de la formación de las expectativas y la existencia de una tasa natural de desempleo, con la que se establece un equilibrio en el mercado de trabajo. No obstante que en el corto plazo el gobierno puede reducir el desempleo a costa de una mayor inflación, los monetaristas suponen que en el largo plazo sólo se provocará una mayor inflación sin aumentar el empleo, por lo que se justifica una política activa del Estado que intente reducir el desempleo.<sup>33</sup>

En esta perspectiva, el neoliberalismo económico sostiene que la intervención del Estado en la economía no tiene ningún aspecto benéfico, ya que ni la producción, ni el empleo pueden verse modificados mediante la demanda agregada, por la política económica del gobierno. En cambio, el Estado en la economía sí puede ser *maléfico* al provocar inflación (mediante la expansión monetaria) y limitar las posibilidades del progreso tecnológico (al impedir que las leyes del mercado eliminen los estímulos a la producción e innovación). Aquí se plantea un ataque extremo a la intervención económica del Estado.

Mientras que para los keynesianos el principal problema del sistema capitalista es el desempleo y la concentración del ingreso, para los monetaristas el principal problema es la inflación, la cual es producida por el exceso en la cantidad del dinero, producto del intervencionismo estatal.<sup>34</sup>

Asimismo, se supone que el libre mercado es la forma óptima de asignación de recursos, se concluye que se deben eliminar los controles sobre precios y

---

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 94.

<sup>34</sup> Villarreal añade que "El supuesto de que el Estado es ineficiente y por lo tanto, se recomienda limitar y reducir los gastos gubernamentales. Por la misma razón, se supone que el sector privado puede destinar los ingresos y fines más rentables para toda la sociedad de donde se deriva que se deben limitar los impuestos". *Ibid.* p. 100.

salarios. El argumento se extiende a la esfera internacional, por lo que se proclama el libre comercio internacional. Finalmente, el supuesto del libre mercado se amplía a los aspectos de bienestar social, recomendando eliminar las regulaciones en todos los campos, incluyendo los relativos a educación, salud, vivienda y servicios urbanos.

De esta manera, el sector público mediante la recaudación, el gasto y la regulación obstaculizan la producción y propicia una productividad decreciente. Por tanto, el sector público:

- a) Protege a industrias ineficientes de la competencia extranjera, lo que eleva los precios internos.
- b) Impone onerosas e ineficientes regulaciones que en conjunto tienen un impacto sustancial, sobre el nivel de precios y la productividad.
- c) Hace atractivo el desempleo y el ocio, al gravar a los que trabajan mientras que subsidia a los que no lo hacen.
- d) Distorsiona los precios del mercado, lo que impide el progreso tecnológico, el aumento de la producción y ocasiona una distribución deficiente de la misma.

Por ello, para el neoliberalismo económico es indispensable eliminar al Estado de Bienestar que se ha convertido en *Leviatán* y regresar al Estado Gendarme; es necesario:

- 1) Reducir las elevadas tasas impositivas, particularmente a los que concentran la mayor riqueza; es decir, restringir al Estado impositivo.
- 2) Reducir los gastos sociales; es decir, eliminar al Estado de Bienestar.
- 3) Reducir o eliminar todos los controles y regulaciones del mercado, esto es, eliminar el Estado Regulador.

Así, eliminando al Estado Keynesiano en su papel de recaudador de impuestos, de benefactor y regulador, lo que quiere es alcanzar el neoliberalismo económico.

es decir, el Estado Neoliberal. Motivos ideológicos, no teóricos predominan en las políticas monetarias. Para que el modelo funcione se debe ajustar la realidad al supuesto del modelo, en lugar de validar las hipótesis en la realidad.

En suma, para el neoliberalismo económico el Estado debe desaparecer como agente económico, dando paso a un mayor liberalismo económico. El libre mercado, la libre empresa y el libre mercado internacional, junto a una política monetaria restrictiva, son los prerequisites para el óptimo funcionamiento del sistema capitalista.

## 2.5 El neoliberalismo político

El neoliberalismo económico va más allá del enfrentamiento teórico con la revolución keynesiana y sus consecuencias económicas. Aspira a criticar en una primera etapa de su proceso de implementación y después, abolir y dismantelar, en su etapa final las conquistas dura y largamente alcanzadas dentro del esquema de la democracia social y del capitalismo de economía mixta.<sup>35</sup>

El neoliberalismo político se encuentra planteado como forma ideológica en dos vertientes: en lo político el movimiento de elección pública, más conocido como *Public Choice* y en lo jurídico, la teoría de los derechos de propiedad. La escuela de la elección pública pretende aplicar los instrumentos y metodología económicos, al análisis de los fenómenos políticos. Esta escuela postula que si el mercado es un mecanismo de asignación de recursos bastante imperfecto, el Estado tampoco está exento de imperfecciones. Se estudia al mercado como un mecanismo cuyos procesos se descomponen de la misma forma en que los

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 459.

economistas neoclásicos han estudiado el funcionamiento de los mercados privados.<sup>36</sup>

La solución burocrática -afirma esta escuela- es menos eficaz que la solución del mercado y se concluye que el Estado recauda más recursos de la sociedad de los que le entrega. En otras palabras, el neoliberalismo político de esta escuela pretende pasar de los postulados del monetarismo y de la teoría neoclásica del mercado al estudio de problemas políticos del mundo contemporáneo.

Una crítica en ese sentido, es que el mercado no está desprovisto de monopolios, oligopolios, trusts y joint ventures, que impiden por tanto, la libre competencia. El mercado es injusto por naturaleza. El Estado es el único ente factible de dirigir y dirimir esta desigual distribución de la riqueza.

Por su parte, el aspecto jurídico del neoliberalismo político lo constituye la teoría de los derechos de la propiedad.<sup>37</sup> La teoría de los derechos de la propiedad señala que las formas alternativas de propiedad engendran diferentes incentivos económicos y por ende las empresas privadas son potencialmente mayores productoras de generación de eficiencia y productividad.

Los dueños de las empresas privadas obtienen provecho de la gestión eficiente, pero también cargan con los gastos de una gestión deficiente, "los derechos de propiedad privada crean incentivos que estimulan un comportamiento eficiente".<sup>38</sup>

<sup>36</sup> La elección pública pretende ser una respuesta a la crítica ya tradicional sobre las imperfecciones del mercado, situación que dio origen a la economía mixta y a la participación del Estado como corrector de las imperfecciones del mercado y cooperar para que los recursos de la sociedad se utilicen de la manera más eficaz y eficiente desde un punto de vista colectivo.

<sup>37</sup> Hanke, Steve H. (coord.) *Privatización y desarrollo*. México, Trillas, 1989, p. 53-54. De acuerdo con Hanke, la superioridad de la empresa privada sobre el ámbito público, se expuso por primera vez el libro de Adam Smith en 1776 *Investigación sobre la naturaleza y las causas de las riquezas de las Naciones*, donde afirma que los gobernantes son más derrochadores con las riquezas de otros que con las suyas.

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 55.

En contaste, las empresas públicas no son propiedades de particulares con reclamos residuales sobre el funcionamiento y activos de las organizaciones. Los dueños nominales de las empresas públicas, los ciudadanos, no pueden comprar ni vender sus acciones, ni bienes, así que no tienen demasiadas presiones para vigilar el comportamiento de los directores y empleados públicos.

De esta manera, las consecuencias de la propiedad pública son previsibles. Los directores y los empleados públicos distribuyen recursos o bienes que no les pertenecen, no son responsables de su comportamiento eficiente. Muchos empleados públicos piden gratificaciones relacionadas con el trabajo, que aumentan los gastos de producción y le restan atención a las demandas del consumidor:

"Desde el punto de vista teórico, la empresa privada, que se basa en los derechos de propiedad pública, tiende a ser más eficiente que la empresa pública".<sup>39</sup>

El suma, el neoliberalismo contra el Estado keynesiano implica, más que su desaparición su privatización, con ello se intenta que éste cambie sus funciones para convertirse en un Estado autoritario que permita reprimir y controlar a los grupos marginados por el mercado.<sup>40</sup>

## 2.6 Ascenso y surgimiento del Estado Neoliberal

El neoliberalismo ha surgido durante la década de los ochenta, como un nuevo paradigma para superar la crisis económica y al mismo tiempo, dismantelar

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Villarreal, Rene. *La contrarrevolución monetarista*. Op. cit. p. 480. Este autor sostiene que el neoliberalismo implica que el capitalismo de libre mercado conduce por sí mismo a la democracia y la participación del Estado en la economía al totalitarismo. Estas ideas tienen su origen en la obra clásica de Frederick Von Hayek, *Camino a la servidumbre* publicada en 1940. En la actualidad el principal exponente de esta tesis es, sin duda, Milton Friedman en sus obras *Capitalismo y Libertad* y en *Libertad de elegir*.



gradualmente al Estado Benefactor. La privatización y la desregulación han contribuido significativamente en ese proceso.

Así, el neoliberalismo se apoya exitosamente en una amplia crítica, contra la teoría y práctica del intervencionismo estatal de la economía. La crítica se concentra substancialmente en la acusación contra la política económica surgida del análisis keynesiano.<sup>41</sup> En particular, se afirma que la intervención estatal ha impedido el crecimiento económico y por tanto, el desarrollo social al generar y extender la ineficiencia económica con sus medidas artificiales de intervencionismo, que pretenden mantener el pleno empleo de los factores productivos y a sostener la demanda efectiva.

La ineficiencia proviene, según los neoliberales, en el sentido que la intervención estatal interfiere con las señales o indicaciones del mercado en forma natural, para la asignación óptima de los recursos sociales disponibles. En esta perspectiva, la intervención estatal ha dejado de ser eficaz en cuanto al mantenimiento del equilibrio general y la estabilidad, al generar el encadenamiento circular de déficit fiscal-inflación-inestabilidad-subsidios-mayores déficits.<sup>42</sup>

Así, toda la argumentación neoliberal justifica el desplazamiento de las demandas hacia las condiciones de la oferta. El corolario es que la expansión potencial de los productores se dará con una total libertad de acción y sin competencia estatal. De esta manera, se restituye al mercado su carácter de ámbito de las óptimas decisiones sociales.

---

<sup>41</sup> Rey Roman, Benito. "El neoliberalismo económico: expresiones en México y América Latina". En *Momento Económico*, México, IIE-UNAM, 1992, p. 15.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

El neoliberalismo ha dejado de señalar las fallas del mercado para dedicarse a identificar las fallas del intervencionismo estatal.<sup>43</sup> Se ataca el burocratismo y el poder burocrático, los excesos regulatorios, la falta de iniciativa, el desperdicio, el paternalismo del Estado Benefactor, las cargas impositivas, la proliferación de empresas públicas deficitarias, son algunos de los temas que comúnmente el neoliberalismo enarbola.

Por su parte, el paradigma keynesiano fue complementario a las circunstancias latinoamericanas. La idea de poner bajo la tutela pública el manejo de los grandes agregados económicos, permitió formar un consenso social que propició beneficios generalizados a la población.

Paradójicamente, el Estado toma parcialmente el papel de la *mano invisible* en el intento de resolver los ciclos de prosperidad y depresión que escapan a los poderes del mercado. Los trabajadores y clases medias se benefician con la garantía del pleno empleo en el presente y una mejor participación futura de los beneficios del progreso material. Por su parte, la estabilidad de la demanda, sostiene la formación de utilidades y multiplica las oportunidades de inversión de la empresa privada.<sup>44</sup>

Frente a estos cambios, se perfila un nuevo paradigma con valores compartidos por neoliberales y neoconservadores, apoyados en las siguientes tesis:

<sup>43</sup> Ibarra, David. Op. cit. p. 19. Es cierto que las ideas del liberalismo político y económico alentaron enormemente la modernización de las sociedades latinoamericanas. Pero también lo es, que contribuyeron a acentuar o a dejar de lado problemas socioeconómicos fundamentales como la concentración de la riqueza o la democratización real de los regímenes gubernamentales.

<sup>44</sup> Ibarra señala que el paradigma keynesiano comenzó a desquebrajarse en la década de los setenta debido a una combinación compleja de causas en los países industrializados. Los equilibrios fiscales se rompen ante el triple embate de las demandas del Estado Benefactor, los apoyos a la formación privada del capital y el sostenimiento de los apoyos bélicos. Los recursos destinados a gastos sociales, comienzan a escasear por cuanto aumentan las resistencias de la sociedad civil a pagar más impuestos y porque compiten con demandas de alta prelación política; el gasto militar y el asociado a mantener la supremacía económica internacional. *Ibid.* p. 21.

ESTE LIBRO NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

1. Fortalecimiento del mercado como mecanismo idóneo de asignación eficiente de recursos y absorción de actividades que abruma a la administración estatal. En la medida que el Estado deje intervenir en la economía, podrá fácilmente atender las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechas.
2. Defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualdad de condiciones sociales o económicas (de ingresos o resultados), por ser peligrosa a la libertad. No se repudia, por entero al Estado Benefactor, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados.
3. Reordenamiento de las demandas sociales en la agenda de la acción gubernamental. En el campo económico, pierde terreno el empleo y el crecimiento como objetivos dominantes de la política.

Así, a diferencia del paradigma keynesiano que buscó lograr la distribución generalizada de beneficios, el nuevo paradigma neoliberal busca apuntalar el funcionamiento de las economías, revitalizando las utilidades y la formación privada de capitales, es decir, sometido a la disciplina del mercado al resto de los agentes productivos y desde luego, a trabajadores y consumidores.<sup>45</sup>

Con el surgimiento del neoliberalismo, no solo cambian y se angostan los objetivos sociales, sino también se alteran los medios de acción para satisfacerlos, mientras instrumentos y metas intercambian posiciones.

Sin embargo, las políticas neoliberales en materia distributiva han frenado el bienestar de la mayoría de los sectores sociales. En casi todos los países han decaído los salarios reales, el empleo, las erogaciones sociales, el bienestar social y disminuido los subsidios de consumo popular. Los menores salarios aparte de tener repercusiones sociopolíticas, en algunos países han generado oleadas sucesivas de empobrecimiento. El menor poder adquisitivo del grueso de

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 22.

la población suscita la contracción de la demanda de los mercados y por tanto, el empobrecimiento de la población.<sup>46</sup>

## **2.7 El dilema de la Reforma del Estado**

Existen tres posiciones en torno al rumbo de la Reforma del Estado: a) del Estado de Bienestar al Estado Promotor; b) del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal y c) del Estado de Bienestar al Estado Regulador. Se exponen los puntos más destacados.

### **2.7.1 Del Estado Benefactor al Estado Promotor**

El principal impulsor de este planteamiento fue Carlos Salinas de Gortari, afirmando que más que un Estado Propietario (Interventor) se necesita un Estado Solidario o Promotor.<sup>47</sup>

Se presenta la Reforma del Estado como la búsqueda de un fortalecimiento del Estado para hacerlo más justo y eficaz, como un vía de modernización nacional. Se sostiene que la dimensión estatal, por sí misma, no basta para determinar su mayor o menor capacidad (eficiencia) para atender el reclamo social. El problema no ha sido un Estado pequeño, sino de un Estado que en su creciente tamaño, se hizo débil.

Un Estado que creció de manera desproporcionada y desorganizada forzando sus fines a la búsqueda de medios para sostener el tamaño, en detrimento de las

<sup>46</sup> El neoliberalismo ha construido sus mitos. "Se habla, por ejemplo, de las bondades de la libre competencia, mientras en la realidad se favorece una mayor monopolización de la economía. Se habla de favorecer el empleo, en tanto la desocupación abierta y disfrazada se extiende más y más. Se habla de igualdad, cuando la distribución del ingreso se torna más y más regresiva". José Valenzuela Feijoo, "Neoliberalismo: 162 años al primer mundo", Ideas, Excélsior, México, 29 de abril de 1994.

<sup>47</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". En Nexos, México, No. 148, abril de 1990, p. 27-32.

responsabilidades con la población y el aumentar su capacidad propició demasiados problemas. La Reforma del Estado, según esta posición, buscaría ampliar espacios a la iniciativa de los grupos sociales organizados y de los ciudadanos, liberar recursos vía privatización y concentrar la atención a las prioridades de justicia social.<sup>48</sup>

La Reforma del Estado supone una concepción propia que intenta articular los distintos cambios: el liberalismo social.<sup>49</sup> Juan Rebolledo sostiene que la Reforma del Estado es un cambio de criterios con los que el Estado opera en el gobierno de los asuntos públicos. De un criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional.

La premisa fundamental de la Reforma del Estado es fortalecer la capacidad del Estado y de la sociedad para cumplir ciertos objetivos. Defender, por sí misma, las formas históricas de participación estatal sería invertir el proceso: poner los instrumentos por encima de los fines. En el liberalismo social, el criterio determinante para evaluar la pertinencia de una determinada práctica estatal frente a otra opción es su respectiva aportación al cumplimiento de los objetivos nacionales.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> Salinas de Gortari añade "La modernización es una transformación de nuestras estructuras económicas y del papel del Estado en ese cambio. Pero, es igualmente esencial a la modernización, la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones públicas. La reforma del Estado hermana ambos propósitos con el interés de fundar en la corresponsabilidad y la solidaridad, las relaciones del Estado y la sociedad.(...) Reformar al Estado es convocar al respeto y la tolerancia, animar el encuentro franco sobre los retos nacionales y la manera en que juntos podamos resolverlos; es más y no menos responsabilidad..." *Ibid.*, p. 30.

<sup>49</sup> Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, F.C.E., 1993, p.38.  
<sup>50</sup> "La propuesta actual de la reforma del Estado en México es producto de una doble convicción; a) los objetivos históricos de soberanía, libertad, democracia y justicia social, que han mantenido la simpatía (la visión ideal compartida) de los mexicanos, continúan vigentes pero, en diferentes medidas, insatisfechos; y b) su cumplimiento requiere de una profunda modificación de los medios que se han empleado para alcanzarlos. Entre ellos, y de manera muy especial, esta propuesta habla de cambios en las prácticas y las instituciones a través de los cuales el Estado participa en diferentes aspectos de la vida nacional y se relaciona con la sociedad civil." *Ibid.*, p. 47.

En suma, el liberalismo social busca un Estado Promotor, con capacidad para regular las actividades económicas para asegurar que los beneficios producidos por el conjunto eleven las circunstancias de los más necesitados; un Estado que dé atención y oriente recursos hacia la satisfacción de necesidades básicas de la población y hacia la infraestructura social.

Se llega al extremo de plantear:

"Éste no debe ser un Estado excesivamente propietario, que supla la iniciativa y la decisión de las familias, sino que les ayude a conseguir con su trabajo, sus propios fines".<sup>51</sup>

Rene Villareal refuerza esta posición, al señalar que el liberalismo social mexicano es una ruta de reforma al programa histórico de la Revolución mexicana para responder a las nuevas condiciones internacionales del siglo XXI.<sup>52</sup> Al respecto, hay confusión al sostener que el liberalismo mexicano puede ser identificado con el liberalismo social, matizado con planteamientos neoliberales que lo convierten en un *neoliberalismo social*.

Mientras que el neoliberalismo es antiestatista, el nuevo liberalismo no está contra el Estado sino contra sus excesos. Así, mientras el primero plantea dismantelar el Estado, el segundo propone retomar las nuevas dimensiones de la ciudadanía y los derechos humanos para reformar, no para destruir al Estado.

La Reforma del Estado busca racionalizar la presencia de éste en la economía, disminuyendo su acción directa (como Estado Propietario) a una desregulación y a una reorientación de su papel de promotor de la sociedad y el mercado.

Villareal afirma, que la Reforma del Estado ha partido del reconocimiento de las libertades y derechos económicos de los particulares, de la eficiencia del mercado

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>52</sup> Villareal, Rene. *Liberalismo social y Reforma del Estado*. Op. cit. p. 30.

en la asignación de recursos para la producción y encamina las actividades estatales hacia la promoción, mediante la privatización, la apertura y la desregulación. Advierte la ineficiencia del mercado en la distribución de las oportunidades, por ello se orienta hacia un Estado Solidario que persigue la igualdad, la justicia social y el desarrollo local.<sup>53</sup>

El Estado Propietario se redimensiona substancialmente y se concentra en lo estratégico y prioritario; el Estado Promotor se redefine a partir del uso de nuevas estrategias e instrumentos. Sigue en pie también el Estado Social a través de un nuevo Estado Solidario. Supuestamente el liberalismo social reconoce las fallas y limitaciones del mercado, pero también las fallas y excesos del Estado. Por ello, ante el dilema entre el Estado mínimo y el Estado máximo, la Reforma del Estado propone lograr un Estado óptimo, eficaz, eficiente y concertador.<sup>54</sup>

### **2.7.2 Del Estado Benefactor al Estado Neoliberal**

Dentro de la Reforma del Estado, la privatización fue instrumento fundamental para la transición del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal.<sup>55</sup>

En realidad, el Estado de Bienestar es un excelente y eficaz mecanismo para manejar y controlar algunos problemas socioeconómicos y políticos de las sociedades capitalistas, pero no resuelve todos estos problemas. Incluso, los que puede resolver favorablemente a través de las instituciones de bienestar social, ya

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 42. El liberalismo social nació muerto como ideología, ya que representa un neoliberalismo con cierto matiz social y populismo. El verdadero liberalismo mexicano, no puede bautizarse como liberalismo social. Entre ambos, hay un abismo ideológico.

<sup>54</sup> Contrastan las ideas de quienes afirman a un Estado necesario para el desarrollo y consolidación de un auténtico proyecto nacional, el cual es diferente al que proponen estos autores.

<sup>55</sup> Sánchez G. José Juan. *Op. cit.* p. 160. El surgimiento del Estado Neoliberal, como el nuevo paradigma en la presente década se debe fundamentalmente a dos aspectos básicos, entre otros: en primer lugar, a la debilidad del propio Estado de Bienestar y a los límites de su naturaleza capitalista; en segundo lugar, a el cambio de prioridad para atender necesidades sociales y de bienestar, a los nuevos patrones de acumulación de capital y a las necesidades del mercado económico y de la globalización mundial.

no son más apremiantes y dominantes en el proceso de globalización mundial,<sup>56</sup> impulsada por las fuerzas que buscan un nuevo proceso de acumulación de capital.

Sin embargo, el Estado Benefactor es diferente en los países desarrollados que en las naciones subdesarrollados. Este rasgo es esencial para entender el surgimiento del Estado de Bienestar en sus modalidades de socialdemocracia en Europa y el populismo en América Latina.<sup>57</sup>

En los países latinoamericanos, el mercado ha sido incapaz de resolver problemas estructurales como el de la distribución de la riqueza; la iniciativa privada no ha creado sistemas de salud para atender a las clases populares; tampoco hizo nada para asegurar la vivienda a los sectores de menores ingresos; su contribución a la capacitación de la fuerza de trabajo, ha sido casi insignificante. Por el contrario, se acentuarón las tendencias hacia la desigualdad social al promover extraordinarias disparidades en la distribución del ingreso. Asimismo, la iniciativa privada demostró ser demasiado conservadora ante el avance democrático de nuestras sociedades.

El ataque del neoliberalismo ante la intervención estatal y la tesis de que ésta debe ser evaluada fundamentalmente con criterios de mercado. Es importante destacar, que el criterio puro de la eficiencia económica, explica muy poco de la historia y de los motivos de la intervención gubernamental. En los hechos, han sido razones sociales o políticas más que cálculos de productividad, las que han

---

<sup>56</sup> El Estado de Bienestar ha podido resolver el problema de la estabilización de la economía. Sin embargo, ha interferido en el nuevo proceso de acumulación de capital y en la dicotomía producción/explotación que se convirtió en una necesidad apremiante desde la década de los sesenta. El Estado Benefactor, ha operado bajo la falsa suposición de que los problemas que es capaz de resolver son los únicos problemas de la economía capitalista. Esta confianza equivocada pasa por un doloroso proceso político y económico de rectificación y desaprobación. *Ibid.* p. 161.

<sup>57</sup> Este planteamiento ya fue debidamente tratado en el capítulo I de esta investigación.



determinado y siguen estableciendo la presencia del Estado en el ámbito económico.

El surgimiento del Estado Neoliberal, como el nuevo paradigma en la década de los ochenta, se debe a dos aspectos básicos: en primer lugar, a la debilidad del propio Estado de Bienestar y a los límites de su naturaleza capitalista; y en segundo lugar, a el cambio de prioridades para atender necesidades sociales y de bienestar, a los nuevos patrones de acumulación de capital, así como a las necesidades del mercado económico y la globalización mundial.

La fase de transición del desmantelamiento y reestructuración del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal, sólo fue posible con el apoyo de las instituciones bienestaristas. De otra manera, este proceso no hubiera sido posible en tan corto tiempo y con una estabilidad social aparente.

Dentro del programa neoliberal, la reducción de los déficits fiscales se encuentra en el centro de las políticas de estabilización, mientras que la liberalización del comercio exterior y de la inversión extranjera forman parte del meollo de la reforma estructural del Estado. En consecuencia, la privatización es vista como la estrategia no sólo para suprimir gastos, sino de allegarse recursos adicionales mediante la venta de activos con que ajustar las cuentas públicas.

La transición del bienestarismo al neoliberalismo,<sup>56</sup> se encuentra marcado por la importancia de la privatización en los siguientes procesos:

1. La privatización y la desregulación se convierten en los instrumentos naturales para adelgazar el tamaño del Estado;
2. Contribuye enormemente en el cambio de patrón de la acumulación del capital, que requiere mayores mercados, inversiones, empresas, actividades y todo aquello que privilegie lo privado sobre lo público;

<sup>56</sup> *Ibid.* p. 165-166.

3. **Privilegia la eficiencia privada mediante indicadores de ganancia y rentabilidad, para dejar en forma complementaria o subsidiaria otros indicadores como los sociales, políticos y administrativos;**
4. **Propicia la extinción o muerte del Estado Empresario, es decir, ha transformado el rol histórico que tenía el Estado Interventor a un Estado Regulador;**
5. **Como producto de lo anterior, la privatización ha contribuido a modificar el papel del Estado como promotor del desarrollo nacional, del mercado y sus agentes económicos;**
6. **Ha intensificado el proceso histórico del desmantelamiento y reestructuración del Estado de Bienestar;**
7. **Ha contribuido a la disminución de las empresas públicas, reduciendo su ámbito de acción y competencia, de su naturaleza e incluso de su permanencia en la economía, al otorgarle un carácter suplementario de poco alcance;**
8. **Así, sólo empresas públicas estratégicas de un amplio carácter nacional y que corresponde a la rectoría del Estado, podrán continuar bajo el dominio estatal;**
9. **Ha acelerado el surgimiento del Estado Neoliberal en forma intensa y el tan corto plazo; prácticamente ha transferido la riqueza nacional de varias décadas de desarrollo.**

El neoliberalismo le confiere a las libres fuerzas del mercado y a la decisión individual de las personas un papel central, por lo que el Estado pasa a segundo término, restringiendo al mínimo sus funciones y no interfiriendo a los individuos, en este caso los empresarios, en la búsqueda de su interés o egoísmo personal.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política económica de México 1982-1994*. México, Nuestro Tiempo, 1994, p. 14. El neoliberalismo aparece como el conjunto de recetas de política económica, enfocadas a aplicarse en los países subdesarrollados que enfrentan serios problemas de endeudamiento externo con los países desarrollados, debido a la carencia de divisas para su desarrollo. Su función primordial es la de asegurar el pago oportuno de la deuda externa.

### 2.7.3 Del Estado Benefactor al Estado Regulador

Un Estado *regulador*, como lo indica su función, es aquel que desempeña principalmente actividades reguladoras: escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, y para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigida a sus participantes. Generalmente éstas se refieren a ámbitos de actividades en los que se establecen las condiciones de posibilidad y funcionamiento eficiente. El Estado regulador también se hace responsable de evaluar la eficacia de sus propias medidas, además de prevenir los eventuales efectos indeseables de dichas medidas sobre otras esferas sociales.<sup>60</sup>

A primera vista, el incremento de la actividad reguladora ejercida por el Estado parece relacionarse con la expansión de las políticas y aparatos administrativos del Estado social, intervencionista y keynesiano.<sup>61</sup> El ataque al keynesianismo en la década de los ochenta, le abrió camino al neoliberalismo y el monetarismo, los cuales se convirtieron en la nueva ortodoxia en Gran Bretaña y los Estados Unidos, así como en algunas naciones europeas. El principio según el cual el Estado, dentro de las limitaciones establecidas por los recursos disponibles,

<sup>60</sup> Majone, Giandomenico y La Spina, Antonio. "El Estado regulador". En *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. II, No. 2, julio-septiembre de 1993, p. 213. El término regulación se refiere a un intento por parte del Estado de dirigir la conducta de entidades no estatales, por tanto, es evidente que éste cubre toda la zona de conexión de las relaciones entre público y privado y también incluye, además de áreas tradicionales como los servicios de utilidad pública o la política antimonopolista, lo siguiente: todas las intervenciones públicas en el mercado de recursos, todas las actividades de percepción de sumas de dinero por parte del aparato público, los pagos que toman la forma de adquisiciones en mercados abiertos, y finalmente todas las intervenciones públicas sobre la producción, venta o adquisición de bienes y servicios. La regulación pública incluye, en consecuencia, la mayor parte de las finanzas públicas, un alto porcentaje de la economía monetaria y financiera y del comercio exterior, amplios sectores de la economía del trabajo, agrícola e inmobiliaria, y la economía del bienestar.

<sup>61</sup> Al keynesianismo se le atribula la difícil tarea de combinar y perseguir simultáneamente los objetivos de crecimiento económico, la ocupación plena y la potencialización de los derechos de la ciudadanía, por medio de la oferta de servicios de seguridad y sociales que respondieran en la mayor medida posible a las necesidades de riqueza, la corrección, la programación, la regulación, precisamente, de un amplio conjunto de prácticas socioeconómicas que antes se habían dejado a la lógica del mercado.

puede y debe tratar de satisfacer el mayor número de demandas y necesidades sociales, habría implicado una incontrolable multiplicación de dichas demandas, así como una sobrecarga en los centros de decisiones y en general, una ingobernabilidad de las democracias contemporáneas.

Asimismo, la regulación puede comprometer la dinámica de la competencia, provocar un costo que recae en las empresas o podrían operar un sector, como en última instancia, sobre los consumidores. De ahí la creciente impopularidad de la regulación, cuyos fracasos fácilmente se relacionan con los del Estado social e intervencionista, y el correspondiente éxito de las propuestas de desregulación, que a su vez podrían quedar inscritas dentro de una tendencia más general hacia la privatización de los servicios públicos, el Estado mínimo, la descentralización de las decisiones, la autorregulación, la desjuridificación y la exaltación del mercado.<sup>62</sup>

Un Estado regulador no debe confundirse con el que planifica la economía, o con el Estado que eroga directamente las prestaciones, ni con el que es guardián nocturno. De hecho, dependiendo del sentido elegido, los contornos del Estado regulador pueden esfumarse y confundirse sobre otras esferas sociales. El Estado regulador, puede distinguirse netamente del Estado social, dispensador de bienes, así como del Estado intervencionista y planificador, y no se le aplican muchas de las críticas que suelen dirigirse a estos últimos.

El Estado regulador puede entenderse no sólo como un Estado que interviene sobre todo a través de reglas, sino también, más específicamente, como un Estado que, al hacerse cargo de esta tarea, tiende a valerse de la reglamentación, cuando es posible y oportuno, como forma de intervención reguladora.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Majone y Spina, Op. Cit. 200-201.

<sup>63</sup> La reglamentación tiene tres sentidos. En primer lugar, se refiere sólo a actividades de por sí socialmente útiles, que deberán efectivamente controlarse, canalizarse y en cierta medida modificarse, pero que también deberán protegerse y estimularse, dentro de los límites de lo que se

El Estado regulador se valdrá, con frecuencia, aunque no en forma exclusiva, de la reglamentación, como control continuo y enfocado de las actividades reguladas. También puede emplear otros instrumentos reguladores; la política judicial; la legislación; técnicas complementarias o alternativas a la reglamentación (impuestos o tarifas, derechos transferibles, subsidios, autorregulación, concesión de franquicias); además de instrumentos reguladores sólo en sentido amplio, como la gestión directa de ciertas actividades reguladas.

La Reforma del Estado se encuentra inmersa en este debate. A pesar del ataque frontal al Estado de Bienestar -por adjetivos del Estado Promotor, Neoliberal o Regulador- los consensos y derechos sociales, continúan siendo vigentes. Más que un proceso de desmantelamiento del Estado Benefactor, nos encontramos frente a un desmantelamiento de sus instituciones bienestaristas y el sepelio de las políticas expansionistas keynesianas.

---

considere posible y legítimo. Esto implica, en segundo lugar, que los reguladores tiendan a no valerse únicamente de comandos y controles de impuestos por su autoridad, sino a buscar más bien que los reguladores se involucren y colaboren, incluso a través del uso de instrumentos poco o indirectamente coercitivos, o de premios. En tercer lugar, normalmente estas actividades son llevadas a cabo por organizaciones. Por tanto, la reglamentación se dirige sobre todo a estas últimas.

### CAPITULO III EN TORNO A LA REFORMA DEL ESTADO

En los anteriores capítulos, se ha avanzado en la noción de Estado, el cual permite situar el debate del Estado Benefactor y el Estado Neoliberal, como parte de la polémica dirigida a cuestionar el intervencionismo estatal. El concepto de Reforma del Estado se sitúa precisamente en ese amplio debate. No existe una definición única o totalizadora.<sup>1</sup> Sin embargo, a partir de un concepto generalmente aceptado, es posible iniciar la investigación en torno a la necesaria y deseable Reforma del Estado.

En este capítulo, se exponen diversas posiciones y enfoques, destacando aspectos que inciden en el funcionamiento y organización de la Reforma del Estado. Asimismo, se polemiza en cuanto a su significado, contenido, alcances y limitaciones.

#### 3.1 Concepto de reforma

Una de las mejores maneras para aproximarnos al concepto de reforma es diferenciarlo del concepto de revolución. Huntington señala que hay muchas revoluciones y es posible que las reformas sean más escasas. Los países pueden estancarse, o de lo contrario cambiar en formas que no constituyen una revolución o una reforma. Aunque la línea divisoria entre éstas es vaga, a la *reforma se le puede diferenciar en términos de la velocidad, alcances y dirección del cambio en los sistemas político y social.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana, 1996, p. 14. Estos autores proponen su propia metodología, parecida a la nuestra, pero con distintas variantes. La Reforma del Estado implica: a) la adecuación o reforma en el sentido de su deber ser en tanto formación política; b) los cambios en el sistema jurídico; c) el resimensionamiento en la ordenación y funciones de las instituciones públicas; d) la recompensación en las relaciones reales del poder, en tanto principios efectivos del sistema político y e) el marco de los cambios en las relaciones internacionales.

<sup>2</sup> Huntington P., Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Argentina, Paidós, 1992, p.303.

Una revolución implica un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico. Cuanto más completos son estos cambios, más total es la revolución. Una revolución "grande" o "social" equivale a importantes cambios en todos los componentes del sistema político y social. A su vez, las modificaciones de *limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo*, la política del gobierno y las instituciones políticas se clasifican como reformas. Pero no todos los cambios moderados son reformas. A éstos cambios en la dirección opuesta es mejor denominarlos "consolidaciones" que reformas.<sup>3</sup>

Huntington sostiene que el camino del reformista es más difícil que los del revolucionario, por tres razones. En primer lugar, entabla por fuerza una guerra en dos frentes contra los conservadores y revolucionarios. El revolucionario tiene por objetivo polarizar la política, por lo cual simplifica, dramatiza y amalgama los problemas políticos en una sola dicotomía definida entre las fuerzas del "progreso" y las de la "reacción". Las reformas son poco frecuentes, aunque sólo sea porque también lo es el talento político necesario para convertirlas en realidad. Un revolucionario triunfante no necesita ser un político maestro; un reformista que logre éxito siempre tiene que serlo.

En segundo lugar, no sólo debe ser más diestro que el revolucionario en la manipulación de las fuerzas sociales, sino que debe poseer el control en el dominio del cambio social. Apunta hacia algún cambio, pero no un cambio total,

---

<sup>3</sup> *Ibidem*. El que trata de obtener todo de golpe termina consiguiendo muy poco o nada. José Il y Kuang Hsu son perfectos ejemplos de ello. Ambos trataron de impulsar una gran variedad de reformas, todas ellas al mismo tiempo, en una gran variedad de frentes, con el fin de introducir un amplio cambio en el orden tradicional existente. Fracasaron porque sus esfuerzos para lograr tanto movilizaron a muchos oponentes. Tal es la razón de que la reforma amplia, en el sentido de una dramática y rápida "revolución desde arriba", nunca logra triunfar. Moviliza en el campo político a los grupos que no debe, en el momento inadecuado y por problemas inoportunos.

sino gradual y no convulsivo. El revolucionario tiene interés en todos los cambios y el desorden. El reformador tiene que ser más selectivo y discriminar mucho más.

Por último, el problema de las prioridades y elecciones entre distintos tipos de reformas es mucho más agudo para el reformista que para éste, que apunta ante todo a la ampliación de la participación política. El conservador se opone a la reforma socioeconómica y a la participación política ampliada. El reformista tiene que establecer un equilibrio entre ambas metas. Estas metas no son intrínsecamente contradictorias, pero las experiencias de los modernizadores sugieren que una centralización demasiado grande del poder en instituciones por sí mismas incapaces de ensanchar el poder pueden hacer que un sistema político llegue a un callejón sin salida.<sup>4</sup>

Huntington considera que el reformador debe introducir cambios de importancia en la estructura socioeconómica y en las instituciones políticas tiene dos estrategias. El primero es un enfoque amplio, *raigal* o de *blitzkrieg*; que lo lleva a conocer todas sus metas desde un primer momento y presionar en favor del mayor número posible de ellas, con la esperanza de obtener el máximo factible. El segundo es de incremento, "ramificado" o fabiano, es la estrategia de ocultar sus objetivos, separar las reformas unas de otras y tratar de imponer un cambio por vez.

Al respecto, el reformador debe separar y aislar un problema de otro, pero una vez hecho eso, tiene que solucionarlos con tanta rapidez como le sea posible.

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 304. El liderazgo y las instituciones que facilitan un tipo de reforma pueden ser menos idóneos para impulsar otro. El reformista militar -Mistafá Kemal, Gamal Abdel Nasser, Ayub Khan- por ejemplo, se destaca por obtener más éxito en la promoción de cambios socioeconómicos que en la organización de la participación de nuevos grupos en el sistema político. El dirigente socialdemócrata o demócrata cristiano -Betancourt, Belaúnde, Frei- ,en cambio, es más capaz de identificar con el sistema político a grupos antes proscritos que de producir cambios sociales y económicos.



eliminarlos de la agenda política antes que sus oponentes consigan movilizar sus fuerzas. Como dijo Maquiavelo:

"...nada hay más difícil de realizar, ni de éxito más dudoso, ni más peligroso de manejar, que la iniciación de un nuevo orden de cosas. Pues el reformador tiene como enemigos a todos aquellos que se benefician con el antiguo orden, y sólo tibios defensores en quienes resultarán beneficiados con el nuevo. Esta tibieza es producto en parte del temor a sus adversarios, que tienen las leyes en su favor, y en parte de la incredulidad del género concreto. Así ocurre que en cada oportunidad que surge para atacar al reformador, sus rivales lo hacen con el ardor de fanáticos, en tanto que los otros los defienden a desgano, de modo que entre unos y otros corre un gran peligro."<sup>5</sup>

Parece que en ninguna sociedad se producen reformas sociales, económicas o políticas sin violencia, o sin su posibilidad inminente. Una violencia más o menos descentralizada y espontánea es un medio común de los grupos que se encuentran en desventaja, para llamar la atención hacia sus motivos de queja y sus exigencias de la reforma. La violencia puede ser estimulada por dirigentes comprometidos por entero a trabajar dentro de los marcos del sistema existente y que la ven como el estímulo necesario para practicar las reformas dentro de éste.

Otro punto fundamental, se refiere a que la reforma contribuye no sólo a la estabilidad política, sino a una estabilidad mayor e inclusive a la revolución misma. La reforma puede ser un catalítico de la revolución, antes que un sustituto de ella. En términos históricos, las grandes revoluciones siguieron a períodos de reformas, no a etapas de estancamiento y pasividad. El hecho de que un régimen lleve a reformas y otorgue concesiones estimula las exigencias de más cambios, que con suma facilidad pueden convertirse en la bola de nieve de un movimiento revolucionario.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Citado por Huntington P., Samuel, *Ibid.* p. 312.

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 319. En 1894 Lenin decía "Las reformas no deben cotejarse con la revolución. La lucha por las reformas no es más que un medio de reunir las fuerzas del proletariado para la lucha por el derrocamiento revolucionario final".

Huntington concluye diciendo:

"Los expertos en ciencias sociales -lo mismo que los revolucionarios sociales- no pueden recorrer los dos caminos al mismo tiempo. Si en general la teoría del sustituto es correcta, entonces la del catalizador es errónea, y a la inversa. Lo más probable es que una tenga razón en ciertas condiciones y la otra en otras distintas. Las condiciones pertinentes incluyen los *requisitos previos* de la reforma y la revolución, y las *consecuencias* de una y otra. No cabe duda de que la relación más importante entre reforma y revolución es la de que la centralización del poder en el sistema político parece ser una condición previa de ambas. Dicha centralización, en especial en un sistema en que existe muy poco poder, es un prerrequisito esencial, como ya lo señalamos, para la innovación y la reforma políticas. También es un requisito previo para la revolución. Por lo menos en las primeras etapas de la modernización, la vulnerabilidad de un régimen a la revolución varía en relación directa con la capacidad de ese régimen para la reforma".<sup>7</sup>

El concepto de reforma -diferenciado del de revolución- nos permite aproximarnos al significado de Reforma del Estado, para una comprensión más cabal del objeto de esta investigación. La reforma es un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementado de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a la instituciones que conforman un Estado.

### 3.2 Concepto de Reforma de Estado

El concepto de reforma de Estado, por el contexto en que surge, así como por la polémica en relación a las implicaciones que provoca, ha propiciado un amplio debate. Tanto las posiciones del Gobierno, los partidos políticos y los intelectuales han expresado sus opiniones. En realidad, el concepto implica mucho más de lo que se ha pretendido difundir. Incluso, hay quién supone que no se trata de una reforma.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ibid. p. 321.

<sup>8</sup> Córdoba, Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?". En Nexos, No. 145, enero de 1990, p. 37. "Mucho es de temerse que tendremos más bien el mismo Estado, con sus actuales virtudes y defectos, sólo que más chico. El sentido de la Reforma, que fue desde el principio la esencia de la acción

El término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un solo proceso de cambio y hablamos de 'la' Reforma del Estado. Sin embargo, no hay un proceso único de Reforma del Estado.

La Reforma del Estado puede expresar algún elemento sustantivo como del siguiente tipo: la reforma es la privatización de la economía; es la apertura comercial; es la reforma electoral; es una mera reforma administrativa; es un proceso de descentralización; es un discurso político con grados variables de verosimilitud; en fin, es lo que cada quien ha ido entendiendo en la marcha de un acelerado proceso de cambios y de inercias que se resisten a modificarse y además es una idea múltiple y ambigua.<sup>9</sup>

La Reforma del Estado mexicano ha sido una empresa colectiva compleja, multidimensional, que no puede ser entendida correctamente si es vista únicamente, como un desmantelamiento o achicamiento estatal por la presión de tener que sanear las finanzas públicas. El estímulo inmediato para iniciar y acelerar la Reforma del Estado mexicano, proviene sin duda de su pesado déficit

---

transformadora de la Revolución, se perdió desde hace mucho tiempo entre nosotros. La mejor prueba de ello es que ahora entendemos por *reforma* lo que no es más que simple *eliminación de las instituciones públicas*".

<sup>9</sup> Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad". En José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comp.) *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, 1991. UA, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, p. 77. La Reforma del Estado modifica sustancialmente la idea del Estado mexicano. La utopía de la justicia y bienestar sucumbe frente a los estragos de una severa crisis económica que reordena de manera más crítica la desigual distribución de la riqueza; la estabilidad política de un sistema autoritario que integraba a las representaciones sociales mayoritarias, se desvaneció frente a los asomos de la democracia; el pacto social, piedra angular del Estado mexicano, que tenía el liderazgo protagónico para equilibrar la ganancia y el salario, se quebró.

fiscal, pero también es producto del déficit del consenso político que provocó la crisis entre varios sectores sociales y regiones del país.<sup>10</sup>

Para Aziz Nassif, la Reforma del Estado puede ser más inlegible a partir de tres supuestos <sup>11</sup>:

1. Por Reforma del Estado entendemos al proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista;
2. El proceso de reformas estatales es casi una constante, por lo menos en los últimos 20 años, pero esta última fase, cuyo objetivo es la implementación de un nuevo proyecto de país, se puede fechar a partir de diciembre de 1982;
3. El proceso de Reforma del Estado ha transitado por distintas fases de política económica: 1) un reordenamiento económico en las finanzas públicas, que al mismo tiempo posibilitó una mayor transferencia de recursos al exterior, estrategia seguida durante el período Miguel de la Madrid, con lo cual se recreó la ilusión de crecer y pagar al mismo tiempo; 3) la fase actual, en donde se prolonga la estrategia del pacto, pero ya se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía norteamericana, en donde se hace una férrea defensa del Tratado de Libre Comercio como la vía de solución para el crecimiento interno y a la inevitable interdependencia mundial.

Por su parte, Oscar Oszlak señala que mucho se habla de la Reforma del Estado y poco de la reforma administrativa. Al respecto advierte:

"La Reforma del Estado es, al mismo tiempo, un concepto más abarcativo y más restringido que el de reforma administrativa. Esta ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático, consiste en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de

<sup>10</sup> Aguilar, Luis. *Presentación del libro La Reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbreras. México, Diana, 1996, p. XIV. En el fondo, la Reforma del Estado es la respuesta al agotamiento de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentan. Por ello, la aspiración de la reforma fue armar una nueva economía política para México, un nuevo sistema económico, político y administrativo.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 77-78.

sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etcétera.

A su vez, la Reforma del Estado mantiene algunas de estas preocupaciones, agrega otras, pero abandona unas cuantas. En este último sentido, su alcance es más limitado, ya que el cambio intraburocrático se convierte en un aspecto parcial -y en buena medida, subordinado- de la estrategia de la reforma. De hecho, la mayoría de los blancos usuales de la reforma administrativa son soslayados o postergados hacia un futuro indefinido. *El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales*.<sup>12</sup>

Esta es una de las definiciones más precisas al establecer que la Reforma del Estado busca redefinir las fronteras de lo público y lo privado, como parte de un proceso de retracción de la intervención estatal, que contribuye a una nueva relación del Estado con la sociedad.

### 3.3 Algunas consideraciones para la Reforma del Estado

Una de las más significativas actividades para influir en el futuro es la Reforma del Estado, emprendida por los gobernantes para modernizar instituciones políticas, económicas y sociales centrales. La historia esta llena de algunos esfuerzos exitosos y muchos catastróficos, tanto en su impacto inmediato como en su impacto histórico.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: el día después". En Bodemer, Klaus, *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993. p. 36. (Sobresaltado mío).

<sup>13</sup> Dror, Yeheskel. "Memorandum para dirigentes reformadores de sistemas". *Gobernabilidad y Reforma del Estado*. Santa Fé de Bogotá, Conserjería para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado, 1994, pp. 11-23. En este artículo Dror emplea el término reforma de sistemas, para los efectos de la investigación puede emplearse como Reforma del Estado.

Dror señala que en algunas condiciones los reformadores requieren llevar a cabo cambios radicales en las estructuras sociales, frente a una fuerte oposición y presiones generalizadas, es esencial la reforma desde arriba. Añade:

"Frecuentemente es indispensable hacerla desde el nivel superior para cristalizar visiones realistas y grandes políticas de largo plazo, para relacionar decisiones presentes con decisiones en tiempo social, para proveer pautas coherentes de gobiernos fragmentados, para innovar políticas frente a la inercia, para llevar a cabo concentraciones de poder adecuadas para una destrucción constructiva y para llenar algunos requisitos adicionales".<sup>14</sup>

Lo recomendable es que la Reforma del Estado sea dirigida desde arriba, pero con una amplia participación de la ciudadanía, los partidos políticos y los agentes económicos, es decir, lograr un amplio consenso social. Ello permite una mayor legitimación de las reformas a realizar y menores obstáculos para su implementación. Dror sugiere seis consideraciones que los reformadores deben tomar en cuenta para una Reforma del Estado:

*1) Los reformadores necesitan de ayudas que no están disponibles*

La Reforma del Estado para los gobernantes implica una tarea difícil. Es necesario contribuir a mejorar la actuación de los gobernantes reformadores que tratan de cambiar las condiciones antes de actuar entre ellas. La misión de proveer a la reforma de ayuda profesional no es imposible. La historia está llena de generalizaciones útiles y conocimientos disponibles pero dispersos, que pueden mejorar la naturaleza de la Reforma del Estado desde un nivel superior.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid. p. 11.

<sup>15</sup> Una recomendación es asumir "lineamientos generales" del futuro pretendido con una perspectiva de 20 a 30 años, buscando una visión realista. Estos lineamientos deberían ser complementados con algunas exploraciones o "escenarios negativos" que deben ser evitados en lo posible. Dichos lineamientos requieren de revisiones periódicas, para hacerlas vigentes y realistas.

### *2) La Reforma del Estado toma un largo tiempo*

Por su naturaleza, la Reforma del Estado lleva un largo tiempo y *envuelve tiempo social* más que *tiempo humano*. Sólo cuando se introducen atajos tecnológicos, como la revolución verde, los resultados pueden sucederse rápidamente. Pero, cuando se hacen intentos para transformar sistemas políticos y socio-económicos, como en la URSS y la República Popular China, los logros significativos pueden tomar 10 o 30 años para tener éxito.

Es recomendable que los dirigentes que reforman deberían, primero que nada, evitar engañarse al esperar resultados rápidos. La Reforma del Estado es una tarea muy distinta en la cual, engañarse puede dificultar la acción de las propias reformas y engañar a otros. Por ello, los dirigentes que reforman al Estado, deben evitar estrictamente promesas que pueden quedar vacías en el futuro.<sup>16</sup>

El tiempo de resultado de las reformas debe considerar las implicaciones y costos sociales para la propia Reforma del Estado; de lo contrario pueden comenzar a formarse conglomerados anti-reforma, que impidan que ésta se lleve a cabo.

### *3) La Reforma del Estado es turbulenta*

La Reforma del Estado es turbulenta y frecuentemente, explosiva. Una vez que se introducen cambios significativos en los procesos sociales e institucionales más importantes, se liberan fuerzas y tensiones acumuladas, que provocan mutaciones inesperadas y fenómenos caóticos. En algunos países se pierde el control sobre la periferia.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 14. El éxito de la Reforma del Estado como un todo requiere de la permanencia en el poder de los dirigentes y de las principales políticas. Por tanto, es necesario tener visiones prácticas de largo alcance, a la vez que una guía de políticas consistente aunque flexible y de final abierto que gane el apoyo necesario para un esfuerzo prolongado.

La primera recomendación para los dirigentes es saber qué esperar y qué explicar a quienes los apoyan, de tal manera que el gobierno no se conmocione y desorienta por la turbulencia y quienes los apoyan no confundan turbulencia con fracaso. Hay que recordar que desde el punto de vista de las políticas públicas, el fracaso es una etapa de enseñanza para superar desviaciones no esperadas.

La siguiente recomendación es adoptar una estrategia de cambio del sistema desde el inicio del proceso y la introducción de cambios radicales y aún, de efectos de choque, antes de perderse en un cambio desastroso.

La tercera recomendación consiste en imponer *señales rojas*, más allá de las cuales la turbulencia sería intolerable porque puede poner en peligro la Reforma del Estado. Por ejemplo, en la República Popular de China se imponían límites al comportamiento de las provincias que contradijeran las directrices centrales.

#### *4) Los procesos paradójicos plantean trampas inevitables*

Las dificultades básicas de la Reforma del Estado derivan en la incorporación de paradojas que plantean trampas difíciles de manejar y que producen muchas consecuencias indeseadas. Muchas trampas adicionales se incorporan en la reforma, tales como la corrupción creciente que resulta de elevar la importancia de los incentivos económicos y el relajamiento de algunos imperativos, produciendo sobredemandas y, paradójicamente, insatisfacción.

La Reforma del Estado es una apuesta con la historia, constituye intervenciones con poca comprensión, y procesos, en gran parte no determinísticos, portadores de una alta probabilidad de eventos sorpresivos y de resultados inesperados e indeseados. Por tanto, la Reforma del Estado con todos sus riesgos se justifica sólo cuando las situaciones presentes son inaceptables, las tendencias empeoran y se espera el caos. Cuando estas condiciones se generalizan, la reforma como



una actividad cuidadosamente seleccionada es, frecuentemente necesaria e impostergable.

La decisión para llevar a cabo la reforma puede resultar problemática, como lo señala Dror:

“...la principal recomendación es no ser muy sensitivos a los costos inmediatos al comprometerse en reformas de sistemas. Pero, para seguir esta recomendación, es esencial contar con una base de poder suficientemente fuerte como para resistir las presiones del momento, así como resistencia en la decisión y la filosofía que acepta los sufrimientos presentes por un futuro esperanzadoramente mejor pero incierto”.<sup>17</sup>

La recomendación envuelve la mezcla apropiada entre la consistencia de las políticas y el aprendizaje. A menos que las principales políticas de Reforma del Estado se mantengan consistentemente y se eviten las oscilaciones, el esfuerzo como un todo podría permanecer. Es esencial el aprendizaje. Tanto las tácticas como las estrategias deben ser ajustadas al desarrollo de los acontecimientos.

#### *5) La Reforma del Estado produce resistencia e inercia*

Una patología mayor de la Reforma del Estado consiste en menospreciar la resistencia. La reforma pone en peligro a las élites, redes de intereses y hábitos, y a las estructuras del poder actual. Por esta razón, debe esperarse y vencerse una resistencia enérgica.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 18. La Reforma del Estado requiere una buena disposición y capacidad de pagar altos costos en el presente y futuro inmediato para obtener grandes beneficios en el futuro lejano. La capacidad de aceptar sacrificios presentes se hace más necesaria cuando nos damos cuenta de la *destrucción constructiva* que, inevitablemente, envuelve la Reforma del Estado.

<sup>18</sup> Las reformas exitosas se dan después de eventos traumáticos que socavan las instituciones, tales como las agitaciones internas, derrota en una larga guerra, ocupación extranjera, crisis económica masiva, etc. La mayor dificultad se presenta cuando curvas levemente descendentes, sumadas a una decadencia generalizada, hacen necesaria una Reforma del Estado, pero son demasiado graduales como para llevar al Estado a la turbulencia que reduce rigideces y paradójicamente, abre la oportunidad a la reforma.

Existen cuatro estrategias principales para enfrentar la inercia y resistencia a la Reforma del Estado. La primera supone esperar que la historia brinde la oportunidad para la reforma, o adoptar una aproximación por fases a partir de la introducción de efectos de choque para desactivar los asuntos problemáticos, reducir la realidad y aumentar la propensión a innovar. La segunda estrategia consiste en limitar la reforma a la masa crítica mínima y actuar maduramente. La tercera supone desplazar apoyo desde las estructuras de poder existentes; y la cuarta requiere construir bases de poder, organizaciones y élites alternativas. Una Reforma del Estado exitosa requiere combinar estas cuatro estrategias, todas ellas riesgosas y exigentes.

#### *6) Soporte a las decisiones para la Reforma del Estado*

Los retos de la Reforma del Estado, como lo supone la problemática expuesta, requieren de personal sobresaliente para apoyar al dirigente y los reformadores.

En primer lugar, es esencial contar con una capacidad de pensamiento estratégico sobresaliente, que trabaje constantemente en el análisis profundo de los principales resultados de la Reforma del Estado. Cuando no se realizan estos estudios estratégicos, puede cambiar el rumbo y el destino de la Reforma del Estado.

En segundo lugar, las oficinas personales del gobernante deben ser equipadas con unidades comprometidas en trabajos de personal de alto nivel, para relacionar las decisiones actuales con las estratégicas básicas de la Reforma del Estado, incluyendo la necesaria toma de decisiones en tiempo de crisis.

En tercer lugar, es conveniente mantener un seguimiento y evaluación de los efectos de la Reforma del Estado en agencias independientes que reportan sólo al gobernante y a sus unidades de apoyo. En cuarto lugar, es necesario señalar la necesidad de profesionales de muy alta calidad en la planificación de las políticas

**para dotar de personal a las unidades asesoras de los gobernantes y las agencias independientes.**

Estas recomendaciones y consideraciones polémicas en torno a la Reforma del Estado, deben contrastarse con la realidad de cada país, las circunstancias históricas donde se produce la reforma y el nivel de participación de los agentes políticos. La Reforma del Estado en última instancia depende de la orientación ideológica que la sustente.

### **3.4 Acepciones básicas de la Reforma del Estado**

Por otra parte, el concepto de Reforma del Estado tiene tres acepciones básicas: 1) por su posición (económica, política, social, administrativa y jurídica); 2) por sus propósitos y 3) por su enfoque. Esta agrupación permite apreciar el grado de complejidad en el uso, enfoques e interpretaciones de la Reforma del Estado, así como las implicaciones y limitaciones que esto implica. A continuación una revisión de las mismas.

#### **3.4.1 Por su posición**

Existen cuatro posiciones perfectamente diferenciadas en torno a la Reforma del Estado. La posición económica sostiene que en esencia la Reforma del Estado implica una nueva inserción del país, en un contexto caracterizado por la globalización y la interdependencia mundial. La posición política sugiere la búsqueda de un verdadero sistema presidencial que evite el presidencialismo como sistema de gobierno, así como una separación definitiva del gobierno con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de un autentico federalismo y una separación de poderes efectivo. Mientras que la posición social centra a la Reforma del Estado, como una estrategia de combate a la pobreza y una adecuada distribución de la riqueza nacional. Finalmente, la posición

administrativa sostiene que más que un redimensionamiento del tamaño del Estado, es necesaria una reforma administrativa que adecue el aparato gubernamental a las nuevas atribuciones estatales.

#### **3.4.1.1 Por su posición económica**

La postura económica enfatiza a la Reforma del Estado, en un contexto dinámico de interdependencia y globalización mundial. Ésta es producto de los nuevos cambios mundiales de apertura comercial, la caída del bloque socialista y el rápido avance tecnológico.

Para esta perspectiva, existen dos razones internas de la Reforma del Estado: a) la transformación de la sociedad mexicana caracterizada por una acelerada dinámica demográfica, un vasto proceso de urbanización y el agotamiento de un modelo general de desarrollo y b) la presencia de rezagos ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década.

Las razones externas se explican por una "...revolución en la ciencia y la tecnología de alcances todavía inimaginables, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados."<sup>19</sup>

Por su parte, Rene Villarreal sostiene que la Reforma del Estado "...es producto de la necesidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía-mundo: la globalización y la interdependencia".<sup>20</sup> Ésta implica la

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>20</sup> Villarreal, Rene. *Liberalismo social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posrevolucionario*. México, NAFIN-F.C.E., p. 206. En nuestros países, la Reforma del Estado pasa a ser un factor esencial y un punto nodal en que se articulan y condensan las líneas de transformación económica, social y política. Aquí el resquebrajamiento del Estado proteccionista benefactor en unos países, o la crisis del Estado oligárquico en otros, en los años setenta, entra de la mano con los cambios estructurales en el modelo de desarrollo económico en los años ochenta a partir de la aplicación de los programas de ajuste.

ampliación de las actividades y esferas privadas, la creación o recreación del espacio público, la profundización de la apertura y la inserción financiera, comercial o productiva, en la economía mundial y en los nuevos bloques. La Reforma del Estado mira hacia afuera, no hacia adentro.

La Reforma del Estado, según este autor, responde a la crisis del Estado Benefactor-keynesiano que supone una contradicción básica: superar la tensión existente entre las necesidades de la acumulación de capital y las demandas sociales. El ciclo de auge, expansión y crecimiento económico excepcional se agotó y con ello el Estado Benefactor. La crisis fiscal del Estado fue una de sus manifestaciones más concretas.

Otro autor, <sup>21</sup> afirma que la Reforma del Estado es un proceso profundo, que corresponde a una concepción política definida y a las nuevas circunstancias del país y del mundo, cuya evolución se presenta favorable, pero aún incierta, y su ciclo completo requerirá muchos años por venir. En ese sentido, el cambio del papel del Estado pretendía una inserción eficiente en el mercado mundial; la búsqueda de una mayor competencia por el ahorro externo; acelerar la competitividad de las empresas; e incrementar su capacidad exportadora.

De acuerdo a esta postura, México es inevitablemente vecino de la mayor potencia militar y política, por lo que el país debe desplegar estrategias de acercamiento como el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, así como la Unión Europa, Cuenca Pacífico y América Latina. El

---

<sup>21</sup> Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, F.C.E., 1993, p. 12. El Estado, al recuperar para la sociedad espacios económicos, recupera para sí la capacidad de cumplir con sus responsabilidades como productor en áreas estratégicas, promotor de la inversión privada, proveedor de infraestructura y garante de programas sociales. De esta manera, recuperando espacios para la sociedad, también reconquista los espacios fundamentales del Estado y, con ello, abre a la nación nuevas posibilidades de desarrollo. Hacerlo así implica una amplia Reforma del Estado.

entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe sostenía una tesis fundamental en la Reforma del Estado:

"...un Estado grande no es siempre un Estado más capaz. En realidad, en el caso de México, un Estado más grande significó la reducción de su eficiencia para responder a las necesidades sociales de nuestros compatriotas y finalmente resultó en un Estado más débil".<sup>22</sup>

Según este autor, la estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de las empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, es la estrategia seguida por el gobierno para llevar a cabo una profunda Reforma del Estado.<sup>23</sup>

Por otra parte, hay quien sostiene que la Reforma del Estado en México en materia económica ha implicado tres grandes líneas de acción.<sup>24</sup> En primer lugar, un recorte drástico del gasto público, una reducción en la magnitud del gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea es el proceso de liberalización y reinserción de la economía mexicana en el exterior.

<sup>22</sup> Pedro Aspe Armella. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, F.C.E., 1993, p. 10. Aspe señala que el proceso de Reforma del Estado no llegará a su punto culminante sino hasta cuando ninguna familia mexicana viva por debajo de un nivel que satisfaga todas sus necesidades básicas. Esto significa que el proceso de consolidación de las finanzas públicas mediante la disciplina en el gasto y el cumplimiento de nuestras obligaciones fiscales tendrá que seguir siendo la clave de nuestra estrategia de desarrollo, en la medida en que a partir del ajuste presupuestal ha sido posible prestar atención a las demandas más apremiantes de la sociedad. *Ibid.*, p. 210.

<sup>23</sup> El autor propone 10 reflexiones en un contexto de ajuste macroeconómico; 1) lo peor es no hacer nada; 2) la calidad y el compromiso de los servidores públicos es vital para el éxito del programa de reformas; 3) no hay estabilidad macroeconómica sin una reforma profunda y permanente de las finanzas públicas; 4) la estabilidad y el cambio estructural deben considerarse como elementos integrales de una sola estrategia; 5) la peor deficiencia de un programa económico es la negligencia; 6) comenzar por el principio; 7) congruencia más credibilidad igual a confianza; 8) el gobierno no puede caminar solo; 9) ser justos y 10) es más fácil bajar la inflación de 200% a 20% que hacerla descender de 20% a niveles internacionales. Pedro Aspe Armella, *op. cit.*, p. 55-59.

<sup>24</sup> Alcocer Villanueva, Jorge. "Economía y política en la transición mexicana". En José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (comp.) *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, 1991, UG, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, p. 19.

Por último, la tercera línea de acción tiene que ver con el desmantelamiento progresivo indiscriminado del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones, fusiones, cierres y privatizaciones de las empresas públicas.<sup>25</sup>

En suma, la reforma económica del Estado debe basarse en la atención de las necesidades de la población.<sup>26</sup> En estas condiciones, existen dos grandes rezagos: la democracia y la justicia social. Debería aceptarse que así como los dos últimos gobiernos mexicanos han venido demoliendo las bases económicas creadas por el cardenismo, han conservado, sin embargo, las bases políticas que sustentan el sistema antidemocrático mexicano.

#### 3.4.1.2 Por su posición política

La idea de Reforma del Estado -para Enrique González Pedrero- parte de dos principios: una economía eficiente y una verdadera democracia constituyen, los ejes de la reforma que se ha planteado. Si en lo económico se ha perfileado el desafío de abrirse al mundo y de incorporar de manera creciente, la iniciativa social e individual, en lo político esa misma idea debe traducirse en más democracia.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Otro punto de vista es de Jesús Reyes Heróles. "Elementos económicos de la Reforma del Estado". En José Luis Barros Horcasitas et al. Op. cit. p. 40, donde sostiene que existen siete elementos de la reforma económica; a) Modernización de la regulación económica; b) Reducción de la participación directa del Estado en la economía; c) Apertura de la economía; d) Reformulación de la estrategia redistributiva; e) Revisión de la política industrial; f) Replanteamiento de la estrategia hacia el sector agropecuario y g) Formulación de una nueva mecánica de orientación del desarrollo.

<sup>26</sup> Reyes Heróles afirma "Colocar la economía sobre sus pies, volver a saber que la economía no es un juego de cifras, no es un juego de sectores y cálculo de variables, sino es ante todo ejercicio de política, en particular de política económica, en el cual los objetivos tienen que ser los de la sociedad, de sus integrantes, porque la gente no puede vivir ni desarrollarse con el consuelo de que aumenta la reserva monetaria, de que estamos muy bien en tales y cuales indicadores, cuando el alimento no alcanza y cuando el salario se deteriora cada vez más, y no hay empleo, para terminar de completar el cuadro". Ibid, p. 24-25.

<sup>27</sup> González Pedrero, Enrique. "La Reforma del Estado". En Nexos, No. 146, febrero de 1990, p. 48.

Así, la Reforma del Estado debería conducirse con esa mediación en ambas vertientes: mayor participación social en la economía y en la política, sin perder de vista que gobierno, sociedad e individuo constituyen la fortaleza del Estado que los reúne.<sup>28</sup>

En este contexto, el autor se pregunta: ¿que tan grande debe ser el Estado para lograr esa armonía?. La respuesta, un Estado que propicie una vida crecientemente democrática y hacia una mayor justicia social. Por tanto, la propuesta económica debe tener una contrapartida política: *el ensanchamiento de la democracia.*

Otra posición es la que sostiene que la Reforma del Estado es una *refundación* del Estado mexicano. Es decir, es la sustitución del estatismo nacionalista de la Revolución por la idea liberal de una economía de mercado y un Estado encargado de proporcionar los satisfactores públicos que ningún agente en particular puede proporcionar. No obstante, esta idea se presenta como una adaptación contemporánea del espíritu original del Constituyente de 1917.<sup>29</sup>

Algunos de los saldos de la Reforma del Estado consisten en que: no se han modificado las estructuras de relaciones de los poderes del Estado; el presidencialismo; el centralismo; la persistencia de un partido hegemónico; la

<sup>28</sup> Cita a Don Jesús Reyes Heróles: "ni más sociedad para que haya menos Estado y vida personal, ni más individuo para que haya menos sociedad y menos Estado; ni más Estado para que haya menos sociedad y menos individuo. Individuo, Sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos y no es posible levantar una colectividad armónica sin respetar el papel que a cada una de esas entidades concierne. Nuestra meta no es una sociedad estatizada: es un Estado social y una sociedad integrada por individuos libres y en pleno uso de sus derechos". *Ibid.*, pp. 48-49.

<sup>29</sup> "La fórmula retórica 'Reforma del Estado' no aparece en el discurso presidencial sino hasta el 28 de agosto de 1989. Esta expresión irá sustituyendo progresivamente la anterior de 'modernización del Estado'. No se trata solamente de modernizar lo ya existente sino de reformarlo. Coincidentemente, la política de Reforma del Estado irá siendo aparejada con una actualización y reinterpretación de la fundación del Estado mexicano contemporáneo en el Congreso Constituyente de 1917. Es por tanto, en su sentido e intención, una política de refundación del Estado." Francisco Valdés Ugalde. "Concepto y estrategia de la 'Reforma del Estado'". En *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, año LV, no. 2, abril-junio, 1993, p. 324.



subordinación al ejecutivo por parte del poder legislativo y judicial; mayores libertades ciudadanas irrestrictas; elecciones realmente libres; equilibrio de poderes, y vigencia del Estado de Derecho. Por ello, está pendiente la reforma política del Estado.

Otro autor sostiene, que la reestructuración del capitalismo mexicano, implica una profunda transformación del Estado, ya sea a través del gobierno por una reforma desde arriba o que la impongan los cambios desencadenados por la reestructuración de la economía.<sup>30</sup>

De esta manera, el país no puede insertarse como un exportador industrial en la nueva división internacional del trabajo con sus bajos niveles de productividad del trabajo, eficiencia empresarial y calidad de productos. Esta búsqueda de una mayor productividad dentro de los marcos de la política reestructuradora, está conduciendo a una ruptura de los fundamentos del *pacto social* sobre el que se asienta el régimen político.

Estas conquistas sociales en otros países son materia legal o contractual, en México son consideradas como derechos políticos. En consecuencia, los que en otras condiciones serían elementos de un conflicto económico, pueden convertirse en un detonador de una crisis política de Estado. Este es el núcleo de la preocupación de la Reforma del Estado, salvar al partido de Estado en cuyo seno están atrincheradas las fuerzas que resisten esa u otras reformas.

La transformación que sufre el Estado bajo su reforma implica que el Estado regule, oriente, atienda insuficiencias y garantice la soberanía, pero que no sea monopolista, propietario, gigante y que no sustituya a la sociedad. Sin embargo,

---

<sup>30</sup> Gilly, Adolfo. "El régimen en su dilema". En *Nexos*, No. 146, febrero de 1990, p. 43.

no se han considerado los efectos políticos de la reforma económica, las implicaciones potenciales para la sociedad mexicana son casi ilimitadas.<sup>31</sup>

Se trata de la recomposición del poder político, que supone la desaparición de los poderes corporativos; la descentralización del poder que la apertura de la economía implica, sobre todo la burocracia; y el fortalecimiento del sector privado respecto del gobierno, pero matizada por la penetración del capital extranjero. Todos éstos efectos políticos de enormes magnitudes, transformarán el peso relativo de los distintos grupos del poder.

Un puente entre lo económico y lo político es la posición de Carlos Bazdresch,<sup>32</sup> quien sostiene que la Reforma del Estado tiene dos procesos claramente diferenciables: el de reforma económica y el de reforma política del Estado. La reforma económica tiene como motivo principal la búsqueda de una mejor eficiencia en la economía, mediante la promoción de un mayor grado de competencia en el mercado interno, así como la disminución de la intervención directa del sector público en el manejo de los recursos productivos. Se realizan básicamente a través de políticas de apertura y de privatización, así como del estudio e implantación de mejores regulaciones de la vida económica.

A su vez, que la reforma política tiene como objetivo hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cercana a la voluntad de los votantes. Para ello, se busca establecer reglas más transparentes del juego electoral, se estimula el juego de partidos.

<sup>31</sup> Rubio, Luis. "El Estado salinista". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 40.

<sup>32</sup> Bazdresch, Carlos. "Las implicaciones económicas de la transición a la democracia". En José Luis Barros Horcasitas, et. al. *Op. cit.* p. 33-34. El autor señala que en el mundo de la política se plantea que mercado y democracia formarán parte del mismo movimiento. De hecho, algunos grupos de empresarios argumentan como si fuera clarísimo que democracia y mercado se requieren uno al otro. Sin embargo, en la realidad esta cuestión se presenta un tanto paradójica. Por un lado, a nivel teórico no aparece la necesidad de que mercado y democracia vayan juntos. No obstante, si miramos al mundo de los países ricos, en los hechos sí parece existir en la actualidad un alto grado de coincidencia entre la existencia de una economía de mercado y la vigencia de un régimen democrático.

La Reforma del Estado es un proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto, y readecuar el desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista.<sup>33</sup>

Este proceso de reformas estatales es casi una constante, por lo menos durante los últimos 20 años; pero esta última fase, cuyo objeto es la implementación de un nuevo proyecto del país, se puede fechar a partir de diciembre de 1982. A partir de esta fecha, se ha iniciado el cambio de rol del Estado mexicano.<sup>34</sup>

#### 3.4.1.3 Por su posición social

El punto de vista social aporta otras apreciaciones en torno a la Reforma del Estado. Este es un tema complejo y sin un enfoque único. No se trata de repetir la moda antiestatista que impulsó la ofensiva empresarial, ni de oponerse a proclamar un estatismo ya superado. Se trataría de pensar cuáles son las transformaciones del Estado para el desafío de la década de los noventa y eso significa un Estado que exprese y promueva la sociedad civil.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Aziz Nassif, Alberto. *Op. cit.* p. 77-78.

<sup>34</sup> El autor añade que este proceso de reforma estatal ha transitado por tres etapas: 1) un reordenamiento económico en las finanzas públicas, que permitió una mayor transferencia de recursos al exterior, con lo cual se recreó la ilusión de crecer y pagar al mismo tiempo; 2) una fase intermedia de pactos corporativos, atravesada por todo el conflicto de la sucesión presidencial, mediante una combinación de medidas económicas ortodoxas y heterodoxas; y 3) la fase actual, en donde se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía mundial. *Ibid.*, p. 78.

<sup>35</sup> González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*. México, INAP, 1993, p.49-50. La política en materia de bienestar social, en esta transición, requiere combinar las dos lógicas, la liberal y la estatal, la ciudadana y la corporativa, la democrática y la autoritaria. La centralidad que tiende a asumir la modalidad ciudadana en los últimos tiempos produce desajustes fuertes con respecto a la forma de representación corporativa. Una política social moderna no puede definirse por la incorporación de una y la exclusión de otra. La búsqueda de nuevas formas organizativas, institucionales, de nuevas prácticas políticas y reglas de comportamiento, será la tarea y la inquietud, acaso el conflicto principal de los próximos años.

En esta visión, existen intentos que buscan trasladar el tema de la Reforma del Estado sólo al campo del sistema político. Es un avance en el sentido que trata de recoger la pluralidad de actores sociales como corresponsables de los asuntos públicos. La duda que queda es, que sería deseable incorporar a la ciudadanía como perspectiva, porque es a través de ella que podría darse cuenta de los límites cambiantes de la política. Así, la modernización política implica actuar en favor de una mayor correlación entre pluralidad social, participación y representación política.<sup>36</sup>

Se sugiere que mercados, sociedad y Estado empiezan a descubrir nuevos equilibrios, difíciles de construir. Abriéndose paso, las comunidades rurales y urbanas han encontrado, dentro del contexto de la Reforma del Estado, mayores espacios para su acción, de tal manera que organización social y participación constituyen hoy un apoyo importante en el diseño de nuevas políticas públicas.<sup>37</sup>

Por su parte, una posición más totalizadora es la de Carlos Tello.<sup>38</sup> Afirma que los modelos de desarrollo social que han adaptado los países como el nuestro para alcanzar la justicia social se puede agrupar en tres:

---

<sup>36</sup> Este autor señala: "La crisis ha puesto cada vez más al descubierto que no es posible acceder a un mejor estado de bienestar social con las mismas prácticas y estrategias de antaño. Los cambios de la economía y la política reclaman de nuevas acciones públicas y de una reforma institucional en profundidad que incruste en las entidades estatales las demandas populares y permita mayores niveles de acción colectiva, con mayor eficacia en la superación de los problemas de la seguridad y la previsión social", p. 56.

<sup>37</sup> González Tiburcio, Enrique. "Solidaridad y la política social: ¿ahora hacia dónde?". En *Reflexiones sobre Administración Pública*, México, INAP, Revista de Administración Pública, No. 89, 1995, p. 227. En la Reforma del Estado se han producido cambios fundamentales en la concepción y en la forma de operar la política social, en especial aquella que se vincula con los grupos más necesitados. Las transformaciones y ajustes introducidos en las finanzas públicas han redefinido las prioridades a las que se asigna el gasto público. Como resultado el gasto social ha crecido hasta representar más de la mitad del gasto público programable y casi el diez por ciento del producto interno bruto del país.

<sup>38</sup> Tello Maclas, Carlos. "Reforma del Estado y justicia social". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 38.

1. El que argumenta que basta un proceso de crecimiento económico sostenido y que por vía del empleo todos los habitantes pueden satisfacer sus necesidades esenciales;
2. El que reconoce que el crecimiento económico en sí mismo no es suficiente para erradicar a la pobreza y, en esa medida, es necesario diseñar y poner en práctica programas especiales para combatirla. La política social desempeña un papel residual y subordinado a la política económica;
3. El que busca maximizar la distribución del ingreso y la riqueza como fórmula para promover el crecimiento y superar la condición de pobreza de la población. No se trata tan sólo de combatir la pobreza, sino de organizar el desarrollo con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de los habitantes del país.

México optó por un camino intermedio y a pesar de los grandes avances en política social, la justicia social no se ha cumplido, lo cual le da relevancia en la agenda de la nación. Pero ello no entraña, necesariamente un Estado reducido, más bien implica un Estado diferente.

De esta manera, la lucha por la justicia social debe ser el propósito esencial que ordene todas y cada una de las políticas y acciones que emprenda el Estado. Difícilmente se puede lograr la justicia social, si la política económica no combate la inequidad y la concentración del ingreso y la riqueza.

#### **3.4.1.4 Por su posición administrativa**

Oszlak afirma que esta situación ha producido un nuevo rol para el Estado, una transformación de las relaciones entre el Estado y sociedad. De esta manera, es incorrecto referirse a la Reforma del Estado como un proceso confinado al aparato estatal, ya que su objetivo sustancial es modificar las relaciones entre los sectores públicos y privados.

En la actualidad, la Reforma del Estado reconoce tres momentos, en primer lugar, la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional; y por último, el recorte de la asignación del

personal. En China a esta secuencias de categorías se les conoce como el *Plan de la Triple Decisión* o el *Principio de las Tres Fijaciones*.<sup>39</sup>

En el primera aspecto de la reforma, existen al menos cuatro tipos de medidas que pretender reducir la intervención del Estado y modificar su papel de gestión de la sociedad. Se trata de la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización. Con excepción de la descentralización, este cuarteto reivindica la superioridad del mercado respecto al Estado, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en la sociedad.

La privatización supone “descargar” al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes y servicios. Dependiendo del carácter que asuma (privatización total, periférica o de gestión), el Estado puede conservar grados variables de responsabilidad en el financiamiento o la regulación de las empresas o funciones privatizadas, o renunciar a todo tipo de injerencia en el respectivo campo de actividad. La simple transferencia de empresas o servicios no asegura de manera automática que con el mercado se ajustará más eficientemente las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores.

La descentralización política y administrativa no implica, en principio, una retirada del Estado seguida por la ocupación de espacios de decisión y gestión de la sociedad, como ocurre con la privatización. Pero sí supone un achicamiento del Estado nacional y una correlativa expansión de los estados locales que asumen las funciones descentralizadas.

Por su parte, la desmonopolización no implica, en sí misma, una reducción del alcance de la actividad estatal, pero normalmente conduce a este resultado en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos o servicios prestados por el Estado.

---

<sup>39</sup> Oscar Ozlak. Op. cit. p. 93.

La desregulación, cuarto miembro del cuarteto, comparte con sus congéneres el mismo propósito de limitar la intervención del Estado. Pocas son las áreas de la actividad privada y pública que no están alcanzadas por alguna forma de regulación estatal. En la actualidad, la desregulación apunta tanto al ámbito privado como al estatal.

El segundo aspecto o fijación, es la racionalización de las estructuras organizativas del Estado. Se trata de cambios en los organigramas. Ésta es una antigua preocupación de la reforma administrativa clásica, acostumbrada a expresar muchas recomendaciones bajo la forma de *cambios en los organigramas*. Cuando no puede implementarse la privatización o la transferencia de organismos a jurisdicciones menores, la contracción del aparato estatal toma a veces la forma de eliminación lisa y llana de ministerios, secretarías o subsecretarías.

Algo parecido ocurre con el tercer aspecto: la reducción de las plantas de personal. En este caso, se tiende a la redefinición (estrechamiento) del papel del Estado y la consecuente contracción del aparato institucional proporciona una justificación indiscutible en las nuevas circunstancias: *sobra personal*.

Concluye afirmando que el comprender las consecuencias de los procesos en curso es esencial para orientar la Reforma del Estado. Es innegable que el rol, las estructuras y las dotaciones del sector público deben ser redefinidos. Pero ello no puede encararse desde la perspectiva de un modelo unidimensional, que privilegia exclusivamente el tamaño en detrimento de la calidad del Estado.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> "El día después de la reforma podemos encontrarnos con un Estado desmantelado y vaciado, incapaz de afrontar los mínimos requerimientos de una sociedad que aspira acceder a mayores niveles de desarrollo y bienestar. Lo cierto es que un Estado desmantelado es un ámbito propicio para que su función social sea fácilmente subvertida en beneficio de clientelas corporativas tutelares, de grupos funcionariales privilegiados o de ocasionales parásitos que medran cuando (...) la prebenda y la corruptela se enseñorean". *Ibid*, p. 107.

José Chanes Nieto señala que el tema de la reforma es tan añejo que todos somos hijos de la reforma.<sup>41</sup> La Reforma del Estado debería plantear una nueva estructuración del poder en México, no solamente del público sino principalmente del político, para otorgarlo realmente al pueblo en lugar del individuo o grupo que efectivamente imponen las decisiones al poder público y determinan los comportamientos de la sociedad.

En relación a la administración pública, afirma que el adelgazamiento indiscriminado, muchas veces por amputación, puede producir desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Para adelgazar adecuadamente a las instituciones, es necesario determinar qué sobra y dónde falta.

Se pregunta por el tamaño ideal de la administración pública y responde que "...es aquélla que le permite cumplir eficazmente los fines a su cargo. Para realizarlos requiere órganos y unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se determinan en última instancia por la disponibilidad de recursos financieros. De ahí que la administración tenga la dimensión que puede en función de éstos y no la que debe cumplir sus fines".<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Chanes Nieto, José. "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México". En Octavio Rodríguez Araujo (coord.), Reflexiones al futuro, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, p. 88. Señala que "...reforma educativa, alguna vez llamada revolución; reforma agraria /tradicional, integral o moderna); reforma fiscal (adecuación, "miscelánea", actualización); reforma universitaria; reforma municipal; reforma electoral; reforma política; reforma jurídica; reforma administrativa (simplificación, modernización o privatización); reforma de las estructuras mentales; reforma o renovación moral de la sociedad; reforma económica; reforma del gobierno del Distrito Federal; reforma del deporte (Instituto, Subsecretaría o Comisión); reforma de los billetes y monedas; reforma de los sentidos y nombres de las calles; reforma del peso (devaluación, desvalorización, desistamiento o supresión de pesos); reforma o "reconversión" industrial; reforma de la Cámara de Senadores; reforma de las relaciones con los medios de comunicación masiva; reformas y más reformas constitucionales; reforma penitenciaria; reforma de los planes de estudio; reforma de los planes de estudio; reforma del Poder Judicial; reforma urbana; reforma partidista; reforma comercial; reforma bancaria; reforma religiosa; reforma del Paseo de la Reforma; reforma de las reformas y, para seguir la moda, Reforma del Estado, reforma de la Revolución y reforma de gobierno."

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 95.



Otra posición es la de Omar Guerrero, quien sugiere que fue patente la tendencia a encarar los problemas de la administración pública, y más comprensivamente, los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de política. Este enfoque unidimensional se ofreció como opción al dilema de la Reforma del Estado, con su instrumento más conocido la privatización de la administración pública.<sup>43</sup>

Ante el dilema de la Reforma del Estado, un procedimiento que hubiera sido de gran utilidad es el análisis de *implementación de política*. Además de brindar luz sobre los déficit del Estado Benefactor, este análisis hubiera destacado las zonas efectivamente susceptibles de privatización, así como aquellas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como parte del Estado. En suma, hubiera abierto las puertas a una Reforma del Estado juiciosa y ponderada que produjera conocimiento y consenso sobre el rumbo de los países de la región.<sup>44</sup>

Luis Aguilar afirma que la democracia pretende ser no sólo una forma de gobierno, sino de buen gobierno. De ahí la necesidad de la modernización administrativa del Estado, la urgencia de que el Estado revise sus organizaciones, programas y procesos de gestión, pero sobre todo, la necesidad de formar funcionarios profesionales, honestos capaces de responder oportuna e imparcialmente a las cambiantes necesidades y demandas de los ciudadanos. La reforma administrativa pertenece a la Reforma del Estado.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Guerrero, Omar. "Implementación de políticas públicas" En *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, primer semestre de 1994, p. 21.

<sup>44</sup> Omar Guerrero advierte que "El análisis de implementación ofrece consejos sobre las políticas actuales y futuras con base en la experiencia de las políticas pasadas, y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con los futuros inciertos y elevadamente complejos. (...) No es una panacea sino un procedimiento científico útil para enfrentar los problemas de cambio, por ejemplo, la Reforma del Estado". *Ibid*, p. 22.

<sup>45</sup> Aguilar, Luis. *Presentación del libro La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbreras. México, Diana, 1996, p. XV.

El gran reto de la administración pública dentro de la Reforma del Estado es combinar la actuación legal, honestidad, imparcialidad de trato, pero también eficiencia y creatividad ante los cambiantes y complejos problemas públicos y sociales.

En suma, la Administración Pública es la clave para la Reforma del Estado, ya que es ahí donde se abren los espacios para la participación social y se establece la direccionalidad del proyecto nacional.<sup>46</sup>

#### 3.4.1.5 Por su posición jurídica

La Reforma del Estado son en la mayoría de las veces reformas constitucionales. Si bien las reformas básicas del Estado requieren por regla general una modificación constitucional, por otro lado, más allá de los preceptos constitucionales son posibles algunas reformas puntuales y otros cambios paulatinos, pues muchas demandas de reforma profunda del Estado, aunque no todas, no encuentran obstáculo en el derecho constitucional o incluso pueden ser satisfechas mediante una interpretación de la Constitución, que tome en cuenta el cambio social y económico.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Chávez Alvarado, Miguel A. "Elementos condicionantes para la Reforma del Estado". En la Memoria del II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, México, INAP, 1991, p.192. Es necesario buscar una reforma que responda a los más altos propósitos del Estado. Por un lado, el de realizar cualquier tipo de acciones bajo la etiqueta de la reforma y la modernización; por otro, el de privilegiar la realización de esquemas y modelos que estén fuera de la realidad y que pueda significar respuestas reduccionistas y de coyuntura.

<sup>47</sup> Würtenberger, Thomas. *Las reformas del Estado en Alemania desde 1989*. Mimeo, 1996. En el caso de Alemania esto fue evidente. Würtenberger señala que para la creación del Ejército Federal se adicionó la Ley Fundamental en varias partes; el derecho constitucional financiero se modificó a fines de los años sesenta para permitir la introducción de una economía de mercado dirigida globalmente; entonces como ahora, las nuevas medidas para la protección de la seguridad interna requieren otras limitaciones a los derechos fundamentales; la privatización de los ferrocarriles y los correos requieren sendas modificaciones en la parte de la Ley Fundamental referente a la organización administrativa; mientras que la ampliación de las competencias legislativas de la Federación en el ámbito de la protección del ambiente y la naturaleza sólo podría llevarse a cabo mediante la reforma constitucional.

La Reforma del Estado también es vista por su eficiencia en la justicia. Las razones de esta preocupación son múltiples. Una razón es la pérdida de la legitimidad del Estado y sus instituciones, como sucede con la adecuada impartición de la justicia, ya que forma parte de dicha legitimidad. Lo cual queda demostrado cuando la justicia interviene al fallar otras instituciones públicas, como el gobierno o los partidos políticos y, negativamente, cuando la misma justicia es inoperante. En ambos casos, la contribución de la justicia a la legitimidad del Estado es, si se quiere, complementaria: se manifiesta como legitimidad de reserva para situaciones extraordinarias, pero eso no la hace menos importante.<sup>48</sup>

Una razón más profunda de la pérdida de eficacia y legitimidad del Estado y sus instituciones, puede encontrarse en los dramáticos cambios políticos y económicos de las últimas décadas, que han puesto en movimiento todos los impresionantes cambios mundiales. Es la *globalización* de la economía el motor principal de las transformaciones en el mundo. Por un lado, de él recibe las instituciones jurídicas un fuerte impulso transformador; por el otro, el derecho mismo debe contribuir al encauzamiento y la estabilización del proceso de cambios que se llevan a cabo.

Es en este orden de ideas, que la Reforma del Estado y la modernización de la justicia pueden presentarse como un problema común para países que, por otro lado, son diferentes en su nivel de desarrollo. Es preciso reconocer que existe una dinámica propia en los distintos países y regiones, por la cual la justicia y sus problemas adquieren la relevancia pública actual.

El sector de la justicia es uno de los más tradicionales del Estado, no sólo por la función que desempeña, sino también porque es uno de los menos permeables al cambio. Sin embargo, precisamente porque éste proviene fuertemente de la

---

<sup>48</sup> Fix Fierro, Héctor. *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*. México, UNAM, 1995, p. 12-13.

economía y ello ha creado un clima de reforma favorable a los criterios económicos, no es de sorprender que dicho clima se haya extendido también a la justicia y que se sostenga de introducir en ella las herramientas y los métodos modernos de la administración pública y sobre todo, de la privada.<sup>49</sup>

Por lo anterior, la Reforma del Estado y la modernización de la justicia no pueden concebirse sin una articulación internacional. También la justicia tiene un carácter internacional, donde este proceso posee una doble vertiente: la que se refiere a la aplicación de normas internacionales por los tribunales nacionales, y la que tiene que ver con la actuación de órganos propiamente internacionales o supranacionales.

Ello lleva a plantear la redefinición del campo propio de la Reforma del Estado y la modernización de la justicia, así como las relaciones necesarias y apropiadas entre ellos. Así, es posible señalar que dichas relaciones pueden quedar definidas entre los extremos de la complementación y la competencia.

En ese sentido, la reforma de la justicia es a la vez imprescindible e insuficiente.<sup>50</sup> Imprescindible, debido a los cambios políticos y económicos que ha sufrido el país en las últimas décadas, por lo que era necesario reformar la administración de la justicia y acrecentar el papel del derecho y de los procedimientos jurídicos como factor de certidumbre social, a través del otorgamiento de un mayor peso político e institucional a los tribunales.

Insuficiente, porque el cambio político-insitucional simplemente define el nuevo marco en que va a desenvolverse la justicia y no satisface todavía la necesidad de

<sup>49</sup> Es aquí donde el concepto de "eficiencia" pareciera tener su lugar y justificación, aunque por otro lado, se trata de un término que sugiere ambiciones tecnocráticas que no parecen compaginarse con la idea y el valor de la justicia. *Ibid.* p. 14-15.

<sup>50</sup> *Ibid.* p. 72. Se trata de una evolución que ya se había iniciado con la creación del Tribunal Federal Electoral, en el ámbito político, y con el establecimiento de los mecanismos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio, por el lado económico.

cambios en el nivel de su operación cotidiana, y son los problemas cotidianos de la justicia los que se ven reflejados en la necesidad de la eficiencia de la justicia.

A continuación se analiza a la Reforma del Estado a partir de sus propósitos y a la variedad de las razones que sugieren su transformación.

#### **3.4.2. Por sus propósitos**

La Reforma del Estado en México, tendría diversos propósitos de acuerdo a los puntos de vista que se emitan. No existe una sola reforma estatal; sino de acuerdo al diagnóstico que se hace, ésta tendría que avanzar en aquellos campos donde aún existen deficiencias. Mostramos algunas de éstas.

##### **3.4.2.1 La Reforma del Estado como modernización**

En este punto de partida se encuentran los que sostienen que la "Reforma del Estado es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social."<sup>51</sup>

En este sentido, existen dos interrogantes. Por un lado, aquellas relativas a la estructura y funciones concretas que el Estado reformado debe asumir en el cambio, para influir en la producción y en el bienestar social y por otra parte, las estrategias para iniciar y administrar la reforma.

A partir de una explicación de la crisis del Estado, debido a que éste generó fallas en su intervención que se expresaron en la ineficiencia económica y en el incumplimiento de la justicia social, lo que provocó una "sobrecarga" de demandas

---

<sup>51</sup> Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado. Límites del Estado*. México, INAP, 1992, p. 141.

y presiones político-sociales que se tradujeron en enormes déficit y ante el entorno global, el Estado tuvo que iniciar su propia reforma. La vía desde esta visión fue su modernización.<sup>52</sup>

Sin embargo, la característica de la "modernización" es que está siendo implantada desde arriba, por decisiones verticales, sin discusión previa en la sociedad y sin posibilidad de llegar a acuerdos o consensos entre los sectores afectados.<sup>53</sup> Nuevas reglas, nuevos actores, nuevas alianzas aparecen, nuevos sectores económicos emergen mientras otros quedan sumergidos o excluidos. Allí reside la justificación objetiva de la *modernización* que el gobierno mexicano proclama como eje de su política.

Otro punto de vista, establece que la Reforma del Estado no puede ser considerada como modernización, debido a que ésta implicaba un vigoroso protagonismo estatal frente a la debilidad del empresario nacional; capacidad de los Estados para adaptarse a cambios continuos; la garantía de un crecimiento político auto-sustentado y ampliación de la participación de instituciones sólidas, flexibles, adaptables y complejas.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> El autor añade: "La necesidad de la reforma parte de la propia crisis del estado, en la medida en que éste se volvió variable relevante para la operación exitosa del sistema, pero también se convirtió, en el tiempo, en una restricción". *Ibidem*.

<sup>53</sup> Adolfo, Gilly señala que "Quienes en los diferentes sectores de la economía y de la sociedad sufren los cambios sin dirigirlas, los viven como producto de una doble agresión convergente del estado y del mercado. Ven a la "modernización" como una pérdida y una caída drástica de sus ingresos, de sus puestos de trabajo, de leyes sociales y costumbres protectoras. La ven como un aumento de la competencia de todos contra todos, de la marginalidad y la desprotección que castiga a los más débiles: los ancianos, los niños, las mujeres, los enfermos, los desocupados y los que se quedan sin oficio y sin trabajo por la edad y las innovaciones tecnológicas. Y las cifras de la caída de los salarios urbanos y los ingresos campesinos y del aumento de la desocupación, la insalubridad y la morbilidad confirman esas percepciones. La modernidad es, para todos ellos, una catástrofe social y personal". *Op. cit.*, p. 43.

<sup>54</sup> Guerrero, Omar. "El Estado Majestuoso ante la Privalización". En la Revista del Colegio "Tamaño del Estado", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, no. 3, julio de 1990, p. 150. Afirma que "Ambas doctrinas son evidentemente opuestas, pues la modernización en los países subdesarrollados tuvo que ser asumida como liderazgo por el Estado, en tanto que el neoliberalismo prescinde de él".

Mientras que el neoliberalismo, presupone el desplazamiento del papel protagónico principal del Estado en la economía, que es asumido por la iniciativa privada a través del mercado. En realidad, la modernización tiene una característica fundamental: la capacidad de adaptación a un entorno cambiante, es decir, las facultades que tienen para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio. Por ello, la modernización es un hecho singular y único.<sup>55</sup>

Una versión de la modernización se refiere al Estado, que ha sido centro de controversia y crítica muy severa, principalmente centrada en la necesidad de la liberalización de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de las empresas públicas y la abolición del proyecto de Estado corporativo. En especial, la modernización se ha asociado a la pugna contra el *tamaño* del Estado, que se juzga por tener dimensiones colosales. El Estado *mínimo* es signo de modernidad, el Estado colosal, de antigüedad.

Sin embargo ante esta oleada privatizadora del Estado, debe considerarse "...que el destino del Estado consiste en alcanzar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder, acrecentando la riqueza y bienestar de la sociedad civil como comunidad. Este destino sólo es posible extendiendo su poder, es decir, implicando a un número mayor de personas dentro de las relaciones de participación política, o sea, alcanzando un grado adecuado de *publicación* de los problemas comunes".<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992, p. 22-23. Añade "La modernización misma no es un proceso universal, pero sí universalizado por el efecto de difusión- sino un acontecimiento histórico singular cuya comprensión reclama una conceptualización pertinente: la categoría histórica, pues la modernización es precisamente un fenómeno concreto".

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 134. "Publicación, en este sentido, significa la expansión de la actividad del Estado en consonancia a su misión de desarrollar la comunidad máxima que garantice la reproducción de las relaciones sociales, incluidas las del mercado (...) Privatización, por su parte, es la sobre-dilatación de las relaciones de mercado como eje de las relaciones sociales todas, haciendo girar a la sociedad, no en la comunidad, sino en el individuo. Pero en el fondo significa estrechar los marcos de acción de los particulares y al poder privado del que disponen y hacer abdicar a la sociedad civil ante la sociedad mercantil".

En suma, sólo es posible la modernización a través del Estado, no prescindiendo de él. Sería un retroceso iniciar la modernización mediante el mercado, ya que no representa el interés general de la sociedad.

### **3.4.2.2 La Reforma del Estado como inserción en la globalización mundial**

El funcionamiento del capitalismo posmoderno que se caracteriza por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre; los cambios en el funcionamiento de los mercados; el tránsito del mercado "especial" a las redes de intercambio (network); el paso de estructuras de competencia oligopólica a las alianzas estratégicas oligopolistas; la subcontratación y el comercio intrafirma; la transformación del sistema financiero y monetario internacional y, la dinámica de la Tercera Revolución Tecnológica Internacional, han propiciado que la Reforma del Estado busque este cambio de orientación.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Villarreal, Rene. Op. cit. p. 11. El autor afirma que se han producido diez cambios estructurales en el mundo: 1) las transformaciones en la producción con las nuevas tecnologías de proceso y de producto que llevan de la fábrica transnacional a la fábrica mundial; 2) evolución de la naturaleza del concepto de mercado físico o localizado, a redes de intercambio; 3) cambio en las estructuras y reglas de funcionamiento del mercado internacional, que pasa de la competencia oligopolística a las alianzas estratégicas oligopolísticas; 4) el nuevo sistema de comercio internacional se caracteriza por el paso del comercio complementario y competitivo al comercio "adversario" de naciones, el comercio intrafirma y entre bloques económicos regionales; 5) el paso de un sistema financiero basado en tipos fijos a un sistema monetario y financiero internacional de tipo de cambio y tasas de interés flexibles o flotantes; 6) la marcha acelerada de la Tercera Revolución Industrial con sus grandes transformaciones en la informática, la microelectrónica, los nuevos materiales, la biotecnología, las telecomunicaciones y los nuevos instrumentos; 7) la Tercera Revolución Tecnológica Industrial ha sido tal que ha empujado a las economías nacionales y aun a los sistemas internacionales a una nueva dinámica que ha detonado cambios inéditos en el mundo; 8) la globalización de todos los intercambios sumada a la apertura, ha impulsado una gran permeabilidad tanto económica, como política y cultural a los Estados-nación; 9) la reconfiguración de las sociedades industriales que abren paso a las sociedades de servicios, por su parte, modifica la división clásica entre industria, servicios y agricultura que desplaza la centralidad de la clase obrera; 10) con estas transformaciones se está generando un nuevo capitalismo y un nuevo sistema económico mundial.



En esa medida, el Estado requería reformarse ante los nuevos retos de una economía en proceso de transformación, que se suman a los viejos retos del crecimiento, el papel del Estado vuelve a estar en la línea de los cambios.

Así, el Estado ha detenido su dinámica de crecimiento. Las mismas tendencias de globalización e integración le restan cada día áreas de intervención exclusiva, en tanto la sociedad reclama cada vez mayores espacios de intervención, lo que provoca por ambas vertientes la reducción de la burocracia estatal.

Partiendo de que lo que acontece afuera de nuestras fronteras no es ajeno y que deben aprovecharse las oportunidades de los cambios mundiales, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas sostenía que la globalización de la economía, la revolución científica y tecnológica; la formación de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados.<sup>58</sup>

#### **3.4.2.3 La Reforma del Estado como vigencia del Estado de Derecho**

En un Estado de Derecho, las reformas sólo pueden ser conducidas dentro de los cauces que señala la ley. Sobre todo si se trata de buscar cambiar en favor de una mayor participación ciudadana o de darle mayor peso a la democracia.<sup>59</sup>

Una Reforma del Estado tendría que sustentarse en la idea de hacer viable la participación democrática sin modificar las normas fundamentales, es decir, aquellas estructuras reglamentarias y administrativas que se han sobrepuesto a ellas. En cambio, es necesario una reforma de los instrumentos, tratando de

---

<sup>58</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. cit. p. 29. Añade: "...la Reforma del Estado debe responder al cambio que demanda el bienestar de la población a la vez que debe ser adecuada para la efectiva defensa de la Soberanía de la Nación. Las circunstancias de hoy, tanto internas como internacionales, precisan de nuevas estrategias, mejores instrumentos y, sobre todo, una actitud estatal distinta frente a la sociedad, sus grupos y los ciudadanos".

<sup>59</sup> González Pedrero, Enrique. Op. cit. p. 49.

volver realidad las aspiraciones originales que le dieron forma al andamiaje institucional del Estado mexicano.

De acuerdo a lo que indica el Estado de Derecho, la lista tendría que incluir, al menos, cuatro ámbitos muy claros: desde luego, el sistema de partidos; enseguida, los poderes que representan la voluntad de los mexicanos; en tercer término, los poderes -y las instituciones- que integran la vida de los estados de la Federación; y, por último, el amplio cuadro de libertades que consagra la ley.<sup>60</sup>

Otra posición, señala que la Reforma del Estado como búsqueda del Estado de Derecho debe implicar la realización de cambios en la ley para garantizar ese tránsito.<sup>61</sup>

#### 3.4.2.4 La Reforma del Estado como adelgazamiento del gobierno

El Estado mexicano impulsó una respuesta global a las exigencias derivadas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo ordenamiento mundial. La estrategia que se llevó a cabo fue la del adelgazamiento. La Reforma del Estado, cuyo primer impulso fuera conocido como *adelgazamiento estatal*, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se convierte en prioridad de gobierno con el presidente Carlos Salinas de Gortari.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> "Una Reforma del Estado, para ser completa, tiene que ser una reforma democrática: una reforma que coloque al país al ritmo de las grandes transformaciones mundiales pero que recoja, también, lo mejor de sus luchas pasadas". *Ibid.*, p.52.

<sup>61</sup> Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *Op. cit.* p. 44. Los cambios son: a) redefinir la estructura, el sistema y la orientación del orden jurídico para hacer posible su transformación y sobre todo para que junto con las instituciones se establezca un ordenamiento justo; b) establecer un proceso de transición de una forma política a otra, entendiéndose que los cambios en el sistema jurídico deben responder a los que se llevan a cabo en la vida pública y al respeto a la vida privada; c) utilizar formas, procedimientos y organismos donde el conjunto social pueda expresar demandas con base en sus formas de organización; d) utilizar los procedimientos jurídicos definidos para dar lugar a una transición de un Estado de libertades y estabilidad; e) compensar a quienes sufren el tránsito de una forma política a otra; y f) replantear valores y el sentido de los hechos históricos sobre los que se ha erguido la razón de ser del Estado mexicano.

<sup>62</sup> Espinosa Valle, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP, 1993, p.30-31.

En efecto, el proyecto de adelgazamiento, de redimensionamiento o de Reforma del Estado, da inicio a una época de la historia política mexicana. Inicio que se alza sobre los hombres de un fin de época, la posrevolucionaria. El acto que marca la defunción del intervencionismo tiene una fecha: 1° de septiembre de 1982. Así, la crisis que irrumpe en el escenario nacional con particular intensidad en el año de 1982 y que reconoce en el acto expropiatorio de la banca, su evidencia más dramática, resquebraja los cimientos que sostuvieron el largo período estabilizador y el tan socorrido Estado Benefactor.

El problema del tamaño (adelgazamiento) del gobierno, parte de los llamados "debates-trampas", donde sobresalen los relativos al tamaño del Estado y a su supuesta incapacidad congénita.<sup>63</sup> Plantear la Reforma del Estado como adelgazamiento del gobierno, es una idea errónea. El tema real no parece ser el del tamaño grande, mediano o pequeño, sino de realizar el rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización. El asunto debe ser planteado en torno al perfil del Estado deseable y la capacidad de gestión para cumplir las nuevas funciones identificadas.

<sup>63</sup> Kisberg, Bernardo. "Una nota sobre los 'debates trampa' relativos al Estado". En Revista del Colegio, Op. cit. p. 135. Estos debates se plantean en los términos siguientes: -El Estado Latinoamericano ha crecido de modo "patológico", respondiendo a procesos irracionales y meras apetencias burocráticas; -Ha alcanzado tamaños "enfermizos" totalmente desproporcionados; -El Estado asfixia a la sociedad civil. Se trata de un Estado "todopoderoso", que oprime a una sociedad indefensa; -La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etcétera; -El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el "gigantismo" sería en definitiva un rasgo del subdesarrollo. Ante estos planteamientos responde: en primer lugar, ¿qué quiere decir Estado "enorme" en relación a qué? Del dogma se infiere que los Estados latinoamericanos serían mucho mayores que los propios del mundo desarrollado; en segundo lugar, los datos tampoco evidencian la tesis del crecimiento "patológico", la tendencia al crecimiento del sector público no sólo es propia de América Latina, sino del mundo desarrollado; en tercer término, tampoco la imagen "mítica" del Estado superpoderoso impidiendo el desarrollo de la sociedad civil, está en condiciones de resistir la test de la evidencia empírica; por último, la imagen del Estado "todopoderoso" no es compatible con las pronunciadas ineficiencias sustantivas del Estado Latinoamericano, un Estado de pobre capacidad de gestión es operativamente débil.

### 3.4.2.5 La Reforma del Estado como cambio en la gestión gubernamental

A partir de la idea de que los cambios en la gestión gubernamental desencadenan cambios en la política y, por lo tanto, producen finalmente la Reforma del Estado, Luis F. Aguilar propone que no sólo ha cambiado el aparato gubernamental y su modo de actuación, sino que se ha modificado el sistema político.<sup>64</sup> Algunos rasgos de la gestión pública tradicional eran:

1. Predominio del gobierno federal, sobre los otros niveles de gobierno;
2. Un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. Era un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana;
3. La gestión pública fue la fuente primera de la legitimidad del gobierno. La eficacia de la acción gubernamental fue entonces el soporte de la legitimidad histórica del Estado mexicano;
4. Fue preferida la gestión directa de las políticas por razones de control y también de mayor visibilidad de la acción gubernamental. Así, lo público es confundido con lo gubernamental;
5. Otra característica decisiva fue la fuerte regulación de las conductas económicas;
6. Es una gestión pública jerárquica, de acuerdo a la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por una cadena de adhesiones y compromisos personales;
7. Por último, se descuidó la dimensión *costos* de las decisiones de gestión pública. El gobierno de pobres, donde la política distributiva es la dominante, condujo a un enorme gasto y, paralelamente, al descuido de la dimensión *costos* de la gestión pública.<sup>65</sup>

Este autor sostiene que la concepción dominante de la Revolución mexicana fue estatista más que social y, más enfática en el Estado nacional que en el Estado

<sup>64</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y Reforma del Estado". En Merino Huerta, Mauricio (coor.). *Cambio político y gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 131.

<sup>65</sup> Enrique González Tiburcio dice: "Aunque en el ámbito de la gestión pública para el bienestar la anchura estatal no se distinguió, precisamente por su eficacia, sin duda no supo ajustarse a límites razonables". *Op. cit.* p.36.

de derecho. El resultado fue un gobierno autoritario y deficitario. La experiencia de estos años, es la idea de un Estado limitado.<sup>66</sup>

El cambio en las maneras como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones hacen al Estado, implica y desarrolla nuevas formas de hacer política. Desincorporar, privatizar, desregular, liberalizar, solidarizarse con los que menos tienen, corresponsabilizar a los demandantes o simplemente buscar calidad e imparcialidad en la prestación de los servicios públicos son ya nuevas formas de calificar y descalificar asuntos, interlocutores, agentes, procedimientos y argumentos. Se rompen pautas tradicionales de mediación, concertación, gestoría, obtención de apoyo y consenso. No sólo empieza a cambiar la agenda del gobierno, desviando las demandas a organizaciones no gubernamentales, sino que también empiezan a cambiar los interlocutores y sus métodos de negociación.<sup>67</sup>

#### 3.4.2.6 La Reforma del Estado como transición democrática

Una posición fundamental en torno a la Reforma del Estado, es la que sostiene que ésta debe encuadrarse a través de la *transición democrática*.<sup>68</sup> Existe confusión entre ambos términos. Para algunos autores Reforma del Estado es sinónimo de transición democrática. Pareciera que la transición democrática es

<sup>66</sup> Esta posición contrasta con la expuesta por Arnaldo Córdova, quien afirma que "Hay que hacer notar que la crítica se dirige al Estado, pero no a la Revolución. En ella el rechazo es a la historia del Estado, es decir, al modo como fue construido y la operación, paradójicamente, se hace a nombre de la Revolución. En este modo de ver las cosas no falló la Revolución, sino quienes edificaron el Estado. La Revolución, más bien, es tomada como fuente legitimadora de la crítica y del objetivo que se persigue: la Reforma del Estado". Op. cit. p. 37.

<sup>67</sup> Aguilar Viltanueva, Luis F.: "Por un Estado con los pies en la tierra", en Revista Examen, año 2, No. 13, 15 de junio, México.

<sup>68</sup> Para una comprensión profunda del tema, hay dos obras que recopilan los trabajos presentados en el Coloquio Internacional *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, celebrada en la Universidad de Guadalajara, en enero de 1991. José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado y Germán Pérez Fernández del Castillo (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, 1991. Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hurtado (compiladores). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México, UG, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, 1991.

una cualidad de la Reforma del Estado; pero no puede confundirse con ésta, Reforma del Estado y transición democrática son dos conceptos que tienen finalidades distintas.

Cuando se inicia la liberalización, ésta es una señal de que la transición se ha iniciado.<sup>69</sup> En México, la liberalización está orientada sólo a garantizar la efectiva vigencia de derechos individuales o colectivos *ya consagrados*, y no a *reestablecerlos*. La violación a las garantías consagradas en la legislación, no significan una negación del Estado de Derecho.

Por lo tanto, reconocer que en México efectivamente ha iniciado un proceso *sui generis* de liberalización, no debe llevarnos a concluir que implica el inicio de una transición que conduzca a la "democracia".

"Transición es el paso de una situación a otra distinta. En política implica el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En una transición, si bien el punto de partida es preciso -el inicio de disolución de un régimen autoritario- el punto de llegada es del todo indeterminado. De igual forma, el proceso que se abre tampoco puede significar el fin abrupto de un régimen, ya que entonces no sería transición".<sup>70</sup>

La transición mexicana constituye un caso típico *desde arriba*, guiada por los elementos reformistas del régimen autoritario, en condiciones que de alguna manera tendrían características de la versión *pausada* de este tipo de transiciones. El momento actual de la transición mexicana, se ubica en la etapa intermedia que va de la liberalización al inicio de la construcción de un régimen democrático.

<sup>69</sup> Hurtado, Javier. "Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político". En *Transición a la democracia y Reforma del Estado*, Op. cit. p. 133. Define a la liberalización como el proceso de redefinición y ampliación de los derechos individuales y grupos en el seno de un régimen autoritario.

<sup>70</sup> *Ibid.* p. 134. La transición que se abre es un escenario y periodo incierto en dos niveles: 1) en cuanto al tipo de régimen político que pueda surgir y 2) por cuanto la afectación que hace de la capacidad de los diversos grupos para satisfacer sus intereses en las condiciones acostumbradas.

Las características de la transición democrática, según Muñoz Ledo son cinco.<sup>71</sup> La primera es la *ruptura pactada*, se trata de un necesario reajuste la sociedad en su conjunto a un nuevo sistema político. La característica central de las transiciones democráticas es, entonces, la vía pacífica y consensual; la vía violenta es la revolución.

La segunda característica fundamental en las transiciones, es que, este consentimiento, o consenso, se da bajo fuertes presiones políticas y sociales y se presenta como el método para evitar la ruptura de la paz pública que sería propicia de las transiciones políticas violentas.<sup>72</sup>

La tercera es la necesidad de que la transición democrática se lleve dentro de un marco jurídico aceptado por todos y destinado a regular efectivamente los procesos políticos. Una característica notoria es que casi en todas las transiciones democráticas las nuevas leyes electorales y los nuevos sistemas representativos se resuelven en un periodo breve.

La cuarta característica es que cuando las transiciones democráticas se cumplen, hay una emergencia y una sustitución de élites políticas; se termina la pugna entre viejos actores y antiguas posiciones para transitar hacia una nueva representación

<sup>71</sup> Muñoz Ledo, Porfirio. "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia". En *Transición a la democracia y Reforma del Estado*, Op. cit. p. 146. "Entendemos por transición democrática, en un sentido lato, el cambio de regimenes autoritarios de distinto cuño -totalitarismo de izquierda, dictaduras militares, regimenes corporativos tradicionales o sistemas revolucionarios hegemónicos- hacia otro orden de sistemas políticos competitivos- que aceptan y practican la alternancia del poder, y que revaloran la sociedad civil como agente de cambio o como sujeto histórico, sobre la base (aceptada por todos, de modo irrestricto) del sufragio universal, del respeto de regimenes genuinamente representativos, de amplia libertad de información y de una liberalización consecuente de las relaciones económicas y sociales."

<sup>72</sup> Muñoz Ledo afirma: "México está viviendo los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la contribución de la sociedad internacional, la transición política que esperamos, recuperaría sitio, misión y destino". *Ibid.*, p. 151.

de la sociedad civil, lo que ha sido evidente particularmente en el caso de Europa del Este.

Por último, en los tiempos recientes la transición democrática tiene un horizonte histórico. Comienza el ciclo de la transición democrática en un momento álgido, en un etapa extrema de la guerra fría y se prolonga con el inicio de la transición hegemónica que estamos viviendo. Obedece al agotamiento de la era de la revolución.

A partir de la idea de que nos encontramos ante el surgimiento del tercer Estado - el primero es el porfirista y el segundo el posrevolucionario- el rasgo más importante de esta etapa, es la transformación del propio Estado.<sup>73</sup> Superado el modelo estatista de crecimiento se ha iniciado la puesta en marcha de un nuevo modelo para avenir el libre mercado con la vocación social del Estado mexicano, pero que supone adelgazar a éste y redefinir sus compromisos y relaciones con la sociedad.

Sin embargo, en la medida que el nuevo modelo ha significado la reducción en las dimensiones del Estado en México, lo cual contradice las justificaciones ideológicas que habían legitimado su actividad por decenios, si puede afirmarse que la reforma estructural de la economía ha repercutido ampliamente en el ámbito político, y comprueba que México se encuentra en vías de la configuración de un tercer Estado.

---

<sup>73</sup> Medina Piña, Luis. *La transición mexicana*. México, Miguel Ángel Porrúa, textos para el cambio, no. 5, 1994, p. 8. "Casi 70 años duró el segundo Estado mexicano. En ese lapso contribuyó a crear un sistema político que durante decenios fue la admiración de muchos, incluso la receta para otros países latinoamericanos. Fue un Estado que logró resolver el dilema histórico entre estabilidad política y transmisión pacífica del poder, a la vez que desarrollaba una amplia flexibilidad gracias a su naturaleza inclusiva de las fuerzas sociales que iba creando vía la modernización del país". *Ibid.*, p. 5.



Por lo pronto, son tres los asuntos en los cuales la intervención estatal deberá participar: 1) la rectoría económica; 2) la desigualdad social y 3) el estado de los conocimientos de la sociedad. Para enfrentar estas tareas, la Reforma del Estado es aún insuficiente. Hasta ahora, este tema se ha visto dominado por el triunfo de las tesis neoliberales que suponen una ineficiencia innata del Estado. Luis Medina señala que:

"La segunda Reforma del Estado habrá de consistir en dotarlo de las formas y medios, tipos de organización y procedimientos de acción, que lo hagan eficaz y competitivo en sus funciones".<sup>74</sup>

Estado reducido no significa Estado marginado, sino más eficaz. A la mano invisible, a las ciegas fuerzas del mercado, no compete resolver todo en una sociedad. En esa medida, tenemos Estado para rato.

#### **3.4.2.7 La Reforma del Estado como liberalización económica y política**

La Reforma del Estado como un proceso simultáneo de liberalización económica y política es la tesis central de esta propuesta.<sup>75</sup> Ello, a partir de que tanto la política como la economía son dos procesos que se nutren mutuamente. Sus relaciones pueden ser evidentes, pero en ocasiones son sutiles.

En una economía cerrada, el gobierno tiene la última palabra en todas las decisiones críticas para el desarrollo. Independientemente de las modalidades electorales y democráticas de cada país, una economía cerrada le confiere al gobierno una mayor capacidad de acción y control sobre la economía cerrada. El gobierno tiene mayor capacidad de decisión, pero también se ve acosado por toda clase de intereses que pretenden influir sobre las acciones gubernamentales en

---

<sup>74</sup> *Ibid*, p. 34.

<sup>75</sup> Rubio, Luis. "La democracia y la economía". En *Transición a la democracia y Reforma del Estado*, Op. cit. p. 49.

**beneficio de esos grupos. Este es el círculo vicioso que han logrado vencer países como España, Francia y Australia, cuyos gobiernos estaban en principio asociados con el modelo de una economía cerrada.**

Mientras que, en una economía abierta, ésta es siempre más democrática que la economía cerrada. Una mayor relación económica con el resto del mundo resta autonomía a los gobiernos de cada país en lo individual; debido a que se encuentran ante la paradoja de la interacción política-económica: existe una racionalidad y un beneficio político obvios en elevar los niveles económicos de la sociedad; por otra parte, un mayor éxito económico va de la mano con la liberalización y apertura, lo cual reduce la capacidad de determinación y control de los gobiernos nacionales en el ámbito económico.<sup>76</sup>

Las características de una economía cerrada, casi autárquica y autocontenida son diametralmente distintas a las de una economía abierta, incorporada a los circuitos internacionales de comercio y estrechamente ligada al resto del mundo. En el primer caso, una economía cerrada requiere de un arreglo político particular que haga posible no sólo el crecimiento económico ininterrumpido, sino que sustituya los factores de control -automáticos- inherentes a una economía de grandes dimensiones o la economía internacional a través de mecanismos de control *menos automáticos*. Es decir, una economía cerrada conlleva casi por definición, un sistema político cerrado y autoritario, precisamente para evitar la inestabilidad política y social.

Una economía abierta cuenta con mecanismos *automáticos* de control independientes de sus dimensiones, pues el hecho de estar abierta implica que esa economía es, de hecho, parte de la economía mundial. Así, el hecho de que

---

<sup>76</sup> La democracia real es mucho mayor en una economía abierta, debido a que las sociedades más participativas, donde los ciudadanos en lo individual tienen mayor capacidad de influencia sobre los procesos económicos, políticos y sociales son las que tienen una gran interacción con el resto del mundo.

un país tenga su economía abierta tiene el efecto de limitar el margen de maniobra de los diversos factores de la producción -y del gobierno-, pues de otra manera se genera una crisis económica.<sup>77</sup>

En ese sentido, la Reforma del Estado se instala dentro de este contexto de liberalización económica y política (democracia). Por tanto, la relación entre liberalización económica y democracia no es directa, inmediata y automática, pero sí es absoluta. No es posible una sin la otra aunque exista un desfase de tiempo. La liberalización económica en México entraña la mayor transformación política que alguna vez haya experimentado el país. La liberalización económica va a transformar la estructura política del país.<sup>78</sup>

#### 3.4.2.8 La Reforma del Estado como ajuste estructural

La Reforma del Estado como ajuste estructural ha sido muy criticado.<sup>79</sup> Se le reprocha el agudizar la situación de crisis que atraviesan los estados en desarrollo y el exacerbar las tendencias ocasionadas por el refuerzo de los poderes políticos en crisis de legitimidad. Algunos suponen que el ajuste estructural alcanza solo la esfera económica, aunque también tiene un impacto determinante en lo social.

---

<sup>77</sup> En una economía abierta, los mecanismos de control siguen un patrón casi automático simplemente como resultado de la presión que ejerce la presencia de la economía internacional sobre la economía nacional. En una economía cerrada, sin embargo, estos mecanismos de control los tiene que ejercer el gobierno. En los casos en que ese procedimiento resulta de la acción constante y permanente del gobierno, tarde o temprano el desgaste político rebasa la capacidad de control y se cae en una situación de inestabilidad política y económica. Tales han sido los casos de países como Argentina, Brasil y Chile en distintos momentos: el control se torna imposible. En otros casos, los mecanismos de control se ejercen de manera sutil y negociada, lo que evita ahogar los procesos e impide, en términos generales, la explosión de la inestabilidad política. Tal ha sido el caso de México.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>79</sup> Piarm, Sylvestre. "El Estado y la competitividad de la economía". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional*. México, F.C.E., 1994, p. 79.

El ajuste estructural se encuentra en una encrucijada, ya que tiene que dar pruebas de su eficacia a través de la manera en que transformó las realidades económicas y sociales en ciertos países en desarrollo, debido en parte a que fue considerado como solución para la promoción de la integración política y del desarrollo de dichas naciones.

Hubo que esperar tres décadas para que esta ficción ideológica descubriera sus debilidades y contradicciones. A partir de la supuesta universalidad de su aplicación, el ajuste estructural siempre lograba imponerse en todas las coyunturas (América Latina, África y Europa del Este) como la panacea de la crisis económica. Esta es la trampa del estereotipo.<sup>80</sup>

De un país como Brasil a otro, Camerún o Togo, la problemática de una aplicación de una ecuación de ajuste sigue siendo la misma. Lo que es más, los efectos globales buscados son idénticos y, si, las diferencias esenciales en los diferentes programas no se refieren sino a los nombres utilizados o a las cifras de los indicadores normalizados (PIB, PNB, tasa de crecimiento, inflación, tasa de cambio, etc.).

Así, resulta evidente que los debates, aunque ya en desuso, sobre la aplicabilidad y receptibilidad del ajuste estructural como Reforma del Estado en ciertos países del Tercer Mundo, tienen que ser redefinidos y basarse en consideraciones a la vez teóricas y prácticas, cuyo elemento esencial reside en tomar en cuenta la historicidad y las trayectorias particulares de las sociedades por reformar.

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 81. "Sin lugar a dudas el ajuste constituyó una etapa decisiva en la lucha contra la crisis en los estados africanos, pero no parece haber incorporado el carácter multidimensional de esta crisis: no es solamente económica, es socioburocrática, política y hasta cultural. Por lo tanto, no es sorprendente que los resultados no hayan sido muy parciales, en particular en lo referente a la competitividad de la economía. Nada pudo colmar el vacío dejado por el Estado a través de los diferentes procesos; lo que es más, a veces éste se redujo sólo nominalmente". *Ibid.*, p. 97.

La paradoja central reside en la doble exigencia que constituye, por un lado el *menos Estado*, que criticaba la intromisión del Estado en la economía y sus consecuencias sobre el desarrollo y, por otro, la reformulación de la *demanda del Estado* que se hizo insistente por la exacerbación de las dificultades económicas y sociales, en una coyuntura de rigor y austeridad.

La Reforma del Estado a través de un ajuste estructural supone un mercado diversificado y maduro, una economía desarrollada y un Estado restringido en su intervención pública. Es una posición que ha sido superada ya por la realidad en la que se ha desarrollado. Esta posición más que traer ventajas a los países que la aplicaron, acumularon un conjunto de deuda la más importante fue la deuda social que propició una desigual distribución de la riqueza.

#### **3.4.3 Por su enfoque**

Por otra parte, existen tres enfoques en torno a la Reforma del Estado. Los tres suponen diferencias conceptuales, relevancia ya sea en el Estado o en el mercado, así como implicaciones de todo tipo. Exponemos sus aspectos principales.

##### **3.4.3.1 El enfoque neoinstitucionalista**

El neoinstitucionalismo pretende combinar las teorías económica y de las instituciones para analizar las interrelaciones entre ambas, y busca trascender los límites más estrechos de los modelos económicos y/o institucionales tradicionales. Atribuye a las instituciones una función crucial en la dinámica del sistema. En efecto, se supone que las instituciones influyen positiva o negativamente el desempeño global del sistema, en la medida en que las instituciones son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los

grupos sociales,<sup>81</sup> lo que permite establecer la posibilidad de un mayor grado de estabilidad económica, política y social.

El neoinstitucionalismo económico ha criticado al análisis convencional y enfatizado la atención sobre el hecho de que la producción no sólo significa la transformación física de insumos y la producción de bienes, sino que también la transferencia de los derechos de propiedad entre los dueños de los recursos, las mercancías y los trabajadores. En esa transferencia, los agentes buscan maximizar sus funciones de utilidad de acuerdo con las restricciones de las organizaciones y las instituciones.

Para este enfoque, el Estado es una institución fundamental para la sociedad moderna. Debido a que el Estado es una organización económica pero también, y simultáneamente, una estructura institucional generadora de reglas que impone a todos, que se sujeta a ellas. En ese sentido, es una más de las instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente la más decisiva. El papel del Estado, no depende sólo de la lógica de las reglas económicas, como es el caso de muchas instituciones mercantiles, sino también de factores extraeconómicos.<sup>82</sup>

El Estado es una institución diferente a otras porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización de alguno de los subsistemas o de todo el sistema. *Es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas.*

---

<sup>81</sup> José Luis Ayala Espino. Op. cit. p. 11. Las instituciones en un sentido muy amplio son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema. Las instituciones constituyen el cemento que organiza y unifica al sistema económico; son las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema.

<sup>82</sup> Los enfoques ortodoxos ignoraron aspectos imprescindibles para analizar el papel del Estado. Por ejemplo, dejaron fuera el estudio de las fallas del mercado, de los cambios en los precios relativos en mercados con información incompleta que incrementa la incertidumbre en la toma de decisiones y los costos de transacción. Ibid. p. 13.

También el Estado es una organización institucional, autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas. Es una estructura en la cual se encuentran presentes simultáneamente sus aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base más sólida y permanente, es decir, la estructura orgánica del Estado, en la que se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, las funciones estatales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica.<sup>83</sup>

Puede afirmarse que el Estado no es el único factor determinante de la organización del sistema, pero en cambio es:

- la organización que logra articular a diversas instituciones estatales, paraestatales y sociales, que en conjunto realizan un esfuerzo estratégico para lograr los objetivos y funciones que buscan el cambio social y la implementación de reformas;
- la organización, con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende en un territorio y cuyos límites están marcados por su capacidad para recaudar impuestos, y finalmente,
- la expresión de determinados compromisos de clase que se procesan entre la sociedad y el Estado.

Por su parte, el mercado es una organización institucional compleja y no sólo un lugar donde se realizan intercambios y transacciones de las mercancías. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores,

---

<sup>83</sup> Los rasgos organizacionales y funcionales se definen, no sólo en términos de un modelo abstracto, sino por el papel que históricamente desempeña en el sistema.

sino también reglas y normas que regulan su operación para permitir que ocurran las transacciones.<sup>84</sup>

En el mercado se desarrolla en forma paralela un marco institucional y su entorno. El primero crea condiciones más o menos favorables para que las operaciones de compra-venta tengan lugar en términos de una legalidad instituida, que da seguridad y confianza a los agentes que intervienen en el mercado. Pero las prácticas legales que son legisladas e impulsadas por el Estado, son cruciales para que los mercados se desarrollen y formalicen.

Así, el mercado es un conjunto de instituciones sociales donde un amplio número de transacciones de distinto tipo tienen lugar. Ello facilita la estructura y extensión del mercado como una institución. El Estado, paradójicamente, debe reforzar las instituciones del mercado para poder influir en el comportamiento de los agentes.

El Estado necesita para cumplir con sus funciones, un sector público bien desarrollado, moderno e influyente y un grupo gobernante con capacidad de gestión y poder político de consenso. El desarrollo del sector público requiere tecnificación y especialización cada vez mayores; nuevas formas de hacer política desde el gobierno, y desarrollo de las relaciones insituacionales entre los sectores público y privado. El sector público y sus instituciones han desempeñado un papel destacado en los países de industrialización tardía.<sup>85</sup>

Las intervenciones requieren de un sector público fuerte y basarse en un principio de autoridad para que se apliquen efectivamente, pero ello no garantiza que se vayan a cumplir eficientemente. Entre más bases en la autoridad tengan las decisiones intervencionistas se puede aparentar que se cumplen y aplican, pero

---

<sup>84</sup> El mercado, desde una perspectiva institucional, contiene las reglas que permiten regular y establecer el consenso sobre los precios y en general, comunicar y transmitir información sobre precios, tipos de bienes y servicios, cantidades, calidades, compradores y vendedores. *Ibid.*, p. 15.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 48.



pueden llegar a ser crecientemente ineficientes económica, social y políticamente. Es difícil pensar que las burocracias estatales, con su compleja red de relaciones y alianzas con los grupos de la sociedad, intenten realizar una reforma del sector público que afecte a sus intereses inmediatos y los mecanismos políticos que fortalecen la expansión estatal.<sup>86</sup>

### 3.4.3.2 El enfoque neoliberal

El enfoque neoliberal asume la globalización mundial como una exigencia de cambios en el papel del Estado y la apertura comercial. Tiene como objetivos básicos: disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación, como medio para fortalecer las finanzas públicas; una liberalización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias.<sup>87</sup>

Su objetivo consiste en establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente, con una intervención estatal mínima, y sin estructura proteccionistas fuertes. Este enfoque supone que el mercado y las potencias líderes tienen la suficiente capacidad para reestructurar la economía, y en cambio desestiman la capacidad de las políticas internas.

La estrategia del neoliberalismo se centra en la solución del mercado. Ésta se origina en la sociedad. Sus objetivos son disminuir el peso y acortar las funciones del Estado y, como contrapartida, aumentar en forma significativa los papeles de la sociedad y el mercado en el sistema.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> "El fortalecimiento del sector público, cuando se justificó claramente su necesidad tendió a generar a la larga inercias burocráticas que perpetuaron y amplificaron el papel del Estado más allá de los límites y los objetivos que se le fijaron originalmente. Una organización e influyente, como lo ha sido en general el sector público de la posguerra, no siempre tiene la flexibilidad para crear los mecanismos que 'autocorrijan' sus escalas y funciones, ni para cambiar de objetivos estratégicos".

Ibid. p. 49.

<sup>87</sup> Ibid. p. 143.

<sup>88</sup> Este enfoque está más claramente expuesto en el capítulo II de esta investigación.

Es conveniente recordar que el neoliberalismo considera al crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados y lo esencial consiste en favorecer su expansión sin trabas, garantizando la libertad económica y el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos. El control de la inflación es uno de sus más importantes objetivos.<sup>89</sup>

Asimismo, el neoliberalismo es una postura encaminada a salvaguardar la economía de mercado como prioridad. Su defensa de la libre empresa no tiene frontera. Los países son concebidos como unidades económicas donde debe florecer, sin importar los costos sociales.<sup>90</sup>

La propuesta neoliberal, sólo puede tener éxito con el poder organizado del Estado. De este modo, asigna al Estado un papel de actor político, no de potencia económica con fines de distribución social. Es la vuelta al ideal del mercado; a la era de la "mano invisible" que Adam Smith reclamaba. Retoma de la economía neoclásica los postulados de escasez, la teoría subjetiva del valor; el equilibrio general y la teoría del equilibrio parcial, para desembocar en la construcción de la teoría cuantitativa del dinero, eje del monetarismo que proclama Milton Friedman.

---

<sup>89</sup> Ibarra, David. *Privatización y otras expresiones de poder entre Estado y Mercado, en América Latina*. México, UNAM, 1990, p. 22. Señala sus principales características: a) fortalecimiento del mercado como mecanismo idóneo de asignación eficiente de recursos; b) defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualdad de condiciones económicas o sociales; c) reordenamiento del bienestar social en la agenda de la acción gubernamental; en el campo económico pierde terreno el empleo y el crecimiento como objetivos dominantes de la política.

<sup>90</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano". En *Revista del Colegio*. Op. cit. p. 171. Las propuestas encaminadas a dar vigencia al neoliberalismo tienen como punto de apoyo la concepción de que el Estado altera el funcionamiento del mercado. De ahí que el proceso de desincorporación de las empresas públicas se acompaña de una orientación privatizadora. Se modifica, por tanto, los criterios de racionalidad. Una corresponde a la etapa de la abundancia y del intervencionismo amplio de la economía. La otra se sustenta en la escasez y el retiro de la influencia estatal de áreas económicas, que deben estar en manos de los particulares.

Sin embargo, las políticas neoliberales en materia distributiva han frenado el bienestar de ciertos sectores sociales. En casi todos los países latinoamericanos han decaído los salarios reales, el empleo, las aportaciones sociales, el bienestar social y han disminuido los subsidios al consumo popular. Los menores salarios aparte de tener repercusiones sociopolíticas, en algunos países han generado oleadas sucesivas de empobrecimiento. El menor poder adquisitivo del grueso de la población, ha contraído la demanda de los mercados y por tanto, el empobrecimiento de la población.<sup>91</sup>

Por lo tanto, el enfoque neoliberal de la Reforma del Estado, tiene como punto de apoyo la concepción de que el Estado altera el funcionamiento del mercado. De ahí que el proceso de desincorporación de las empresas públicas sea acompañado de una orientación privatizadora.<sup>92</sup> En ese mismo sentido, hay enfoques que afirman que el proceso de modernización de la burocracia mediante la privatización de empresas paraestatales, la procuración de algunos servicios por parte de la iniciativa privada y el saneamiento de las finanzas públicas, son piezas fundamentales para comprender las acciones que dan sentido a la Reforma del Estado.<sup>93</sup>

#### 3.4.3.3 El enfoque nointervencionista

Este enfoque identifica a la Reforma del Estado no como una reducción *per se*, sino más bien con su reestructuración y su asignación más eficiente; la privatización de empresas públicas sería selecta, con el propósito de concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas. La liberalización comercial, debe

<sup>91</sup> Ibarra, David. *Op. cit.* p. 36.

<sup>92</sup> "La privatización se erige, así, en modo de vida que replantea de conjunto las condiciones de vida en la sociedad civil. Ángulos del espacio público (el Estado) son motivos de reconsideración. La venta al capital privado de organismos estatales no sólo es transición financiera. Es ante todo, un traspaso de porciones de poder que amplía el ámbito de los grupos privados. El poder que el Estado cede en favor del capital, modifica la composición de las relaciones, estructuras e instituciones dadas en la sociedad". *Ibid.*, p.178.

<sup>93</sup> Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *Op. cit.* p. 69.

ser regulada y gradual de acuerdo a la evolución de la economía interna y a la de los socios comerciales.<sup>94</sup>

De esta manera, se concibe el fortalecimiento de los poderes productivos internos como asunto prioritario. La apertura y el mercado no son por sí mismo capaces de lograr la reestructuración económica.

La estrategia es promovida por la élite burocrática. Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del Estado. El acento es colocado en las posibilidades de *autoreforma del Estado* para refuncionalizarlo y acceder a una nueva racionalidad pública. Aunque puede ocurrir un ajuste del Estado, se procura conservar tanta presencia estatal como sea posible.

En este enfoque, se acepta el saneamiento financiero de las empresas del Estado como saludable, sin embargo lo discutible es la óptica empleada. Viejos problemas relacionados con la caída de la productividad y la eficiencia inciden, en un panorama de escasez de recursos, al considerar que el Estado es mal administrador. La acción empresarial del Estado corresponde a las necesidades que la sociedad y la economía exigen.<sup>95</sup>

México no tiene una clase empresarial que, con actividades de gran envergadura, emprendan con eficacia la formación de capital. No queda otra opción que el Estado sea agente activo del proceso de acumulación y reproducción que se genera en la sociedad.

<sup>94</sup> Ayala Espino, José Luis. *Op. cit.* p. 144.

<sup>95</sup> Uvalle Berrones Ricardo. *Op. cit.* p. 189.

### 3.5 Polémica en torno a la Reforma del Estado

La Reforma del Estado emprendida en México no ha sido aceptada por todos los grupos y sectores de la sociedad. Para un análisis más completo se agrupan en cuatro las críticas vertidas: 1) la Reforma del Estado traiciona a la Revolución Mexicana; 2) la Reforma del Estado es injusta; 3) la Reforma del Estado es antidemocrática, y 4) la Reforma del Estado es antinacionalista.

#### 3.5.1 La Reforma del Estado traiciona a la revolución

La tesis central que se sostiene es que el liberalismo social y el impulso de la Reforma del Estado que la concreta son contrarias a la Revolución Mexicana.<sup>96</sup>

Este punto de vista, sostiene que la modernización asume los mismos objetivos de la Revolución, y que emplea los medios adecuados a las actuales circunstancias para lograrlos.<sup>97</sup> Así se pretende adecuar los principios fundamentales de nuestra nación a las nuevas condiciones de la globalización e interdependencia mundial.

En contrapartida, hay que hacer notar que la crítica se dirige al Estado, pero no a la *Revolución*.<sup>98</sup> En ella el rechazo es a la historia del Estado, es decir, al modo

<sup>96</sup> Rebolledo, Juan. *Op. cit.* p. 188.

<sup>97</sup> "Si la Revolución no fue meramente tierra a los campesinos, fina a la labor económica y política de la Iglesia, derecho de huelga y nacionalización de recursos naturales, sino lo que inspira a estas medidas, la concepción salinista tiene un serio y legítimo reclamo de proponerse como revolucionaria salvo argumentos en contrario, argumentos que muestren la concepción que si sería revolucionaria, congruente históricamente, viable, que asume los objetivos y los satisfaga más plenamente." *Ibid.*, p. 191.

<sup>98</sup> Córdova, Arnaldo. *Op. cit.* p. 37. Según este autor el Estado de la Revolución Mexicana se edificó sobre siete pilares fundamentales: 1) Una doctrina constitucional nacionalista, contenida en el artículo 27 de la Carta Magna; 2) un programa de reformas sociales (reforma agraria, derechos de los trabajadores, expropiaciones, etc.); 3) una Presidencia fuerte dotada, en base a aquella doctrina, de poderes extraordinarios permanentes; 4) el desarrollo de un sector público de la economía integrado por los bienes de dominio directo de la nación y la formación de empresas públicas; 5) un partido de Estado, que primero busco la unificación y después se convirtió en una organización aglutinadora de masas; 6) una política de masas que formó en torno al poder del

como fue construido y la operación, paradójicamente, *se hace a nombre de la Revolución*. Así, no falló la Revolución, sino quienes edificaron el Estado. La Revolución es tomada como fuente legitimadora de la crítica y del objetivo que se persigue: la Reforma del Estado.

El Estado revolucionario como esta diseñado en la Constitución, en particular en el artículo 27, iba a ser una organización reformada de la sociedad, por ello se le dotó de una Presidencia fuerte y de un programa de reformas sociales y económicas. Al modificarse los pilares de la Revolución, la Reforma del Estado es contraria al espíritu constitucionalista.

### 3.5.2 La Reforma del Estado es injusta

Juan Rebolledo,<sup>99</sup> señala cuatro críticas a la Reforma del Estado en relación a los efectos negativos que produce:

1. El programa produce una mayor pobreza, por la contracción del salario y la quiebra de empresas por la apertura; por la concentración de la tierra; por la pérdida de la soberanía debido a la integración subordinada a la economía de los Estados Unidos y la entrada masiva de capital extranjero.
2. La ruptura que representa la propuesta salinista es producto de la ofensiva del proyecto neoliberal, que está imponiendo los intereses del capital extranjero y a costa del bienestar de la mayoría.<sup>100</sup>

---

Estado un consenso social fundado en las organizaciones de los trabajadores de la ciudad y del campo y 7) una política exterior independiente basada en la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención, que permitió al nuevo Estado hacer frente a la agresión y la dominación imperialista.

<sup>99</sup> Rebolledo, Juan. *Op. cit.* p. 192-199.

<sup>100</sup> Martínez, Ifigenia en su artículo en *La Jornada* del 29 de febrero de 1992, bajo el título "El neoliberalismo contra la Constitución" señala: "A la crisis provocada por el endeudamiento externo los gobiernos de Estados Unidos y otros países acreedores, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, encontraron una respuesta política en la doctrina neoliberal. Se trata de una respuesta ideológica que sirve a los intereses hegemónicos de los grupos financieros y debilita las corrientes nacionalistas para consolidar un mundo de bloques económicos, dirigido por los países más fuertes. Pero el neoliberalismo no resuelve sino profundiza las fallas del desarrollismo. La política neoliberal trata de promover las exportaciones a costa de reprimir el

3. Se trata de una modernización además de autoritaria, impuesta desde arriba por una minoría tecnocrática "ilustrada", y que es generadora de injusticia. Hay modernización económica, pero no política y además sin justicia.
4. La crítica a la participación del Estado en la economía y la privatización de empresas públicas, radica en que se trata de áreas de interés nacional cuyo manejo no puede dejarse en manos de particulares y constituye una responsabilidad irrenunciable del Estado mexicano, en tanto que es esencial para los propósitos de la Revolución.<sup>101</sup>

El argumento central es que la Reforma del Estado produjo una nueva rotación de élites económicas y políticas, que al mismo tiempo han propiciado un diferente proceso de acumulación de capital y por tanto, una mayor desigualdad y pobreza, resultado de las políticas neoliberales aplicadas en nuestro país.

### 3.5.3 La Reforma del Estado es antidemocrática

El debate en el ámbito político es centrado sobre la existencia misma de una profunda transformación. Para algunos críticos se anuncia como la "*petrestroika sin glanos!*", la reforma económica neoliberal sin democracia.<sup>102</sup> Para los voceros del régimen salinista se trata de falacias.<sup>103</sup>

---

desarrollo interno...es un proyecto antidemocrático porque no ofrece condiciones para mejorar en forma sostenida los niveles de vida del pueblo".

<sup>101</sup> Soci de la Tijera, Demetrio, en su artículo "Reforma del Estado" publicado en *La Jornada* del 23 de febrero de 1990, escribe: "La experiencia en nuestro país ha demostrado que la ausencia del Estado ha profundizado las desigualdades y la injusticia, por lo que la opinión general es que no es posible aceptar el dilema entre un Estado más propietario o un Estado más justo, ya que esto nos llevaría a que entre más pequeño el Estado mayor justicia social, conclusión a todas luces equivocada".

<sup>102</sup> Rebolledo, Juan. Op. cit. p. 210-225.

<sup>103</sup> *Ibid.* p. 215. En torno al debate político sobre la democracia, identifica cuatro falacias. **La falacia de la indigestión** La primera falacia parte de la presunción de que la crítica y el debate son siempre buenos, lo que es correcto, para arribar a la conclusión de que todo es debatible lo que es incorrecto. Esta falacia es particularmente dañina para la reflexión de los asuntos del Estado y de la sociedad. **La falacia del simplismo** Esta falacia presupone que todo lo político se reduce al tema de la democracia y en su versión extrema, que todo lo democrático se reduce a lo electoral. Existen dos motivaciones fundamentales al respecto: la primera es debido a la oleada democratizadora de la década y la segunda motivación radica en la concepción que tiene de sí mismos la oposición y el PRI respecto de sus espacios de acción. **La falacia teológica** Está radica en atribuir poderes extraordinarios al sistema y particularmente al Presidente de la República. La falacia tiene que asumir que el Presidente es poseedor de poderes de omnipresencia y omisciencia, además de ser

Una discusión al respecto, es la que sostiene la tesis de que la principal implicación política de la Reforma del Estado es que no se ha realizado una auténtica reforma democrática.<sup>104</sup> Se ha comprobado que los procesos de modernización rara vez logran conjuntar la dinámica política de ampliación democrática con el proceso económico de apertura o viceversa. Este fue el caso mexicano y los resultados están a la vista.

Por ello, en la Reforma del Estado existen algunas dificultades que han determinado el rumbo político del proceso.<sup>105</sup> Un primer obstáculo, lo constituye el carácter patrimonialista del autoritarismo mexicano. Por lo que resulta imposible, que al interior de la coalición gobernante se pudiera aceptar una situación como la que se dió n Brasil o en Nicaragua, donde el régimen autoritario dejó el poder.

Un segundo elemento, que dificulta la transición es justamente el origen de su régimen político. El discurso de la Revolución mexicana, sobre todo en lo que corresponde a su estatismo nacionalista en el mundo de nuestros días se encuentra en absoluta crisis y desuso. El problema es que los regímenes revolucionarios - México y Cuba- son los más difíciles de democratizar.

Un tercer dilema,es lo que representa la ausencia de cultura y tradiciones democráticas en la sociedad mexicana. Esta situación de alguna manera podría ser comparada con la enorme dificultad que los países de Europa Central tienen para iniciar una economía de mercado. La democracia no se establece por decreto, requiere de un conjunto de instituciones y circunstancias que le son propicias.

---

un perfecto ejecutor. La falacia de la causalidad invertida La falacia parte de la concepción de la democracia como un fenómeno de resultados, no de procesos. La forma más aparente del argumento es que el avance de la democracia se demuestra en los resultados finales.

<sup>104</sup> Azíz Nassíf, Alberto. Op. cit. p. 65.

<sup>105</sup> Hurtado, Javier. Op. cit. p. 139.



El principal riesgo del proceso de transición política en la Reforma del Estado, no solamente se refiere a el carácter interelitista en el que actualmente se ha mantenido, sino en el tipo de élites tecnocráticas en las que se ha negociado.<sup>106</sup> Debido a estas élites tecnocráticas que son de carácter excluyente y que no permiten incluir a otras élites, como sucedió con los regímenes posrevolucionarios.

#### **3.5.4 La Reforma del Estado es antinacionalista**

La tesis que aquí se discute, es que el nacionalismo mexicano, como hecho social e histórico tiene un núcleo básico, compuesto centralmente por una regla de decisión que privilegia al interés general (nacional) sobre el interés particular, nacional o extranjero y, desde luego, por encima del interés de otras naciones; y, por un sentimiento público de lealtad y pertenencia.

El nacionalismo, asumió el enorme peso de un buen número de estas tesis de política nacional interior y exterior: revolucionario, proteccionista, sesgado al mercado interno, partidario del crédito exterior y sospechó de la inversión extranjera, priista y formalista, laico, antiimperialista y antiintervencionista, centralista, estatista.

El llamado nacionalismo revolucionario, reivindica la rectoría del Estado sobre el patrimonio nacional y frente a la división internacional del trabajo. Era una verdadera doctrina mexicana que le dió rumbo y dirección al proyecto nacional; el neoliberalismo, privilegia el mercado, las libres fuerzas del mercado, las inversiones extranjeras y la liberalización comercial. En esencia son ideologías contrarias, por ello la Reforma del Estado, impulsada por Carlos Salinas, intentó sepultar el nacionalismo revolucionario por una suerte de liberalismo social, que

---

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 140-141.

resultó ser un revestido neoliberalismo político y medianamente populista que terminó siendo un fracaso.

### **3.6 La Reforma del Estado sin adjetivos**

Parafraseando a Enrique Krause, México requiere de una Reforma del Estado sin adjetivos. Más que cuestionar al Estado con sus diferentes adjetivos; interventor, benefactor, empresarial, corporativo, promotor, regulador o neoliberal, se requiere revalorar a la Reforma del Estado fuera de cualquier calificativo y en la búsqueda de la naturaleza primogénita estatal.

No obstante, que el debate en torno a la Reforma del Estado se encuentra inmerso en un entorno ideológico y profundamente dirigido a la cuestión de la intervención del Estado, tanto estatistas como antiestatistas, no se han percatado que al fin de cuentas lo que será reformado es el Estado sin adjetivos.

El Estado, como institución característica que monopoliza el uso legítimo de la violencia, es producto de las circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales de cada nación. No es posible reformar a todos los Estados, como si tuvieran el mismo nivel de desarrollo y diversificación de industrialización y tecnologías; las políticas neoliberales no pueden aplicarse de manera general para cada país, ya que las estructuras industria-campo son diferentes y sobre todo, que la expansión de la intervención estatal fue producto de la incapacidad del mercado de generar por sí mismo, crecimiento económico y bienestar social.

Una verdadera Reforma del Estado debe revalorar los resultados, avances y retrocesos de la histórica intervención estatal, así como aquellas condiciones que le han impedido un adecuado desarrollo integral. Estado y mercado deben de compatibilizar sus políticas y objetivos, de tal manera que mientras uno de los elementos incentive el crecimiento y el empleo, el otro lo apoye y lo consolide. Las

fallas del mercado fueron estudiadas por un largo tiempo, ahora las fallas del Estado siguen siendo objeto de un profundo análisis. La Reforma del Estado debe incluir esta temática en su agenda.

La memoria histórica del crecimiento y diversificación del Estado a veces se olvida; no fue el Estado el culpable del incipiente desarrollo del mercado, éste creó al mercado, con políticas flexibles, subsidios, incentivos fiscales, insumos baratos y adecuados y un conjunto de políticas para fomentar su crecimiento. La Reforma del Estado no puede partir del principio de que todo lo que fue producto del Estado estuvo mal realizado. La nueva delimitación de lo público y lo privado en la Reforma del Estado, debe considerar que aún con las fallas estatales, en la mayoría de los casos prevaleció el interés general sobre los intereses particulares de unos cuantos. Para el neoliberalismo en la práctica ocurre lo contrario; el interés particular prevalece sobre el interés de la mayoría.

La Reforma del Estado debe situarse por encima del debate ideológico, que por otra parte es entendible y deseable, pero que en los hechos, impide una concepción más democrática, participativa y nacionalista en torno al tema.

Klisberg sostiene que para llegar a una Reforma del Estado, sería deseable implementar cinco estrategias de cambio.<sup>107</sup> En primer término, es necesario pasar definitivamente de la visión reduccionista tradicional de la Reforma del Estado que la percibe, como un problema exclusivamente técnico y básicamente jurídico-administrativo, a otra visión más amplia y elaborada. La Reforma del Estado implica fuertes transformaciones en los ámbitos político, cultural, sociológico, tecnológico, organizacional y en otros niveles de la realidad.

---

<sup>107</sup> Klisberg, Bernardo. "Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa". En *El Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública*. México, INAP, 29-30 de julio de 1991, p. 29-30.

Un segundo aspecto significativo, es que la experiencia ha señalado restricciones y dificultades que implican la elección de metodologías de reforma de orientación "totalista". Los intentos en América Latina de abrir un amplio frente de reforma que procure metas de transformación en el conjunto del aparato público, han encontrado resistencias de gran envergadura, frente a las cuales los recursos "reformistas", siempre limitados, han tenido a atomizarse y esterilizarse. Los resultados parecen más promisorios en el empleo de estrategias selectivas que identifiquen "cuellos de botella", nudos estratégicos, cuya modificación puede significar impactos multiplicadores en escala considerable.

En tercer lugar, la experiencia indica una clara superioridad de las estrategias basadas en la concertación sobre las estrategias verticales tradicionales. Un estudio especial encomendado por el gobierno de Francia a una Comisión presidida por Michel Croizer que examinó las reformas del Estado practicadas recientemente en los Estados Unidos, Japón y Suecia, señala que en tanto la estrategia únicamente técnica llevada a cabo por Estados Unidos, encontró dificultades serias al no haber movilizado bases políticas de apoyo para las reformas y al practicar de hecho diversos órdenes de reduccionismos; la estrategia utilizada por Japón, que desarrolló un amplio proceso de concertación entre múltiples factores sociales para llegar a delimitar cuál debía ser la agenda de la reforma, cuáles eran los problemas fundamentales a abordar, tuvo resultados mucho más significativos.<sup>108</sup>

En cuarto término, se requiere variar las estrategias tradicionales en cuanto al núcleo orientador y promotor de la reforma. Normalmente se han puesto en práctica estrategias de "torre de cristal" en las que se encomendó la planificación

<sup>108</sup> Croizer, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, F.C.E., 1992. Croizer describe la importancia del *enfoque consensual*. Contra la imagen cultural que por lo general se da, el consenso no sólo es previo a la reforma, es un primer objetivo indispensable al que se le da toda la atención y el cuidado necesario. Se enfocan los problemas porque la percepción común que de ellos se tiene se elabora dicho consenso. De ahí la importancia del sistema de comisiones. *Ibid.* p. 17.

integral de la reforma a un núcleo central de composición profesional principalmente administrativo-jurídico que produciría propuestas técnicas y normativas. La Reforma del Estado necesita por esencia de una retroalimentación continua de la realidad, que sólo puede provenir de una inserción en el campo mismo, fuera de toda visión tecnocrática.

Por último, la necesidad de que el conjunto del esfuerzo reformista esté presidido por una política pública de transformación del Estado. Junto a las políticas públicas en marcha en las diferentes áreas específicas de acción estatal, se requiere que lo relativo a este campo, asuma formas orgánicas de política pública con objetivos delimitados de corto, mediano y largo plazo, estrategias, tácticas, programas y proyectos que los ejecuten.

Klisberg concluye afirmando que:

"La nueva agenda del rediseño del Estado planteada, involucra al mismo tiempo que en el plano gerencial, pasar de la administración al *management*, en el campo plano más amplio de la reforma, pasar de la reforma administrativa a la Reforma del Estado".<sup>109</sup>

Existen todavía suficientes criterios en debate a la Reforma del Estado y en particular, al Estado reformado. Los capítulos posteriores, pretenden polemizar y determinar los avances, los retrocesos y los resultados alcanzados, no sólo en el caso de México, sino de algunos países socialistas de mercado y ex-socialistas.

---

<sup>109</sup> Klisberg, Bernardo. Op. cit. p. 30.

## **CAPITULO IV LA REFORMA DEL ESTADO EN LOS PAÍSES EX SOCIALISTAS, SOCIALISTAS DE MERCADO Y LATINOAMERICANOS**

En los capítulos que anteceden, se han expuesto las ideas prevalecientes de la reforma del Estado. En el primer capítulo, se ha desarrollado el marco teórico de esta investigación, situando los conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, así como los de reforma, reforma de Estado y del Estado Benefactor. En el segundo capítulo se establece el contenido del Estado Neoliberal, sus políticas, consecuencias e implicaciones. Por último, en el tercer capítulo se ha pretendido presentar una conceptualización teórica del término reforma del Estado, así como sus diferentes enfoques, posiciones e interpretaciones diversas.

En este capítulo, el propósito es múltiple: 1) describir la reforma del Estado en los países ex socialistas, como parte del derrocamiento del bloque ex socialista; 2) los procesos de reforma en países socialistas llamados de mercado, es decir, que siguen la ruta socialista pero con algunas variaciones capitalistas, y 3) la reforma del Estado en países de América Latina, para establecer las características y efectos del proceso.

Por último, se realizará un breve análisis comparativo de los casos estudiados para establecer líneas de reflexión que sugieren un debate actual y complejo al mismo tiempo, sobre la reforma del Estado.

### **4.1 Reformas del Estado en países de Europa Central y la Unión Soviética**

En la década de los ochenta el mundo asiste a un abrupto proceso de transición en los sistemas políticos mundiales. El derrumbe del socialismo real en el bloque soviético y el desgaste del intervencionismo estatal en América Latina provocaron

un viraje en la concepción del desarrollo económico que había prevalecido desde principios del presente siglo.<sup>1</sup>

En ambos casos, la intervención del gobierno en la economía y en otras áreas de actividad social provocó serios desajustes y desequilibrios en el desarrollo de las economías nacionales. Estas fallas, se hicieron evidentes en el momento que el mundo industrializado avanzaba hacia procesos de globalización de la economía y de regionalización de mercados, fenómenos que fueron impulsados por la tercera revolución industrial y tecnológica.

En el caso de los países socialistas, esta transición tuvo como origen el desgaste del modelo de planificación centralizado cuya principal característica fue el modelo extensivo de producción, que privilegia la cantidad por la calidad. La otra característica de este modelo fue su carencia de procesos democráticos, la que facilitó que las decisiones se centralizaran en las élites gobernantes.

Sin embargo, es necesario reconocer que si bien el desempeño soviético no introdujo mejoras en la eficiencia económica, sí permitió la ejecución, dentro de la URSS y en los países que conformaban su imperio, de obras de gran magnitud que fueron realizadas a un costo que, en la mayoría de los casos, ni siquiera pudo ser calculado, debido al falso concepto de *que para planificar era necesario abolir el mercado* y con éste, todas las estructuras financieras.<sup>2</sup>

La fragilidad de los regímenes comunistas de Europa Central provenían de varias causas. Entre éstas, una de las principales fue la incapacidad demostrada por la mayoría de esos gobiernos para consolidar la autoridad política, es decir la legitimidad de la población. Los regímenes de Polonia, Hungría, Rumania y la

<sup>1</sup> García Reyes, Miguel, Garza Elizondo, Humberto y Moreno Jaime, Carlos. **Ajuste estructural, pobreza y desarrollo social en los países en transición**. México, Colegio de México, Secretaría de Desarrollo Social, 1993, Mimeo (sin publicar), p. 1.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 8.

República Democrática Alemana nunca gozaron de legitimidad y, en gran parte, gobernaron por medio del poder y no de la autoridad. En Bulgaria, Checoslovaquia y Yugoslavia, esos regimenes se fundaron a finales de la década de 1940 con relativo consenso pero las políticas represivas, los fracasos económicos y las tensiones étnicas no resueltas, socavaron la frágil legitimidad gubernamental.

Los primeros en mostrarse contrarios a la imposición del modelo de socialismo real en su territorio fueron los alemanes orientales, quienes el 17 de junio de 1953 escenificaron un débil levantamiento antisoviético que fue rápidamente sofocado por el Ejército Rojo.<sup>3</sup>

A la República Democrática Alemana le siguió Hungría en 1956. El gobierno húngaro, encabezado por Imre Nagy, intentó implantar en su país una serie de reformas que terminaron siendo aplastadas por los tanques soviéticos. Hay que resaltar que en estos sucesos, participó de manera muy activa Yuri Andropov, quien fuera jefe de la KGB y Secretario General del desaparecido PCUS; en 1957, Andropov fungía como embajador de la URSS en Hungría.

En 1968, los checoslovacos siguieron los pasos de los húngaros y de los alemanes orientales; en los primeros meses de ese año Praga se convirtió en el escenario de múltiples manifestaciones antisoviéticas y nacionalistas, las cuales fueron finalmente también reprimidas por las tropas del Pacto de Varsovia.<sup>4</sup>

En Rumania, Gheorge Gheorgiu-Dej y su sucesor, Nicolae Ceauscu, trataron de instaurar al nacionalismo como el verdadero fundamento de la autoridad, pero las

<sup>3</sup> Kux, Ernest. "Contradicciones del socialismo soviético". *Problemas Internacionales*, Washington, D.C., noviembre-diciembre de 1984, pp. 1-27.

<sup>4</sup> La intervención soviética en Praga acabó con un intento muy diferente de establecer la autoridad en Checoslovaquia, pues los reformadores estaban tratando de desarrollar una versión posestalinista de socialismo -inclusive con la supresión del leninismo- adecuado para un país industrial avanzado que tenía tradiciones democráticas.



privaciones económicas y la megalomanía de este último anularon los progresos iniciados en 1965. Lo que más afectó a la sociedad rumana fue la decisión de su gobierno de reducir de modo drástico el nivel de vida de su población, con miras a saldar su deuda externa y preservar su independencia frente a las presiones económicas y políticas del extranjero.

En Polonia, a partir de 1980, una corriente política que se había gestado en las estructuras sindicales locales, apoyada por el Vaticano y por las organizaciones de seguridad nacional de algunos países de Occidente, logró armar un movimiento social que cobijó el nacimiento del Sindicato de Solidaridad, un grupo político que llegó al poder en 1989 bajo el liderazgo de Lech Walesa, un obrero especialista en soldadura.<sup>5</sup>

Por lo que respecta a la URSS, en marzo de 1985 cuando eran evidentes tanto el desgaste del modelo socialista como el posible colapso de las economías centralmente planificadas, llegó al Kremlin un grupo de jóvenes políticos dispuestos a trabajar en la búsqueda de soluciones a los problemas que se manifestaron no sólo en ese país, sino en general en el bloque soviético.<sup>6</sup>

Convencido de la necesidad de reformar las estructuras económicas de su país, debido al peligroso rezago de Occidente en la aplicación de los avances de la tercera revolución industrial y también con el propósito de fortalecer la participación política del pueblo soviético, sobre todo en ese período de cambio,

<sup>5</sup> Achmatowics, Jerzy. *Polonia en el curso al socialismo*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1987, pp. 332. Desafiando a los soviéticos e incluso a los propios comunistas polacos, el sindicato Solidaridad trabajó de manera muy activa en la base, con el propósito de minar la fortaleza del gobierno litére polaco.

<sup>6</sup> Estos jóvenes que no habían conocido los horrores de las guerras y los campos de concentración estalinista tuvieron como líder a Mijail Gorbachov, un hombre del sistema, que logró ascender en la escala política de su país, gracias a su capacidad y a sus contactos en las instituciones de Seguridad Nacional (KGB y Ministerio del Interior). Una vez instalados en el Kremlin, Gorbachov y su grupo empezaron a elaborar nuevas políticas para reactivar las reformas del efímero régimen de Yuri Andropov. *Ibid.*, p. 14.

Gorbachov instituyó su *perestroyka*, que significaba una *revolución desde arriba*, impulsada por los miembros progresistas del PCUS.

En el invierno de 1989, los países de Europa Central lograron recuperar en forma pacífica su libertad, la que habían perdido por los soviéticos al término de la Segunda Guerra Mundial. Durante la llamada revolución pacífica de invierno, Alemania Democrática, Polonia, Checoslovaquia y Hungría abandonaron definitivamente el bloque socialista. Después lo hicieron Rumania, Bulgaria y Albania. Finalmente, Yugoslavia, el país balcánico que durante el gobierno de Tito nunca aceptó vivir bajo el rígido control soviético, se hundió en una guerra civil, que debilitó los cimientos del estado yugoslavo.

Con esto, abrieron a las sociedades aún socialistas el camino para que se acercaran más a la democracia liberal y a la economía de mercado que se practica en Occidente, todo esto, bajo consignas como "nosotros el pueblo" y "el retorno a Europa".<sup>7</sup>

Con su *perestroyka* Gorbachov, remueve los cimientos del mundo socialista a tal grado que éste termina por desaparecer, dando lugar a que los países miembros del bloque soviético transiten hacia sistemas de mercado y de democracia liberal.<sup>8</sup> En esta situación se encuentran la mayoría de los países ex socialistas de Europa Central, los ex integrantes de la desaparecida Unión Soviética y del mundo subdesarrollado.

---

<sup>7</sup> Kux, Ernesto. "Revolución en Europa del Este. ¿Y también en la del Oeste?." *Problemas Internacionales*, Washington D.C., vol. 10, mayo-junio de 1991, pp. 1-13. Por largo tiempo se había especulado en la posibilidad de que el cambio permanente en Europa central sólo podría sobrevivir si la propia URSS se modificaba, o si se presentaba el improbable hecho de que Moscú concediera su anuencia a la *Finalización* de esa región. Sin embargo, resultó que las dos condiciones se presentaron en forma simultánea: el sistema soviético se transformó y el liderazgo de Gorbachov toleró la pérdida de la hegemonía política sobre los partidos comunistas del Este europeo.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. II.

#### 4.2 El sistema socialista en la oncrucijada

En los países ex socialistas y en la desaparecida Unión Soviética, las reformas económicas no surgen con la *perestroika* en 1985, sino que tienen sus antecedentes en la década de los cincuenta cuando Hungría y Polonia propusieron cambios en el modelo de desarrollo socialistas, basado en el uso de la planificación centralizada y el método extensivo del trabajo.<sup>9</sup>

Es probable que si estos dos países hubieran logrado seguir sus reformas, se habrían podido evitar los enormes costos sociales que ahora están pagando, en sus actuales intentos de incorporarse en el marco de una economía libre de mercado. Prueba de ello, es que los países con menores conflictos en su tránsito al capitalismo, son aquellos en que la apertura se inició mucho antes de la aparición de la *perestroyka*.

Durante los sesenta, lo más relevante fue la puesta en marcha del Nuevo Mecanismo Económico en Hungría, se hicieron reformas de precios en casi todos los países, incluyendo la introducción de incentivos materiales a los trabajadores y la flexibilización de las operaciones bancarias y crediticias.<sup>10</sup>

Sin embargo, estas modestas reformas que en modo alguno tenían un alcance global, quedaron truncadas con la recentralización que inició el gobierno de Leonid Breznev a principios de los setenta. Este período de inmovilismo, frenó el crecimiento del producto nacional en la URSS, que descendió de un promedio de 7.4% en el quinquenio 71-75 a 2.6% en 81-85.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>10</sup> En este período, después de aplastado el intento húngaro de 1956 de abandonar el sistema, una ola de reformas refrescó las economías del campo socialista, abriendo espacios a la discusión de medidas tendientes a la descentralización y empleo de instrumentos de dirección financiera que, aunque a escala reducida, fueron llevadas a la práctica en casi todos los países.

Esto provocó una reducción de los niveles de vida y un creciente descontento popular en la potencia socialista. Aunado al desempleo, se agudizó la escasez ocasionando hiperinflación en algunos países, de los cuales Polonia fue un caso crítico en 1990 con 584%, superado en 1992 por la CEI que rebasó el 2000%.

La reducción de los salarios reales, unida a la pérdida de control de los nuevos gobiernos y el desmantelamiento parcial de los aparatos represivos, ha propiciado la generación de huelgas y otros conflictos sociales, los cuales junto a los brotes de divergencias interétnicos han creado un clima de inestabilidad que se suma a la incertidumbre económica para limitar la afluencia de capital extranjero.

La caída en la producción, la inflación, la disminución del PSG y sobre todo la pérdida de la seguridad social, hizo que los ex eurosocialistas empezaran a dudar de la eficiencia del tránsito hacia una economía de mercado, como puede verse en el cuadro 4.1.

CUADRO 4.1  
EUROPA CENTRAL: RESULTADOS DE LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA EN 1991

PAIS	PSG	INFLACIÓN	DESEMPLEO	PRODUCCIÓN INDUSTRIAL
BULGARIA	-26	250	10.7	-27.0
CHECOSLOVAQUIA	-16	58	6.6	-23.0
HUNGRÍA	-9	35	8.3	-19.0
POLONIA	-9	70	11.5	-12.0
RUMANIA	-13	344	3.1	-19.0
YUGOSLAVIA	-15	164	19.6	-21.0

Fuente: Economic Survey of Europe in 1991-1992. Economic Commission for Europe, United Nations, New York, 1992, p. 45.

Además, el desempleo que crece aceleradamente en este periodo, debido al cierre de cientos de empresas ineficientes o a su privatización, hizo explosiva la situación y más en este tipo de sociedades que durante varias décadas estuvieron acostumbradas al trabajo seguro, así como a una seguridad social amplia y diversificada.

En el año de 1991 las naciones de Europa Central tenían en común tres cosas: a) habían implementado programas de estabilización económica; b) se encontraban en profunda recesión (con caídas del PSG que variaba del 8% en Hungría a 23% en Bulgaria); y c) los primeros resultados de las reformas en todos los países fueron mucho más drámaticos de lo que se esperaba.

Sin embargo, en ese mismo año, el entorno económico de la Europa Central, fue uno de los más sombríos desde 1945. En 1991, en esa región de Europa, la depresión económica se agudizó. Si bien en 1989, la economía de la región había caído en un sólo un 2%, para 1990 la caída fue del 10%, agravándose aún más en 1991 cuando alcanzó un valor del 14%. Ninguna nación de Europa Central se salvo de la debacle económica: en Bulgaria la caída fue del 26%; en Rumania, Yugoslavia y Checoslovaquia entre el 13 y el 16%; mientras que en Hungría y Polonia fue del 8%.

En el caso de la URSS la situación no fue la mejor: en 1991, ante el empuje de los reformistas, este país tuvo que desaparecer con todo y su imperio y su lugar lo ocupó la Comunidad de Estados Independientes (CEI), un nueve ente jurídico que sólo pudo rescatar a 11 de las 15 repúblicas que en el pasado habían formado la Unión Soviética (Lituana, Letonia, Estonia y Georgia no se adhieren a la CEI).<sup>11</sup>

A mediados de 1993, la situación de las naciones de Europa central y de la desaparecida Unión Soviética era realmente alarmante. La pobreza que en el pasado existió en esos países socialistas, de repente aumento ante la crudeza de

---

<sup>11</sup> En 1991, en plena crisis económica el Producto Material Neto (PMN) de la URSS cayó en un 15%, situación que la puso al borde de la inmovilidad económica (en 1990 la caída del PMN fue del 4%). Los más afectados fueron los consumidores soviéticos que vieron disminuir su poder de compra en casi un 15%. Asimismo, la crisis económica fue acompañada por una crisis laboral que dejó sin empleo a un poco más de un millón de soviéticos, otras fuentes señalan que para finales de 1990, el número de desempleados era de casi 2 millones de personas.

los programas de ajuste estructural que implementaron los respectivos gobiernos, para estabilizar la economía y sanear sus finanzas.<sup>12</sup>

#### 4.2.1 Polonia

Eduard Gierek se hizo cargo de la jefatura del Partido de Obreros Polacos Unidos (POPU), en vísperas de la más grave crisis política de la historia de la Polonia de posguerra. La decisión del Gobierno de aumentar los precios de los alimentos y otros artículos en un 15 y 20% el 13 de diciembre de 1970, permitió la llegada de Gierek.<sup>13</sup>

Gierek instaló una estructura de políticas económicas que constituían un nuevo modelo de desarrollo para la economía polaca. Las reformas se dan en un marco de desajuste económico que se acentuó en 1968. Desorganizada por reformas esporádicas y por directrices en conflicto, la industria polaca era incapaz de adaptar su producción a las cambiantes pautas de la demanda industrial y del consumidor. Gran parte de la creciente producción polaca era almacenada. Aunado a esto, las erróneas políticas agrarias y dos años consecutivos de malas cosechas coadyuvaron en la agudización de la crisis económica.

Eduard Gierek con el apoyo de su gabinete implementó tres cambios en Polonia que de manera involuntaria coadyuvaron al debilitamiento de la autoridad del Partido Unificado de los Trabajadores Polacos (PUTP).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> En el caso de la CEI, las reformas económicas ocasionaron que cerca del 50% del total de la población se colocará en los límites de la pobreza, sobre todo en las zonas rurales de las repúblicas del Asia central y el Cáucaso ex soviéticos, sitios donde no existían las condiciones económicas de la parte europea de la CEI.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 173.

<sup>14</sup> Gamarnikov, Michael. "La experiencia de Desarrollo Económico en Polonia", *Problemas Internacionales*, Washington D.C., nov-dic. 1972, vol. XIX, pp. 31-43.

El primero de estos cambios fue una reorganización administrativa del partido, en la que se eliminó el nivel de distrito y se incremento el número de provincias de 22 a 49. El segundo cambio consistió, en un intento de delinear con claridad las esferas de jurisdicción del partido y el Estado. El tercer cambio fue una "maniobra económica" mediante la cual las inversiones serían recortadas, para reducir la deuda externa de Polonia, y las prioridades se modificarían en favor de la producción de bienes de consumo.<sup>15</sup>

Durante los setenta se repitieron los intentos de mejorar la economía, importando tecnología de avanzada; sin embargo, la inercia del sistema sólo condujo a un crecimiento de la deuda que pasó de 1.6 a 24 millones de dólares durante el período 1972-1980. El agotamiento económico del sistema, principal factor de la crisis, toco fondo en 1979, cuando el ingreso cayó por primera vez desde el fin de la segunda guerra mundial. En agosto del siguiente año, surgió Solidaridad como respuesta alternativa a la opción del partido comunista.

Durante casi un año, las autoridades polacas bajo la dirección del Kremlin, atacaron al sindicato Solidaridad, así éste paso a la clandestinidad el 13 de diciembre de 1981 ante la proclamación de la Ley Marcial por parte del gobierno de Wojciech Jaruzelski. Lech Walesa decidió continuar con su lucha.<sup>16</sup>

A principios de los ochenta, a consecuencia de la recesión económica que abatia al mundo socialista, en Polonia el ingreso se encontraba un 25% por debajo del

---

<sup>15</sup> Estos cambios lo único que provocaron fue que los secretarios provinciales quedaran sometidos a las presiones directas del liderazgo central, para que se mantuviera la "maniobra económica". Una división en el partido entre los que apoyaban estos cambios y los que querían verdaderas reformas lo debilitó de manera pronunciada. A la postre, la parálisis política dió lugar a un incremento de la representación militar en los más altos órganos del partido y del gobierno castrense.

<sup>16</sup> Sadowski, Cristine, "Polonia: fase dos y más allá", *Problemas Internacionales*, Washington D.C., julio-agosto de 1990, vol. XXXIX, pp. 91-99. Poco después de la declaración de Ley Marcial en Polonia, el 13 de diciembre de 1981, Walesa dijo que la supresión de su sindicato era tan sólo la "fase dos" en la existencia de Solidaridad (la primera fase abarco desde el período de su surgimiento, en agosto de 1980, hasta la suspensión de sus actividades en diciembre de 1981).

de 1978. Esta crisis económica propició que en 1981, el gobierno polaco iniciara un conjunto de reformas tendientes a reanimar la economía. Estas reformas abarcaron tres periodos.

En una primera etapa, entre 1981 y 1985 el objetivo principal, era la reforma empresarial que permitiría descentralizar las decisiones otorgando una mayor autonomía a los productores directos.

Una segunda fase, ubicada entre 1987 y 1988 buscó a través del *Plan de los Tres Años* el desarrollo empresarial y de los mecanismos del mercado, así como alejar a la burocracia de las decisiones empresariales reorientando el control hacia formas más directas y no autoritarias. En este período se trataron de desarrollar también los gobiernos locales y regionales.

En la tercera y última etapa, 1988 y 1989, el partido en el poder intentó soluciones espectaculares con el objetivo de resistir la crisis política y mantener el control. Se produjo entonces un incremento injustificado de los precios a los productores del campo, con el propósito de atraer al campesinado. Como contraparte en la ciudad, se eliminaron los impuestos a los incrementos excesivos de salarios.

En agosto de 1989, en vísperas de la llegada al poder del sindicato de Solidaridad, la liberación de los precios minoristas de alimentos en medio de la escasez, condujo a una calda del producto y el inicio de una espiral inflacionaria. Esta medida elevó los precios de alimentos en un 180%, incrementando el índice de precios al consumidor en 39.5%. Asimismo, como producto de las nuevas relaciones de Polonia y Occidente, la economía de este país empezó a declinar de manera grave, situación muy similar a la de los años de la gran depresión, como puede verse en la cuadro 4.2.



**CUADRO 4.2**  
**COMPARACIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN POLONIA DURANTE LA**  
**DEPRESIÓN DE LOS AÑOS TREINTA Y OCHENTA**  
Tasas de crecimiento económico

ANO	%	ANO	%
1929	-1.0	1987	2.0
1930	-7.0	1988	4.0
1931	-11.0	1989	4.0
1932	-20.0	1990	-5.0
1933	-18.0	1991	-16.0
1934	-12.0	1992	nd.

Fuente: *Economic Survey of Europe in 1991-1992*, Economic Commission for Europe, United Nations, New York, 1992, p. 42.

A partir de 1981, el gobierno polaco introdujo varios programas económicos, con el fin de combatir la recesión y sus efectos negativos sobre la sociedad. Este programa contenía cerca de 200 previsiones con medidas de corto (1989-1990) y largo plazo (1990-1995).

Sin embargo, la dureza del programa provocó que en 1988 la inflación anual fuera del 120%. El 1 de enero de 1989 entraron dos nuevas leyes para estimular la economía: una de ellas autorizaba la organización de negocios privados y la otra permitía la inversión extranjera, la cual ya estaba presente en Polonia desde 1986 bajo bases muy estrictas. Asimismo, se despenalizó el uso de divisas en territorio polaco, alentando con ello la posible convertibilidad del Zloty. Durante la primera mitad de 1989, la moneda polaca se devaluó ocho ocasiones, lo que causó fuerte impacto en la economía local.

Así, con un déficit presupuestal de casi un trillón de Zlotys, una deuda externa de un poco más de 39 mil millones de dólares y una inflación que empezaba a despuntar, el Sindicato Solidaridad llegó al poder. El 1 de enero de 1990, el grupo de Lech Walesa lanzó un programa de ajuste ortodoxo con políticas de choque,

muy similar al que se estaba aplicando en esos momentos en Yugoslavia y muy diferente a los que se aplicaban en Hungría y Checoslovaquia.<sup>17</sup>

En la terapia de choque aprobada por el Sjem en diciembre de 1989 y el cual se asocia al Primer Ministro polaco Leszek Balcerowicz, se abordaron algunos de los problemas más graves de la economía polaca, entre los que destacan:<sup>18</sup>

1. Un presupuesto equilibrado para 1990, mediante la eliminación de todos los subsidios y la cancelación de numerosos proyectos de inversión;
2. La consecución de la convertibilidad del Zloty a un tipo de cambio uniforme;
3. El logro de verdaderos progresos hacia la privatización, por medio de la venta de acciones a los trabajadores y medidas para terminar con los monopolios socializados sobre la carne, los productos lácteos y la explotación del carbón;
4. Una remodelación a fondo del sistema tributario;
5. La aplicación de límites salariales máximos;
6. Medidas adicionales para reformar el sistema tributario bancario;
7. La creación de una red de seguridad social, para enfrentar la crisis.

Sin embargo, los resultados negativos de la experiencia polaca ayudaron a comprobar que las recetas ortodoxas no producen, en economías centralmente planificadas que transitan al mercado, el mismo efecto que en economías donde el mercado ya alcanzó cierta madurez.<sup>19</sup>

Los efectos perversos de esta terapia de choque, provocaron una fuerte caída del producto, reducción en más de un tercio del salario, incremento del desempleo y aumento de la delincuencia. (Ver Cuadro 4.3)

---

<sup>17</sup> El programa polaco de ajuste, se basaba en los criterios de que la inflación no era excesiva y prolongada de manera inercial. A diferencia de este programa que pudo continuar con el apoyo local y externo, el yugoslavo tuvo que ser abortado en la segunda mitad de 1990, antecediendo este hecho a la cruenta guerra civil que se desató posteriormente en el país balcánico.

<sup>18</sup> Cochrane, J. Nancy, "Reforma de precios agrícolas en Europa Oriental: el caso de Polonia", *Problemas Internacionales*, Washington D.C., enero-febrero de 1990, vol. XXXIX, pp. 64-72.

<sup>19</sup> Las medidas contempladas en la *terapia de choque* produjeron de inmediato la quintuplicación del precio de energéticos, la duplicación de los precios de los alimentos y el encarecimiento de otros productos básicos. El gobierno proyectó un descenso real del 25% en el ingreso real de las personas y una probable disminución del ingreso nacional en 1990.

CAPÍTULO IV LA REFORMA DEL ESTADO EN PAÍSES  
EX-SOCIALISTAS Y LATINOAMERICANOS

**CUADRO 4.3**  
**POLONIA: INDICADORES ECONÓMICOS (1988-1992)**  
(Porcentajes)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992
PRODUCTO NACIONAL BRUTO	4.2	0.2	-11.6	-10.0	0.5-2.0
PRODUCCIÓN INDUSTRIAL	2.0	-0.5	-25.0	-10.0	4.2
PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	1.2	1.5	-2.2	-2.0	-11.9
DESEMPLEO	1.2	2.0	6.1	11.9	14.0
INGRESOS REALES DE LA POBLACIÓN	13.2	6.2	-14.9	-19.0	nd.

Fuente: Economic Survey of Europe in 1991-1992 and 1992-1993. Economic Commission for Europe, United Nations, New York, 1992, varios cuadros.

La experiencia polaca parece demostrar que no hay un sólo camino que lleve a los países ex socialistas a una economía de mercado y a una democracia liberal, sin un alto costo social, económico y político.<sup>20</sup>

#### 4.2.2 Hungría

En 1945, se realizaron elecciones libres que ganó el partido independiente de los Pequeños Propietarios, que agrupaba a la burguesía y campesinado. No obstante, se formó una coalición que fue transformando las condiciones hasta que en 1948 los comunistas tuvieron el poder absoluto bajo el mando de Matyas Rákosi, iniciando una etapa de transformaciones, bajo el esquema estalinista, que generaron un fuerte descontento popular, el cual terminó por estallar en la revolución del 23 de octubre de 1956 dirigida por Imre Nagy. Este movimiento fue aplastado por la intervención soviética que puso a János Kádár al frente del país, quien de inmediato se abocó a restablecer la hegemonía comunista en su país.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Las estadísticas señalan que los niveles de desempleo en Polonia, son el doble del que existe en Estados Unidos, y un tercio de todas las familias viven por debajo de la línea oficial de la pobreza. Casi tres millones de polacos están sin empleo, casi el 14% de la fuerza laboral. Los bajos salarios que en promedio son de poco más de 200 dólares al mes dejan a muchos polacos con gran escasez de productos. Sin embargo, es posible observar la creciente participación del sector privado, que ya contribuye con el 40% del producto.

<sup>21</sup> A finales de la década del 40 se comenzaron a dar en Hungría los primeros pasos hacia el modelo soviético; así, en 1947 fueron nacionalizados los bancos, en 1948 fue nacionalizado el 83% de la industria, ampliándose la medida en 1949 a todas las industrias de más de 10 trabajadores,

En 1950 comenzó el primer plan quinquenal, que contemplaba un 50% de las inversiones para la industria militar. Durante el período, la producción industrial creció un 12.7%; pero los inventarios no vendibles lo hicieron en un 72%. Ya para 1953 era evidente que no sería cumplido el plan quinquenal, generándose una fuerte tensión social motivada en las zonas rurales por la colectivización forzosa y en las urbanas por una caída del 22% en el salario real.<sup>22</sup>

El 15 de enero de 1954, el Consejo de Ministros de Hungría promulgó una resolución tendiente a disminuir la burocracia, la que redujo de 11,497 a 3,200 los indicadores del plan, a nivel de ministerio, y de 5,899 a 655 los manejados a nivel de gobierno. Esta medida provocó el despido de unos 85,000 burócratas que eran poco efectivos en el presupuesto estatal.

Durante el primer semestre de 1957, se elaboró la primera propuesta concreta de reformas que contemplaba a la independencia empresarial, como uno de los principios básicos del Nuevo Mecanismo Económico. Se dieron importantes avances en los permisos a operarios privados y a la pequeña industria, iniciando la venta a privados de empresas de baja productividad. Se planteó abolir los subsidios y ajustar los sistemas de precios tanto interno como externo, suprimiendo la colectivización forzosa e introducir las relaciones de mercado en la agricultura.

Sin embargo, todas estas medidas fueron fuertemente criticadas bajo la acusación de revisionismo económico, por lo que sólo pudieron hacerse modestas correcciones al mecanismo, durante la primera mitad de la década de los setenta.

---

con excepción de impresiones y farmacias que fueron nacionalizadas con independencia de su tamaño.

<sup>22</sup> En 1955 Matyas Rákosi reconocía: "Nos hablamos preparado para la guerra e, inesperadamente, la paz se nos vino encima." *Ibid.* p. 187.

A partir de 1960 comenzaron a brotar tendencias liberales que se constituyeron en un programa de reformas -el primero dentro del mundo socialista- a finales de la década. El nivel de vida comenzó a crecer durante los setenta; pero este crecimiento se estancó para principios de los ochenta, disminuyendo hacia finales de la década, lo que provocó el resurgimiento de las corrientes reformistas.

En enero de 1968, las autoridades húngaras en sus intentos por descentralizar la economía, es decir, abandonar el modelo de planificación centralizada, decidieron implementar el Nuevo Mecanismo Económico (NME). El objetivo del NME era descentralizar la toma de decisiones económicas, a fin de alcanzar un nivel más alto de eficiencia y un empleo más económico de las riquezas disponibles.<sup>23</sup>

Así, parecía que el proyecto básico de reforma parecía bastante bueno, ya que satisfacía la pretensión ideológica de que no entrañaba *ningún regreso al capitalismo*. No sólo permaneció intacto el dominio del Estado sobre los medios de producción, sino que el Estado retuvo la iniciativa en la economía, regulando el mercado planeado por medio de métodos nuevos e indirectos.

En octubre de 1977, después de que el gobierno húngaro aplicó un fuerte control sobre la economía, instrumentó un nuevo programa económico con el nombre de Lineamientos para la Política Económica Externa a Largo Plazo y Desarrollo de la Estructura Productiva. El programa no tuvo los efectos esperados. Sin embargo, aunque las posiciones conservadoras gozaban de poder, la ola reformista pasaba por todo el campo socialista que no logra competir con la producción de los países industrializados.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Mediante el incremento de la productividad -es decir, la proporción entre el rendimiento y la inversión- el Partido esperaba modernizar la industria y mejorar el desempeño de las exportaciones húngaras en los mercados mundiales. Sin embargo, el nuevo mecanismo dejó intactos los principios fundamentales del viejo sistema: el Estado seguirla tomando todas las principales decisiones macroeconómicas relacionadas con el desarrollo económico, la inversión y el consumo totales, los niveles de vida y la orientación del comercio exterior.

<sup>24</sup> En la reunión del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), celebrada en Bucarest en el año de 1958, se reconoció la necesidad del comercio con occidente y para mediados de los setenta ya

Ya para principios de los ochenta, comenzó a ser abierta la crítica a los conservadores y a la política antirreformista, reconociendo que el progresivo estancamiento de la economía (pasó de un crecimiento en el PMN del 6.2% en 71-75 a 2.9% en 76-80) exigía un cambio profundo en la economía húngara.

Durante las últimas dos décadas, Hungría había sido prácticamente eliminada de la economía mundial; en 1970 Hungría contribuía con sólo un 0.74% del total de las exportaciones mundiales y en 1986 con un 0.46%. El sistema había llegado a un grado tal de deterioro que era imposible hablar de reformas. La conferencia del partido de mayo de 1988 anunció un giro hacia una estructura de propiedad mixta, preludio de una fuerte campaña de privatización. Había terminado el proceso de reformas, se iniciaba el desmantelamiento frontal del sistema para dar paso a la economía capitalista de mercado.<sup>25</sup>

El nuevo horizonte abierto al sistema, a partir de la *perestroika*, permitió la organización de partidos de oposición durante 1988, que ya publicaban sus programas a principios de 1989, forzando al Partido de Estado a conversaciones para una transición pacífica. El 18 de septiembre se firmaron los acuerdos que estipulaban las bases del nuevo Estado, proclamándose el 23 de octubre de 1989 la nueva República de Hungría.

Después de un período de elecciones iniciado el 25 de marzo de 1990, se constituyó el nuevo gobierno el 23 de mayo, con más de un 60% del parlamento ocupado por miembros de una coalición de centro-derecha constituida por el Foro

---

había planes de reforma en Yugoslavia y se divulgaban estas ideas en la URSS y Checoslovaquia. En el orden político hubo varios elementos que proporcionaban el clima de reformas. La cumbre Kennedy-Khrushchev celebrada en Viena el 3 de abril de 1961 marcaba la primera heridura en el bloque de la guerra fría. El 22 de marzo de 1963 se decretaba una amnistía general en Hungría para todos los implicados en los sucesos de 1956, medida que fue sucedida por una purga en la policía secreta, supresión de los antecedentes familiares para la entrada en la universidad y la apertura de fronteras, incluso la oeste.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 194.

Democrático Húngaro, el Partido Independiente de los Pequeños Propietarios y el Partido Popular Demócrata Cristiano.

En 1991 continuó el proceso de construcción del nuevo estado, con base en un programa de ajuste estructural, diseñado por economistas húngaros bajo la supervisión del FMI y el Banco Mundial. El programa constaba de cinco partes: 1) la reforma del agro; 2) la reforma financiera; 3) la privatización a gran escala en la esfera económica; 4) la liberalización de precios y 5) el saneamiento de las empresas rentables.

En la reforma del campo, iniciado con el gobierno electo en 1990, se incluye como objetivos un cambio en las relaciones de propiedad de la tierra y el mejoramiento del mecanismo de mercado para los productores agrícolas. Cerca de un 70% de la superficie del país es cultivable, estando ocupada en un 85% por cooperativas y en 12% por granjas estatales. Aunque la Ley de Compensaciones contempla como elemento de referencia el status de propiedad que existía en 1949, serán consideradas las variantes de privatización que propicien una mayor eficiencia, dado que ahí radica la importancia del proceso.

El 21 de octubre de 1991 el parlamento húngaro aprobó la nueva Ley del Banco Nacional, que sustituye a la emitida en 1967, donde no se encontraban bien definidas las funciones y no se contemplaban requerimientos propios de una economía de mercado. De acuerdo a la nueva ley, el Banco Nacional de Hungría (BNH) sería el encargado de la emisión de moneda, apoyando las estrategias gubernamentales a través de las políticas monetarias y financieras; la tasa de cambio respecto a divisas extranjeras; así como los intereses para el redescuento de obligaciones.

Por lo que respecta a la privatización a gran escala, dado que el Foro Democrático desea permanecer en el poder, no ha existido un programa concreto y definido

para privatizar, en un intento de jugar un equilibrio entre un 35% que quisiera preservar los elementos positivos de la economía centralizada. Sin embargo, son varios los documentos en los que se reflejan las líneas de intención gubernamental, las cuales pretenden concluir el año de 1993 con menos del 50% de los activos de propiedad estatal, quedando el resto entre propiedad privada y corporativa.<sup>26</sup>

Por lo que se refiere a la liberalización de precios, a pesar de la dependencia establecida respecto a los precios mundiales, que ocasionó diversas devaluaciones del forinto para contrarrestar el impacto desfavorable de la inflación capitalista, los precios tuvieron un crecimiento moderado del 6.86% anual durante el período 1981-87, ritmo que se cuadruplicó de 1988 a 1992 después de la liberalización. No obstante, el proceso iniciado en 1988 contribuyó significativamente a amortiguar los efectos inflacionarios que han tenido en los últimos años los países de Europa Oriental.

Las reformas contenidas en el programa de ajuste, provocaron en la sociedad húngara un deterioro en su nivel de vida. En consecuencia en 1992, Hungría presentó una inflación del 40% y un crecimiento del desempleo que para principios del segundo trimestre de ese año ya era del 10% de la población activa, como puede verse en la cuadro 4.4.

---

<sup>26</sup> En el documento *Propiedad y Privatización (1990)* se enuncian tres métodos: privatización activa iniciada por el estado y controlada por la Agencia Estatal de Propiedad (AEP), iniciada y elaborada por las empresas y la solicitada por terceros agentes. De acuerdo con un informe de la AEP, ésta recibió durante el período 1990-92 un ingreso de 55.27 billones de forintos, de los cuales el 71% fue en moneda fuerte. El 77% de estos ingresos fueron empleados en el servicio de la deuda, 12% transfiriendo al presupuesto estatal y el resto destinado a gastos corrientes.



**CUADRO 4.4**  
**HUNGRÍA: INDICADORES ECONÓMICOS (1988-1992)**  
Porcentajes

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992
PRODUCTO NACIONAL BRUTO	-0.1	0.4	-3.3	-11.0	-2.0
INFLACIÓN	-	1.7	28.9	35.0	40.5
PRODUCCIÓN INDUSTRIAL	-	-2.6	-4.5	-19.0	9.8
PRODUCCIÓN AGRÍCOLA	4.3	-1.3	-3.8	-5.0	-22.7
DESEMPLEO	-	-	1.7	8.3	12.3
INGRESOS REALES DE LA POBLACIÓN	-1.0	2.5	-1.6	-4.0	-

Fuente: Economic Survey of Europe in 1991-1992 and 1992-1993. Economic Commission for Europe, United Nations, New York, 1992, varios cuadros.

Un estudio mostró en 1990, que el 80% de las familias entrevistadas han visto descender su nivel económico en los últimos dos años. El reporte indica que, desde 1978, los salarios reales de los ciudadanos húngaros han caído peligrosamente ocasionando un estancamiento en los ingresos reales, situación que se agravó después de los cambios políticos radicales que sufrió este país en 1989.<sup>27</sup>

Las tasas de inflación promedio anual de Hungría, jamás alcanzaron los valores que otras naciones europeas ex socialistas. En 1992, la inflación anual en ese país fue del 40% que contrasta con la de la Federación Rusa que para ese mismo año fue de 2,500%. Por su parte, el desempleo fue otro de los fenómenos sociales que se presentó en este país de Europa Central, después de que se aplicó el programa de ajuste estructural. No obstante que en años anteriores Hungría tuvo tasas de desempleo del 0%, en 1992 alcanzó una tasa de 12% que es enorme para un país industrializado.

En suma, Hungría que fue el primer país del campo socialista en iniciar un proceso de reformas, también fue el primero en ensayar un desmantelamiento del sistema socialista; habiendo suscrito para su retorno a la Europa Occidental el

<sup>27</sup> Según indican fuentes oficiales el deterioro económico en Hungría no es un fenómeno nuevo: en 1962 cerca de 3 millones de húngaros vivían con ingresos que no alcanzaban el nivel mínimo de subsistencia. Si bien en 1972 y en 1987 esta cifra se redujo a 1 millón de personas, para 1991 de nuevo la cantidad aumentó hasta 1.5 millones, tendiendo que en el otoño de ese mismo año la cifra fue de casi 2 millones de personas.

tratado de asociación con la Comunidad Económica Europea firmado a principios de 1992.<sup>28</sup>

#### 4.2.3 La ex Unión Soviética

Con el propósito de lograr la sobrevivencia del socialismo real, en la URSS y también en sus zonas de influencia, la mayoría de los líderes soviéticos, con excepción de Konstantin Chernenko, sucesor de Yuri Andropov, introdujeron cambios en las estructuras económicas -no en las políticas- de la potencia socialista.<sup>29</sup>

Vladimir Ilich Lenin, primer líder de la Rusia soviética, durante los años que estuvo al frente del gobierno comunista, modificó su proyecto económico en tres ocasiones. Primero instituyó el capitalismo de Estado; después estableció el comunismo de guerra y finalmente implementó la *Nueva Política Económica* (NEP).

Su sucesor, José Stalin destruyó la NEP e inició un programa de colectivización del campo y de industrialización acelerada (con prioridad en la industria pesada y militar). A su vez, el siguiente líder soviético, Nikita Kruschev promovió el crecimiento económico de la URSS mediante una nueva organización industrial basada en la descentralización ministerial (creo Consejos Regionales) y en la división de tareas en el PCUS.

---

<sup>28</sup> El nuevo clima en Hungría, ha fomentado el crecimiento de la inversión extranjera que pasó de 250 millones de dólares durante el período 1972-88, a 300 millones en 1989, 900 millones en 1990 y 1400 millones en 1991, con una alta concentración dado que el 80% corresponde a 7 transnacionales (General Electric, General Motors, Philips, Ford, Suzuki, Nestle y Unilever). De acuerdo a las cifras de la AEP, en 1991 entraron 700 millones de dólares conectados con el proceso de privatización. Sin embargo, resulta peligroso en una economía pequeña como la húngara, con una estructura estatal monopolística, el traspaso de propiedades a transnacionales que convertirán los monopolios gubernamentales en privados.

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 202.

Leonid Breshned, el último de los comunistas a ultranza y seguidor de las ideas estalinistas, por medio de la labor de su Presidente del Consejo de Ministros, Alexin Kosigin, introdujo en 1965 y 1979 dos programas que promovieron la descentralización administrativa, la simplificación de la planificación centralizada y mayores niveles de productividad y eficiencia. Finalmente, Yuri Andropov, durante su breve gestión introdujo en la URSS un proceso de reformas político-económicas que quedaron inconclusas ante lo prematuro de su muerte.<sup>30</sup>

Sin embargo, a su muerte en febrero de 1985 ascendió al poder Mijail Gorbachov, un joven reformista que era considerado un renovador. Cuando llegó al poder, Gorbachov decidió continuar con las reformas que meses antes había implementado en la URSS su protector Yuri Andropov. Consciente del desafío que representaba para él y su grupo de trabajo el tener que modificar las estructuras políticas y económicas que imperaban en ese tiempo en la nación socialista.<sup>31</sup>

En la economía socialista soviética, la crisis se venía manifestando desde finales de los setenta; después de haber observado durante décadas de los cincuenta y sesenta altas tasas de crecimiento; en los setenta, la productividad laboral y el comercio exterior de la URSS empezaron a caer de manera acelerada.

El deterioro de la economía soviética, en la década de los setenta, se puede explicar con la declinación absoluta de la producción agrícola, la cual se reflejó en las pérdidas en las cosechas de 1972 y 1975 y con las políticas inadecuadas de

<sup>30</sup> R. García, Miguel. *De la Unión soviética a la Comunidad de Estados Independientes: la transición hacia la economía de mercado*. El Colegio de México, 1993, mimeo.

<sup>31</sup> Entre los problemas que encontró Gorbachov se encontraban: un estancamiento de la productividad; costos en aumento y disminución del crecimiento del abasto de energía; desequilibrio entre la capacidad para obtener materias primas; un stock de capital terriblemente obsoleto y que hacía un uso irracional de energía; una agricultura de grandes costos que constituía una sangría para sus divisas; un sector de consumo totalmente desequilibrado y finalmente un problema que no se podía solucionar solamente con la aplicación de una reforma técnica o administrativa; se trataba de la desmoralización del trabajador soviético, la cual se reflejaba en los altos índices de alcoholismo y suicidio.

inversión que dieron por resultado una notable disminución en la productividad laboral.(Ver cuadro 4.5).

CUADRO 4.5  
PORCENTAJE DE INCREMENTO ANUAL DE ALGUNOS PARÁMETROS ECONÓMICOS EN LA URSS

CONCEPTO	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981	1982	1983
PNB	5.3	3.7	2.6	2.1	2.6	3.0
INDUSTRIA	6.4	5.9	3.2	2.4	2.3	3.5
AGRICULTURA	3.9	-0.4	1.1	0.5	6.1	3.7

Fuente: Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos. Washington. *Handbook of Economic Statistics*, 1984, pp 64-65.

En la primera mitad de los ochenta, precisamente a la llegada de Gorbachov la situación económica de la URSS, lejos de mejorar empeoró, adoptando rasgos críticos a fines de esa década. Esto es resultado de la puesta en marcha del programa de reformas económicas, que entre otras cosas buscaban acelerar el proceso de descentralización del sistema productivo soviético y el consecuente abandono del modelo de desarrollo económico basado en la planificación centralizada.

Una de los elementos más críticos es el constante crecimiento del déficit presupuestal del gobierno soviético, ya que ascendió en 1986 a un 6% del Producto Nacional Bruto, a 10% en 1989 y a un valor del 20% para 1991. El mismo gobierno central, a través de un informe económico que entregó a finales de 1991 a los representantes del grupo de los 7 que se reunieron en la ciudad de Bangkok, reconoció que el déficit presupuestal de la URSS en 1961 podría ascender a la suma de 120 mil millones de rublos, mientras que el déficit conjunto, esto es, añadiendo al déficit del gobierno central el de las repúblicas soviéticas podría llegar a ser de 320 mil millones de rublos. (Ver Cuadro 4.6)

CUADRO 4.6  
DÉFICIT PRESUPUESTAL DEL ESTADO SOVIÉTICO

AÑO	MILES DE MILLONES DE RUBLOS NOMINALES	PORCENTAJE DEL PNB
1980	17.9	2.9
1981	15.1	2.3
1982	21.3	3.1
1983	15.9	2.2
1984	14.9	2.0
1985	18.0	2.3
1986	47.9	6.0
1987	57.1	6.9
1988	90.1	10.3
1989	91.8	9.9
1990	100.2	10.5
1991	120.0	nd

En: Anders Aslund, "Gorbachov, Perestrojka, and Economic Crisis". *Problems of Communism*. Washington D.C, Jan-Apr, 1991, p. 24.

El segundo, se refiere al aumento incontrolado de los salarios que se dio en la URSS a raíz de la Ley de Empresas Estatales de enero de 1988 y también al indebido control de los precios por parte del Estado. De esta manera, la elevación de salarios y control de precios causó un aumento brusco en el índice inflacionario, el que en 1991 llegó a un valor de 96%, y en 1992, solamente para la República Rusa a casi 2000% anual.

El tercer fenómeno tiene que ver con el incremento del 25.5% en 1990, de los beneficios sociales por parte del gobierno soviético. El aumento en los gastos sociales por parte del gobierno soviético, lejos de ayudar en el restablecimiento de la economía local, colaboró en su deterioro.

De esta manera, para facilitar la transición de la economía soviética, desde el centralismo económico al socialismo de mercado (sin llegar por completo al capitalismo), Gorbachov promovió el diseño del *Programa de Ajuste Estructural* que permitió la construcción de las nuevas estructuras económicas de la URSS.

En enero de 1992, después del fracaso de una diversidad de programas de ajuste estructural, en la Federación Rusa y algunas otras repúblicas de la CEI, entraron en vigor programas económicos similares a la terapia de schok que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial habían aplicado en Polonia. Un resumen abreviado de estos programas se enlista en el cuadro no. 4.7.

CUADRO NO. 4.7  
PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN LA URSS

NO	NOMBRE	REDACTOR	CONTENIDO
1	Programa de Saneamiento de la Economía (Reformas Radicales Económicas)	Leonid Abalkin	Permitir a la economía soviética transitar en un período de seis años el modelo de planificación centralizada al de libre mercado. Abogaba por la existencia dentro del socialismo de algunas formas de propiedad (menos la privada), desmonopolizar las actividades comerciales con el exterior y hacer convertible el rublo.
2	Eficiencia, Consolidación, Reforma: el camino hacia la economía fuerte	Nikolai Rishkov	Era una combinación del programa de Abalkin, con otro que había preparado el Gosplan. De tendencias conservadoras, proponía los primeros años de la reforma la economía siguiera bajo un control estatal; que se prohibiera la privatización de los bienes del Estado y que los precios al menudeo aumentaran sólo hasta enero de 1992.
3	nd	Gosplan	nd
4	Programa de los 400 días	Grigory Yablinsky, Mijail Zadornov y Alexei Mijailov	Programa de terapia de choque igual al de Polonia. En la URSS ya no había tiempo para las reformas graduales.
5	Programa de 500 días	Mijail Bochorov y Grigory Yablinski	Rechazo de este programa.
6	Transición al mercado: concepción y programa	Stanislav Shatalin	Estaba constituido por 21 bosquejos de actos legales que deberían ponerse en vigor para apoyar la aplicación de la reforma económica.
7	El Programa de gobierno para la formación de estructuras y mecanismos de una economía de mercado regulado-bosquejo	Nikolai Rishkov, Leonid Abalkin, Valentin Pavlov	Aganbeguian reconoció que el programa reunió elementos tanto de su programa de otoño de 1989, como de los de Rishkov de 1989 y mayo de 1990.

*(Continuación del cuadro No. 4.7)*

8	Programa para la estabilización de la economía y tránsito hacia una economía de mercado	Abel Aganbeguian	En el programa abundaban más los elementos del programa de Shatalin que los de Rishkov.
9	nd	nd	nd
10	nd	nd	Síntesis del Programa de Aganbeguian y de Shatalin
11	nd	nd	Una síntesis de los programas de Rishkov-Abalkin, Shatalin y Aganbeguian.
12	Líneas directivas para estabilizar la economía e introducir relaciones de mercado	Gorbachov	Gorbachov trató de combinar elementos de tres programas: el de Shatalin, el de Abalkin-Rishkov y el de Aganbeguian.
13	Camino especial de Rusia	nd	Previa en un plazo de dos años la economía rusa abandonaría el esquema de planificación centralizada y adoptaría un modelo de economía de mercado.
14	Programa Anticrisis	Consejo de Ministros	El documento contenía una 130 resoluciones, para implantar un régimen especial en algunas ramas de la economía con el propósito de acabar con las huelgas y mítines.
15	Gran Acuerdo o Gran Negocio	Grigori Yablinsky en EUA	El Programa pretendía dotar a la URSS de un esquema de libre mercado en un lapso de seis años y medio dividido en dos etapas: 1991-1993 y 1994-1997.
16	Reunión con el grupo de los 7	Gorbachov	Una síntesis de los programas de Valentin Pavlov y de Grigory Yablinsky
17		Grigory Yablinsky	La propiedad privada debe ser la base de la economía en la nueva CEI. El plan establece un sólo Banco y la creación de aduanas comunes.
18		Stanislav Shatalin	Las repúblicas deberían armonizar sus regulaciones económicas y no necesariamente tendrían que contar con una política fiscal y monetaria única.
19		Ministro de Economía de la Federación Rusa	Proponía que Rusia fuera el eje de la reforma económica de la CEI y que se fortaleciera la Unión mediante la firma del acuerdo interrepúblicano y un Nuevo Tratado de la Unión.
20		Egor Gaydar, Jeffrey Sachs, Anders Aslund y Vladchislav Gornulka	El Programa de ajuste estructural tenía la consigna de acabar con la planificación centralizada e introducir en Rusia y después en el resto de las repúblicas de la CEI la economía de mercado. Los puntos principales de este programa eran: el saneamiento de las finanzas para disminuir el déficit presupuestal; la liberalización de los precios en 1992, la privatización acelerada de los bienes del Estado.

Elaboración propia con base en: Miguel García Reyes, Op. cit.

Los resultados económicos de 1992 mostraron los efectos recesivos de dicho programa: el PIB ruso disminuyó 25% con respecto de 1991; el déficit presupuestario ascendió a un poco más de 300 mil millones de dólares, como resultado de los altos subsidios que volvió a dar el gobierno al sector industrial; una caída de 40% de la producción industrial, incluyendo la del petróleo; una tasa de desempleo del 5%; una inflación de más del 20% mensual; y lo más doloroso, un aumento en el nivel de pobreza del pueblo ruso de 170 millones de habitantes; 50 millones viven bajo el nivel de la pobreza y 13 millones se encuentran en la pobreza extrema.

Después de haber reconocido que su programa económico había tenido un impacto negativo en la población rusa, el 28 de marzo de 1993 Boris Yeltsin pidió el perdón de sus compatriotas y les prometió corregir sus errores, implementando un nuevo programa económico que los ayudaría a transitar, de una manera más justa y ordenada hacia una economía de mercado.<sup>32</sup>

Finalmente, el 5 de octubre de 1993, después de casi tres años de gobierno conjunto, de manera sangrienta acabó con la cohabitación entre el ejecutivo ruso representado por Boris Yeltsin y el legislativo, encabezado por Ruslam Jasbulatov este último con el apoyo del vicepresidente Alexander Rutskoi. Con el triunfo de Yeltsin sobre sus oponentes, Rusia quedó en posibilidades de acelerar su tránsito a una economía de mercado, no sin antes dejar de atender de manera urgente las demandas sociales que van en aumento de la sociedad rusa.

<sup>32</sup> Las principales medidas son: duplicar el salario mínimo mensual; aumentar los incentivos impositivos para la producción de artículos de consumo; incrementar los fondos destinados a la salud de los trabajadores del gobierno; intensificar el apoyo social para los sectores más pobres de la sociedad; dar a gobiernos regionales el derecho a congelar precios de artículos y servicios básicos; exhortar a agencias gubernamentales a que consideren las consecuencias sociales de las reformas económicas emprendidas; pedir al gabinete que mantenga consultas con sindicatos sobre precios y salarios; atender el creciente número de desempleados; atacar la inflación y detener la caída del rublo.



#### 4.2.4 La caída del muro de Berlín y la reunificación alemana

La unidad alemana es el fruto de una revolución pacífica en la política mundial ocurrida en Europa; el derrumbe de la hegemonía comunista y las revoluciones por la libertad en Europa del Este y Centro-Este; la desintegración del imperio soviético; el fin del Pacto de Varsovia y de la OTAN bajo el aspecto con el que los conocíamos; las políticas innovadoras de Gorbachov; y la decisión con que el actual gobierno alemán ha actuado; todos estos factores alteraron profundamente tanto la posición ocupada por Alemania en la escena mundial y su margen de maniobra con respecto a su propia política exterior.<sup>33</sup>

Lo que en la Primera Guerra Mundial fue conseguido con éxito, es decir la existencia de Alemania como nación-Estado, se perdió en la Segunda Guerra Mundial debido al designio de Hitler y su Partido Nacional Socialista de dominar Europa. El 5 de julio de 1945, cuando las cuatro potencias victoriosas asumieron la autoridad suprema, la nación-Estado alemana dejó de existir en un sentido político real.

La reunificación alemana se encuentra ligada a la caída de los estados socialistas y de sus constituciones en Europa central y oriental. Mientras que los demás antiguos Estados socialistas tuvieron que emprender con sus propias reformas la transformación de la sociedad, la economía, la burocracia, la constitución y el sistema jurídico; en el proceso de la reunificación la antigua República Democrática Alemana (RDA) se incorporó al sistema político, social y jurídico de la República Federal Alemana (RFA).<sup>34</sup> Después del derrumbe del socialismo real

<sup>33</sup> Junker, Dettlef. "La unificación alemana. El fin de la doble contención en Europa". En Barba Solano, Carlos, Barros Horcasitas José Luis y Hurtado, Javier. *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México, UA-FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 345.

<sup>34</sup> Württenberger, Thomas. *Las reformas del Estado en Alemania desde 1989*. 1996, Mimeo, p. 5.

en la República Democrática Alemana (RDA) y luego de la decisión política de una Alemania unida, surgen dos problemas fundamentales<sup>35</sup>:

1. Profundos cambios ocurren en la estructura de la economía debido a la transición de una economía centralmente administrativa de propiedad estatal a una economía capitalista de mercado;
2. Bajo condiciones históricas únicas fue necesario poner en práctica un proceso radicalmente diferente al que se lleva a cabo actualmente en el resto de Europa oriental.

Ello representa un hito en ese proceso, lo constituye la unión monetaria y económica instaurada en julio de 1990. Aún antes del establecimiento de la unidad estatal, ocurrida el 3 de octubre de ese año, la ex RDA, con la introducción del marco federal rescindió su soberanía monetaria y, por ende, su soberanía económica. Aunque la RDA pertenecía al grupo de estados industrializados, la mayor parte de sus empresas no eran competitivas internacionalmente.<sup>36</sup>

El primero de julio, la economía estealemana quedó expuesta, de un día para otro, a las condiciones y términos de una economía capitalista de mercado, sin transición ni medidas protectoras. Esa operación de choque fue determinada políticamente por el gobierno de la RFA, avalada por el canciller demócrata cristiano Kohl y apoyada por el gobierno de la RDA.

Desde la unión monetaria la producción industrial ha caído a fin de 1990 en por lo menos el 50 por ciento, en comparación con el mismo período de 1989.<sup>37</sup> Las ventas al menudeo habían bajado en promedio un 40 por ciento.

<sup>35</sup> Steinitz, Klaus. "Fuerzas de mercado y reglamentación estatal en la transición de una economía dirigida a una economía de mercado en la ex RDA". Barba Salano, Carlos, Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier; Transiciones a la democracia en Europa y América Latina. México, UAFLACSO, Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 309.

<sup>36</sup> Ello se demuestra con dos cifras: a finales de los ochenta la productividad laboral en la RDA era, en promedio, menos de la mitad que en la RFA. En transacciones extranjeras con países era necesario exportar productos nacionales por valor de 4.4 marcos de la RDA para asegurar ganancias de un sólo marco de la RFA. El nivel salarial y de ingreso era de menos de la mitad que en la RFA.

<sup>37</sup> Steinitz, Klaus. Op. cit. p. 310.

En contraparte, en la RFA hubo un incremento del 4.6 por ciento en el producto nacional bruto, y de 9 por ciento en las ventas al menudeo, con tasas de crecimiento de las utilidades superiores al 10 por ciento, se debió en más de una tercera parte al acceso de los mercados estealemanes o a las compras hechas por los ciudadanos del este.

Sin, embargo el auge logrado muestra la caída de la producción y el aumento del desempleo como se presenta en el siguiente cuadro no. 4.8.

CUADRO NO. 4.8  
DESEMPLEO EN LA EX RDA EN 1990

MES	DESEMPLEADOS	TASA DE DESEMPLEO %
Enero	7,000	0.1
Junio	142,000	1.7
Julio	272,000	3.1
Septiembre	642,200	7.3

Fuente: Carlos Barba Solano et al. Op. cit. p. 313.

La consecuencia es que el ingreso familiar disminuye a la vez que crece la inseguridad social. En 1991 se esperaba que aumentará el desempleo hasta 2.5 ó 3 millones, es decir, una tasa de desempleo de 25 o hasta 30 por ciento.

El dilema de la unificación alemana, debe tomar en cuenta los efectos progresivos, motivadores e innovadores del mercado, pero al mismo tiempo, que los elementos destructivos inherentes a las fuerzas del mercado no actúan automáticamente en armonía con los requerimientos sociales y ecológicos de la sociedad. Por el contrario, históricamente se ha mostrado que las fuerzas del mercado, si no se ejerce una cierta medida de control social, tienden a conducir a procesos sociales y ecológicos desastrosos.

Esta necesidad de control, se intensifica debido a las condiciones y características específicas de la transición desde una administración centralista del mercado a

una economía de mercado. Si se deja que un proceso tan complicado, complejo y sujeto a conflictos sea regulado exclusivamente por las fuerzas del mercado, ello conducirá inevitablemente a un colapso de la esfera económica en su totalidad y, por lo tanto, tendrá consecuencias sociales devastadoras.<sup>38</sup>

Por otra parte, hay quienes tienen temor a una Alemania unida, debido a que surja una superpotencia en Europa. Esto parece más bien una falacia. La dominación económica alemana en Europa no es muy probable. Una Alemania unida sólo representa el 30 por ciento del PNB de la Comunidad Europea actual. Dentro del marco de una economía mundial libre, los mercados del Este se hallan abiertos a todas las naciones, no sólo a los alemanes. Más aún el costo de reconstruir la economía arruinada y la infraestructura de la ex RDA y sus desvinculados sistemas de seguridad social no deben ser olvidados. También hay que tomar en cuenta el precio económico que Alemania debe pagar a la Unión Soviética a cambio de la unificación y la ola de refugiados que llegan a Alemania desde el empobrecido Este.<sup>39</sup>

La reforma del Estado en Alemania, es sin lugar a dudas constitucional. El artículo 5 del Tratado de Unión del año 1990 entre la RDA y la RFA, dispuso que los cuerpos legislativos de la Alemania unida habrían de ocuparse de las cuestiones de modificación y complementación de la Ley Fundamental planteadas por la unidad alemana. Con fundamento en ese mandato se creó la Comisión conjunta

---

<sup>38</sup> El grave deterioro de la situación económica y social, luego de la abrupta introducción del marco oestealemán, puede atribuirse primordialmente, al hecho de que los círculos políticos dominantes no tomaron en cuenta o ignoraron las dificultades inherentes a los procesos de transición hacia una economía de mercado. En lugar de poner en práctica una adaptación estructural razonada, socialmente compatible y apoyada por el Estado, tan necesaria a las empresas, sólo se invocó la intervención de las fuerzas autorreguladoras del mercado. Prácticamente no se contemplaron medidas para regular o controlar el mercado.

<sup>39</sup> Junker, Detlef. *Op. cit.* p. 354. Antes de que la unificación rinda dividendos, enormes sumas deberán ser invertidas. A los empresarios alemanes no les cabe duda de que la prosperidad alemana deberá ser ganada esencialmente en Occidente y en sus mercados tradicionales. La idea de que los alemanes amenazan la paz y la seguridad europeas carece por completo de fundamento. La unificación alemana se logró pacíficamente y con el consentimiento de todos los vecinos.

de Constitución del Parlamento y el Consejo Federales, que presentó el 28 de octubre de 1993 un informe de recomendaciones para los cambios a la Ley Fundamental.<sup>40</sup>

A pesar del proceso de reunificación, no se produjo en Alemania una gran reforma del Estado y la Constitución. Esto queda de manifiesto en que después de la reunificación no sonó la hora del Constituyente, sino que la Ley Fundamental de 1949 se mantuvo como Constitución ya probada. Puesto que no estaba a debate un modelo alternativo, se realizaron modificaciones constitucionales puntuales, en lugar de una reforma profunda del Estado y la Constitución alemana.

#### **4.3 Reformas del Estado en países socialistas de mercado**

El derrumbe del bloque socialista, la desintegración de la Unión Soviética y la caída del muro de Berlín, junto con la unificación alemana han tenido influencia en todos los países del orbe. Los países socialistas no fueron la excepción.

Países como China, Cuba, Vietnam, Corea del Norte y Angola, a diferencia de sus ex aliados en el desaparecido bloque socialista, mantienen regímenes políticos donde aún dominan los partidos comunistas, en el que se combinan el férreo control político con estructuras económicas basadas en el libre mercado. Es este remanente del socialismo soviético, al que los gobiernos de estos países han dado el nombre de *socialismo de mercado*.

Una vez que las naciones del bloque soviético decidieron abandonar el modelo de socialismo real, acudieron a los países capitalistas industrializados, en busca de los recursos financieros y tecnológicos que les permitan a mediano plazo capitalizar sus endeble economías.

---

<sup>40</sup> Württemberg, Thomas. Op. cit. p. 25-26.

Sin embargo, la ayuda que les proporcionó Occidente no fue de ninguna manera incondicional. Considerando que después de varias décadas de planificación centralizada, estos países carecían de experiencia en asuntos del libre mercado y que guardaban además vicios tradicionales del modelo soviético, como eran los altos subsidios, el déficit presupuestal que raramente se contabilizaba, la corrupción y sobre todo ineficiencia en la dirección administrativa. Los países capitalistas, a través del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, condicionaron su ayuda a esos países si se comprometían a llevar a cabo su transformación económica bajo la supervisión de dichas organizaciones internacionales y sus políticas neoliberales.

A continuación se analizan cuatro casos de socialismo de mercado (China, Angola, Vietnam y Cuba) con el propósito de conocer sus políticas y resultados específicos.

#### **4.3.1 China**

A finales de la década de los setenta, tras la sangrienta revolución cultural de mediados de los años setenta, que trató de desterrar los supuestos hábitos burgueses que había adquirido la sociedad china, y también del proceso de desmaoización que inició la cúpula gobernante china, aprovechando los trabajos del III pleno del Congreso número XI del Partido Comunista Chino (PCCH), comenzó uno de los procesos de transición económica más espectacular del siglo XX.<sup>41</sup>

En 1975, en su informe de gobierno ante la V Asamblea Popular Nacional (APN), el sucesor designado por Mao, Hua Guofeng anunció que China entraba a un

---

<sup>41</sup> García Reyes, Miguel Ángel et al. *Op cit.* p. 50. La desmaoización en china fue el equivalente a la desestalinización que ocurrió en la URSS durante el XX Congreso del Partido Comunista de la URSS.

nuevo período de desarrollo que estaría dedicado a las cuatro modernizaciones: la agricultura, la industria, la defensa nacional y la ciencia y tecnología.

Se postuló también un programa decenal (1976-1985), la ejecución del Quinto Plan Quinquenal (1976-1980) y planes económicos anuales. Las metas establecidas eran que la producción agrícola creciera entre el 4 y 5% promedio anual, la producción industrial lo hiciera 10% y la población bajara su tasa de crecimiento a menos del 1% al año.

En 1980 se iniciaron los cambios hacia la modernización china.<sup>42</sup> En abril de ese año, el vicepresidente de la Comisión estatal de Planificación, presentó ante el Comité Permanente de la APN una modificación sustancial a los planes económicos de 1980 y 1981 (3.8% de crecimiento agrícola y 6% industrial para 1980), señalando tasas de crecimiento más reducidas y cancelando 300 proyectos industriales de diferente magnitud.

Ante los magros resultados obtenidos, los líderes chinos abandonaron formalmente el plan decenal (1976-1985) y señalaron que en virtud de transcurrir un período de ajuste se elaboraría otro nuevo plan para 1981-1990 que recogería los elementos del Sexto Plan Quinquenal 1985-1985. En lo político, en la VI sesión plenaria del XI Comité Central del PCCH en junio de 1981, se aprobó una resolución que confirmó la sustitución de Hua Guofeng por Hu Yaobang en la dirección del partido.

A partir de 1981, se propusieron la semiprivatización de la agricultura, el ingreso de capital extranjero y la creación de zonas económicas especiales (ZEE). Estas

---

<sup>42</sup> En la V sesión plenaria del XI Comité Central del PCCH de febrero, se confirmó el predominio de las corrientes moderadas. Salieron del poderoso Buró Político, los últimos resabios del maoísmo y fueron sustituidos por cuadros cercanos a Deng Xiaoping y defensores de la línea pragmática - desarrollista.

reformas nuevas, fueron promovidas desde el centro por Den Xiaoping, sucesor de la estirpe maoísta.

Estas reformas tenían como idea básica eliminar los principios estalinista sobre propiedad estatal y el férreo control planificador del centralismo burocrático, por una política de apertura al exterior, que daría más eficacia a la economía del gigante socialista.<sup>43</sup>

Los resultados de este proceso permitieron que el producto nacional bruto creciera en promedio 9% anual; esperándose que para la década de los noventa, después de una aguda recesión que se presentó a finales de los ochenta, el PIB promedio anual chino alcanzará una tasa de aproximadamente el 14%. Los dirigentes chinos permitieron que la pérdida de participación económica estatal fuera absorbida paulatinamente por un incipiente sector medio, donde se combinan el capital extranjero y el mixto, es decir, empresas con capital foráneo y nacional.

Sin embargo, la economía china entró en recesión a causa del sobrecalentamiento, debido al cual la producción industrial se expandió 18% en 1988, duplicando por amplio margen la meta del gobierno. Lo más grave del sobrecalentamiento es que desencadenó una grave inflación. El alza de los precios urbanos al menudeo fue oficialmente de 21% en 1988, en relación con 1987, frente a un aumento correspondiente de sólo 7.3% en 1987.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> El gobierno chino decidió superar ciertos atrasos sociales que en un determinado momento podrían amenazar la vigencia de las reformas; se trataba de repartir en las zonas rurales, donde viven aproximadamente 900 millones de campesinos, grandes extensiones de tierra cultivable. Esto le permitió a las autoridades centrales triplicar en el plazo de 6 años, la producción de cereales, cuestión que sería de gran importancia para el futuro de las reformas. Una vez satisfechas las necesidades alimentarias, los dirigentes chinos iniciaron la reestructuración del aparato industrial, el cual guardaba mucho de los vicios que habían heredado los chinos revolucionarios de sus vecinos soviéticos.

<sup>44</sup> La proporción de la familias urbanas y rurales de todo el país cuyo ingreso real se redujo a causa de la inflación fue de 40% en 1987 mientras que en 1986 la cifra era de 20%.



Ante estas circunstancias, la dirigencia china no tuvo más remedio que iniciar una segunda etapa de reformas económicas, mismas que se aglutinaron bajo un enunciado de difícil justificación teórica: *la economía de mercado socialista*. Según estos autores, los sistemas de producción y distribución se deben fijar a través de las leyes de una economía de mercado, pero manteniendo el dominio de la propiedad pública sobre la privada.

Por otra parte, en el XIV Congreso del PCCH el líder del partido Jiang Zemin recordó que la estrategia inicial de los reformadores, orientada a satisfacer la cuestión alimentaria mediante las reformas en el campo, fue exitosa y coherente con la realidad china.

El establecimiento de las 4 Zonas Económicas Especiales (ZEE): las de Shenzhen, Zhuhai, Shantou, y Xiamen, constituye una exitosa experiencia en el desarrollo de la economía socialista, aprovechando el capital, la tecnología y las experiencias de gestión empresarial del extranjero. El informe advierte que a raíz de la apertura de estas ZEE se abrieron otras 10 ciudades litorales, se fundaron zonas económicas abiertas, en los deltas de los ríos Changjiang y Zhujiang, en el sureste de Fujian y en la costa del mar de Bohai, y se creó la provincia de Hainan como ZEE.

Asimismo, Jian Zemin dió a conocer las tareas principales para la reforma y el desarrollo económico en los noventa:

1. Acelerar la reforma económica mientras se establece una economía socialista de mercado.
2. Abrirse al exterior y hacer un mayor uso de los fondos extranjeros, de los recursos, de la tecnología y la experiencia administrativa que viene del exterior.
3. Reajustar y optimizar la estructura de producción, poner mayor empeño en la agricultura y acelerar el desarrollo de las industrias básica y la industria terciaria.

4. Acelerar el progreso en la ciencia y la tecnología, poner mayor empeño en el desarrollo de la educación y dar máxima libertad a la habilidad de los intelectuales.
5. Explotar las ventajas particulares de cada región, acelerar su desarrollo económico, y racionalizar la distribución geográfica de los diferentes sectores de la economía.
6. Impulsar la reforma de la estructura política y conseguir que avance la democracia socialista hacia un sistema legal.
7. Reformar el sistema administrativo y la estructura organizacional del Partido y el gobierno, así como realizar cambios en sus funciones, ordenar sus relaciones, simplificar la administración y mejorar la eficiencia.
8. Continuar la promoción del progreso cultural e ideológico, dando igual importancia a ambos.
9. Continuar mejorando el estándar de vida de los ciudadanos chinos, controlar el crecimiento demográfico e impulsar la protección ambiental.
10. Impulsar a las fuerzas armadas e incrementar la capacidad de defensa como una garantía para continuar con la reforma de apertura y desarrollo económico.

Por lo que respecta al impacto social de estas reformas, han tenido un doble efecto: a los que viven en la parte sudoriental de China, cerca de las Zonas Económicas Especiales han prosperado más de lo esperado, por otro lado, 100 millones de personas -cerca de la décima parte de la población- sigue estando desnutridos.

Asimismo, se cree que hay 20 millones de trabajadores informales en las ciudades, de una fuerza laboral total de casi 150 millones de personas con que cuenta la industria urbana. A pesar del rápido crecimiento de las industrias rurales, la población superhabitaría de campesinos desempleados o subempleados se calcula en 100 millones.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> En realidad el principal problema en China consiste en que su sistema, al cabo de más de 10 años de cambios estructurales y de políticas (ajuste y reforma), ni es un sistema de mercado ni constituye ya un sistema coherente de planificación centralizada; como lo reconocen muchos economistas chinos, dicho sistema ya no es ni una cosa ni la otra: ni planificación ni mercado. Pero la vía china, puede ser la posibilidad de conjugar las ventajas de ambos modelos económicos en un sistema de globalización mundial.

**4.3.2 Angola**

Hasta antes de la independencia el 80% de las exportaciones de Angola se hacían en forma de materia prima y la mayoría de éstas iban a países industrializados (ver cuadro 4.9); entre las principales materias primas estaban: el petróleo, con un total de 230 millones de dólares en 1973; el café, 205 millones; diamantes, 80 millones y del hierro, 40 millones. A su vez, la mayor parte de las importaciones se hacían en productos manufacturados.<sup>46</sup>

**CUADRO 4.9**  
**COMERCIO EXTERIOR DE ANGOLA POR REGIONES DEL MUNDO EN ESCUDOS Y TOTAL**  
**DE PORCENTAJES EN 1995**

REGIONES	IMPORTACIONES	%	EXPORTACIONES	%	BALANZA
PORTUGAL	53.786	27.95	64.949	25.54	50.090
SUDAFRICA	11.186	5.81	2.900	1.15	-8.285
ALEMANIA FED.	24.775	12.88	13.802	5.49	-10.973
INGLATERRA	15.421	8.01	7.860	3.12	-7.561
E.U.	15.690	8.16	68.531	27.25	52.841
JAPON	10.527	5.47	21.346	8.49	10.819
<b>TOTAL</b>	<b>192.408</b>	<b>100.00</b>	<b>251.502</b>	<b>100.00</b>	<b>50.090</b>

Fuente: M. Alba Stella Camelo, Op. cit. p 95

Así, con la ayuda del capital extranjero, Angola pasó de ser un país agrícola a minero, sin que esto permitiera dejar de ser un país subdesarrollado. La expansión económica no contribuyó a resolver los problemas de salubridad, educación, discriminación racial, fuga de mano de obra hacia los países vecinos, ni tampoco la asistencia social alivió las necesidades básicas de la población.

Ante las reiteradas manifestaciones de solidaridad con los independencistas a nivel internacional, los reveses militares en Angola, Mozambique y Guinea-Bissau, así como las dificultades internas de Portugal hicieron que el Ejército regular de

<sup>46</sup> Stella Camelo, M. Alba. Un ensayo sobre la historia del Movimiento de Liberación de Angola. Tesis de Maestría, Centro de Estudios de Asia y África, México, El Colegio de México, A.C., 1991.

Angola perdiese las esperanzas de una victoria militar. Una insurrección militar dirigida por el Movimiento Popular de las Fuerzas Armadas (MPLA) finalmente derrocó en Portugal, el 25 de abril de 1974, el régimen dictatorial de Oliveira Salazar y Marcelo Caetano.

Una vez lograda la independencia, el MPLA implementó el modelo soviético de desarrollo, que estuvo vigente en ese país durante un poco más de diez años. El establecimiento del sistema económico socialista, basado en la planificación centralizada, la nacionalización de una gran parte de las empresas, y en un riguroso control estatal de las actividades económicas, fue determinante para el fortalecimiento de la ideología marxista-leninista después de la independencia.

Para consolidar el modelo socialista en 1976 se creó una Comisión Nacional Planificadora como un órgano del Consejo de Ministros (equivalente al Gosplan soviético). De 1976 a 1978 se establecieron monopolios estatales en los sectores de comercio exterior, bancario y de seguridad.

En 1987 ante las reformas económicas que estaba emprendiendo Mijail Gorbachov en la URSS, como producto del desgaste del modelo de desarrollo socialista real, en el II Congreso del MPLA-PT, el presidente Dos Santos anunció la decisión de su gobierno de implementar en Angola una serie de reformas económicas y que al mismo tiempo disminuyeran la presencia del Estado en la economía, ambas medidas tendientes a permitir mayores índices de eficacia en la producción.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> La guerra contra la UNITA y Sudáfrica, la cual desestabilizó entre un 80 y 90 % del territorio angoleño; la salida, en el período de la transición a la independencia de casi 300 mil pobladores portugueses (90%) que ayudaban a las labores administrativas; la política económica de socialismo real en la cual el mercado no desempeñó un papel preponderante y por último, la deuda externa que le impedía recibir recursos frescos por parte de sus acreedores. En total Angola debía 6 mil 324 millones de dólares estadounidenses. Sin embargo, la industria petrolera angoleña fue el único sector que se escapó del declive en la producción.

Ante las dificultades que enfrentaba Angola, en agosto de 1987 el presidente dos Santos anunció que su país buscaría una membresía en el Fondo Monetario Internacional (FMI), por ello señaló su disposición de elaborar un programa económico que le permitiera sanear las finanzas públicas, condición que ponía el FMI para aceptar nuevos miembros. El Programa de Saneamiento Económico y Financiero (PSEF) quedó instituido el 1° de junio de 1988. Entre los elementos que más destacan están:

- a) La descentralización de las decisiones económicas;
- b) El control de la demanda doméstica para reducir presiones inflacionarias;
- c) El estímulo al abasto doméstico a base de precios más altos a los productos y mejores incentivos a los trabajadores;
- d) La reestructuración de las empresas del Estado, permitiéndoles una mayor autonomía administrativa y financiera, incluso facilitando la privatización de algunas de ellas;
- e) El empleo de los trabajadores que fueran despedidos a causa de esta reestructuración en otras empresas más productivas;
- f) El mejoramiento sustancial de los sistemas de entrega y distribución;
- g) Proporcionar incentivos a los precios de productos que fueran elaborados en pequeñas empresas.

A principios de 1989, las autoridades angoleñas aprobaron un Programa de Recuperación Económica (PRE) que abarcaría el bienio 1989-1990, este debería apoyar a las reformas económicas anunciadas por el PSFE, buscando el cumplimiento de dos propósitos principales: facilitar el comienzo del ajuste macroeconómico y promover la recuperación de la producción.

Entre las medidas de estabilización financiera anunciadas por el PSFE están las siguientes: 1) la reducción del déficit presupuestal; 2) la adopción de soluciones para financiar dicho déficit; 3) la reestructuración financiera de las empresas públicas; 4) la reforma de las políticas domésticas crediticias; 5) la renegociación de la deuda externa; 6) ajuste a los precios controlados; y 7) ajuste en la tasa de cambio.

Ante estos cambios, el FMI decidió aceptar en su seno a Angola en septiembre de 1989, no sin antes comprometerlo a replantar el pago de su deuda externa, la cual en ese tiempo alcanzaba la suma de 6 mil 500 millones de dólares.<sup>48</sup> A finales de octubre de 1990, el Comité Central del MPLA, el partido en el poder, propuso la introducción en Angola de la economía de mercado. En abril de 1991 el gobierno anunció que 100 empresas que habían sido nacionalizadas después del triunfo de la revolución, regresarían a manos de sus dueños originales y que el 40% de los activos de algunas empresas estatales, como la línea aérea nacional y la compañía estatal productora de diamantes serían vendidas a la iniciativa privada.

Así, con pasos concretos, Angola llevaba un tránsito desde una economía planificada a una economía de mercado, en el marco de un modelo de desarrollo que es estaba extendiendo en el mundo ex socialista y socialista, *llamado socialismo de mercado*, en el cual se conjugan un gobierno autoritario y una economía de mercado. Sin embargo, para poder subsistir en un nuevo ambiente donde predomina la economía de mercado y la apertura comercial, el gobierno de Angola tuvo que reestructurar su gasto público, afectando al sector social, particularmente las áreas de salud y educación.

Por la falta de higiene, menos del 10 por ciento de la población afectada tiene acceso a letrinas y al agua, en Angola han hecho su aparición, enfermedades y epidemias incluido el cólera. Otro factor es la falta de técnicos extranjeros que han huido por la situación que atraviesa el país. En 1992, la tasa de desempleo fue del 13%, que incluso están por encima de las que se presentan en las naciones más pobres del mundo.

---

<sup>48</sup> En septiembre de 1990, en el marco de las reformas económicas, se dispuso también que la moneda nacional, el Kwanza fuera sustituido por el nuevo Kwanza, con efecto a partir de octubre de 1990. Debido a esto, el Kwanza se devaluó en un 50% con respecto al dólar estadounidense, alcanzando un nuevo valor de 60 nuevos Kwanzas por dólar.

En suma, uno de los países en transición que más padece los efectos negativos de su transición económica es Angola, la nación africana que decidió adoptar el régimen de socialismo de mercado con el propósito de abandonar el rigor de la planificación centralizada.

#### 4.3.3 Vietnam

Vietnam es un país que actualmente se encuentra en una etapa de transición del socialismo real al socialismo de mercado. Sistema que busca combinar la democracia capitalista con la economía de mercado.<sup>49</sup> Esta nación tiene una historia de invasiones y conquistas.<sup>50</sup>

Sin embargo, lo más doloroso para los vietnamitas fue la división de su territorio, lo cual sucedió conforme a los acuerdos de Ginebra de 1954, mismos que dispusieron la creación de dos Estados dentro de Vietnam, uno en el norte y el otro en la parte meridional (sur). Por su parte, en Vietnam del Norte, una vez que se consolidó la revolución nacional democrático-popular, el país pasó directamente de una economía agraria a una economía socialista.<sup>51</sup>

En este período, el gobierno de Vietnam del Norte estableció como prioridades lo que denominó las *tres revoluciones*: 1) la transformación de las relaciones de producción (cooperativización); 2) la revolución científica-técnica para modernizar las técnicas de producción y 3) la revolución cultural para lograr el progreso

<sup>49</sup> García Reyes, Miguel Ángel et al. *Op cit.* p. 91.

<sup>50</sup> Los primeros en dominar Vietnam fueron los chinos feudales; después la invadieron los franceses; en la Segunda Guerra Mundial la ocuparon los japoneses; luego regresaron los franceses; posteriormente los estadounidenses arribaron a este territorio; a continuación lo invadieron nuevamente los chinos; y por último los soviéticos sentaron sus reales en ese país.

<sup>51</sup> En la construcción del socialismo, Vietnam transitó por varias etapas: 1) la economía de guerra de resistencia (1945-1954), acompañada de los indicios de la reforma agraria y de la socialización de los medios de producción; 2) la reconstrucción de posguerra (1955-1957); 3) la transición hacia el socialismo mediante la aplicación de un plan trienal (1958-1960), destinando esencialmente a la socialización de los medios de producción y construcción del socialismo.

ideológico y educativo de la población.<sup>52</sup> Asimismo, se implementó una reforma agraria que tuvo como principios básicos: "la tierra al que la trabaja" y "mucho al que carece de casi todo, poco al que poco o nada le falta y nada al que nada necesita".

Vietnam del Norte logro superar su atraso económico, gracias al apoyo de recursos financieros y materiales que le llegaban de la URSS y China. La mayor parte de esta ayuda era del tipo no reembolsable y la restante la pagaba con la exportación de sus productos, en su mayoría materiales.

El 30 de abril de 1975, se concluyeron las negociaciones entre Vietnam y Estados Unidos, cuando los vietnamitas se reunificaron e iniciaron una etapa más del desarrollo del socialismo real. El 2 de julio de 1986 se reunificó en la República Socialista de Vietnam. El costo social fue muy alto. Sin contar las pérdidas humanas ocasionadas por la guerra, el gobierno tuvo que asistir a 200 mil inválidos, 800 mil huérfanos, 650 mil viudas, 500 mil prostitutas, cientos de drogadictos y de ancianos sin familia.

Sin embargo, a principios de los años ochenta existía un pronunciado desgaste del modelo de socialismo real en el bloque soviético y en especial en Vietnam, el pueblo de ese país comenzó a sufrir los estragos de una severa crisis económica, la cual se reflejaba sobre todo en los altos índices de inflación, que aumentaba progresivamente.<sup>53</sup>

En 1986 surgió una purga entre reformadores liberales y conservadores. Los primeros no dejaban de insistir en que se permitiera a las empresas tomar sus

<sup>52</sup> Novelo, Adriana. "Los dilemas de Vietnam: seguridad nacional y desarrollo económico". En: *Asia Oriental: opciones de desarrollo*. Centro de Estudios de Asia y África, el Colegio de México, 1984, p. 33.

<sup>53</sup> Una fuente importante de los masivos déficit presupuestarios eran los subsidios que otorgaba el Estado a sus empresas y una segunda causa era la burocracia económica, que en ese tiempo seguía creciendo de modo incontrolable.



propias decisiones sobre productos y precios en función de la demanda del mercado; a su vez los conservadores no querían dar autonomía a las empresas ya que temían que esto fortaleciera, de modo inevitable, a los sectores colectivo y privado en relación al sector paraestatal.

Un nuevo proyecto de resolución, adoptado por la Oficina Política en abril de 1986 fue insuficiente para proporcionar la autonomía que los reformadores anhelaban pero dotó al sistema económico vietnamita de nuevos mecanismos, más liberales para el control de las empresas bajo el concepto de *contabilidad empresarial socialista*.

En el Informe político del Comité Central del Partido Comunista de Vietnam (PCV) ante el VI Congreso, se recomendó que en el marco de la reestructuración económica que iniciara la URSS en 1985, el gobierno de Vietnam debía intensificar sus contactos diplomáticos con los países de la ASEAN y Estados Unidos en busca de soluciones para aliviar sus problemas económicos. Esta decisión estaba también motivada por la grave crisis económica que abatía a la sociedad vietnamita en esta etapa de transición económica.

El nuevo secretario del PVC, Nguyen Van Ling apoyó la realización de una completa y radical renovación del sistema económico y político de su país, con las siguientes prioridades: la producción de alimentos, la de bienes de consumo y las exportaciones; en esta última apareció por primera vez la posibilidad de abrir Zonas Económicas Libres para la instalación de las empresas transnacionales.

En su Segundo Pleno, en abril de 1987 se aceptó que los precios estatales para la adquisición de alimentos fueran producto de negociaciones y no de resultado de coerción. En el Tercer Pleno en agosto de ese mismo año, se decidió que la aplicación efectiva del nuevo sistema de transición económica comenzara en 1988. Para el bienio 1989-1990, según lo propuesto, todo el sector estatal debería

cambiar desde la base para realizar sus operaciones bajo el nuevo mecanismo de administración.

En el Sexto Pleno, realizado en marzo de 1989, el Comité Central se comprometió a que en lo sucesivo el Estado sólo influiría en los precios por medio de instrumentos económicos como impuestos y política fiscal. En el Octavo Pleno efectuado en marzo de 1990, los miembros del partido discutieron los resultados de las reformas económicas. Los miembros que no las aceptaran fueron expulsados del partido.

A través de la resolución número 10 de la Oficina Política y con el propósito de consolidar las reformas económicas, el liderazgo vietnamita ordenó en abril de 1988, una nueva reforma agraria, la cual evocaría los intentos de reforma en el campo que se dieron en Vietnam en la década de los cuarenta.

Con la reforma agraria concluyó la colectivización y la denominación de cooperativas agrícolas es cada vez más inadecuada. Estas han sido cambiadas por equipos de solidaridad productiva. A principios de los noventa, en la provincia de Hoang Lien Son, 316 cooperativas (de un total de 776) se había convertido en equipos de solidaridad productiva.<sup>54</sup>

El impacto social de la aplicación de estas reformas económicas es significativo: la caída en el crecimiento económico fue acompañado por una alta tasa de desempleo, una inflación relativamente alta y sobre todo una pérdida en el poder adquisitivo de los vietnamitas, como lo muestra la cuadro 4.10

---

<sup>54</sup> Las encuestas iniciales para averiguar el impacto de las nuevas políticas agrícolas en la provincia revelaron que gracias a ellas se había logrado reducir hasta en 90% el número de familias que recibían alimento insuficiente.

CUADRO 4.10  
INDICADORES ECONÓMICAS EN VIETNAM (1984-1992)

CONCEPTO	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
PNB %	8.4	5.6	3.4	2.6	5.9	3.8	3.7	2.5	2.2
INFLACIÓN	-	-	-	-	208	35	67	67	16
DEUDA	-	-	-	-	7.0	7.6	8.0	8.5	-
EXTERNA (Miles de M de dólares)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DESEMPLEO %	-	-	-	-	10.8	11.0	11.4	11.5	12.0

Fuente: Miguel Angel García Reyes et al. Op cit. p. 91.

A su vez, la caída de la economía produjo que el gobierno redujera sus partidas presupuestales en el ámbito de la política social como son la salud, la educación, los servicios sociales, la construcción de viviendas y los subsidios a los pensionados y enfermos inválidos de guerra.<sup>55</sup>

#### 4.3.4 Cuba

En enero de 1990, por mandato del gobierno de Gorbachov, Moscú redujo substancialmente los apoyos (créditos, préstamos y subsidios) que brindaba a las naciones socialistas menos desarrolladas (Mongolia, Angola, Vietnam y Cuba). El alejamiento de la URSS de sus aliados se hizo más evidente cuando en julio de 1991 desaparece el CAME y días después el Pacto de Varsovia.<sup>56</sup>

Uno de los principales rubros de la economía cubana que fue afectado con los recortes en la ayuda soviética a la Isla es el referente al de los gastos sociales. Después de casi tres décadas de invertir grandes sumas de recursos en programas sociales, a partir de 1991, el gobierno de Castro se vio en la necesidad

<sup>55</sup> El problema de la desocupación laboral en Vietnam se acentuó a partir de 1991 con la desmovilización de poco más de 600 mil soldados que pasaron al retiro. En ese mismo año, otros 360 mil trabajadores estuvieron a punto de perder su empleo ante el cierre de fabricas y empresas estatales ineficientes. Para finales de 1991 el número de desempleados llegó a 3 millones, situación que es demasiado grave si se considera que cada año en este país 1 millón 200 personas se introducen en la esfera laboral.

<sup>56</sup> García Reyes, Miguel Angel et al. Op cit. p. 116.

de reducir los presupuestos de estos programas para desviar dichos recursos a otras áreas prioritarias de la economía cubana.

Aduciendo que ya había suficientes maestros, médicos y camas de hospital, el gobierno socialista cubano disminuyó los recursos al desarrollo de la salud y educación, dirigiendo su atención al crecimiento de la industria de la exportación y al impulso al turismo, dos actividades que deben permitir a Cuba sobrevivir en el futuro ya sin la ayuda soviética.

Cuba se vió en la necesidad de abandonar su estrategia económica de Rectificación de los errores del socialismo (cuarta estrategia de desarrollo de la historia económica de la Cuba socialista) y de avanzar en su quinta estrategia de desarrollo que se basa en la apertura comercial y la promoción de la industria de exportación y el impulso al turismo.

Víctima de las presiones de Washington, a principios de la década de los setenta, Cuba tuvo la necesidad de sustituir a Estados Unidos, su socio comercial número uno (en 1959 el 85% de su comercio total) por la Unión Soviética, potencia socialista y enemigo ideológico de los estadounidenses (en 1989, el 70% del comercio exterior de Cuba se realizaba con la URSS y un 15% con Europa Oriental).

Desde de 1959, año del ascenso del gobierno revolucionario de Fidel Castro, se han implementado cinco estrategias de desarrollo económico.<sup>57</sup> Estas estrategias son: 1) la industrialización acelerada con énfasis en la producción de máquinas-herramientas (1959-1962); 2) la zafra de los 10 millones de toneladas de azúcar; 3) la soviétización de la economía (1971-1985); la rectificación de los errores y desviaciones y profundización del socialismo (1986-1990); y 5) la apertura comercial, la promoción al turismo y la industria de la exportación.

---

<sup>57</sup> Ibid. p. 121.

En el cuadro No. 4.11 se establecen las características más importantes de cada una de las estrategias:

CUADRO NO. 4.11  
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE CUBA

ESTRATEGIA	CONTENIDO
1) INDUSTRIALIZACIÓN ACCELERADA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La primera estrategia económica de Cuba revolucionaria (1959-1962), fue la industrialización acelerada de la isla, con énfasis en la construcción de las máquinas herramientas.</li> <li>- Aunado al proceso de industrialización, se inició la reforma agraria, el aumento de la capacidad de compra de los campesinos y obreros, la búsqueda de nuevos mercados externos y la nacionalización de los principales sectores de la economía.</li> </ul>
2) LA ZAFRA DE LOS 10 MILLONES DE TONELADAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Su objetivo principal fue el permitir que Cuba tuviera para fines de los sesenta, una zafra anual promedio de 10 millones de toneladas de azúcar.</li> <li>- Se destinó una enorme cantidad de recursos humanos y financieros al sector del dulce: esto causó el abandono de otros aspectos de importancia.</li> <li>- Ante el reconocido fracaso de esta estrategia, la URSS intervino en las esferas de decisión de política interna.</li> </ul>
3) SOVIETIZACIÓN DE LA ECONOMÍA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para principios de la década de los setenta, el modelo soviético dominaba por completo en la Cuba revolucionaria.</li> <li>- En 1972 se firmaron cinco convenios con la URSS: la renegociación de la deuda externa, el financiamiento del déficit en el comercio exterior hasta 1975, la colaboración económica y técnica, el suministro mutuo de mercancías y los mecanismos de regulación de precios de las exportaciones e importaciones.</li> <li>- En el quinquenio 1970-1975, Cuba inició un proceso de industrialización que procuró incrementar la eficiencia del sector no azucarero e intensificar la mecanización del sector agrícola.</li> <li>- De 1970 a 1980, la producción total de la industria creció en un 80%, mientras que la agricultura aumentó en 27%.</li> </ul>
4) RECTIFICACIÓN DE LOS ERRORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre los errores del socialismo cubano se encontraban el uso inadecuado de los incentivos materiales a los trabajadores, la corrupción en las empresas, desviaciones de fondos, indisciplina laboral, etc.</li> <li>- En 1987, el país fue incapaz de cumplir con sus obligaciones de la deuda externa y tuvo que reducir sus importaciones de origen capitalista.</li> <li>- El déficit de la balanza comercial de Cuba con el bloque soviético aumentó al 10.6% en 1987, mientras que las exportaciones provenientes de las economías de mercado cayeron en una quinta parte.</li> </ul>
5) NUEVA ESTRATEGIA DE AJUSTE ECONÓMICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La nueva estrategia cubana pretende: 1) asegurar el incremento de la producción interna de alimentos básicos para la población; 2) reforzar la industria azucarera; 3) recuperar la industria cafetalera; 4) potenciar la industria médico-farmacéutica; 5) impulsar el sector turístico; 6) estimular la inversión extranjera, utilizando empresas mixtas, producciones cooperadas, acuerdos de comercialización.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Los impactos de este período especial en tiempos de paz, en octubre de 1991 para el gobierno cubano fueron racionalizando 28 productos alimenticios; además de 35 productos esenciales que se vendían por libreta, así como 180 artículos electrodomésticos.

Ante la escasez de hidrocarburos, se dispusieron reducir las horas de trabajo; interrumpir el funcionamiento de ciertas industrias no esenciales para la economía; cortes de luz sin afectar las zonas turísticas; disminuir las líneas de transporte; reducir las horas de televisión; formar con los obreros desempleados brigadas que trabajen en el campo y utilizar 100 mil animales para suplir maquinaria agrícola parada. La situación cubana se agravó en 1992 debido a que el petróleo soviético dejó de fluir de manera casi total; de los 13 millones de toneladas de petróleo que enviaba la URSS a la Habana, para ese año sólo se enviaron 6 millones de toneladas.<sup>58</sup>

En suma, Cuba representa un ejemplo de un país socialista subdesarrollado que se ve en la necesidad de disminuir sus gastos sociales, para poder canalizar mayores cantidades de recursos a otros rubros de mayor prioridad de la economía, mismos que podrían ayudar a la sobrevivencia del sistema. A diferencia del resto de los países latinoamericanos, que después de haber transitado del Estado Benefactor al Estado Neoliberal y de haber pasado por restricciones económicas tratan de aliviar con programas sociales la pobreza, por su parte Cuba tiene que recorrer el camino contrario.

---

<sup>58</sup> Esta escasez de combustible ocasionó un descenso brutal en la producción de alimentos, lo cual se vio agravado con la interrupción casi total de los envíos de alimentos desde los países ex socialistas. Esto determinó que en 1992 se incrementara el racionamiento alimenticio, afectando principalmente a los niños. Entre los efectos de esta nueva escasez de productos se han establecido los siguientes racionamiento: un litro de leche diaria solamente a infantes no mayores de 12 años; dos piezas de pan por habitante; una pieza de pollo por familia por mes y otros más.

#### 4.4 Reformas del Estado en América Latina

Durante la década de los ochenta, comienza en América Latina un proceso de retracción estatal que rompe con los esquemas tradicionales de intervención económica gubernamental. El agotamiento del modelo de desarrollo, sustentado en la industrialización mediante la sustitución de importaciones, la crisis de la deuda externa, los ciclos inflacionarios y la disminución del crecimiento, fueron factores determinantes en la adopción de un nuevo paradigma para el desarrollo en América Latina.

El Estado en los países latinoamericanos cumplió funciones como agente dinamizador del crecimiento económico, como factor de superación de desequilibrios productivos y en la distribución de los resultados económicos. Sin embargo, a medida que avanzó el proceso de industrialización y de diversificación de la estructura productiva, la intervención estatal se expandió hacia otros ámbitos muy distintos.<sup>59</sup>

De esta manera, comienza el debate en torno a la intervención estatal en las economías latinoamericanas, el surgimiento del neoliberalismo y el enfoque privatista, sobre todo ante la crisis económica latinoamericana de los años ochenta. Esta crisis se manifiesta por las siguientes variables:

1. El producto bruto per capita declina acentuadamente. Mientras que entre 1976 y 1980 había crecido a un 2.4% anual, entre 1981 y 1985 decreció a un 1.8% anual. En 1987 fue un 5.2% menor al de 1980 y en 1988 un 6.6% menor.
2. Los términos de intercambio sufrieron deterioros considerables, alcanzado su nivel más bajo en medio siglo. La relación de precios de intercambio de los países de la zona con el resto del mundo cayó en 22% entre 1980 y 1988.

<sup>59</sup> Se implantaron industrias fundamentales como la petroquímica, fertilizantes, bienes de capital, los cuales requerían inversiones muy fuertes e innovaciones tecnológicas que rebasaban la capacidad del capital privado nacional y que sólo los gobiernos podían satisfacer. Fue así como los estados latinoamericanos se adjudicaron cada vez más la responsabilidad de ocuparse de nuevas demandas sociales, como el empleo, la distribución del ingreso y la satisfacción de necesidades básicas.

3. En una década, la deuda externa se multiplicó por 14, pasando de 25,00 millones en 1973 a 353,000 millones de dólares en 1983. En 1987 creció a 410,000 millones.
4. Una drástica reducción en el ingreso de capitales, descendiendo de 37,600 millones de dólares en 1981 a 20,200 millones en 1982 hasta los 4,300 millones en 1988.
5. El nivel de importaciones se redujo notablemente, sobre todo a raíz de las políticas de ajuste. La disminución de 98,00 millones de dólares en 1981 a 67,000 en 1987 y 74,000 en 1988.
6. La inflación creció aceleradamente, de 57.6% en 1981 a 189.9% en 1987 y a 472.8 en 1988.

En el caso de Brasil, a pesar de que la concepción privatista fue una de las principales plataformas del golpe militar en 1964, a partir de este momento fue cuando se produjo la más acelerada y extensa penetración estatal en el sistema económico.

Por su parte, en Argentina la presencia de las fuerzas armadas en el sector de empresas públicas se debió a consideraciones de seguridad nacional, por lo que la actividad productiva estatal estuvo muy asociada a productos de importancia militar. A partir de 1976, el gobierno argentino ha tratado de reducir la presencia y la regulación estatal en la economía. En 1979 la industria petroquímica básica dejó de ser una rama exclusiva del Estado.

En el caso de Chile, a partir del golpe militar, el gobierno anunció su intención de reducir el aparato estatal. De las 494 empresas que se encontraban bajo control del Estado en 1973, 449 se transfirieron al sector privado nacional y extranjero y 21 fueron liquidadas.<sup>60</sup>

En México, con la reforma constitucional promovida por Miguel de la Madrid en 1983, esta redefinición de las funciones del Estado queda asentada en el artículo

<sup>60</sup> La Declaración de Principios de la Junta Militar del 11 de marzo de 1974, definió el papel del Estado de acuerdo con el principio de "subsidiariedad", el cual presupone el derecho a la libre iniciativa en lo económico, es decir, se establecía que el poder público sólo debía asumir aquellas funciones que los participantes no estaban en condiciones de cumplir adecuadamente.



28 de la Carta Magna, el cual determina las ramas exclusivas de intervención estatal.<sup>61</sup>

Fue así como el proceso, conocido como Reforma de Estado, comenzó con la privatización de muchas actividades económicas que anteriormente estaban asignadas a las naciones latinoamericanas. El objetivo de dicha retracción era reducir los déficits gubernamentales, que hasta entonces se consideraban como una de las causas estructurales de la inflación. Los gobiernos enfatizaron el control de la inflación más que combatir el desempleo, y el afán de éstos por ganar credibilidad en el frente antiinflacionario, les lleva a permanecer impasibles frente al aumento de la desocupación.<sup>62</sup>

Si bien los objetivos originales de la Reforma del Estado en América Latina fueron de carácter económico, es importante tener en cuenta el trasfondo político de este proceso. Por ello, no debe olvidarse que en varios países latinoamericanos, la redefinición de los esquemas intervencionistas estuvieron asociados a la transición de regímenes militares a democracias representativas, como fue el caso de Brasil, Chile y Argentina.

Dentro de las estrategias encaminadas a reducir las demandas cuyo ámbito de resolución tradicional es el aparato del Estado Benefactor (Estado Social), se encuentra la fórmula de *privatización* de servicios públicos, pasándolas a empresas privadas en régimen de competencia.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Casar, María Amparo y Pérez, W. El estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?, México, 1980, Siglo XXI.

<sup>62</sup> Ibarra, David. Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y Mercado en América Latina. México, UNAM, 1990, p. 27.

<sup>63</sup> Este tipo de terapia, orientada a despolitizar las relaciones de producción mediante su transferencia al ámbito de los mercados, constituyó desde la década de los setenta la propuesta de teóricos conservadores como Milton Friedman, la cual se ha convertido en el principal instrumento de redimensionamiento del Estado en América Latina.

En ese sentido, la Reforma del Estado puede considerarse como una nueva definición de las fronteras de lo público y lo privado, toda vez que la privatización implica un cambio de los gobiernos al transferir al mercado asuntos que en otros tiempos se consideraban de importancia estructural.

Sin embargo, si bien la privatización fue el mecanismo que dio inicio a todo el proceso de reforma estatal en los países del Cono sur, sería incorrecto afirmar que una vez concluida la privatización de empresas públicas, la Reforma del Estado llega a su término. Si por Reforma del Estado se entiende una racionalización de las funciones estatales, es claro que el sólo hecho de adelgazar el aparato administrativo no garantiza, por sí mismo, los fines de eficiencia y competitividad en la asignación de recursos.

#### 4.4.1 Argentina

Dentro de la Reforma del Estado, el caso de Argentina es necesario para conocer los procesos llevados a cabo en América Latina. La crisis del Estado Benefactor argentino, tiene varios factores que propiciaron su desmantelamiento.<sup>64</sup>

1. Inversiones de infraestructura: entre 1976 y 1980 la inversión pública alcanzó el 13 por ciento del PIB y fue financiada íntegramente por crédito externo, con baja tasa de retorno, sin fecha programada de finalización y con una deuda externa creciente.
2. Promoción industrial: el gobierno militar consolidó un sistema de desgravación impositiva que en algunos casos llega al 50 por ciento y el subsidio estatal ascendió en 1987 a casi 400 millones de dólares, equivalentes al 1.7 por ciento del PIB.
3. Estatización de la deuda externa privada: a partir de 1981 la dictadura militar estableció un régimen de seguros de cambio y de emisión de bonos de la deuda mediante el cual, y hasta 1983, subsidió a los deudores externos privados por un valor cercano a los 9 mil millones de dólares, cerca del 65 por ciento de la deuda externa total.

<sup>64</sup> M. Domínguez., Ricardo. "De la hiperinflación al menemismo. Apuntes críticos sobre la Reforma del Estado en Argentina". En *Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, México, INAP, 1989, p. 48-49.

4. Atraso tarifario: la constante generación de pérdidas de las empresas públicas no sólo era producto de las malas administraciones estatales; sino también a una deliberada política de subsidiar a los demandantes de bienes producidos a bajos precios y que se encontraban por abajo de los costos de producción.
5. Crisis fiscal y administrativa: en 1985 las provincias y la municipalidad de Buenos Aires absorbieron el 17.1 por ciento del total del presupuesto nacional. De este total del gasto, a los cuatro estados más importantes (Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba y Mendoza) les correspondió un 43 por ciento.

En su conjunto, la crisis del Estado bajo su forma asistencial, como administrador y como empresario se expresa en un crónico desequilibrio de las finanzas públicas, que para algunos años de la década de los ochenta representa el 15 por ciento del PIB.<sup>65</sup>

En el gobierno de Raúl Alfonsín existen algunos esfuerzos para propiciar una reforma administrativa que redunde en un cambio en la burocracia pública.<sup>66</sup> De esta reforma, se inició el Proyecto de Formación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Sin embargo, los resultados obtenidos fueron demasiado modestos.<sup>67</sup>

La llegada de Carlos Menem a la presidencia argentina inicia un cambio radical al anunciar una *economía popular de mercado*, que supone una revolución productiva.<sup>68</sup> El gobierno propone un modelo que busca centrar la reconversión

<sup>65</sup> En este debate altamente politizado no parecen sorprendentes las declaraciones de Roberto Alemán, ideólogo del neoliberalismo argentino que afirma que: "Los antiprivatistas por interés suelen esconderse detrás de los estatistas doctrinarios, que en última instancia no son otra cosa que comunistas, o sea personas que creen que el Estado debe ser dueño de las unidades de producción, en especial de las importantes". *Ibid.*, p. 51.

<sup>66</sup> I. Groisman, Enrique. "Reforma Administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión presidencial del Dr. Alfonsín". En *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*, p. 214.

<sup>67</sup> A finales de 1986, el Ministerio de Economía impulsó tres decretos que denominó "Reforma del Estado" y cuyo contenido era más modesto que su título: versaban sobre un régimen de retiro voluntario, un horario discontinuo que entraría un año después y una jerarquización salarial que la inflación volvió ilusoria.

<sup>68</sup> "Un sistema económico popular de mercado debe eliminar los monopolios, tanto públicos como privados, y debe dejar atrás la arbitrariedad regulatoria que termina asfixiando a los que menos tienen. Por tanto, debe funcionar con tanta libertad como sea posible y con la mayor regulación que resulte necesaria. (Carlos Menem, 21/7/89)"

industrial, sobre la base de la explotación del campo y del petróleo. Esta reconversión industrial se basa en la promulgación de dos leyes centrales -la de Emergencia Administrativa y la de Emergencia Económica- que en su conjunto, son el marco jurídico para buscar la desaparición del déficit fiscal a través de una abrupta disminución del gasto, una reestructuración de algunos organismos y prácticas del sector público y una reducción del número de impuestos.<sup>69</sup>

El principal objetivo del proyecto privatizador está dirigido a la disminución del déficit fiscal, fundamentalmente a través de la desaparición del gasto que generan las empresas a privatizar. Los procedimientos de privatización son variados: licitación, concurso, remate público, venta de acciones en bolsa nacionales o contratación directa. La intención es vender la totalidad de las acciones que conserva el gobierno argentino.

En ese sentido, se emprende un proceso de reforma administrativa con una visión diferente a la de su antecesor;<sup>70</sup> bajo cuatro líneas de acción: 1) reorganización estructural; 2) estrategia con los recursos humanos; 3) reemplazo del escalafón y 4) la informática como herramienta de gestión.

En esta experiencia destacan dos aspectos básicos. Primero, existe un trabajo conjunto entre el Ministerio de Economía y la Secretaría de la Función Pública, incorporando en cada etapa a las áreas involucradas. Segundo, se fortalecen las funciones de la Secretaría de la Función Pública como agencia estatal de recursos humanos. Aspectos que no logran consolidarse en la administración del Dr. Alfonsín.

<sup>69</sup> La Ley de Emergencia Administrativa y Reestructuración de Empresas Públicas incorpora medidas de corto plazo y un programa de privatizaciones.

<sup>70</sup> Lila Alfiz, Marisa. "Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión del Dr. Menem." En *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*. Op. cit. p. 223.

La Reforma del Estado impuesta en el gobierno de Menem sugiere por lo menos tres cuestionamientos. En primer lugar, las leyes de emergencia y la reforma impositiva son herramientas que buscan disminuir el déficit fiscal, pero una vez superada la coyuntura ¿que sucederá con las suspensiones de subsidios cuando vuelvan a tener vigencia?

En segundo lugar, un efecto colateral de la privatización es el renunciar a ingresos futuros y una mayor inflexibilidad de los pasivos en el mediano plazo, más allá de un aumento de las entradas en lo inmediato. De hecho, la venta de empresas obliga al Estado a incurrir en costos financieros, económicos y políticos sin contrapartida equivalente.

Por último, la pregunta recae sobre la capacidad efectiva del gobierno argentino para regular las demandas asistenciales y no obligatoriamente productivas de los patrones de la acumulación y en qué medida, el sector empresarial estará dispuesto a ceder sus actuales emplazamientos.<sup>71</sup>

#### 4.4.2 Chile

La experiencia chilena en el ámbito de la implementación de las políticas neoliberales y particularmente la privatización se remonta a la década de los setenta, con la caída del gobierno socialista de Salvador Allende y el ascenso de Pinochet mediante un golpe de Estado sangriento.<sup>72</sup>

La crisis del sector público hacia mediados de los setenta tenía dos causas fundamentales: por un lado, los errores de la política macroeconómica y la pérdida

---

<sup>71</sup> Hasta el momento, no se conocen experiencias en el mundo donde los procesos de reestructuración industrial y transformación del Estado no hayan involucrado a su vez un aumento impresionante del desempleo.

<sup>72</sup> En este apartado haremos una breve reseña de lo más sobresaliente del caso chileno, ya que existe una variada bibliografía al respecto.

de control sobre las nacionalizaciones durante el gobierno de Allende, y por otro la existencia inercial de la actividad pública que sucesivos intentos de reforma no habían logrado dominar.<sup>73</sup>

Así, las primeras medidas del régimen militar se orientaron a estabilizar los precios de los servicios básicos, reducir los gastos del sector público y aumentar las contribuciones tributarias, los cuales rindieron rápidamente sus frutos, al disminuir el déficit fiscal en 25 por ciento del PIB en sólo un año. Sin embargo, la llegada de la crisis en 1975 -que implicó la caída de 13 por ciento en el PIB de ese año- y la influencia de economistas neoliberales empujaron al gobierno a nuevas políticas.

74

1. **Racionalización salarial:** una de las primeras medidas del régimen militar fue la disminución del sector público. Ya sea por razones políticas, administrativas o económicas, cerca de 170 mil funcionarios perdieron sus empleos entre 1973 y 1975, lo que equivale a una reducción de un tercio en el personal del Estado en ese período.
2. **Reformas tributarias:** fueron tres grandes reformas. La primera en 1975, buscaba una eliminación de un número sustancial de tratamiento de excepción; un mecanismo de corrección monetaria y la sustitución del impuesto a la compraventa por el IVA, con una tasa del 20 por ciento. La segunda reforma en 1984, se movió en sentido contrario al rebajar la carga del impuesto a la renta, para beneficio de los sectores de mayores ingresos. Finalmente en 1988, tuvo lugar un conjunto de rebajas tributarias con un fuerte impacto fiscal, la mayor de las cuales se aplicó a la tasa del IVA de 20 a 16 por ciento.
3. **Reforma de la Seguridad Social:** el gobierno militar descartó la alternativa de modificar el sistema dentro del esquema de reparto, pero implementó una radical reforma que combinaba la adopción de un esquema de capitalización con la privatización parcial del sistema.

<sup>73</sup> Marcel, Mario. "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile". En *Memoria del Seminario*, Op. Cit. p. 60.

<sup>74</sup> Esta reforma implementada en 1980, tuvo drásticos efectos sobre las finanzas públicas durante el período posterior. La creación de un sistema de capitalización, basado en la afiliación a entidades privadas (administradoras de fondos de pensiones, vino acompañada de fuertes incentivos para el traslado de cotizantes hacia esos organismos, mientras el Estado mantenía la responsabilidad por las pensiones de los trabajadores jubilados o próximos a hacerlo). Adicionalmente, el Estado asumió el compromiso de cancelar a cada cotizante trasladado al nuevo sistema un "Bono de Reconocimiento" al momento de su jubilación, así como el de suplementar los fondos acumulados por éstos a manera de garantizar una pensión mínima a todos los trabajadores.

4. **Descentralización de servicios públicos:** a partir de 1980 se produjeron importantes cambios en la estructura administrativa del Estado chileno. El más importante de los cambios fue en la educación. Entre 1980 y 1987 fueron traspasados a las municipalidades la totalidad de escuelas y liceos públicos, los que pasaron a ser administrados por corporaciones educacionales, públicas o privadas, responsables ante el municipio.<sup>75</sup>
5. **Privatizaciones:** está ha sido un componente prácticamente en la política económica de los últimos 16 años en Chile. Durante ese período se ha desarrollado cuatro rondas de privatización, que han involucrado ventas por cerca de 3,500 millones de dólares.<sup>76</sup>

No obstante, es también importante hacer notar que pese a la magnitud de estos cambios y al discurso neoliberal, el Estado no ha disminuido substancialmente su peso relativo en la economía chilena.<sup>77</sup>

Otro autor Flisfisch, sostiene que esta transformación tuvo lugar, más que en un contexto de modernización y Reforma del Estado, significó una estrategia de desmantelamiento y achicamiento estatal.<sup>78</sup> Si bien se le cercenaron parte de sus sectores productivos mediante procesos de privatización y su personal

<sup>75</sup> Sin embargo, cuando en 1983 se produjeron algunas protestas de trabajadores del Programa de Empleo Mínimo, dependientes de las municipalidades, el gobierno regional de Santiago -a cargo de un general- procedió a despedir a la totalidad de sus trabajadores (cerca de 60 mil), el mayor despido masivo en la historia de Chile.

<sup>76</sup> Tras el golpe de Estado de 1973, el nuevo régimen se encontró con más de 500 empresas bajo su control, de las cuales 259 sólo lo estaban temporalmente. Entre septiembre de 1973 y finas de 1975 la casi totalidad de estas últimas, fueron devueltas a sus propietarios originales bajo la condición de que éstos desistieran de toda compensación por parte del Estado. Al mismo tiempo, en un proceso que se extendió hasta 1978, el gobierno militar procedió a privatizar gran parte de las empresas industriales y bancos adquiridos legalmente por el gobierno de Allende, con la excepción de la minería y las telecomunicaciones. Así, gran parte de los bancos y empresas fueron vendidos con base en créditos públicos a un bajo interés y sólo un 10 ó 20 por ciento al contado. Por otra parte, ante la gravedad de la crisis de 1982-83 los principales bancos del país y los grupos económicos se encontraban técnicamente quebrados. En 1983 el gobierno se vio obligado a intervenir instituciones, pasando a controlar a un gran número de empresas y bancos. Hacia mediados de 1985 el gobierno nuevamente inició la reprivatización de las entidades intervenidas, que comprendía bancos, las dos mayores AFP y varias empresas productivas. Asimismo, en ese mismo año se empieza en Chile un proceso de privatización que no tenía precedente en el país. Este proceso tiene la particularidad de que afecta por primera vez a empresas públicas propiamente. Más de 30 empresas públicas han sido parcial o completamente vendidas, en un proceso que por su extensión puede ser considerado uno de los experimentos más radicales de privatización en el mundo.

<sup>77</sup> Mario Marcel. *Op. cit.* p. 63.

<sup>78</sup> Flisfisch, Ángel. "Los desafíos del Estado chileno en la década de los noventa". En *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*. *Op. cit.* p. 184.

experimentó un notorio decrecimiento a través de olas sucesivas de despido, los 17 años de gobierno dictatorial no implicaron innovaciones importantes en su estructura ni en sus modalidades de gestión, entendiéndose por esta última noción tanto el sentido más orgánico u organizacional, como respecto de cambios en estilos y métodos. La excepción a esta regla la constituyen los procesos de municipalización y regionalización. En marzo de 1990 el gobierno de Aylwin, propuso las siguientes iniciativas:

1. consolidación del modelo estatutario para la administración central;
2. readecuaciones en el nivel gubernamental superior en la toma de decisiones;
3. la situación de los sectores de salud y educación en razón de su desregulación;
4. democratización de los procesos de municipalización y regionalización.

Estos procesos han impulsado una reforma administrativa para mejorar la gestión pública que desarrolla la burocracia chilena. Por ello, es conveniente señalar que el elemento más importante del proceso político durante la presente década residirá en una disputa entre dos concepciones: la del Estado mínimo, sustentada por la ideología neoliberal y la del Estado regulador y social, propia de las concepciones progresistas.<sup>79</sup>

#### 4.4.3 Brasil

En Brasil, el Estado administrativo moderno se estructuró en la décadas de los treinta y cuarenta, durante el gobierno de Getulio Vargas, a través de la primera reforma administrativa que se realizó en ese país.<sup>80</sup> Este modelo fue sustituido

---

<sup>79</sup> Ibid. p. 201.

<sup>80</sup> Gileno Fernández, Marcelino. "Administración pública brasileña. Modelos, reformas y perspectivas". En Memoria del Seminario Internacional, Op. cit. p. 75. Existen tres tipos de modelos: 1) Primer período, a partir de 1930 hasta mediados de 1945 (con una prolongación desde 1952 hasta mediados de 1962); 2) Segundo período, a partir de 1964; 3) Tercer período, después de 1985.



hasta la década de los setenta, cuando el Estado asumió el papel de rector de la economía.<sup>81</sup>

El primer período inició en 1937 y duró hasta 1945, emprendiéndose un esfuerzo de innovación y renovación del aparato gubernamental. Las premisas fundamentales eran la reforma del sistema de personal, la instrumentación y simplificaciones de los sistemas administrativos, así como las actividades presupuestales -de acuerdo con el modelo weberiano- para hacer más eficiente la administración pública federal. El Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), fue la institución encargada de iniciar el proceso de reformas administrativas en Brasil.

La característica más importante de este período, fue el énfasis más bien en las reformas de los medios (actividades de administración general) que en la reforma de los fines (las actividades sustantivas). Al priorizar a la administración de personal, el DASP intentó instaurar el sistema de méritos en Brasil, pero tuvo poco éxito. Sin embargo, desde el inicio del proceso de democratización en 1945, se nombraron los primeros supernumerarios del servicio civil. Este era el embrión de 104 tabuladores especiales que durarían hasta 1985 y significarían el modelo de administración de personal implantado por el DASP.

El modelo clásico de administración fue prácticamente substituido en 1964. En esa época se consolidó un modelo llamado Administración para el Desarrollo, que implicó una expansión de la intervención estatal en la vida económica y social

---

<sup>81</sup> Freitas Faria, Flávio. "Redimensionamiento de la Administración Pública Federal de Brasil". En Memoria del I Seminario Internacional, Op. cit. p. 185. La República proclamada en 1889, heredó la organización administrativa centralizada instituida en el período colonial y cimentada en el período del Imperio (1822-1889). La organización administrativa sólo obtenía ocho ministerios, uno más de los que existían en el Imperio. Con la llegada de Getulio Vargas en 1930, se inicia un proceso de transformación del Estado que pasó a asumir la responsabilidad de promover el crecimiento económico. La intervención estatal se hizo todavía más evidente en las décadas de los sesenta y setenta. El Decreto-Ley número 200, publicado en 1987 establece los parámetros de organización de la administrativa pública, estimula la descentralización institucional y dota al poder ejecutivo de gran flexibilidad para llevar a cabo reformas administrativas.

brasileña y para la descentralización de las actividades del sector público, teniendo como premisas básicas las substitución de funcionarios estatutarios por celetistas -actualmente sólo el 20 por ciento son estatutarios; el 80 por ciento son celetistas- la creación de entidades administrativas descentralizadas para realizar la intervención económica del Estado.<sup>82</sup>

Por ejemplo, la publicación del Decreto Ley No. 200 representó un segundo momento importante para los intentos de una reforma administrativa promovida por la administración pública brasileña, al introducir profundos cambios en la organización y funcionamiento del Estado administrativo legado por la Segunda República.

Con el ascenso del gobierno civil en 1985, inició un proceso de transición política que buscaba un nuevo modelo administrativo. Por ello, la Comisión para la Reforma Administrativa trabajó intensamente de agosto de 1985 hasta febrero de 1986. Sin embargo, con la puesta en marcha del Plan Cruzado el gobierno tomó conciencia de que era necesario dar mayor velocidad a sus trabajos. En marzo de 1986 se empezó a pensar en una organización coordinadora del proceso de reforma administrativa (SEDAP), que se desallooraría en las mismas instituciones que la apoyarían y ejecutarían.

Por otra parte, un ejemplo de los retrocesos obtenidos lo constituye la privatización.<sup>83</sup> El gobierno de Figueiredo redujo el número de empresas estatales de 530 en 1981 a 420 en 1984, pero en su mayor parte sin impactar en la inversión estatal total. De las 110 empresas eliminadas, sólo se vendieron 17,

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 76.

<sup>83</sup> Ross, Ben. "La política de la privatización en Brasil y en México". En Memoria del I Seminario Internacional, Op. cit. p. 143.

incorporaron 16 en las entidades gubernamentales normales, liquidaron 9 y fusionaron, reclasificaron o transfirieron las 68 restantes a los gobiernos locales.<sup>84</sup>

De 1981 a 1987 el gobierno vendió un total de 34 empresas pequeñas y por lo menos la mitad de las empresas anteriores a la toma de posesión del presidente Sarney. A principios de 1988, las perspectivas eran sombrías, el secretario ejecutivo del Nuevo Consejo Interministerial de Privatización, renunció diciendo que el gobierno carecía de la voluntad política para vender 68 empresas señaladas por el Consejo.

Durante el gobierno de Sarney en 1988, el empuje hacia la privatización pareció cobrar fuerza. Se creó un organismo ahora llamado Consejo Federal de Desestatización en marzo de 1989. Para el mes de junio, después de que el Congreso votó por un quinto año de gobierno de Sarney, la privatización volvió a ocupar uno de los primeros lugares de la agenda. En agosto, Sarney decretó la creación de un nuevo Consejo Federal de Privatización y anunció una lista de 70 empresas (ampliada a 100 en octubre) que se iban a privatizar. El programa no era tan ambicioso, ya que algunas entidades ni siquiera pertenecían al Estado y algunas acababan de integrarse al sector público.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> En 1981 los resultados de la privatización brasileños no fueron nada halagadores. Los datos incluso eran contradictorios. En la lista se incluyen 43 empresas. En octubre de 1981 la Comisión alteró la nómina retirando a 3 de ellas, incluyendo a otras 5 nuevas empresas. Posteriormente, hubo que prorrogar por un año más el plazo dado a la Comisión, pues según se informó, resultaba difícil privatizar aquellas empresas. Después de otro aplazamiento, que sumaron 3 años de trabajo, solo se enajenaron 17. Se extinguieron 9 empresas, 14 se fusionaron con otras y 3 fueron transferidas a la administración estatal. Curiosamente, se establecieron cuatro nuevas entidades y se incluyeron en el padrón otras 11 como empresas estatales. Ruiz Dueñas, Jorge. Empresa pública. Elementos para el examen comparado. México, F.C.E.-SEMIP, p. 385-386.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 144. En síntesis, durante el gobierno de Sarney el motivo primordial de la privatización provenía de funcionarios de mandos medios que pretendían racionalizar al Estado de desarrollo. Sarney no tenía ningún compromiso político con la privatización, pero pareció estar dispuesto a avalarla cuando los funcionarios podían convencerlo de que la crisis financiera era más presionante que su agenda política. El sector tenía poca influencia. La privatización no afectó la economía política brasileña en gran medida.

Una novedad en la reforma administrativa brasileña, es el relativo al Programa Nacional de Desburocratización.<sup>86</sup> Partiendo de que la desburocratización "...es la eliminación de aquellos excesos y distorsiones y no la subversión de los principios de organización y racionalidad".<sup>87</sup> En julio de 1979, nace este Programa bajo la responsabilidad de un ministro extraordinario integrado en la Presidencia de la República.

Otro punto de vista, sugiere que este proceso forma parte de un modelo de redimensionamiento con dos frentes: 1) el abandono del Estado de determinadas actividades a través de la privatización de empresas estatales y 2) una adecuación de la estructura administrativa del Estado, con miras a prestar los servicios públicos tradicionales.<sup>88</sup>

En síntesis, la experiencia brasileña demuestra que el Estado se expandió exageradamente en todos los sectores de la vida productiva y financieramente se agotó. Una reforma del Estado se volvió imprevisible e inaplazable. Pero, evidentemente, una reforma global como la intentada no era viable, ni política ni técnicamente. De ahí la prioridad a ciertas áreas específicas.

#### **4.5 Análisis comparativo de las reformas del Estado**

Una vez que se han expuestos las experiencias de Reforma del Estado y la transición democrática, tanto en los países socialistas de mercado, los ex-socialistas y los latinoamericanos, es posible realizar un análisis comparativo que permita establecer algunos planteamientos al respecto.

---

<sup>86</sup> Beltrao, Helio. "Programa Nacional de Desburocratización (en Brasil)". Lustosa, Helio. *Directrices del PND*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Selección de documentos clave. 1987, pp 9-18 y 60-79.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>88</sup> Freitas Faria, Flávio. *Op. cit.* p.187.

Existen algunas coincidencias entre la reforma del Estado en Europa Central y en América Latina. En ambos casos, las élites gobernantes han sostenido que una exitosa transición a un nuevo orden social, no es posible sin la correlación de democracia y mercado; en ambos, se han desarrollado esfuerzos de modernización para enfrentar a la crisis económica en la que están sumidas estas dos regiones desde hace más de diez años.<sup>89</sup>

Asimismo, en ambos casos existe un fracaso de formas de articulación de la economía y la política que implicaban una considerable intervención estatal en la esfera económica y en la sociedad, así como el agotamiento de formas políticas no democráticas y de mecanismos pragmáticos de legitimación fundados en la provisión de bienes y servicios públicos a cambio de pasividad política.<sup>90</sup>

Tanto en México como en Hungría, Polonia o Brasil, los procesos de reforma se han organizado alrededor de tres asuntos básicos: 1) la remercantilización de la economía; 2) la privatización de la propiedad estatal; y 3) el mejoramiento radical de la productividad y calidad del complejo industrial para competir con el mercado internacional. Sin embargo, los resultados han sido diferentes por el contexto de cada una de estas regiones, aunque comparten un mismo ideario político neoliberal.<sup>91</sup>

El proceso de modernización iniciado en América Latina desde principios de la década de los ochenta, arroja dudas acerca de la posibilidad de acompañar reformas económicas y transición a la democracia. Lo sucedido en Brasil, Chile o México ha mostrado lo complejo y precario que es la articulación de reforma

---

<sup>89</sup> Barba Solano, Carlos. "Mercado y democracia en la nueva Europa Central: las enseñanzas para América Latina". En *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. Carlos Barba Solano et al. (compiladores), UG-FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 122.

<sup>90</sup> Hay una agenda de reforma económica común en las dos regiones y de la declaración compartida, de que la democracia es, sino la única, la mejor de las formas políticas que puedan asegurar el éxito de dicho programa.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 123.

económica, a través de hacer más competitivas esas economías a nivel internacional y en lo político se ha reorientado a la reorganización del Estado y la democratización política.

En lo económico, en oposición a lo ocurrido a Europa Central, en América Latina los actores políticos que han abanderado al mercado no han sido los mismos que han defendido la democracia parlamentaria o civil. Lo que ha prevalecido es la aplicación de reformas autoritarias de la economía, seguido después por la incorporación de un discurso democrático o por proyectos de reforma política.

En el caso latinoamericano, la necesidad de yuxtaponer una reforma política a la reforma económica fue resultado de los altos costos sociales y políticos del proceso, que provocaron el alejamiento de la inversión privada y la erosión de formas de consenso electoral, llevando a las crisis de legitimidad, primero de los gobiernos militares chileno y brasileño y después, del sistema político mexicano a finales de la década pasada.

En lo relativo a la privatización, parece que puede sostenerse la tesis de que en América Latina la agenda neoliberal ha sido utilizada de una manera pragmática por el Estado, sin renunciar a desempeñar un papel importante en la conducción de la economía y de que en todo caso el proceso de liberalización de ésta, de autorregulación del mercado, ha sido manejado más bien como un recurso para atraer nuevas inversiones de capitales nacionales o extranjeros que como una estrategia de amplia desregulación estatal.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Por ejemplo, las experiencias mexicana y brasileña en materia de privatizaciones de empresas públicas, demuestran a lo largo de la década de los ochenta los programas orientados hacia el objetivo no redujeron seriamente la presencia estatal en la esfera productiva; y que estos programas fueron impulsados por funcionarios pragmáticos que favorecían la continuidad de la estrategia de desarrollo dirigido por el Estado, que sólo buscaban hacer más efectiva la administración pública. Según este autor, dichos programas deben ser vistos como parte de una estrategia de acercamiento de los gobiernos de estos dos países y de la iniciativa privada, y no como una retirada del Estado. De hecho, tanto Brasil como en México se podrían vender todas las empresas estatales salvo una docena, sin que la participación de dichas empresas en el PIB y en la inversión se redujera en más del 20 por ciento. Ross Schneider, Ben. "La política de privatización

En suma, se ha producido una nueva articulación entre economía y Estado, que no se ha caracterizado por la desaparición de la intervención estatal, sino por su subordinación a la estrategia empresarial. Aparece así un Estado pragmático que reduce su papel de redistribuidor de la riqueza social, que abandona su papel de garante de los compromisos sociales que emanaron de la Revolución mexicana, que busca redefinir la arena política, desplazando los procesos políticos de la esfera de las negociaciones corporativas a la de los procesos electorales, que redefine nuevas formas de consenso sustantivo o de intercambio de bienes y servicios públicos y que sobre todo, intenta dejar de ser el centro de todos los conflictos sociales, con el propósito de actuar más eficientemente.<sup>93</sup>

Por lo que toca a los países de la Europa Central, la característica fundamental es que a diferencia de lo que ocurre en el capitalismo, en este tipo de sociedades el mecanismo fundamental para la distribución de recursos no es el mercado intervenido por el Estado, sino el propio Estado, incluso algunas reformas intentaron introducir mecanismos complementarios de mercado.

La crisis de la articulación entre política y economía que caracterizó a este tipo de sociedades se debió entonces a factores internos y externos que incluyen elementos tales como la irracionalidad del Estado, la ineficiencia económica, la pérdida de iniciativa personal, la caída de la productividad, los problemas de legitimidad que generó y su incapacidad para competir internacionalmente.

Para resolver esta crisis, se buscó primero el camino de la reforma, como ocurrió en la Yugoslavia de Tito, en Hungría con Kadar, en China con Deng Xiaoping y por supuesto, en la URSS con Gorbachov. Dichas reformas tendían a la

---

en Brasil y México. Variaciones sobre un tema estatista", *Foro Internacional*, V. XXXI, no. 1, julio-septiembre, 1990, p. 6.

<sup>93</sup> Barba Solano, Carlos. *Op. cit.* p. 133.

liberalización de la esfera política y la aceptación del crecimiento del sector privado de la economía.

Por su parte, la experiencia latinoamericana demuestra que el tránsito de una articulación de política y economía a otra, incluso en condiciones más favorables, no responde únicamente a la voluntad política de los actores, sino a diversos elementos, entre los que destacan la necesidad de una fuerte intervención pública, el nuevo contexto económico internacional y las estrategias de modernización del sistema industrial.<sup>94</sup>

Así, los países de Europa Central aparecen de golpe inscritos en un contexto internacional caracterizado por una competencia feroz, no solamente entre los países industrializados, sino entre los países recientemente industrializados. Aunado a que en un contexto donde no existe una clase empresarial desarrollada, ni se ha dado una reconversión industrial, donde no hay una cultura del trabajo orientada a elevar la calidad y la productividad y sí por el contrario se mantiene la legitimidad de una cultura asociada al pleno empleo y la seguridad laboral, en un contexto como éste la implementación de un juego democrático entre el Estado y la sociedad civil, se puede ver impedida por la implantación del mercado desde el Estado.

Por otra parte, David Ost sostiene que el derrocamiento de las dictaduras en los países capitalistas parece haber camino al sistema liberal de mercado, muchos suponen que lo mismo es inevitable en una sociedad postcomunista. En tales suposiciones hay dos premisas problemáticas: la de que un antiguo Estado

---

<sup>94</sup> Más allá de la tesis neoliberal, resulta claro que los procesos de remercantilización de la economía implican una fuerte intervención pública, como quedó demostrado en el caso de América Latina. Esta necesidad es incluso mayor en Europa Central debido a una serie de factores, entre los que destacan: el peso relativamente pequeño del sector privado de la economía; la virtual inexistencia de un sistema de formación de precios fundado en el mercado; la carencia de una cultura en que la competitividad de las empresas y costos de oportunidad de las acciones económicas determinen la entrada y salida de mercados, la necesidad de atraer inversionistas extranjeros y de desarrollar una política económica tendiente a modernizar al sistema industrial.



realmente se desmoronó y que las sociedades civiles que surgen de las sociedades de socialismo estatista son básicamente iguales que las que surgen de una sociedad de mercado, y , más específicamente, que comparten el mismo concepto sobre sus intereses.<sup>95</sup>

Considerar la transición hacia la democracia en Europa Oriental como un proceso sin turbulencias, subraya exageradamente el desmoronamiento del antiguo Estado, y compara erróneamente a las sociedades civiles de uno y otro sistema socioeconómico. El fin del socialismo estatista no significa el resurgimiento de la sociedad civil en el mismo sentido que en el Occidente y por eso, no significa que la ruta natural sea hacia la democracia liberal.<sup>96</sup>

Los países socialistas de mercado, reconocen al Estado como su única fuente de sustento y además, sin ese Estado, los grupos no tienen rivalidades naturales entre sí. Ninguno de estos grupos representa ni incorpora el deseo de un sistema político alternativo. La dificultad básica para construir un sistema liberal de mercado en Europa Oriental es que no existe ningún otro grupo, por ejemplo, no hay burguesía, la que para algunos es condición fundamental para una democracia liberal. El verdadero problema, al que se enfrentan esos países es que tal vez ya exista el embrión que formará una clase burguesa. Por desgracia, esta clase en ciernes no es otra que la *nomenklatura comunista*. El problema es que éste es el único grupo que tiene más probabilidades que vienen con la liberalización y apertura hacia el mercado, es precisamente el que menor derecho moral y legitimidad social tiene para hacerlo.<sup>97</sup>

<sup>95</sup> J. Ost, David. "La sociedad postcomunista y los obstáculos para la democracia liberal en Europa oriental". En *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. Op. cit. p. 239.

<sup>96</sup> Ost afirma: "Nuestra hipótesis podría formularse del siguiente modo: dado que los intereses de la sociedad postcomunista surgen del marco socialista estatista que reprime el desarrollo de clases autónomas y hace que todos los grupos dependan del Estado, la organización de intereses en la sociedad postcomunista será necesariamente débil e indefinida, pues no existe una clara clase concreta (como sería una burguesía) que tenga un interés claro en la construcción de un sistema de mercado". Ibid. p. 240.

<sup>97</sup> En todo Europa Oriental hay veintenas de anécdotas sobre administradores, directores, y exfuncionarios del partido que utilizan sus contactos y capital para arrendar empresas, establecer

Europa Central difícilmente podría introducirse en Europa de un solo salto. Una transformación exitosa de la economía estatista a la privada, junto con el ascenso de la actual situación periférica al núcleo del desarrollo, bien puede requerir de toda una nueva clase burguesa. La actual política económica de Europa Central no contribuye a la formación de un mercado y clase capitalista de tipo occidental. Por ejemplo, en Hungría para ser empresario es requisito ser extranjero.<sup>98</sup>

La Reforma del Estado tiene diversas apreciaciones de acuerdo al sistema en que se desarrolla. Para los países ex-socialistas significa terapias de choque, con políticas neoliberales que buscan conformar un mercado y una democracia capitalista. Los resultados han sido contrarios a lo esperado: desempleo, inflación, disminución en el Producto Interno Bruto, reducción en las exportaciones, escasez de productos básicos y en general, poco dinamismo en la economía, así como un alto nivel de violencia social.

Por su parte, en los países socialistas de mercado las políticas de corte neoliberal han sido necesarias como alternativas para preservar el sistema de planificación centralizada. Los resultados han afectado directamente a la población de esas naciones, pero no podrían compararse con los países del ex-bloque socialista. La posibilidad de controlar un incipiente mercado con las medidas de planificación centralizada, supone que es posible reformar sin transformar las estructuras económicas.

---

otras nuevas y en general aprovecharse del nuevo ambiente económico. Algunos llaman a esto privatización espontánea y ha provocado una oleada de discusiones a largo plazo.

<sup>98</sup> Szelenyi, Ivan. "Panorama social y político en Europa Central: otoño de 1990". En *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. Op. cit. p. 270. Por ejemplo, una privatización tan radical no es fácil de realizar. En Hungría, el valor total de los activos productivos se encuentra entre los 20 y los 40 mil millones de dólares, que equivalen a dos o cuatro mil millones de HUF. El problema es que no es fácil comprar dispuestos a pagar precios razonables por estos activos, ya que hay poco ahorro interno que pueda adquirir esta propiedad. En ausencia de capital interno la esperanza de la privatización se deposita en el inversionista externo.

Por lo que se refiere a los países latinoamericanos, éstos a pesar de contar con mercados mejor constituidos y con un relativo grado de crecimiento, no han logrado propiciar su modernización interna frente al ascenso de los nuevos mercados internacionales. Los retrocesos en la reforma económica han tenido impactos desfavorables en las reformas sociales. El alto costo social que han sufrido grandes capas de los grupos más necesitados, demuestran que los propósitos de llevar a cabo una Reforma del Estado profunda y democrática no han sido plenamente cumplidos.

**SEGUNDA PARTE:**

**LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO 1982-  
1994 Y LA VIGENCIA DE LA REFORMA  
ADMINISTRATIVA COMO CONDICIÓN  
INDISPENSABLE PARA SU VIABILIDAD  
HISTÓRICA Y DEMOCRÁTICA**

## **CAPÍTULO V LA REFORMA DEL ESTADO EN EL PERIODO (1982-1988)**

La Reforma del Estado en México bajo la concepción neoliberal fue llevada a cabo en dos períodos, tanto en el de Miguel de la Madrid (1982-1988), como el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). No es posible explicar a este segundo período, sin analizar los alcances, resultados y limitaciones a las que se enfrentó el régimen de Miguel de la Madrid.

Existen algunas similitudes en ambos períodos, sin embargo es el régimen de Carlos Salinas de Gortari donde prevalece una concepción más nítida de la Reforma del Estado, en el sentido anotado. Un dato previo a esos momentos caracterizados como neoliberales es la ruptura con su antecesor: el populismo. Efectivamente, los regimenes de Luis Echeverría (1970-1976), como el de José López Portillo (1976-1982) son espacios de gobierno que a pesar del alto nivel de intervencionismo estatal, también propiciaron excesos en la deuda externa, un aparato paraestatal de grandes dimensiones y factores que desestabilizaron sus economías.

Analizar el proceso de la Reforma del Estado en esta perspectiva ideológica, permitirá identificar las grandes transformaciones sufridas por el Estado y la sociedad dentro de este proceso histórico, así como las modificaciones llevadas a cabo por la Administración Pública frente a los nuevos retos de globalización y liberalización comercial.

La tesis que planteamos es que sólo es posible entender el fenómeno administrativo en México, en su estrecha relación con el quehacer político y en particular, con el sistema político mexicano.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, INAP-COLMEX, 1993, p. 39. La autora sostiene que la tendencia a la subordinación de la administración pública al mandato político predominó entre los años 1940-1964; por el contrario, la tendencia a la autonomía, que parece haber dado más sustancia al cambio y a la modernización con el sistema político movió otra vez el péndulo hacia el extremo de la dimensión más instrumental.

### **5.1 Miguel de la Madrid: ruptura con el populismo y surgimiento del Estado Neoliberal (1982-1988)**

El nuevo equipo gobernante intento ser una síntesis de las experiencias de los dos gobiernos anteriores (Luis Echeverría y José López Portillo): avaló el descrédito de la línea reformista, no se volvió a hablar de reformas sociales, pero se restauró la idea de una Reforma del Estado. La abundancia petrolera acabó en un desastre; los ingresos provenientes del petróleo no pudieron canalizarse hacia el desarrollo de una planta productiva integrada; el derroche más irresponsable se mezcló con la corrupción; con el aval del petróleo el país se endeudó en magnitudes inconcebibles; los dólares huyeron al extranjero. De ahí surgió la idea de una Reforma del Estado.<sup>2</sup>

Miguel de la Madrid señalaría después de su gobierno:

“El país requería de acciones decididas; no paliativos ni retórica. Pero, aun cuando no se le conceptualizó como una Reforma del Estado, el viraje que se debía realizar para asegurar la sobrevivencia de la nación y un futuro estable era ciertamente radical. Decidí enfrentar la situación con realismo y así lo planteé a la nación en mi primer mensaje. La situación interna y externa que enfrentaba el país hacían impostergable el cambio”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Cordova, Arnaldo. Op. cit. p. 297. En su primer mensaje presidencial De la Madrid, prometió que su gobierno no se parecería a los anteriores: “No superaremos la crisis aspirando a regresar al estado anterior a ella. No se justificaria el esfuerzo, ni el sacrificio, ni lo aceptaría el pueblo. Vamos a construir una nueva etapa diferente y mejor de nuestra historia... Haremos cambios cualitativos a nuestra vida democrática. Transitemos con decisión y sin temor a niveles superiores de participación popular. El Estado es la sociedad organizada, no forma separada de su contenido. No estalizaremos a la sociedad, ello sería totalitarismo. Buscaremos cambios que lleven toda la vitalidad y creatividad de la sociedad civil a las estructuras estatales; y desde el Estado, con respeto a la libertad y con el compromiso indeclinable de la justicia, impulsaremos el desarrollo integral de la sociedad y de los individuos. Hemos avanzado en la democracia política; propongámonos ahora hacerlo más en la democracia social para abatir las barreras de participación limitada y de las formas de sociedad. No más Estado solamente, sino más sociedad integrada al Estado. La prioridad es el hombre.”

<sup>3</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. “La Reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica”. En *Gestión Pública*, vol. 4, No. 2, México, CIDE, segundo semestre, 1995, p. 333.

El propio diagnóstico de la crisis era dramático. El legado en 1982 era una verdadera bomba de tiempo que debía ser desactivada: el aparato productivo se encontraba prácticamente paralizado, el desempleo era elevado y existía un gran descontento entre la población. La inflación había alcanzado 100% y la deuda externa había alcanzado 85 mil millones de dólares (en la que una quinta parte estaba contratada a corto plazo). El riesgo de un conflicto social y político no era sólo un peligro hipotético.<sup>4</sup>

#### **5.1.1 La reforma económica: el sexenio de crecimiento cero**

En términos globales la política económica del sexenio de Miguel de la Madrid tuvo las siguientes etapas <sup>5</sup>:

1. La recesión de 1983, en la que cayera el PIB a -5.3%.
2. La recuperación 1984 y 1985, alentada por expansión de deuda externa y con inflación alta (vuelta al modelo inflacionario y el primer fracaso del ajuste).
3. La decepción de 1986 al caerse en una recesión (-4.2% del PIB), alentada en la caída por los precios internacionales del petróleo. Años del Plan Baker y el PAC (Plan de Aliento y Crecimiento).
4. 1987, que puede considerarse como el fracaso formal del PAC, al tener su manifestación en el crack bursátil de octubre, la macrodevaluación de noviembre y la hiperinflación anual de 159%.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ortiz Wadgymar, Arturo. *Política Económica de México 1982-1994*. México, Nuestro Tiempo, 1994. p. 67-68. La Carta de Intención contenía los siguientes lineamientos en los que México debería ajustarse: 1) Mejorar las finanzas públicas del Estado mediante: a) Reducir el déficit público en relación al PIB de un 16.5% en 1982 a 8.5% en 1983 y a un 5.5% en 1984; b) Revisar precios deficitarios y servicios que presta el Estado; c) Combatir la evasión fiscal; d) Racionalizar el gasto público; e) Reducir subsidios. 2. Alentar al ahorrador con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores. 3. Flexibilización de la política de precios. 4. Flexibilización del control de cambios. 5. Apertura a las mercancías del exterior y eliminación del proteccionismo a nuestra industria.

5. 1988: El retorno al ajuste, o el Pacto de Solidaridad Económica. Desde otro ángulo y enfocado a través de los planes gubernamentales, el sexenio de De la Madrid tuvo tres momentos claves:

- La Primera Carta de Intención y el PIRE (1983-1985).
- El Plan Backer y su cristalización en el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC): (1986-1987).
- El Pacto de Solidaridad Económica (PSE): 1988.

Con la Carta de Intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en noviembre de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid inició una de las etapas más tristes de nuestra economía nacional.<sup>6</sup> Así el FMI acude al auxilio financiero del país, sirviendo a su vez de aval en el pago del Fondo, para que siga siendo sujeto de crédito y pueda seguirle prestando.

El extenso texto de la Carta de Intención, contiene 29 puntos donde el gobierno mexicano fundamenta la aplicación de los nuevos lineamientos de política económica. En el punto 24 se instrumenta la futura libertad de precios causante de la inflación de 159% en 1987, considerada de las más elevadas en la historia. Esto mismo sucedía en la política cambiaria, ya que de enero de 1983 a diciembre de 1988 se había deteriorado en más de 1 500%.<sup>7</sup>

El siguiente paso del gobierno de Miguel de la Madrid fue proponer el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).<sup>8</sup> Sus objetivos esenciales contemplan elementos sustanciales de la ideología neoliberal, como son:

---

<sup>6</sup> La carta que el gobierno mexicano redacta para ser puesta a la consideración y firma del FMI, llamado de intención, puesto que el propósito de ajustar su economía con base en una serie de lineamientos globales de política económica aprobados por ambos a que debería sujetarse el país que solicitando un convenio de facilidad amplia, en este caso con duración de 3 años.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>8</sup> "El Programa Inmediato de Reordenación Económica plantea en 10 puntos las líneas estratégicas de acción para enfrentar la crisis. Se propone combatir la inflación, inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo y la planta productiva." Citado por Arturo Ortiz. *Op. cit.* p. 55.



reducción del gasto público, racionalización de subsidios, abatir el déficit público y aumentar la carga tributaria.

El PIRE buscaba controlar la inflación como compromiso de gobierno, sin embargo, los índices inflacionarios llegaron en 1987 hasta el 159%. El Programa fracasó en este aspecto fundamental. Asimismo, en diciembre de 1982 se establece un nuevo control de cambios que desecha al generalizado y mantiene un doble mercado: uno controlado por el Estado y, otro completamente libre. Más tarde se estableció la posibilidad de abrir cuentas de dólares en la frontera norte, en medio de una creciente especulación, dolarización y una fuga de capitales que sólo en el período enero-septiembre de 1985 implicó 3 400 millones de dólares y una cotización del peso frente al dólar superior a los 2 000 pesos.

Por otro lado, una de las mayores victorias de la política de apertura al exterior, fue la histórica declaración del Presidente de la República en el sentido de anunciar en agosto de 1986 el ingreso formal de México al GATT. Desde el punto de vista conceptual, esto significó institucionalización a nivel internacional de la apertura comercial al exterior en el ámbito comercial, vinculado a los compromisos contraídos con el FMI. Este era un paso previo de un Mercado Común de América del Norte (TLC).

Después del fracaso del PIRE hacia finales de 1986, fue sustituido por el Plan de Aliento y Crecimiento (PAC).<sup>9</sup> El PAC fue la aceptación implícita del Plan Baker y la firma de una Nueva Carta de Intención con el FMI, ahora suscrita por el nuevo Secretario de Hacienda el 22 de julio de 1986. El nuevo plan requería de un apoyo del FMI por Derechos Especiales de Giro por 1 400 millones de dólares.

---

<sup>9</sup> Op. cit. p. 67.

Los lineamientos más importantes del PAC eran los siguientes:

- Restaurar el crecimiento económico con estabilidad.
- Necesidad de respaldo externo.
- Sujetar el financiamiento externo a los precios del petróleo, pues su baja significa más créditos y viceversa.
- Tasas moderadas de crecimiento económico 3 y 4% del PIB.
- Ajustes en los precios de las tarifas del sector público y reducción del gasto público.
- Aumento de los impuestos y combate a la evasión fiscal.
- Proseguir la privatización de las empresas públicas. Al principio de 1982 existían 1,115 empresas y en 1987 se han reducido a 679.
- México reitera la necesidad de contar con 11 mil millones de dólares para el período 1986-1988, como apoyo del programa.
- Política de atracción de capital extranjero, con 100% de capital extranjero y sin trabas de importancia.
- Se aceptaría analizar y revisar los avances y evolución del programa del programa conjuntamente con el FMI a finales de 1986 y así delinear las políticas de 1987.<sup>10</sup>

Los resultados del PAC y el Plan Becker no se hicieron esperar, en 1987 se inició un proceso de indexación, que implicaba mensualmente todos los precios se ajustarían al índice inflacionario. Este fue el tercer fracaso de los ajustes fondistas, ya que la economía creció sólo en 1.4% y no en 4% como preveía el PAC y una inflación récord del 159%. Otra señal fue la gran caída de la Bolsa Mexicana de Valores en noviembre de 1987.

La ruina de la Bolsa Mexicana de Valores creó una desconfianza hacia los instrumentos bancarios, por lo que creció sin precedente la demanda de dólares, al grado que su venta ya empezaba a afectar a la reserva monetaria del país que ascendía a 14 mil millones de dólares. Esto ocasionó que el Banco de México se retirara del mercado cambiario el 18 de noviembre de 1987, creando la gran macrodevaluación que acompañó al fracaso del PAC, al crack bursátil y a la inflación fuera de todo récord, que como se sabe fue de 159% en ese año.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 81.

El 23 de diciembre de 1987, se dió a conocer el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que pretendía corregir los desórdenes económicos derivados del crack bursátil, la devaluación de noviembre y de manera especial la inflación galopante que estaba fuera de control. Este era un tipo de Plan de choque heterodoxo, tomado como la última salida para sacar al país de la profunda crisis.<sup>11</sup>

El PSE consistió en castigar en mayor grado a los salarios a fin de reducir la demanda y con ello detener los precios. Se aumentaron los salarios un 15%; aumentaron un 80% en promedio las tarifas de luz, gasolina, teléfono y otros servicios, se pretendió detener el ritmo de deslizamiento del peso.

Sin embargo, en el mes de diciembre hubo una inflación superior al 15%, que en enero había sido del 15.8, lo que se tradujo en un duro golpe para los trabajadores, pues mientras casi todos los bienes y servicios aumentaron en la realidad en un 100%, los salarios sólo lo hicieron en 15%. Lo peor fue cuando en marzo se concertó la segunda fase en la que el aumento salarial fue de un sólo 3%, de tal manera que de diciembre a marzo el salario sólo se incrementó en un 18%, frente al referido 100% en que subieron los bienes y servicios.

En los primeros días de marzo se presentó lo que significó la nueva fase del ajuste, la cual eran tan neoliberal como las anteriores, sólo que con algunas variantes:

1. Aumento salarial de un 3%, equivalente a congelación salarial;
2. Mantenimiento de la libertad cambiaria, pero sosteniendo el tipo de cambio;

---

<sup>11</sup> "El propósito central del Pacto de Solidaridad Económica es detener esta carrera desatada de precios, armonizar los intereses de los grupos a través de la concertación y hacer un esfuerzo por coordinarlos. La estrategia económica del Pacto ataca la inflación en dos frentes: primero, con una correccionalidad de las cuentas del gobierno y, segundo, armonizar los aumentos de precios y salarios para abatir la inercia inflacionaria". Citado por Ortiz Wadgyrmar, Arturo. *Op. cit.* p. 90-91.

3. Congelamiento parcial de los precios sujetos a control durante todo marzo, pero los precios ya habían subido desde diciembre y enero lo suficiente como para estancarse;
4. No aumentos en precios de tarifas y servicios públicos;
5. Baja en las tasas de interés bancaria y no bancaria, ya que el nivel de 149% que rendía el pagaré a un mes en bancos, se redujo al 76% y lo mismo ocurrió con todos los instrumentos como CETES, PETROBONOS y otros.

Arturo Ortiz Wadgyrmar, señala para finalizar el período de Miguel de la Madrid:

"En síntesis, el verdadero significado del PSE congelar artificialmente las variables económicas, descargando el peso del ajuste en el salario; aunque por razones estrictamente electorales se trataba a toda costa de dar la impresión del éxito del régimen de controlar la inflación, que era el enemigo principal a vencer. Sin embargo, al pueblo no fue posible engañarlo, pues lo repudió en las urnas el 6 de julio. Además, para finales del año el margen de maniobra se agotaba en forma acelerada, sólo que ya no tocó a De la Madrid enfrentar el problema a un sucesor de su misma línea ideológica y política quien a partir del 1° de diciembre se le entregaría un país en plena crisis económica y efervescencia sin precedentes".<sup>12</sup>

Los resultados propiciados por el neoliberalismo en México durante el periodo 1982-188, pueden apreciarse en el cuadro 5.1

Cuadro No. 5.1  
RESULTADOS GLOBALES DEL NEOLIBERALISMO DE DE LA MADRID 1983-1988

ANOS	PIB	TASA INFLACIONARIA	DETERIORO DEL PESO (PESOS X DÓLAR)	VARIACIÓN DE LA RESERVA DEL BANCO DE MÉXICO	PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE	TASA DE DESEMPLEO % PEA
1982	-0.5	67.0	150	-4 666.2	-3.2	4.7
1983	-5.3	80.8	162	3 300.9	-6.6	11.7
1984	3.5	60.4	210	2 240.7	1.0	12.6
1985	2.7	65.9	447	-2 328.4	0.0	13.4
1986	-4.2	103.1	915	985.0	-6.3	17.8
1987	1.4	159.0	2 400	6 924.4	-1.2	20.7
1988	2.0	46.8	2 300	1 952.0	-2.4	23.4
Promedio Sexenal	-3.9	86.0	1 433%	7 521.9	-19.1	16.6

Fuente: Arturo Ortiz. Op. cit. p. 69.

<sup>12</sup> Ortiz Wadgyrmar, Arturo. Op. cit. p. 105.

### 5.1.1.1 El crecimiento cero en la economía

Los resultados del sexenio de Miguel de la Madrid, parecieran más bien saldos. La reforma económica había fracasado, no fue superada la crisis sino que se acentuó mucho más de lo previsto.

En toda la historia del México contemporáneo, el producto interno bruto (PIB) nunca había crecido al 0.1% promedio anual durante un sexenio. Este estancamiento se verificó en dos sectores que constituyen el núcleo fundamental del desarrollo económico de cualquier país: la agricultura y la industria manufacturera. El sector agropecuario creció al 0.8% promedio anual durante el sexenio y la industria manufacturera sólo lo hizo al 0.2% anual. Con una tasa de crecimiento de la población del 2.2% anual, no es de extrañar que el ingreso per cápita haya caído brutalmente en el período.<sup>13</sup>

Sin duda, el *crecimiento cero* de la economía mexicana, se explica por la política de austeridad, que se impuso a partir del compromiso del gobierno de Miguel de la Madrid de hacer frente al servicio de la deuda externa. Así, durante su mandato se pagaron cerca de 90 mil millones de dólares a la banca internacional, y a pesar de ello la deuda externa mexicana creció a alrededor de 110 mil millones en 1988. La carga de la deuda nunca había sido un contrapeso tan paralizante como en ese sexenio, en que llegó a representar el 65% del PIB, originado una transferencia neta de recursos del 6% del mismo, en el período 1982-1987.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Gutiérrez Garza, Esthela. "Presentación. El sexenio del crecimiento cero." Gutiérrez Garza, Esthela (coord.) **4. Los saldos del sexenio (1982-1988)**. México, Siglo XXI-UAM, 1990, p. 11.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 12. Al escasear los recursos financieros por los compromisos de pago de la deuda externa, el gobierno recurrió al endeudamiento interno presionando las tasas de interés al alza con la consiguiente incidencia en los precios. Los créditos se encarecieron, la inversión se contrajo, la capacidad ociosa se incrementó dañando al capital productivo y favoreciendo al capital especulativo.

En estas condiciones, la inflación amenazó con ser incontrolable. Así, empezando con una tasa anual de 81% en 1983, en 1987 había alcanzado la cifra del 160% lo que evidenciaba el fracaso de la política antiinflacionaria del régimen.<sup>15</sup> En los primeros cinco años de gobierno el peso se devaluó 1 494% con relación al dólar. El Banco de México calculó que el peso estaba subvaluado -36% en el último trimestre de 1987.

Como era de esperarse, la subvaluación del peso favoreció las exportaciones de productos mexicanos, que crecieron a una tasa del 4.8% promedio anual. Con el *crecimiento cero* que vivió la economía mexicana no se necesitaron importaciones significativas, de tal suerte que éstas alcanzaron una tasa de crecimiento del 1.1% promedio anual, generando en consecuencia, un saldo positivo acumulado (1983-1987) de 56 672 millones de dólares, en la balanza comercial: con esto se alcanzó el principal objetivo de la política de austeridad del sexenio.<sup>16</sup>

Obviamente, los efectos del *crecimiento cero* sobre los asalariados fueron dramáticos. El desempleo, por ejemplo alcanzó la cifra de 7 millones de desocupados, que representa más del 20% de la población económicamente activa. El salario mínimo sufrió una pérdida enorme del poder adquisitivo: el 52% en el sexenio. Los salarios contractuales resintieron una pérdida aún mayor. El aumento del desempleo y la caída de los salarios son indicadores de una distribución regresiva del ingreso.<sup>17</sup>

Es importante señalar, que 1987 fue un año crucial para el gobierno de Miguel de la Madrid. En ese año se reconoció, implícitamente que la política económica aplicada desde 1983 era un rotundo fracaso. Una economía en recesión y una tasa de inflación del 160% anual ensombrecieron el horizonte. Asimismo, el

<sup>15</sup> La economía mexicana en cifras, México, NAFINSA, 1986, cuadro 13.6.

<sup>16</sup> De la Madrid Hurtado Miguel. Sexto Informe de Gobierno, 1988, p. 266-269.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 14.

sector financiero, que había desempeñado una actividad dinámica desde 1986, entra en aprietos cuando a finales de octubre de 1987, se desploma el valor de las acciones de la Bolsa Mexicana de Valores en más de un 70%; arrastrando al peso en una caída con una devaluación del 40%, en relación con el dólar en el mes de noviembre de ese mismo año.

Sin embargo, con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) en diciembre de 1987, el objetivo explícito del Pacto se cumplió. El éxito de bajar la inflación en un plazo muy breve reposó en dos instrumentos fundamentales de la política económica: el tipo de cambio y el salario. Los salarios mínimos descendieron del 7.6% en promedio anual en los cinco primeros años del sexenio en 1988, primer año de vigencia del pacto, perdieron así 14.8%.

En suma, el alto costo económico, político y social de la puesta en marcha del neoliberalismo, en el sexenio de Miguel de la Madrid, contribuyó a acentuar aún más la injusta distribución de la riqueza y la Reforma del Estado fue cambiando paulatinamente el rol del Estado, es decir, de interventor a mecanismo de regulación.

### **5.1.2 La reforma política: la democracia gradualista**

El sexenio de Miguel de la Madrid ha sido, sin duda alguna, el gobierno que más problemas de tipo electoral ha enfrentado en muchos años.<sup>18</sup> Los procesos electorales durante el período 1983-1987, así como la reforma electoral de 1987, lo demuestran.

A pesar de que los primeros años de gobierno no suelen ser competitivos electoralmente, en sólo siete meses el norte dio malas nuevas al Partido

---

<sup>18</sup> Molinar, Juan. "Los procesos electorales: 1983-1987." En *17 ángulos de un sexenio*. Pérez, Germán y León, Samuel (comp.). México, UNAM-Plaza y Valdez, 1987, p. 189.

Revolucionario Institucional (PRI), propiciándole su más severa derrota en los estados de Chihuahua y Durango, dominó las elecciones en las capitales y en las principales ciudades de la zona.

En Durango, el PAN obtuvo en 1983, 73,583 votos, aún lejos de los 160,762 del PRI, pero mejorando notablemente con respecto al trienio anterior, cuando había obtenido sólo 13,950 votos; mientras que el PRI perdió buena parte de los 192,197 votos que obtuvo en 1980.<sup>19</sup>

Pero el golpe fuerte lo recibió el PRI en Chihuahua, ya que la oposición obtuvo triunfos en todas las ciudades del Estado: el PAN ganó las ciudades de Chihuahua, Juárez, Camargo, Delicias, Casas Grandes, Parral, Meoqui y Saucillo; el PST se llevó Cuauhtémoc; y el PSUM y el PPS los pequeños municipios de Ignacio Zaragoza y Coronado, respectivamente. En total, 11 de 67 municipios en manos de la oposición y tres de las catorce diputaciones locales en manos panistas.<sup>20</sup>

Sin embargo, el PRI obtuvo triunfos holgados en Campeche, Michoacán y Zacatecas; en esos tres estados se disputaron 52 diputaciones locales de mayoría y el PRI ganó todas. Lo mismo sucedió en 12 diputaciones locales de mayoría y 9 ayuntamientos en Aguascalientes, más 18 diputaciones locales en Oaxaca. Otro mes más tarde, en septiembre de 1983, se realizaron comicios en Veracruz (diputados) y Baja California (ayuntamientos, cámara local y gobernador). En Baja California el PRI ganó las 16 diputaciones locales de mayoría relativa y en Veracruz, la oposición no hacía estragos.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 190.

<sup>20</sup> En el total municipal el PRI no pudo obtener la mitad de los votos, pues alcanzó 202,775 de un total de 426,330. El PAN quedó en esa ocasión a sólo diez mil votos del PRI, pues reunió 191,570 en todos los municipios estatales.

<sup>21</sup> Sin embargo, en Baja California Norte el candidato priista a gobernador obtiene 242,354 votos contra 141,710 del panista; tres de los cuatro ayuntamientos los gana el PRI y el restante (Ensenada) se lo lleva un expriista apoyado por el PST; las 13 diputaciones locales quedaron en manos del PRI.



Tres meses después del caso Chihuahua, de los 32 diputados de mayoría de Tlaxcala, Sinaloa y Baja California Sur el PRI perdió uno contra el PAN (el XVI de Sinaloa), pero ganó las 22 municipalidades disputadas en el estado peninsular y en Sinaloa; a pesar de pelear el PAN los ayuntamientos de Ahome, Culiacán y Mazatlán, los perdió. Ni siquiera en Puebla, donde el PAN había obtenido buenos resultados hubo avance. Sólo en Ajalpan, Teziutlán y Tehuacán el PAN cobró victorias. Pero tres de 217 municipios, no son muchos.

El caso de Oaxaca merece mención aparte.<sup>22</sup> El PRI se las arregló para ganar la totalidad de las 47 diputaciones de mayoría puestas a elección en Guerrero, Tamaulipas y Michoacán, y solamente perdió 3 de los 230 ayuntamientos electos en esos estados. El balance de 1983 expresado en números no había sido tan malo.

En 1984, el gobierno hubiera esperado un respiro. El segundo año sexenal es electoralmente "flojo", ya que no se renueva ninguna gubernatura. Además, los estados que tendrían elecciones municipales o de legislaturas son pocos y con excepción de San Luis Potosí (por la presencia navista), el Estado de México y Coahuila (por el panismo), se trataba de bastiones priistas: Quintana Roo, Nayarit, Yucatán (salvo Mérida) e Hidalgo.<sup>23</sup> Coahuila, sin embargo, fue el caso crítico que echó a perder la paz del año fácil. Aunque el PRI ganó en 35 de 38 municipios, la violencia estalló en Piedras Negras, provocándose diversos incidentes en la línea fronteriza.

<sup>22</sup> Juan Molinar señala que en Oaxaca, hubo en ese año 52 casos de elecciones municipales en los cuales oficialmente votó exactamente el 100% de los ciudadanos inscritos en el padrón y todos unánimemente por el PRI. Hubo además otros 24 ayuntamientos con participación oficial muy por encima del 90% del padrón y, por su puesto, con unanimidad priistas. Pero lo mejor de todo se encuentra en 21 municipios en donde oficialmente la votación rebasó al padrón incluyendo un caso donde votó casi el doble (193% del padrón); además, en 380 ayuntamientos sólo el PRI obtuvo votos (en participaciones que variaron entre el 15% y el 89% del padrón).

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 193.

En 1985, en el primer domingo de julio, se disputaron siete gubernaturas: Campeche, Colima, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Nuevo León y Sonora; 87 municipales: en Sonora y Querétaro y las legislaciones locales de Colima, Chiapas, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro y Sonora.

La atención se centró en Nuevo León y Sonora, en donde el PAN aseguraba estar en francas posibilidades de vencer. Sería conveniente señalar que en todas las gubernaturas disputadas, el PRI ganó por amplios márgenes; sin embargo, el sistema perdió credibilidad. En Sonora hubo brotes violentos en algunos lugares: San Luis Río Colorado, Naco, Agua Prieta; y en Monterrey las manifestaciones populares inauguraron la macroplaza con mítines de protesta.

El resto de 1985 estaría marcado por el efecto de los Colegios Electorales de Sonora y Nuevo León y por la inminencia de tres comicios de municipalidades que se podían prever difíciles, como lo fueron: Nuevo León (sólo cuatro meses después de la elección de gobernador), Guanajuato (porque Salvador Nava dejaba la presidencia municipal, pero apoyaba un candidato panista "frente civiquista").

Tanto en Nuevo León, Guanajuato, San Luis Potosí y Veracruz el abstencionismo se hizo presente.<sup>24</sup> En Tabasco, Colima, Chiapas, Campeche y Zacatecas en cambio, el PRI ganó con facilidad y con poca abstención oficial.

En 1986 en el gobierno se prevían escollos duros: se renovarían trece gubernaturas y ayuntamientos en once estados. Algunos de ellos se esperaban difíciles, como el sinaloense y el poblano, pero la atención se centro en una dura prueba para el PRI: Chihuahua. De hecho el caso Chihuahua fue el clima y el

<sup>24</sup> Por ejemplo en Monterrey, la abstención alcanzó oficialmente el 74.5% del padrón. En Guanajuato el abstencionismo llegó a 65%. En Veracruz la abstención alcanzó niveles dramáticos: Xalapa (88%), Veracruz (70%), Orizaba (76%), Córdoba (74%), Coatzacoalcos (71%), Minatitlán (65%) y Poza Rica (67%). En Jalisco, la ciudad de Guadalajara presentó un abstencionismo de 62%.

anticlímax del gobierno, en materia electoral. Por ello Miguel de la Madrid convocó pocos días antes de la crucial elección chihuahuense, a la celebración de audiencias públicas destinadas a culminar con una reforma electoral federal.

Así el 19 de junio de 1986 se publicó en el Diario Oficial, un acuerdo del presidente Miguel de la Madrid, para que la Secretaría de Gobernación convocara a "...partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a los ciudadanos en general", para participar en audiencias públicas sobre la renovación política electoral.<sup>25</sup> Durante julio y agosto, se realizaron las mencionadas audiencias y en ellas quedaron expuestos los proyectos que los diversos partidos políticos, y algunos académicos tenían sobre la materia.<sup>26</sup>

Finalmente, el Presidente de la República envió dos iniciativas al Congreso: una para modificar diversos preceptos constitucionales en materia electoral, y la otra para crear un nuevo Código Federal Electoral. Casi simultáneamente cinco partidos (PAN, PSUM, PDM, PMT y PRT) también turnaron una iniciativa al Congreso para cambiar ciertos ordenamientos constitucionales.

Las características, más sobresalientes, de la iniciativa del presidente Miguel de la Madrid eran las siguientes<sup>27</sup>: 1) retomaba la exigencia del PRI de que sus candidatos a diputados plurinominales realmente tuvieran posibilidades de llegar a la Cámara, sólo que les impuso un tope (no más allá del 70% del total de diputados, sumados a los de mayoría relativa y representación proporcional); 2) retomaba la sugerencia de hacer la votación para diputados en una sola boleta, para evitar copos electorales como los que, en un inicio presentó Mario Moya

<sup>25</sup> Woldenberg, José. "La reforma electoral de 1986 ."En **17 ángulos de un sexenio**. Pérez, Germán y León, Samuel (comp.). México, UNAM-Plaza y Valdez, 1987, p. 225.

<sup>26</sup> Los temas más relevantes fueron los siguientes: 1) la integración de los órganos de representación popular; 2) el tema del Senado; 3) el de los partidos políticos, medios de comunicación y registro; 4) el de los órganos y procesos electorales; 5) la calificación de las elecciones mereció un amplio debate y 6) padrón electoral.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 234.

Palencia y a los que se sumaron partidos como el PSUM, PDM, PMT y PRT; 3) ante el debate artificial entre fórmulas territoriales o de representación proporcional, optó por conjugar ambos, y 4) se acercó considerablemente a una representación proporcional: ahora el porcentaje de votos estaría muy cerca o sería igual al porcentaje de diputados, recogiendo una demanda del PSUM, PPS y el PRT, y con menor fuerza del PAN.

La renovación del Senado por mitades, propuesta en la iniciativa presidencial, si bien restituye una práctica del pasado, no resultó demasiado relevante. Quizá o más grave fue la desaparición de la fórmula de registro condicionado. Por su parte, en donde hubo un virtual empate, fue entre los que deseaban incrementar el porcentaje de votos para obtener el registro (PAN) y quienes lo querían disminuir (PSUM). La norma sigue igual: 1.5 de la votación, y si no, se pierde el registro.

En relación a los medios de comunicación, la iniciativa volvió a ser limitada en ese renglón: quince minutos mensuales a cada partido en radio y televisión, más un programa especial conjunto dos veces al mes.

Por otra parte, en lo referente a las coaliciones, se daba un paso adelante y se cerraba un candado, cuestión que resultaba inadecuada a todas luces. El PMT, el PRT, el PSUM y el PPS insistieron en remover todos los obstáculos legales, que impedían a dos o más partidos coaligarse. Sin embargo, la iniciativa presidencial permitía las coaliciones, pero sólo bajo el registro y el emblema de un partido registrado.

La Comisión Federal Electoral, quedaría compuesta por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las Cámaras y los representantes de cada partido, sólo que exclusivamente los tres mayores en votación tendrían

derecho a voz y voto, los restantes a sólo voz. No tendrían así sus derechos completos seis partidos con registro.

Luego de una maratónica sesión de la Cámara de Diputados, el jueves 27 y el viernes 28 de noviembre, y de la celeridad con que el Senado despachó la iniciativa, y las propuestas presidenciales para modificar la Constitución, fueron aprobadas por los congresos locales y se convirtieron en parte de la ley suprema.

Se modificaron los artículos 52, 53, y 54 de la Constitución, para lograr una nueva forma de integración de la Cámara de Diputados. Se mantiene el sistema mixto con dominante mayoritario, pero al aumentar el número de los diputados plurinominales, la relación entre los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional tiende a acercarse. Antes eran 300 y 100, ahora serán 300 y 200. La previsión de que un partido mayoritario, aun sin el 50% o más de la votación, tenga la mayoría de la Cámara, que con toda justicia ha sido criticada por el momento, en el terreno federal, no parecía tener posibilidades de realizarse.

También se modifica el artículo 56 que se refiere al Senado. Éste seguirá integrado por dos senadores por estado y dos por el Distrito Federal, pero la Cámara se renovará por mitad cada tres años. Se prevé con ello mejor continuidad en los trabajos (siempre habrá un grupo de senadores veteranos y uno de novatos) y eso es todo.

Lo más importante, es que se deroga la injerencia de la Suprema Corte de Justicia en asuntos electorales. Como se recordará, ese mismo artículo establecía el recurso de reclamación ante la Corte contra resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Pero, como sólo la Suprema Corte

podía volver a enviar el caso a la Cámara para que esta última emitiera una nueva resolución, se decidió sustituirla por un tribunal.<sup>28</sup>

La reforma política de Miguel de la Madrid, siguió formando parte de la democracia gradualista, es decir, sólo algunas reformas no sustanciales para seguir favoreciendo al PRI y continuar deteniendo el poder. Hubo avances, pero no los necesarios.

### 5.1.3 La reforma social: avance de la pobreza

Una nueva etapa recesiva, con elevada inflación se inicia con la crisis de 1982, que se caracteriza por el descenso del PIB y por la reversión del avance logrado por el factor del trabajo y el sector público en la distribución del ingreso.

La primera fase de la crisis estalló, debido al agotamiento de las reservas internacionales que se presentó en agosto de 1982 y que obligó a las autoridades monetarias a solicitar la suspensión de los pagos del principal de la deuda pública. El Presidente Miguel de la Madrid, adoptó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), consistente en aplicar una política depresiva con objeto de contraer la demanda interna, frenar las importaciones y obtener un superávit en la balanza de pagos que permitiera el pago de las obligaciones externas.<sup>29</sup>

Esta política disminuyó el número de personas ocupadas, con lo que aumentó el número de subocupados y la desocupación abierta. El ingreso medio real anual del trabajo por una persona ocupada, que se había mantenido constante de 1976 a 1981, comenzó a caer precipitadamente, lo que afectó el nivel de vida de la

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 243.

<sup>29</sup> Martínez, Ifigenia. "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México". En Tello, Carlos (coord.), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, CIIH-UNAM, 1989, p. 374.

población. Tres indicadores de bienestar lo demuestran: el salario, el empleo y el consumo de la clase trabajadora.<sup>30</sup>

**El salario real.** La política salarial del gobierno de Miguel de la Madrid, se había circunscrito al marco del programa de austeridad convenido con el FMI y a la estrategia de cambio estructural, que trató de reorientar el aparato productivo nacional hacia la exportación. Congruente con estos objetivos, desde un principio, las autoridades económicas adoptaron una política de contención de salarios reales, con el propósito de contraer la demanda interna, reducir las importaciones y obtener un superávit en la balanza de pagos.

Ya desde 1976, con excepción de 1981, venían disminuyendo los salarios mínimos reales. La pérdida del salario mínimo real de 1985 se sumó a la ocurrida en 1984 y a las experimentadas desde 1976, por lo que su poder adquisitivo, en 1985, era 40.1% inferior al de 1976, y 25.1% inferior al de 1970, situándolo al nivel de 1966, o sea de hace una generación. De igual manera, si se toma el salario medio como punto de referencia de los salarios en general, se observa un continuo descenso: de 51 pesos diarios en 1981 a sólo 35 pesos diarios en 1985 (en pesos de 1970).<sup>31</sup>

En México, el desplome del salario real ha ocurrido a pesar de que la productividad de los trabajadores ha ido aumentando. Desde 1976, cuando se inicia el desplome del salario real hasta 1985, el PIB por hombre ocupado (a precios de 1970) aumentó 10.4%. De esta manera, si es injusto que el mismo salario real disminuya cuando los trabajadores mantienen el mismo nivel de productividad, más injusto es que el salario real disminuya incluso cuando la productividad aumenta. Cabe destacar que de 1970 a 1982, la productividad del trabajo se incrementó en un 2.5%, en promedio, y que sólo fue negativa en 1983.

---

<sup>30</sup> *Ibid.* p. 384-397.

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 388.

**El empleo.** La política de desarrollo prevaleciente, con anterioridad a la crisis, otorgó prioridad a la acumulación y colocó en segundo plano las metas y políticas redistributivas, lo cual, si bien representó un aumento sostenido de la capacidad productiva, no logró abatir en forma significativa la desigualdad ni los altos niveles de desempleo.

La ocupación disminuyó, en números absolutos en 1982 y 1983, y la recuperación del empleo ha ocurrido a una tasa del 2.7%, inferior a la observada de 1970 a 1981, por lo que la proporción de ocupados en la PEA ha disminuido del 87.7% en 1981 al 74.4% en 1985, y en números absolutos apenas si se han rebasado los 20 millones de empleos que se tenían al principio de la crisis, mientras la población en edad de trabajar ha continuado aumentado.

La población desocupada se elevó a una tasa creciente por tres años consecutivos, pasando de representar el 4.0% de la PEA en 1981, al 8% en 1982, y al 10.1% en 1983, disminuye ligeramente en 1984 y vuelve a aumentar en 1985. La crisis adquiere sus más graves dimensiones en lo que se ha llamado el sector informal, el cual está constituido por trabajadores subocupados o de ínfima productividad, concentrados principalmente en las zonas marginadas de las grandes urbes.<sup>32</sup>

**El consumo de la clase trabajadora.** Un principio económico probado consiste en que: mientras más bajo es el nivel de ingresos, menor es la proporción de éste que se destina a la alimentación. En México actualmente los estratos de bajos ingresos dedican hasta el 80% para la compra de alimentos, y aún así, se alimentan mal. Esto implica que cualquier caída en el salario, no representa para

<sup>32</sup> De 1982 a 1985 se estima que un millón de trabajadores han pasado a engrosar el número de vendedores ambulantes, albañiles, hombres y mujeres dedicados a quehaceres manuales y a otros subempleos, al pasar de 1.89 millones de personas en 1981 a casi tres millones en 1985. Como la desocupación abierta aumentó de menos de un millón de personas en 1981 a 2.7 millones en 1985, puede decirse que en ese año, había cerca de seis millones de personas, o sea más del 20% de la PEA sin trabajo o con una ocupación ínfimamente remunerada.



ellos austeridad, sino una brutal privación y desnutrición de grupos más vulnerables, niños, mujeres y ancianos.

Por ejemplo, basados en la primera encuesta que se realizó entre marzo y junio de 1983, se puede observar que entre las familias cuyo ingreso es inferior a dos salarios mínimos, en la mayoría, hay un descenso en el consumo de todos los alimentos, con excepción de la tortilla. Además, hubo una clara sustitución de proteínas animales por carbohidratos. En una segunda encuesta realizada entre enero y agosto de 1985, los resultados son similares, pero el porcentaje de hogares, que indicaron un descenso en el consumo de alimentos, fue inferior al de 1983 (un reflejo, tal vez, de la desaceleración en la pérdida del poder adquisitivo).<sup>33</sup>

Las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos han sufrido un proceso acelerado de deterioro de 1981 a la fecha. Si bien la desigualdad social en un país como el nuestro, no es una novedad durante los años de la crisis (1982-1987) la profundización del fenómeno de la desigualdad económica y social ha sido particularmente grave. Ello es más evidente si se evalúa por áreas: salud, educación, alimentación y vivienda.<sup>34</sup>

**Educación:** A lo largo de los años de la crisis, en el sector de la educación destacan dos características: a) una reducción de los gastos sociales asignados a este sector, asociada a una tendencia similar en el empleo y el salario de los

<sup>33</sup> Lusting, Nora. "Crisis económica y niveles de vida en México (1982-1985)". En Tello, Carlos (coord.), México: Informe sobre la crisis (1982-1986), Op. cit. p. 433.

<sup>34</sup> Báez, Francisco y González Tiburcio, Enrique. "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo." En Carlos Tello (coord.), México: Informe sobre la crisis (1982-1986), Op. cit. p. 446. Para estos autores, dentro de la actual estrategia de política económica, lo social ha sido, en el mejor de los casos un derivado cuando no un añadido. Ello en la medida que, a partir de los ajustes implementados desde 1982, lo fundamental ha sido la búsqueda del logro de las metas macrofinancieras del déficit público, sector externo y reducción de la inflación, quedando en un segundo plano la creación de empleos y bienestar social.

trabajadores del ramo; b) como consecuencia, un estancamiento y deterioro, en la oferta de los servicios educativos públicos y retrocesos en la calidad.

Como porcentaje del PIB, el gasto educativo del año de 1986 es el más bajo de los últimos once años, a la vez que entre 1982 y 1986 sufrió reducciones en términos reales. También, es el más bajo de los últimos tres lustros si se le compara con el gasto público total; en tanto que si se le observa en términos de gasto por habitante, la tendencia desde 1982 es de continuo descenso.<sup>35</sup>

Otra expresión de la insuficiencia presupuestaria de este sector, en relación con las necesidades educativas de nuestra población, es la reducción en la producción de libros para maestros de primaria: de los más de 2.5 millones editados en 1981, a partir de 1982 se editan alrededor del 35% de esa cifra por año, es decir 844 mil libros.

Por su parte, otro indicador derivado de la relación entre maestros de primaria y el número de habitantes en edad escolar muestran el mismo nivel. Así, en 1982 había 23 maestros para atender potencialmente a mil alumnos (esto es, 43.4 alumnos por maestro, cifra ya de por sí muy elevada), mientras que para 1985 tal relación baja a sólo 22 maestros (esto es, 45.5 alumnos por maestro).

En cobertura educativa ocurre la misma tendencia. Mientras en el ciclo 1981-1982 había una población de 12 millones de mexicanos, de entre 6 y 24 años, recibiendo algún tipo de educación, para el ciclo escolar 1984-1985 ésta había aumentado a 14 millones de habitantes; y para el ciclo 1985-1986 la cifra rebasa los 14 millones, es decir, la población sin acceso a los servicios educativos ha aumentado en casi 2 millones de habitantes más, de un ciclo a otro.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Ibid. p. 448.

<sup>36</sup> La eficiencia terminal educativa es un indicador para medir la capacidad del aparato educativo. Por ejemplo, la eficiencia terminal refleja los magros resultados que obtiene el nivel superior: de cada 100 estudiantes sólo alrededor de 10 logran titularse. Y quizás lo más grave sea que esta relación se mantiene durante todo el primer lustro de los ochenta. En relación a la educación media

En suma, no deja de ser preocupante que en 1985 había todavía 10% de la población mayor de 15 años analfabeta (cerca de 5 millones de habitantes); que el nivel de escolaridad promedio de la población de 15 años sea el correspondiente al sexto año de primaria, y que del total de la población en edad escolar (de 6 a 24 años), alrededor del 40% (14 millones de mexicanos aproximadamente) no recibían atención educativa.<sup>37</sup>

**Alimentación.** En el deterioro alimenticio se encuentran: a) contracción del empleo y del ingreso familiar; b) la existencia de una tendencia anticompensatoria en la aplicación del gasto social; c) la política fiscal instrumentada desde 1982, caracterizada por el retiro de subsidios y la aplicación de aumentos en los precios de los bienes y servicios públicos y, por último, d) un proceso en el que aumentan con mayor celeridad, los precios de los productos básicos, que lo que se incrementan los salarios mínimos.

Para una familia tipo, del Distrito Federal, que sólo recibe el salario mínimo, el costo promedio de una canasta "superbásica" -compuesta por 8 productos indispensables en el consumo familiar- presenta el siguiente comportamiento: para 1982, e incluso para el año de 1983, esta canasta representó alrededor del 30% del salario mínimo, en tanto que, bajo el supuesto de que se mantienen los niveles de consumo familiar, para 1984 y 1985, se observa una tendencia clara a aumentar la parte del salario mínimo destinada a la adquisición de los alimentos seleccionados. Así, mientras que en 1981, se requería una tercera parte del

---

y media superior, la eficiencia terminal ha experimentado sensibles reducciones, lo que evidencia que es en estos niveles (entre los 13 y los 19 años) donde se ubican los mayores grados de deserción escolar en el período de análisis. Ciertamente, la eficiencia terminal en el caso de la educación media superior es realmente dramática; para el ciclo 1982-1983, de cada 100 inscritos alrededor de 42 alumnos lograban egresar; para el ciclo 1985-1986 la relación desciende a sólo 21 egresados por cada 100 inscritos.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 452.

salario mínimo para el acceso a esta canasta, para 1986 la proporción amenaza con llegar al 50%.<sup>38</sup>

La pérdida de capacidad de compra de alimentos del ingreso familiar, se puede también deducir a partir de las horas de trabajo que necesita una persona con salario mínimo, para poder adquirir los 22 alimentos que genéricamente conforman la *canasta básica*. En tanto que en 1982, se requerían 50 horas de trabajo para acceder a una canasta básica por mes, para 1986 el tiempo de trabajo requerido se eleva a 85 horas, es decir, casi dos semanas de trabajo (alrededor de 25 horas más que en 1982) para poder satisfacer el mismo nivel de consumo. Esto muestra el grave deterioro que ha sufrido el acceso de las familias de bajos ingresos, al consumo de alimentos.<sup>39</sup>

**Salud.** Uno de los datos de mayor relevancia en este campo, lo constituye la reducción del gasto asignado a la salud y la seguridad social. En efecto, para 1986 este gasto, medido en términos por habitante, como porcentaje del PIB o como porcentaje del gasto público total, es el más bajo de las dos últimas décadas. Un sólo dato de éstos, ejemplifica la reducción del gasto social

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 453.

<sup>39</sup> En el caso de la carne de res, la calda más abrupta en su consumo se produjo en 1986, cuando el consumo promedio nacional llega apenas 7.9 kg. por persona, que comparado con el nivel obtenido en 1982 significa una disminución de casi la mitad. El consumo de carne de puerco presenta un comportamiento similar, aunque la reducción es considerablemente menor: en 1986 el consumo por habitante (16.6 kg.) es menor en casi 2 kg. al realizado en 1981. Por su parte, el consumo de carne de pollo, aumenta en forma sostenida de 1981 a 1985; sin embargo, debido a un fuerte aumento de su precio durante 1986; sin embargo, debido a un fuerte aumento de su precio durante 1986, su consumo por persona se reduce hasta 3.5 kg., lo cual representa el menor nivel de consumo por habitante de los diez últimos años. Además, a lo largo de los años de crisis el consumo de leche por persona ha experimentado un continuo descenso, no pudiendo alcanzarse el nivel de 125 litros anuales por persona registrado en 1980 en ninguno de los años siguientes. De nuevo, es en 1986 cuando la reducción en el consumo de este satisfactor llega a una cifra récord; 74 litros por persona, que es el nivel de consumo más bajo de por lo menos los últimos años. Frente a la crisis, el huevo parece haber funcionado como un proceso sustituto. Sin embargo, este proceso se revierte en 1986, cuando el consumo de huevo por habitante -después de continuos aumentos desde 1981 -registra el nivel más bajo de la última década: 11 kg. por persona. Por otra parte, el consumo de pescado por habitante sufre una drástica disminución a partir de 1981, cuando se ubica en alrededor de 20 kg. por persona. Así, para 1985 el consumo de este alimento es de 13 kg. por habitante (7 kg. menos que en 1981). *Ibid.* p. 453-455.

destinado a la salud y la seguridad social: en 1986 el gasto por habitante está por debajo del que se ejerció en 1970. Esto tiene un fuerte impacto, en la calidad de los satisfactores y servicios públicos de salud para la población que necesita de ellos.<sup>40</sup>

Los datos al respecto son dramáticos. Para 1985 la población desprotegida, que no tiene acceso a algún sistema de salud, representa más del 13% de la población nacional (lo que equivale a más de 10 millones de habitantes). Pero, si a la población desprotegida por los servicios de salud, se le adiciona aquella que sólo puede acudir a las instituciones de cobertura abierta, la población sin acceso expedito a estos servicios asciende, en 1985, a casi 35 millones de mexicanos.

En 1985 el IMSS y el ISSSTE, absorben alrededor del 84% del gasto destinado a la salud y la seguridad social, atienden aproximadamente a 38 millones de derechohabientes; en el mismo año al sistema de salud de cobertura abierta se le asigna el resto del presupuesto, es decir el 16%, y debe atender a una población cercana a los 24.5 millones de habitantes.

Si bien, de 1982 a 1986, aumentan de manera sensible las coberturas del IMSS y del ISSSTE, pasando de 23.3 millones de derechohabientes en 1982 a 38.6 millones en 1986, es decir, la cobertura de estas dos instituciones de seguridad social se amplía en 6.3 millones más. Hay que hacer notar que con anterioridad, en once años prácticamente, se triplicó el número de asegurados (pasando de 11 a 32 millones entre 1970 y 1981). En esta perspectiva, el aumento registrado entre 1981 y 1986 parece mínimo, más aún si se considera que se incorporan a los registros del IMSS, los derechohabientes de otras instituciones de salud.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid.* p. 453-456.

<sup>41</sup> Si estos datos se relacionan con los relativos a educación y alimentación, se empieza a perfilar un escenario de acumulación de facturas sociales difíciles de superar, en un contexto de reducción en la asignación de recursos y de estrechamiento de oportunidades de empleo e ingreso, para amplios sectores de la población.

**Vivienda.** La atención a las necesidades de vivienda y de los servicios relativos a está en México, en comparación con los servicios de salud, la educación y la alimentación, presentan un mayor rezago. Desde 1982 la falta de vivienda ya es considerado un problema grave. Para 1985, el déficit de vivienda sólo en la Ciudad de México, se calcula entre 800 y 900 mil viviendas; mientras el déficit a nivel nacional, se estima cercano a 3 millones y medio de viviendas.<sup>42</sup>

Por otro lado, los índices de hacinamiento continúan siendo elevados. Efectivamente, a partir de 1981 y hasta 1985 se observa un estancamiento relativo del número de personas por vivienda, situándose en alrededor de 5.5 personas en promedio. Asimismo, es necesario señalar que la construcción de viviendas de uno a dos cuartos, ha ido en constante aumento desde 1982.

Los datos relacionados sobre la construcción de viviendas de interés social, refleja que : 1) las viviendas de interés social financiadas por el INFONAVIT y el FOVISSSTE, representan un porcentaje de creciente significación, en el aumento de la oferta total de vivienda de 1982 a 1985; 2) la oferta por institución venía dependiendo del ejercicio del presupuesto y de la magnitud de las contribuciones, y 3) los años de 1982 y 1983 significaron un paréntesis en el dinamismo del ritmo de crecimiento en la construcción, financiada por esas dos instituciones.

La crisis iniciada en 1982, es una de las más graves del México moderno. A pesar de los deterioros en la infraestructura social y de la política que los ha acompañado, esta infraestructura parece haberse acentuado haciendo menores los efectos sociales de la crisis.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 461. Así, aunque en términos relativos se han registrado aumentos, no deja de ser preocupante que para el año de 1985 alrededor del 20% de la población carezca de luz eléctrica; que una proporción cercana al 25% no tenga acceso al agua potable; que un 45% de la población no disponga de drenaje en su domicilio; que el 55% no cuente con baño y que alrededor del 25% de la población no tenga cocina.

<sup>43</sup> El crecimiento ininterrumpido, experimentado por la economía mexicana hasta 1982, no logró abatir la desigualdad ni disminuir, de forma significativa, la pobreza. En los años de crisis las

Un documento oficial, de la siguiente administración, señalaba que en México viven 41 millones de personas, que no satisfacen sus necesidades mínimas o esenciales. De ese total, 17 millones se encuentran en condiciones de pobreza extrema. Los otros 24 millones de pobres constituyen familias que, si bien no viven en condiciones tan graves, de todas formas carecen de los satisfactores esenciales.<sup>44</sup> Estos son los resultados sociales de la Reforma del Estado emprendida por el gobierno de Miguel de la Madrid.

#### 5.1.4 La reforma administrativa: del gigantismo al adelgazamiento estatal

En su campaña electoral, Miguel de la Madrid propuso revisar la estructura administrativa, aprovechando adecuadamente los recursos y como anticipo de lo que sería su administración, manifestó su desconfianza respecto al método que se había utilizado en el pasado.<sup>45</sup>

En la esfera económica, uno de los cambios más importantes, instrumentados fue el relativo al redimensionamiento del Estado de manera que, conservando su papel rector en la economía, el enfoque de su actuación fuera regulador y complementario y no sustituto del mercado. Asimismo, se buscó revertir el proceso de crecimiento desbordado del Estado, que se había dado en años anteriores y había implicado no sólo un desbalance financiero importante, sino

---

carencias masivas en materia de alimentación, salud, educación y vivienda de millones de mexicanos se han visto ampliadas. A las carencias de ayer se agregan los deterioros de hoy, lo que se reflejará en las condiciones físicas, intelectuales y técnicas de los mexicanos del futuro.

<sup>44</sup> Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Combate a la pobreza*. México, El Nacional, 1991.

<sup>45</sup> Pardo, María del Carmen. Op. cit. p. 127. Miguel de la Madrid señalaba que "...ahora, a través de expertos en el llenado de formatos, de expertos en organigramas de colores, que tienden a aparentar una actividad reformista, para preservar el estancamiento o a veces para ocultar intereses creados e ilegítimos entre intereses legítimos. Todavía en consecuencia, hay inercias que debemos vencer, improvisación y desorganización -que se pretende justificar con el argumento del pragmatismo- y falta de planeación, programación e indisciplina presupuestal que se pretende justificar con el argumento de la actividad y por el deseo de realizar las cosas a como dé lugar, a cualquier costo." *Modernización de la administración pública*, Consulta Popular, IIEPES, 1982. Citado por Pardo, María del Carmen.

también graves problemas de administración ineficaz y deficiente de las empresas públicas.<sup>46</sup>

Quedó desplazada así, la idea de reformar la administración pública y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos. En su lugar se incluyó, otra vez, la preocupación por modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. Viejos problemas se plantearon como novedosos; la necesidad de fortalecer los gobiernos locales, incorporando medidas para desconcentrar y descentralizar; la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público; y el servicio público en su relación con el Estado y la sociedad.

Miguel de la Madrid se proponía lograr la transformación de la administración, para convertirla en un medio ágil y eficaz, que apoyara los objetivos nacionales. Uno de los compromisos importantes, que contrajo el candidato De la Madrid, en una reunión celebrada en León Guanajuato, fue que el servicio público estaría fundamentando en la equidad y la eficiencia, y proporcionaría estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación.<sup>47</sup>

El 4 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica (aprobada por los legisladores, entró en vigor el 29 del mismo mes). Estas reformas, que significaban cambios de fondo en el aparato administrativo, servirían para retomar el rumbo del desarrollo y recuperar la credibilidad en la honradez de sus funcionarios, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Con las reformas, a la Secretaría de Patrimonio se le devolvieron las atribuciones que había tenido en el gobierno de López Portillo; a la Secretaría de Energía,

---

<sup>46</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. cit. p. 335.

<sup>47</sup> Ibid. p. 128.



Minas e Industria Paraestatal se le responsabilizó de regular los recursos sobre los que el Estado tiene dominio directo, según estipula la Constitución (regular las ramas petroleras, petroquímica, eléctrica, minera, nuclear y las del resto del sector paraestatal); a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se le añadieron nuevas funciones como la de calcular los ingresos de las entidades del sector paraestatal y coordinar el sistema bancario nacional; a la que había sido la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, llamada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se le sumó, la tarea de definir estas políticas y la relacionada con la política inmobiliaria de la administración pública federal; a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (posteriormente Secretaría de Salud) se le facultó para coordinar los servicios del IMSS, ISSSTE, el DIF y los Institutos Nacionales de Salud.

Mención aparte merece la tesis de la renovación moral de la sociedad, como principio rector de su gobierno. Miguel de la Madrid propuso incorporar, dentro de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Contraloría General de la Federación con rango de Secretaría. Se le dió además, carácter de secretaría globalizadora, es decir con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales.<sup>48</sup>

Asimismo, la Dirección General del Secretario Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, creada el 19 de febrero de 1983, intentaba constituirse en un nuevo elemento de toma de decisiones, que intentó establecer la unificación de criterios. Esta forma de organización, ensayada en otros países como Estados Unidos, demuestra que la participación del presidente es el recurso más socorrido, aunque no el más sano, para lograr consenso en las decisiones.

<sup>48</sup> La SECOGEF se responsabilizó de las contralorías internas durante gran parte de 1983, se dedicó a fijar las bases sobre las que actuarían esas oficinas y sus contralores, tarea que concretó en el documento Bases Generales para la formulación de Auditorías, y estableció mecanismos para que las secretarías corrigieran las desviaciones y errores señalados en las auditorías.

Para completar la reestructuración administrativa de la Presidencia, se añadieron la Dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos, pero algunas funciones de coordinación, que dependían directamente del presidente (Sistema Nacional de Evaluación, Proyecto de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Servicios de Salud, entre otras) se transfirieron a las secretarías.<sup>49</sup> En 1983, por decreto, las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito, como una parte del proceso de revocación del decreto de nacionalización de la banca.<sup>50</sup>

Otra innovación, fue la simplificación de procesos y sistemas que se formalizó en un programa que dió base al acuerdo presidencial, en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer en un plazo no mayor de 60 días los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo incorporó disposiciones normativas sobre todo aquello que necesitará modificarse. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, debido a que *simplificar* no equivale a *modernizar*, tarea que es mucho más compleja que sólo reducir pasos en los trámites administrativos.

Uno de los compromisos de campaña de Miguel de la Madrid, fue implementar un *servicio civil mexicano*. Se intentó definirlo y, algo que es novedoso, se le proyectó a partir de cierto nivel de la jerarquía administrativa.<sup>51</sup> Se estudiaron modelos extranjeros, para saber cuál sería la escala jerárquica más apropiada,

<sup>49</sup> Otras desaparecieron como el Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS), la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda, la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y el Sistema Alimentario Mexicano.

<sup>50</sup> Se fusionaron 20 entidades bancarias y a 11 más se les revocó la concesión; estas funciones fortalecieron las nuevas sociedades por el incremento de su capital. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación; 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior.

<sup>51</sup> Se entendió el servicio civil como "...racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley, a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos". Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria Institucional*, anexo, 1984, p.11. Citado por Pardo, María del Carmen *Op. cit.* p. 138.

cuál el órgano responsable de aplicarla y qué características definirían su aplicación. María del Carmen Pardo señala, al respecto, que copiar experiencias extranjeras, no es ni será solución para el servicio civil; en tanto la movilidad sexenal característica esencial del servicio público, generaría un cambio drástico en nuestros usos, no es la mejor solución para resolver la inestabilidad del servidor público y la corrupción que de esto se deriva.

En la escala jerárquica se llegaría hasta las jefaturas de departamento inclusive<sup>52</sup> y para el diseño del programa en México, se pensó que debía ser la Secretaría de Programación y Presupuesto (ya desaparecida), un órgano de gobierno que dependiera del ejecutivo y que fuera la responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto.

Es evidente que de esta manera se fortalecería la estructura sindical, sobre todo la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Probablemente esta situación estancó el programa; paulatinamente fue perdiendo fuerza y dejó de insistirse en la necesidad de establecerlo. Los responsables de implementarlo no lograron rebasar la etapa de la planeación y anteproyecto de ley, pero se encontraba explícito en el segundo informe de gobierno de De la Madrid, que se había concretado la idea y sometido a la consideración de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil.

En suma, la intervención del presidente demostró que en 1985, la modernización administrativa ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como un elemento complementario que, junto con otros, procuraría hacer eficiente el aparato productivo del Estado, para enfrentar los problemas de la crisis económica. La modernización quedó reducida a una simplificación administrativa

---

<sup>52</sup> Al establecer el nivel de jefe de departamento inclusive, todas aquellas plazas correspondientes a los puestos que quedaran comprendidas dentro de estos límites, que eran de confianza pasaría a ser de base.

superficial, sin cambios estructurales de fondo y la implementación del servicio civil quedó francamente aplazada.<sup>53</sup>

### 5.1.5 La privatización de las empresas públicas

Una situación especial tanto en la reforma económica, como en la reforma administrativa es el proceso de privatización de las empresas públicas, conocido en ese período de desincorporación, por el papel de desmantelamiento del aparato paraestatal.<sup>54</sup>

En diciembre de 1982, el sector público paraestatal estaba conformado formalmente por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.<sup>55</sup> En contrapartida, en el gobierno de Miguel de la Madrid fueron creadas otras 61 entidades paraestatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> A partir de 1985 se acrecentaron los recortes de presupuesto, direcciones, coordinadores, departamentos y plazas, en nombre de la austeridad y la racionalización del gasto el crecimiento administrativo. El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) sirvió para los mismos propósitos. La duda, que queda sin respuesta, es si las adecuaciones y reformas a los aparatos administrativos, por más necesarias que parezcan, sólo son posibles cuando hay estabilidad e incluso bonanza económica (como sucedió durante los primeros años de López Portillo) o si, por el contrario, hay que insistir en su vigencia y viabilidad, para que los gobiernos enfrenten la crisis mejor preparados.

<sup>54</sup> En una perspectiva histórica, el crecimiento numérico de las empresas paraestatales fue muy elevado. En 1930 se contaba con 12, en 1940 con 57, en 1950 con 158, en 1960 con 259, en 1970 con 491, en 1976 con 845 y en 1982 con 1,155.

<sup>55</sup> Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Reestructuración del sector paraestatal*, México, F.C.E., 1988, p. 74. Por su parte, Miguel de la Madrid señala que para finales de 1988, quedaban 618 entidades de las 1 155 que existían en 1982.

<sup>56</sup> Estas 61 entidades creadas, participación de actividades sociales (médicas, educación, cultura y esparcimiento), como es el caso del Centro de Enseñanza Técnica Industrial, Innovación y Comunicación, S.A., los Institutos Mexicano de Televisión, Nacional de Pediatría y de Salud Pública; en el área financiera de seguros y bienes inmuebles, como el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios y el Fondo para la Industria Asociada; y en la de transporte e infraestructura, Servicio Postal Mexicano, Sistema Portuarios y Marítimos de Quintana Roo, Baja California Sur y Tuxpan.

De estas 1,216 entidades, al 31 de agosto de 1988, se habían sujetado 722 a procesos de liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta. El proceso de privatización se dividió en tres etapas: la primera, va de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda, de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y la tercera, de diciembre de 1987 a agosto de 1988.<sup>57</sup>

El proceso de privatización, arroja que de diciembre de 1982 a agosto de 1988, fueron sometidas a desincorporación 722 entidades, a través de diversos procesos, siendo 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta, los que sumados a las 48 desincorporaciones vía Ley, arrojan un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas o en vías de desincorporación de la Administración Pública Federal, lo que representa un 63% del total de las 1,216 entidades que conformaban la Administración Paraestatal, quedando a finales de 1988 un total de 446 entidades paraestatales.<sup>58</sup>

A esa fecha, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en valor nominal, el producto de las ventas, al mes de agosto de 1988 ascendió a 706,965.0 millones de pesos, el monto a valores presentes, en esas ventas, es de 1,178,933.1 millones de pesos. Si a esta cifra se le deducen 98,644.1 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el Gobierno Federal, se tiene un valor neto actualizado de 1,080,289.0 millones de pesos.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid.* p. 75.

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 80-81. Sin embargo, el entonces Secretario de la Contraloría General de la Federación, Ignacio Pichardo Pagaza señalaba que la privatización había alcanzado la cifra de 717 (no 722) a través de diversos procesos, siendo 258 de liquidaciones, 135 de extinción, 78 de fusión, 28 de transferencia y 218 de venta. El avance de la privatización sería hasta el 30 de junio de 1988, se habían concluido 442 (no 446), cantidad que representa el 62% del total. Pichardo Pagaza, Ignacio, *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales*, México, SECOGEF, discursos del secretario No. 5, 1988, p. 23.

<sup>59</sup> *Ibid.* p. 81.

Al respecto, Pichardo Pagaza señala que "Lo relevante de este proceso es que responde a una necesidad impostergable de adecuar los escasos recursos estatales a los requerimientos más esenciales que surgen de la cambiante realidad que enfrenta nuestro país. Ello implica, por lo tanto, la retracción del Estado de ciertas actividades consideradas no prioritarias, y, adicionalmente, un profundo cambio al interior a elevar significativamente sus niveles de eficiencia, lo que les permitirá cumplir de mejor manera con los objetivos que tienen asignados."<sup>60</sup>

### **5.2 La Reforma del Estado con Miguel de la Madrid**

La Reforma del Estado impulsada por el gobierno de Miguel de la Madrid, en el período de 1982 a 1988, tuvo más desaciertos que aciertos. Implicó la ruptura de un nuevo paradigma que suplantó al bienestarismo y a la intervención del Estado por el neoliberalismo, que privilegió el mercado a través del proceso de privatización de empresas públicas, la apertura comercial mediante el ingreso de México al GATT y una restrictiva política social, así como una limitada reforma política.

La reforma económica (el sexenio de crecimiento cero), no logró sostener mediante el PIRE y después el PAC, una economía estable y en crecimiento, al contrario incrementó la deuda externa; llevó a la inflación a niveles cerca del 150%; contrajo la producción nacional, lo que provocó una disminución significativa del poder adquisitivo de las masas trabajadoras. Con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), como plan de choque y como última alternativa de concertación, el país dolorosamente comenzó su lenta recuperación. El neoliberalismo económico había triunfado y se iniciaba un proyecto económico, que afectaría todos los órdenes de la nación.

---

<sup>60</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. p. 38.

Por su parte, la reforma política llevada a cabo en el período, no afectó los basamentos del poder político en México: el presidencialismo y el sistema de partido hegemónico. La tesis de una democracia gradual y perfectible, de acuerdo a las necesidades del sistema político, impidieron mayores avances en torno a la democracia, sin embargo, las elecciones presidenciales de 1988 confirmarían el descenso en la votación electoral en torno al PRI y el ascenso de nuevas posiciones como el Frente Democrático Nacional y el Partido Acción Nacional, que comenzaban a ocupar nuevas posturas políticas. La democracia debió esperar aún más para su consolidación definitiva.

Sin embargo, la posición de Miguel de la Madrid era otra:

"... en lo que se refiere a la profundización de la democracia en curso en nuestro país, es que las reformas que se ha venido instrumentando han surgido de los objetivos mismos que nuestro país se ha fijado como nación a lo largo de su historia. La democracia, en ese sentido, ha ocupado un lugar central en todos los proyectos de gobierno que emanaron de la Reforma y de la Revolución mexicana. Por eso, resulta inexacta la visión de quienes consideran las reformas instrumentadas en el terreno político como un paso en la transición a la democracia y de quienes afirman que, para lograrlo, se requiere llegar a una transición pactada no violenta y reformada, tal como fueron las verificadas al final de la década de los setenta en Portugal y España, y en los años ochenta en los países del Cono Sur latinoamericano, casos en los cuales se transitó efectivamente de regímenes dictatoriales y autoritarios a democracias restauradas".<sup>61</sup>

La reforma social o bien podría denominarse el *retroceso social*, implicó menor gasto social, disminución en términos reales en los sectores de educación, salud, vivienda y bienestar social, así como descensos en los niveles de consumo de la canasta básica y la eliminación gradual de subsidios generalizados al consumo. La pobreza no sólo no se contrajo, sino que se incrementó en forma paulatina como parte de un proceso generalizado de deterioro social devastador y dramático. Los flujos de inversión cambiaron de destino y éstos que

<sup>61</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. cit. p. 342.

tradicionalmente se destinaban al gasto social como parte del compromiso social del Estado, fueron enviados al pago de la deuda y la reestructuración de las finanzas públicas. La desaparición de los compromisos corporativos del Estado, cambiaron la gestión pública. Menos recursos significó menos consenso.

Por lo que se refiere a la reforma administrativa, ésta implicó algunos cambios en las funciones de las secretarías pertenecientes a la Administración Pública Federal y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, un intento frustrado de servicio civil que fracasó y el inicio del proceso de privatización de empresas públicas, que disminuyó cuantitativamente dichas entidades. La renovación moral de la sociedad comenzó en el sector público y sus funcionarios, a través de mayores controles, como la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos. El Programa de Simplificación Administrativa fue a lo sumo, el mayor esfuerzo que realizó el gobierno de Miguel de la Madrid en medio de la crisis. La modernización administrativa de los aparatos y funcionarios del sector público, quedó limitada, suspendida y nuevamente retrasada.

En una apreciación parcial, la Reforma del Estado con Miguel de la Madrid no alcanzó en lo económico, político y social los avances esperados; en lo administrativo la privatización comenzó el proceso de desmantelamiento del aparato paraestatal. Un sólo propósito fue realizado: el surgimiento del neoliberalismo como proyecto económico, modelo y paradigma impuesto por el exterior.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> El propio Miguel de la Madrid justifica su proyecto de gobierno señalando "...que un ritmo demasiado lento no permite que se cubran las necesidades con la celeridad necesaria; pero si llega a ser demasiado rápido, se corre el riesgo de que el Estado pierda capacidad aglutinadora y su propia existencia. Se pierde gobernabilidad y se propicia el retroceso. Las reformas no son el invento de un partido o en persona en particular, sino que parten de las lecciones de la historia, de un dignóstico de las demandas internas y externas. Las reformas como reflejo de la pluralidad que existen en nuestra sociedad, no han sido aceptadas por todos. La regla de la democracia es el gobierno de la mayoría y no la unanimidad imposible. Se han recibido críticas, pero inmovilizarlos hubiera sido fatal, lo mismo que volverle la espalda a los tiempos históricos." Op. cit. p. 345.



**Esta primera etapa de la Reforma del Estado, se caracterizó por mayores fracasos que éxitos, la elección de 1988 demostró con creces esta situación. Se sentaban las bases para una mayor profundización del neoliberalismo económico con la nueva administración de Carlos Salinas de Gortari.**

## CAPÍTULO VI            LA REFORMA DEL ESTADO EN EL PERIODO (1988-1994)

El cambio sufrido por el estado mexicano en el presente régimen, sólo es comparable con el puesto en marcha por el Gral. Lázaro Cárdenas durante su mandato constitucional, aunque reflejan dos estrategias de desarrollo opuestas: ya que en el cardenismo, el actor principal es el Estado como conductor y rector de todos los órdenes de la vida nacional. En el salinismo, el mercado se constituye en el lugar óptimo de asignación de bienes y servicios, por lo que el Estado adquiere un papel regulador y conciliador entre las fuerzas del mercado y el proceso de globalización mundial. Ello nos obliga a analizar los alcances y limitaciones de la Reforma del Estado.

El presente capítulo, propone una metodología de análisis necesaria para conocer los elementos que conforman a la Reforma del Estado en el periodo mencionado; el desarrollo particular de cada una de las reformas; los avances y posibles retrocesos que se generaron con las actuales medidas llevadas a cabo en el presente régimen.

### 6.1 Una aproximación al estudio de la Reforma del Estado

El estudio de la Reforma del Estado, requiere de una propuesta *totalizadora* que permita conocer una visión integral a esta reforma. Analizar un componente de dicha Reforma del Estado en forma aislada, determina los alcances y resultados del análisis que se emprenda; por ejemplo, si se estudian los aspectos económicos, la investigación tendrá características exclusivamente "económicas". Lo mismo sucedería en lo político y en lo social de la reforma, ya que se determinaría previamente los alcances del análisis.

Como una metodología, para estudiar este proceso histórico, sugerimos analizar a la Reforma del Estado en México, con sus siete componentes que la integran:

- a) Reforma económica
- b) Reforma política
  - b.1) Reforma del Partido Revolucionario Institucional (PRI)
  - b.2) Reforma del Distrito Federal
- c) Reforma social
- d) Reforma administrativa
- e) Reforma ideológica
- f) Reforma internacional
- g) Reforma constitucional

En ese sentido, la Reforma del Estado, no puede circunscribirse sólo a un aspecto (económico, político, social, administrativo, ideológico, internacional o constitucional) aunque el avance de la reforma económica condiciona el avance, desarrollo, consolidación o retroceso de las otras reformas. De tal manera, que existe una interacción (interrelación) de cada una de las reformas, ya que su estancamiento o crecimiento limita el grado de avance de la propia Reforma del Estado.

Cabe señalar, que dentro de la reforma política se emprenden dos procesos fundamentales para la propia supervivencia del régimen actual: la reforma del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la reforma del Distrito Federal. Esta es decisiva en dos sentidos: lograr una reestructuración orgánica del Partido, fortalecerlo frente a la creciente oposición y por otra parte, conservar el poder de cara al siglo XXI. Asimismo, democratizar la vida de la capital (D.F.), resultaba esencial en los propósitos de generar distintas vías de dialogo institucional. Al respecto, el propio Salinas de Gortari, considera de vital importancia en el

contexto de la Reforma del Estado, la transformación del partido en el poder y la democratización gradual del Distrito Federal.

La importancia de cada una de las reformas, nos sugiere que existen reformas (sustantivas) que constituyen el eje de la Reforma del Estado mexicano, así como otras (complementarias), que teniendo el carácter de apoyo o complementarias son indispensables para emprender el cambio histórico iniciado. Partir de esta perspectiva, nos sugiere un análisis "totalizador" que permita ampliar y diversificar nuestras reflexiones al respecto.

#### **6.1.1 Antecedentes de la Reforma del Estado**

Con motivo de su Primer Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, formula la Reforma del Estado como estrategia para intentar ampliar nuestra vida democrática, recuperar el crecimiento sin inflación, elevar el bienestar de la población y modificar las relaciones entre el Estado, la sociedad y el ciudadano.<sup>1</sup> Su anuncio provocó un ambiente de discusión y crítica en torno al concepto mismo, su naturaleza, alcances y condiciones para transformar el papel del Estado propietario (benefactor o populista) en Estado justo (neoliberal o liberal-social).

En su campaña electoral, Salinas de Gortari, adoptó la divisa de la *modernización* de México como una de sus tesis principales. En uno de sus discursos más importantes, pronunciado en San Pedro Garza García, Nuevo León, el jueves 19 de mayo de 1988, definió su estrategia económica general. Ésta incluía una reformulación profunda del papel que debe jugar el sector público en la economía y correlativamente el sector privado. La meta principal a conseguir en el corto plazo era la reducción de la inflación y la recuperación del crecimiento económico

---

<sup>1</sup> Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". Nexos, México, no. 148, abril de 1990, p. 27.

(crecimiento con estabilidad de precios). Para lograr esta meta, el candidato presidencial del PRI señaló que los motores del crecimiento serían cuatro: 1) la inversión privada; 2) las exportaciones no petroleras; 3) la inversión pública en infraestructura y 4) la expansión del mercado interno.<sup>2</sup>

Sin embargo, la fórmula retórica 'Reforma del Estado' no aparece en el discurso presidencial sino hasta el 28 de agosto de 1989. Esta expresión irá sustituyendo progresivamente la anterior de 'modernización del Estado'. No se trata solamente de modernizar lo ya existente, sino de reformarlo. Coincidentemente, la política de Reforma del Estado irá siendo aparejada con una actualización y reinterpretación de la fundación del Estado mexicano contemporáneo en el Congreso Constituyente de 1917. Es por tanto, en su sentido e intención, una política de *refundación* del Estado.<sup>3</sup>

Así, dos pilares del sistema político mexicano, estaban cambiando rápidamente y profundamente. Por un lado, el económico, al modificar la relación entre el Estado y determinadas ramas de la producción y el capital. El otro, social, la relación entre los empresarios, los trabajadores y el Estado; por tanto el pacto corporativo había llegado a un cambio.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Valdés Ugalde, Francisco. "Concepto y estrategia de la 'Reforma del Estado' ". En *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, año LV, no. 2, abril-junio, 1993, p.323. Para apoyar esta estrategia buscaría: a) renegociar la deuda externa, modernizar el sistema financiero, mantener el equilibrio de las finanzas públicas, ampliar el papel de la banca y ampliar la base fiscal del gobierno; b) redefinir el sector público y alentar la inversión extranjera; c) modernizar y ampliar la infraestructura y d) la modernización productiva.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 324. La estructura argumental de esta refundación, se basa en la consideración de que el sentido de la Constitución de 1917 fue el de procurar la conquista de la soberanía plena y la justicia social. Actualizar el contenido de estos dos objetivos es la finalidad de la reforma. En su origen, estos dos objetivos del Estado mexicano no fueron asociados irrestrictamente a determinadas políticas específicas.

<sup>4</sup> Gilly, Adolfo. "El régimen mexicano en su dilema". *Nexos*, México, no. 146, febrero de 1990, p. 33. En realidad, la crisis en los años de 1968 (movimiento estudiantil), 1972 (devaluación), 1976 (devaluación) y 1982 (nacionalización de la banca), produjeron un cambio en la naturaleza del Estado contradictorio mexicano.

El Estado ha transferido, vía privatización, a los empresarios privados, mexicanos y extranjeros, empresas públicas saneadas que ocupan posiciones estratégicas en la economía del país, tales como: Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Cananea, Telmex, Bancos, entre los casos más representativos. Este proceso de privatización, va acompañado de una "desregulación" o "flexibilización" generalizada, de las normas laborales a través de la abrogación de aspectos sustantivos en los contratos colectivos de trabajos, que dan paso a nuevas relaciones laborales que se caracterizan por ser menos protectoras y más competitivas, al mismo tiempo que condicionan el salario a indicadores de carácter productivo.

Cuatro tendencias mundiales han influido significativamente en la Reforma del Estado:

- 1) *La reestructuración mundial de la economía*: una nueva división internacional del trabajo; nuevas relaciones y equilibrios entre las naciones y entre las clases y sectores sociales del país; el desarrollo de nuevas ramas y equilibrios en las economías industrializadas; la introducción de nuevas tecnologías y nuevas normas laborales; la "flexibilidad" en el uso de la fuerza del trabajo.
- 2) *El desmantelamiento o reestructuración del Welfare State*. El Estado Benefactor o Estado de Bienestar se repliega, mientras avanza en el mundo la privatización (reestructuración de la cobertura estatal), en servicios sociales, salud, educación, y vivienda.
- 3) *La integración regional de las economías nacionales y la interpretación de culturas y costumbres*. Provocado por la mayor internacionalización de la fuerza de trabajo del mercado y de la industria de la información.
- 4) *La crisis de los regímenes políticos posrevolucionarios de partido de estado o único*. Algunos países bajo las presiones de la reestructuración mundial de la economía y de los mercados, ejerce sobre dichos regímenes, la modificación de los "pactos sociales", que ponen en crisis de obsolescencia a los partidos de estado o partido único.

Estos factores han influido de manera determinante en la necesidad de llevar a cabo una Reforma del Estado en México, con características muy particulares y que son producto de un nuevo paradigma: *el neoliberalismo*. La oleada neoliberal, ha comenzado a modificar y reformar aspectos fundamentales en la vida de la nación, que incide en el nuevo papel del Estado de Interventor a Regulador.<sup>5</sup>

### 6.1.2 Reforma del Estado

Para Carlos Salinas de Gortari, la Reforma del Estado significaba que:

"En México, sólo un Estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales sustantiva, podría asumir los formidables desafíos que enfrentamos ahora en materia de alimentación, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos. Ese Estado moderno, sobre todo, podría consolidar la unidad a la escala necesaria para defender más los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial".<sup>6</sup>

Esta percepción de la Reforma del Estado -que no es la única- significa concebirla como parte de una globalización económica y política mundial, donde el propósito fundamental es insertar a México dentro de los bloques económicos constituidos y llevar al país a una profunda liberalización económica, que no fue

<sup>5</sup> Rubio, Luis, "El Estado salinista". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 40. Rubio señala que la Reforma del Estado implica un cambio de concepción originario en el gobierno. Para el Presidente el planteamiento es en términos de contraposiciones absolutas: Estado grande versus Estado capaz; Estado propietario versus Estado justo. Para Salinas el Estado grande, absorbente y omnipresente vino acompañado de una disminución en el bienestar de la población y de la creación de feudos de poder que sólo acumularon privilegios. La transformación del Estado que propone resulta evidente: se trata de un Estado que regule, oriente, atienda insuficiencias y garantice la soberanía, pero que no sea monopolista, propietario, gigante y que no sustituya a la sociedad.

<sup>6</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Op. cit. p. 30. Se afirma reiteradamente que el problema ha sido el de un Estado que en su creciente tamaño, se hizo débil. Su crecimiento en forma desproporcionada y desordenada para buscar medios para sostener su tamaño, en detrimento de la población y de su capacidad de defender a la Nación, provocó serios problemas en la misión histórica del Estado. En ese sentido, una estrategia fundamental para liberar recursos pertenecientes a las empresas públicas es la privatización. Es mediante ésta, que no sólo se reduce y disminuye al Estado mexicano, sino que se propicia su retracción en los ámbitos de bienestar (Welfare State) y empresarial (Estado Empresario).

asociada a una definitiva liberalización política, que hubiera propiciado una auténtica democracia. La globalización, es entendida como la razón esencial para llevar a cabo la Reforma del Estado.<sup>7</sup> Por otra parte, un problema fundamental, que se encuentra detrás de la Reforma del Estado es el relativo a su tamaño, que se asocia directamente a su desempeño y funciones.

La Reforma del Estado es concebida como una estrategia, para redefinir el papel del Estado frente a los cambios mundiales, pero buscando preservar en esencia la naturaleza primogénita del Estado mexicano, aunque ésta siguió siendo autoritaria basada en el predominio del sistema presidencialista.

La Reforma del Estado es un proceso profundo, que trastoca todos los ordenes de la nación y que responde a una concepción política definida (neoliberalismo), que busca redefinir los límites de lo público y lo privado para propiciar una diferente relación entre el Estado y la sociedad. Las reformas no son concluyentes, sino que forman parte de un punto de partida de otras reformas.

## 6.2 Reforma económica

La reforma económica durante la administración de Carlos Salinas fue emprendida con diferentes políticas..<sup>8</sup> A continuación se enumeran los siete instrumentos utilizados en dicha reforma:

- 1) El programa de estabilización (1983-1991)
- 2) La reforma financiera
- 3) La reforma fiscal
- 4) La renegociación de la deuda externa

<sup>7</sup> El Presidente Salinas afirma que, "El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero aunque ésta razón está siempre presente; no se trata de razones de eficiencia en las empresas o los empresarios públicos, aunque en ocasiones también estas razones están presentes. La tesis es de política general: que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales".

<sup>8</sup> Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, F.C.E., 1993.



- 5) El programa de apertura comercial
- 6) La inversión extranjera
- 7) La privatización de las empresas públicas

Cada una de estas medidas llevadas a cabo, constituyen el núcleo de la reforma económica y por lo tanto, de la Reforma del Estado. Su estudio permite comprender los alcances sustanciales, que han repercutido en el nuevo papel que desempeña el Estado mexicano en el mundo contemporáneo en los procesos de globalización y tecnificación mundial.

Paralelamente, José Córdoba señala en su decálogo neoliberal, diez medidas necesarias de reforma económica en México, a partir de una concepción restringida del Estado, mayor predominio del mercado y una definitiva globalización mundial.<sup>9</sup>

#### 6.2 1) El Programa de Estabilización (1983-1991)

En 1982, el país se encontraba ante la crisis más profunda desde la Gran Depresión. Como respuesta a la crisis, el gobierno del Presidente De la Madrid estableció en 1983, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Las iniciativas del Programa trajeron una reducción sin precedentes en el déficit primario y operacional del sector público; sin embargo, el déficit total como parte del PIB permaneció en un nivel alto debido al aumento de la inflación. Asimismo, las transferencias netas de capital, cayeron precipitadamente: de 7.4% del PIB en

---

<sup>9</sup> Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica en México". En *Nexos*, No. 158, febrero de 1991, pp. 31-48. Córdoba señala diez lecciones para la reforma económica, que son: 1) la prioridad fundamental debe ser el saneamiento de las finanzas públicas; 2) debe evitarse la indización de la economía; 3) deben crearse las condiciones para anclar los precios clave y los salarios nominales; 4) debe crearse la oportunidad para renegociar la deuda pública; 5) debe retraerse una total liberalización financiera; 6) la liberalización comercial debe instrumentarse rápidamente, pero una vez que se ha alcanzado ciertas condiciones necesarias; 7) debe distinguirse la simplificación administrativa de la desregulación económica; 8) el proceso de privatización de empresas debe realizarse por etapas para maximar los ingresos públicos; 9) deben crearse las condiciones para una promoción efectiva de la inversión extranjera y 10) debe mantenerse siempre una política económica coherente. Sin embargo, hay autores que afirman que la lección 11 es la relativa a la política social, la cual es el gran déficit en el régimen.

1981 pasaron a -5.8% y a -5.7% en 1988. En esta medida, México de ser un importador de capital del orden de 12 mil millones de dólares en 1981, se convirtió en un exportador de capital, con una salida de más de 10 mil millones de dólares en el régimen de López Portillo.

Los terremotos de septiembre de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986, afectaron el desarrollo nacional. La disminución en la demanda de hidrocarburos y la caída de sus precios, mermaron el ingreso del sector público en casi 9 mil millones de dólares en 1986, cantidad equivalente al valor total de la producción agrícola de ese mismo período.<sup>10</sup> A finales de 1987, una grave crisis financiera interrumpió el proceso de recuperación económica, con el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores. El ambiente de incertidumbre provocado por este desplome y una inercia inflacionaria, terminó con una devaluación en noviembre de 1987, hecho que colocó al país en el camino de la hiperinflación.

Así el 15 de diciembre de 1987, el Presidente de la República y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).<sup>11</sup> Los aspectos más relevantes en la implantación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE),<sup>12</sup> fueron los siguientes:

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 24. Durante el desarrollo estabilizador, entre 1950 y 1970 México registró un desempeño económico notable: el producto interno bruto creció a una tasa promedio de casi 6.6% anual, mientras que la inflación se mantuvo por debajo de 4.5%. Sin embargo, entre 1971 y 1976, el déficit del sector público pasó de poco más de 2% a 9.1% del PIB, financiado por dos vías: impuesto inflacionario y endeudamiento externo. En 1976 México hizo frente a su primera crisis financiera grave desde 1940 y a la primera devaluación del peso con respecto al dólar en 22 años.

<sup>11</sup> Los propósitos del PSE eran: corregir de manera permanente las finanzas públicas; aplicar una política monetaria restrictiva; corregir la inercia salarial; definir acuerdos sobre precios en sectores líderes; la apertura comercial; control de la inflación mediante la negociación de precios líderes en lugar de su congelación total y adoptar medidas para tener un control de precios negociados.

<sup>12</sup> Ortiz Wadgyman, Arturo. Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales. México, Nuestro Tiempo, 1994, p. 111. El autor señala que el tránsito del PSE al PECE implicaba retomar la idea central del ya fallido Plan Baker de solicitar financiamiento externo para supuestamente crecer y pagar y, por tanto constituía proseguir con los ajustes fondistas en detrimento del trabajador y de la soberanía nacional.

- **Agregados fiscales:** entre 1988 y 1991 el superávit primario del sector público alcanzó un nivel promedio de 7% del PIB, el más alto que se haya registrado en la historia de México. Durante el primer año del Pacto, el gasto programable sufrió una reducción de 8.9% en términos reales como resultado de las medidas aplicadas. En enero de 1988, se publican medidas de ajuste profundas: reducción de 13 mil puestos ejecutivos; un programa de retiro voluntario para reducir 50 mil puestos en el sector público, así como la cancelación selectiva de programas y proyectos. La Administración Pública se redimensionaba y volvía a reducirse una vez más.
- **Política de ingresos:** la aplicación de las iniciativas incluidas en la reforma fiscal de 1989-1991, aunada desde el principio mismo del programa de estabilización, representaron ingresos adicionales del 2.2% del PIB anualmente desde 1988.
- **Cambio estructural:** durante el período de 1989-1991, la privatización de empresas públicas realizó 310 procesos en los sectores pesquero, azucarero, de energía eléctrica, telecomunicaciones, banca y minería. De las 1,155 compañías estatales que había en 1982, más de 80% fueron privatizadas hacia finales de 1991.
- **Renegociación de la deuda:** durante los primeros meses del sexenio del Presidente Salinas de Gortari, las negociaciones con los bancos comerciales, el Club de París, el F.M.I. y el Banco Mundial permitieron finalmente a México y a sus acreedores negociar su deuda. Como resultado de ello, el nivel de transferencias netas disminuyó alrededor de 3% del PIB.
- **Política monetaria:** durante el proceso de estabilización se contaba con dos elementos: a) el Banco de México evitó movimientos bruscos del tipo de cambio y b) las autoridades aceleraron el proceso de innovación y reforma financiera, para facilitar la repatriación de capitales.
- **Política de concertación de precios:** la administración de precios y salarios, bajo el Pacto, manejó criterios estrictos que contribuyeron a alcanzar los

objetivos macroeconómicos, aunque detuvo la recuperación salarial del poder adquisitivo de las clases trabajadoras.

- *Políticas comercial y cambiaria:* la disciplina presupuestal y la apertura comercial, junto con el mecanismo de concertación, son las medidas estructurales más importantes del Pacto.
- *Inflación, empleo y producción:* el panorama caracterizado por una grave inestabilidad, ha sido substituido por otro en el que la inflación ocupa un nivel menor de 10% anual, que tiende a descender rápidamente y la producción creció al doble del ritmo de crecimiento de la población.

Cabe señalar, que cuando el gobierno mexicano evaluaba la implantación de medidas como el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), los programas Austral y Cruzado, se desplomaron en Argentina y Brasil respectivamente, lo que le da un sesgo positivo a la experiencia en nuestro país. Sin embargo, la principal crítica a estas concertaciones -la mexicana- es que la mayor parte del ajuste, recayó sobre los niveles salariales, que se considera habían perdido la capacidad adquisitiva en un 55% con respecto a 1988.<sup>13</sup>

### 6.2.2) Reforma financiera

La reforma financiera implantada de 1983 a 1991,<sup>14</sup> buscó modificar las instituciones financieras en las siguientes cinco áreas:

- 1) *Liberalización financiera.* En el último trimestre de 1982, se permitió a los participantes en las subastas de CETES (Certificados de Tesorería de la Federación) presentar sus ofertas en montos y rendimientos; en 1982 se eliminaron los "cajones de crédito" a sectores de alta prioridad y se suprimieron

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>14</sup> Durante la década de los sesenta, las autoridades realizaron una serie de reformas al sistema financiero. En 1974, entró en vigor una legislación para incrementar las operaciones que realizan los bancos comerciales, surgiendo así la "banca múltiple". En mayo de 1977 se decidió diversificar los instrumentos de depósito ofrecidos al público. A principios de la década de los ochenta fue evidente que el sistema financiero contribuía a generar un ambiente volátil y que las instituciones financieras se habían debilitado tanto por las excesivas regulaciones como a las condiciones macroeconómicas

los requisitos de reserva obligatoria; las autoridades notificaron a los bancos la eliminación del coeficiente de liquidez obligatorio de 30%; además establecieron un pagaré gubernamental *ad hoc* con tasa variable a 10 años para ser intercambiado entre bancos y asegurar sus reservas voluntarias.

- 2) *Innovación financiera.* Entre 1983 y 1991, se multiplicaron las operaciones de ahorro y financiamiento, para ampliar la gama de operaciones que pueden efectuarse en los mercados de dinero y de capital.<sup>15</sup>
- 3) *Reformas a la legislación financiera.* Entre diciembre de 1989 y mediados de 1990 el Congreso aprobó reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, así como una serie de cambios en la Ley del Mercado de Valores y las relacionadas para permitir la creación de grupos financieros hegemónicos.
- 4) *Privatización de los bancos comerciales.* Como parte de la Reforma del Estado, el gobierno de Salinas de Gortari envió al Congreso una iniciativa para modificar la Constitución con el fin de permitir la privatización de los bancos, la cual fue aprobada en mayo de 1990. En septiembre fue emitido el decreto presidencial, que establecía un procedimiento de venta que garantizaba la transparencia y la congruencia con los objetivos de una intermediación más eficiente. En el periodo de 1991 y 1992, se concluyó el proceso de privatización de los 18 bancos. Así, el precio promedio ponderado de venta, en relación con el capital contable, fue de 3.08, mientras que el precio promedio ponderado en relación con la utilidad conocida fue de 14.3 veces.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Entre ellos destacan: 1) Instrumentos del sector bancario: cuenta maestra, preestablecidos (depósitos retirables en días específicos), certificados de depósito- no negociable y pagarés; 2) Valores del sector público: Certificados de la Tesorería, Pagarés (pagarés en dólares con vencimiento de 28, 180 y 364 días), Bonos (bonos de desarrollo con vencimiento a uno o dos años), Ceplatas (certificados de participación en un fideicomiso que mantiene barras de plata), Tesobono (pagarés de la Tesorería con vencimiento a uno y tres meses) y Ajustabono (instrumento con vencimiento de tres a cinco años); 3) Valores del sector privado: aceptaciones bancarias, papel comercial y obligaciones; 4) Instrumentos para inversión extranjera en el mercado bursátil: acciones de suscripción libre (acciones de la "Serie B" de empresas inscritas en la Bolsa Mexicana de Valores, que pueden ser adquiridas por inversionistas extranjeros) y Fondos neutros (fideicomisos cuyos activos son acciones de la "Serie A" exclusivas para mexicanos de compañías cotizadas en Bolsa, mientras que los inversionistas extranjeros reciben un Certificado de Participación Ordinaria emitido por el fideicomiso).

<sup>16</sup> Ortiz Martínez, Guillermo. "Los cambios en la política financiera". En la *Administración Pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-F.C.E., 1993, p. 113.

5) *Financiamiento del Banco de México al gobierno.* La reforma financiera cambió también la forma en que se financia el déficit público, al darle autonomía al Banco frente al Estado y la posibilidad de que éste no utilice la maquinaria financiera, en la emisión de circulante inflacionario.

Una parte medular de la reforma financiera gira en torno a tres decisiones estratégicas que se reflejan en la legislación referente al Sistema Financiero Mexicano, que son: *la tendencia a la banca universal; la separación patrimonial de la banca y el comercio; y la apertura gradual a la inversión extranjera.*<sup>17</sup>

En diciembre de 1989, el Congreso aprobó- a propuesta del Ejecutivo- una serie de iniciativas de reforma a las principales leyes del sistema financiero. Las modificaciones fueron en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la General de Instituciones de Seguros, la Federal de Instituciones de Fianzas, la General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la del Mercado de Valores y la General de Sociedades de Inversión.<sup>18</sup>

La reforma financiera de 1989, eliminó la sobrerregulación que había limitado el desarrollo del seguro y la fianza, a la vez que actualizó el marco jurídico y fortaleció la capitalización de las instituciones. Asimismo, fue creada la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, con el propósito de contar con un órgano especializado de inspección y vigilancia que permitiera dar una respuesta ágil a las demandas del sector. La antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se

---

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 100.

<sup>18</sup> Los propósitos del Paquete Financiero fueron: disminuir la regulación excesiva; mejorar la supervisión del sistema en su conjunto; regular sin excesos a los nuevos intermediarios e instrumentos; fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala; y promover mejor cobertura de mercado y mayor competencia entre intermediarios. En suma, fomentar un sistema financiero eficiente y moderno. En materia de banca, la reforma financiera fortaleció las facultades de los consejos directivos para tomar decisiones, como designar y remover al director general; aprobar los programas financieros; los presupuestos de gasto e inversión; las estimaciones de ingresos anuales; la adquisición de bienes muebles e inmuebles. Asimismo, se estimó conveniente que las instituciones bancarias alcanzaran un coeficiente de capitalización de cuando menos 6%, similar al que regía en los principales centros financieros.

escindió para formar dos entidades especializadas: la Comisión Nacional Bancaria, responsable de la banca y las organizaciones auxiliares de crédito; y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.<sup>19</sup>

Otro aspecto importante, fue la iniciativa presidencial enviada el 2 de mayo de 1990 al H. Congreso de la Unión, para reformar los Artículos 28 y 123 de la Constitución Política, con el propósito de ampliar la participación de los sectores privado y social en las propiedades de las instituciones de banca múltiple. Después de aprobadas las reformas y una vez que fueron publicadas en el Diario Oficial, el Congreso de la Unión recibió dos nuevas iniciativas de ley que se sustentaron en el dictamen de la reforma constitucional elaborado por el propio Congreso de la Unión: la relativa a las Instituciones de Crédito y la de Agrupaciones Financieras. Fueron aprobadas el 18 de julio del mismo año, junto con las reformas a la Ley del Mercado de Valores.

Finalmente, el 18 de junio de 1992, el H. Congreso de la Unión aprobó el decreto de creación de una nueva unidad monetaria (nuevos pesos), con las características de las monedas metálicas correspondientes a dicha unidad y las reformas a la Ley monetaria que se requerían para tales efectos. Sin embargo, los casos de fraude del Banco Unión (antes BCH) y el de la Aseguradora Habre en la administración de Ernesto Zedillo, mostraron la fragilidad de las regulaciones bancarias y pusieron en entredicho la reforma financiera.

### **6.2.3) Reforma Fiscal**

En esta primera etapa de la reforma fiscal, se incluyó la sustitución de un gran número de impuestos sobre la producción y las ventas por un impuesto sobre

---

<sup>19</sup> *Ibíd.* p. 105-106.

ingresos mercantiles Único, además de la creación de un Registro Nacional de Contribuyentes y el nuevo enfoque del Impuesto sobre la Renta.<sup>20</sup>

Una segunda etapa de reformas fiscales, tuvo lugar entre 1978 y 1981, como respuesta a los adversos efectos distributivos de la inflación que provenían del sistema tributario y en parte con la intención de reducir las distorsiones por el efecto "cascada" del impuesto sobre ingresos mercantiles.

Algunos resultados de esta reforma son:

- a) Entre 1989 y 1991, la tasa del impuesto a las empresas se redujo de 42 a 35%, mientras que la tasa impositiva máxima pagada por los individuos bajó de 50 a 35%.
- b) Las bases especiales de tributación aplicables a sectores como: la agricultura, pesca, silvicultura, ganadería, transporte de carga y de pasajeros, bancos e industria editorial dejaban a estas actividades exentas o con contribuciones muy reducidas.
- c) Las pequeñas empresas tienen un régimen tributario especial, que fue reemplazado por un régimen simplificado. De un enfoque paternalista, procura introducir los incentivos y condiciones para incorporar gradualmente una economía competitiva.
- d) En la actualidad el 10% de los contribuyentes está sujeto a auditoría en forma aleatoria. De 5% se encarga el Gobierno Federal y del otro 5% las autoridades locales.
- e) El número de procesos por delitos fiscales ha aumentado considerablemente. Mientras que entre 1929 y 1988 sólo hubo dos procesos penales por evasión fiscal, entre 1989 y 1991 han existido más de 200 sentencias, las cuales implican privación de la libertad.
- f) A partir de noviembre de 1991 la tasa general del IVA bajó de 20 y 15% a 10%, en el marco de las negociaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE). Además, el Congreso aprobó una reforma que sustituyó

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 95. Entre 1955 y 1972, los Presidentes de la República enviaron al Congreso cinco importantes iniciativas de reforma fiscal, que pretendían construir un marco impositivo congruente con los objetivos de la industrialización de la época. Los objetivos de la reforma fiscal en la administración de Carlos Salinas, fueron: 1) Fortalecer la recaudación tributaria para apoyar el saneamiento de las finanzas públicas. 2) Aligerar la carga fiscal de las empresas, eliminando obstáculos a la inversión, el empleo y el crecimiento económico. 3) Promover la desgravación fiscal en favor de los estratos de menores ingresos. 4) Impulsar la reducción de tasas y eliminación de algunos gravámenes, para propiciar la ampliación de la base y el incremento en el número de contribuyentes. 5) Adecuar el esquema fiscal para hacerlo competitivo en el ámbito internacional. 6) Fortalecer el Federalismo Fiscal. 7) Combatir la evasión fiscal, mejorando el control y cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. 8) Simplificar los trámites y avanzar en la modernización de la administración tributaria.



- las tasas de 6, 15 y 20% del IVA aplicables en las zonas fronterizas del país, por un impuesto de 10%.
- g) La repatriación de 10 mil millones de dólares al país funciona de la siguiente manera: la persona que desea traer su dinero a México no está obligada a declarar la operación, ya que de manera anónima debe comprar -incluso un tercero puede hacerlo- "estampillas fiscales" por 1% de la cantidad repatriada.
- h) Entre 1989 y 1991, los ingresos fiscales no petroleros se incrementaron en 29.5%, o sea, 1.5% del PIB. De ese incremento, 60 % se explica por mayores ingresos derivados del Impuesto sobre la Renta, a partir de una base que se expandió de 1 millón 920 a 2 millones 904 contribuyentes.

Otro autor señala, que en esta reforma fiscal se lograron otros resultados relevantes.<sup>21</sup> En suma, la reforma tributaria ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de rehabilitación de las finanzas públicas, a través de una combinación de medidas impositivas, que son consistentes con el resto de las medidas de política económica.

#### 6.2.4) Renegociación de la deuda externa

En 1976, terminó un periodo de 22 años de paridad fija con el dólar y por primera vez, tanto el nivel de deuda pública externa pendiente de pago (21 mil millones de dólares contra 6 800 millones de dólares en 1972) como el tamaño de déficit presupuestal (10% del PIB contra 2.5% en promedio en los 20 años anteriores) plantearon algunas interrogantes sobre la política de desarrollo de México. Sin

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 51-58. Los resultados son los siguientes: 1) los ingresos tributarios no petroleros del gobierno federal alcanzaron en 1991 el 10.8% del PIB, mientras que en 1988 se ubicaron en 9.3% del producto; 2) en términos reales, la recaudación tributaria registró un crecimiento del 30% de 1988 a 1991, mientras la economía sólo creció en el mismo periodo un 11.8%; 3) se redujeron las tasas de impuesto sobre la renta, tanto para empresas como para personas físicas, en el primer caso, la tasa pasó del 39.2% en 1988 al 35% actual y en el segundo, del 50% al 35%; 4) se amplió el número de contribuyentes, se redujo las tasas impositivas, simplificando los procedimientos, esto permitió que entre 1989 y 1991 se lograran acumular un incremento en los ingresos tributarios del 31% y elevar el número de contribuyentes cautivos de un millón 700 mil a 3 millones 900 mil; en 1992 ya son más de 4 millones 200 mil contribuyentes; 4) para evitar la doble imposición internacional en materia de impuesto sobre la renta, se lograron acuerdos con Canadá, Francia, E. U., Suecia, Italia, España, Ecuador y Bélgica y la rúbrica con Holanda, Suiza y Alemania; 5) hubo un aumento de contribuyentes de 13.1 millones de contribuyentes en 1988, para 1991 se incrementó a 17.2 millones, un crecimiento de 31.7%; 6) se han mejorado los actos de fiscalización ya que en 1988 sólo el 13% de las 54 000 auditorías realizadas arrojaron diferencias a favor del fisco, en 1991 de las 156 000 realizadas, el 90% generaron saldo a favor. Esto significó 2.6 billones de pesos en este último año, contra una captación de sólo 128 000 millones en 1988.

embargo, el programa de ajuste de 1977 que recibió el apoyo de un convenio del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), alcanzó la meta inmediata de estabilizar el uso del financiamiento externo, pero no considero las cuestiones más profundas a largo plazo. Así, entre 1980 y 1982 el saldo de la deuda externa pública pasó de 20.9 a 29.8% del PIB, en tanto que la deuda privada pasó del 7.9 a poco más de 18% del PIB.<sup>22</sup>

La crisis se desencadenó el 20 de agosto de 1982, cuando la Secretaría de Hacienda solicitó a los acreedores de la banca comercial de México una moratoria de tres meses para los pagos del principal, así como la integración de un Comité Asesor de Bancos para estudiar y analizar una solución negociada. Entre esta fecha y diciembre, el país acumularía un retraso de 8 mil millones de dólares en pagos del principal de la deuda del sector público, y la administración del Presidente De la Madrid comenzaría, con la desalentadora perspectiva de que otros 14 mil millones, se acumularan en los tres años siguientes.

La renegociación de la deuda de 1982-1983 buscó resolver el incumplimiento inmediato de los pagos, evitando las transferencias externas netas negativas del orden del 6% del PIB en los seis años siguientes. El paquete financiero tomó en cuenta tres elementos básicos:

- a) Recalendarización de todos los pagos vencidos o por vencer, entre el 23 de agosto de 1982 y el 31 de diciembre de 1984.
- b) El financiamiento adicional canalizado mediante un convenio del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y la concertación de un préstamo solicitado con más de 500 bancos, por un monto de 5 mil millones de dólares.

---

<sup>22</sup> Debido a la carencia de una reforma fiscal significativa, el crecimiento desmedido del gasto público, en 1973 aceleró el ritmo de financiamiento externo, muy por encima del promedio de las décadas anteriores. Por ejemplo, en ese año el flujo de deuda externa alcanzó 1 600 millones de dólares, en comparación con el promedio de 200 millones de dólares al año durante la década anterior

c) Reestructuración de la deuda externa privada, por un monto de casi 12 mil millones de dólares.

Sin embargo, para 1986 era necesaria otra renegociación que en principio compartió los mismos principios del convenio anterior; esta vez el componente de dinero fresco sería por un monto de 14 mil millones de dólares, se reestructuró el saldo de la deuda pendiente de pago con los bancos comerciales y el Club Paris. Asimismo, el convenio con los bancos acreedores firmado en marzo de 1987, recalendarizó los pagos de amortización de 43 700 millones de dólares del principal a un plazo de 20 años, con un período de gracia de siete años. Esta cifra incluía la deuda total, a mediano plazo, con los bancos comerciales a fines de 1982 y los 8 600 millones de dólares adicionales, recibidos en préstamo en los años de 1983 y 1984.

Para el año de 1988 era evidente que México no podía continuar con la recesión económica y que resultaba imperativo recuperar el crecimiento económico, reducir la inflación y aumentar el bienestar de la población.<sup>23</sup> Por ese motivo, en su discurso de toma de posesión, Carlos Salinas estableció que uno de los objetivos fundamentales de la estrategia de recuperación económica, con estabilidad de precios, era reducir la transferencia neta de recursos al exterior hasta ubicarla en aproximadamente 2% del PIB, en promedio, entre 1989 y 1994.<sup>24</sup>

Así, desde finales de 1988, dieron inicio las pláticas con los acreedores del país. El saldo de la deuda externa total de México, a diciembre de ese año ascendía a 100 384 millones de dólares; de este monto 81 003 millones correspondían al sector público, poco después del discurso inaugural del presidente Salinas, en

---

<sup>23</sup> Gurrla Treviño, José Ángel. "La nueva política de deuda externa de México". En *La Administración Pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-F.C.E., 1993, p. 60.

<sup>24</sup> Los lineamientos de política de deuda externa establecidos por el Ejecutivo Federal fueron: 1) abatir la transferencia neta de recursos al exterior; 2) asegurar un arreglo multianual; 3) reducir el valor histórico de la deuda externa; y 4) reducir el valor de la deuda como proporción del PIB.

marzo de 1989, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady pronunció un discurso en el que proponía la reducción de la deuda de algunos países en vías de desarrollo.

Un elemento crucial en la renegociación de la deuda, fue el Acuerdo de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (por tres años, con una posible extensión a cuatro, a opción del gobierno de México), el 26 de mayo de 1989. Por vez primera, el F.M.I. avalaba un programa económico cuyo propósito fundamental era el crecimiento económico. Así, el anuncio del Plan Brady, la firma del convenio con el F.M.I. y el apoyo de los gobiernos de los principales países de la OECD, así como el acuerdo alcanzado con el Banco Mundial, mostraron el reconocimiento internacional a los ajustes efectuados por el país.

El 26 de mayo de 1989, el directorio ejecutivo del F.M.I. aprobó por unanimidad la carta de intención presentada por México. En ella se establece que el país podrá disponer de 4 135 millones de dólares que se entregarían trimestralmente hasta febrero de 1992. Asimismo, se acuerda que una parte de esos recursos, sean utilizados para apoyar las operaciones de reducción de deuda, que México había propuesto a los bancos comerciales.

Con el Banco Mundial se firmó un convenio el 13 de junio de 1989, por el que México recibiría créditos por un total de 1 960 millones de dólares durante dicho año, mismos que se utilizarían para proyectos de inversión en los sectores energético, industrial, financiero, comercial y paraestatal. Una parte de esa cantidad, 375 millones de dólares, se dispondría para operaciones de reducción de deuda con la banca comercial. También se estableció, que se otorgarían créditos adicionales por un promedio de 2 000 millones de dólares anuales, durante el período de 1990-1992.

Con el Club París, México logró un acuerdo multianual por 2 600 millones de dólares, el cual representa la totalidad de los vencimientos de capital entre el 1o. de junio y el 31 de marzo de 1992; así como el 100% de los intereses que vencen el 1o. de junio de 1989 al 31 de marzo de 1990; en 90% de los intereses por vencer entre el 1o. de abril de 1990 y el 31 de marzo de 1991; el 80% de los intereses por vencer entre el 1o. de abril de 1991 y el 25 de mayo de 1992. Asimismo, el país tiene disponibilidad de alrededor de 2 000 millones de dólares anuales entre 1989 y 1994.<sup>25</sup>

El 19 de abril de 1989 se inician formalmente las negociaciones con la banca comercial, con la que el sector público tenía contratada la mayor parte de la deuda pública, por un monto de 52 600 millones de dólares, monto que constituyó el llamado saldo de la deuda elegible para la reestructuración. Sin embargo, en el transcurso de ese año se realizaron diversas operaciones (cancelación de deuda pública, swaps, amortizaciones netas del sector público y variaciones del tipo de cambio de dólar), que redujeron dicho saldo a aproximadamente 48 000 millones de dólares.<sup>26</sup>

El 28 de marzo de 1990 en la ciudad de Nueva York, se efectuó el canje de deuda antigua por los nuevos instrumentos. La distribución que seleccionaron los bancos sobre los 48 086 millones de dólares de deuda elegible fue:

- el 42.80% de dicho saldo se intercambiò por bonos de descuento;
- el 46.64% por bonos a la par;
- el 9.12% sirvió de base para la aportación de dinero nuevo; y

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>26</sup> Después de un largo proceso de negociación, el 23 de julio se llegó a un acuerdo en principio con la banca comercial, para que ésta eligiera entre las siguientes opciones: a) Intercambio de deuda por bonos nuevos con un descuento de 35% (bonos de descuento); b) intercambio de deuda por bonos nuevos con el mismo valor original pero con una tasa de interés fija de 6.25% (bonos a la par); y c) otorgar créditos nuevos (dinero nuevo) por un monto igual al 25% del valor nominal de la deuda no asignada a ninguna de las dos primeras opciones, a distribuirse en un periodo de cuatro años de la siguiente manera: 7% en 1989 y 6% por año de 1990 a 1992.

- el 1.44% restante corresponde a las facilidades 2 y 3 comprendidas en el acuerdo de reestructuración 1986-1987 y que no sufrieron cambio en esta última negociación.

El monto total de los recursos que se destinaron a la conformación de garantías, fue cubierto con recursos del Banco Mundial (2 010 millones de dólares), del Fondo Monetario Internacional (1 268), del gobierno de Japón (1 380) y de la carta de crédito de la banca comercial (1 090) que, junto con la aportación del propio gobierno mexicano (1 374), hacen un total de 7 122 millones de dólares. Una vez realizado el intercambio de la deuda vieja por los nuevos instrumentos, el saldo de la deuda pública externa se redujo en 7 203 millones de dólares, producto del intercambio por bonos de descuento.

Los resultados fueron destacados en esos momentos.<sup>27</sup> El saldo económico neto de la deuda total con respecto al PIB, disminuyó de 61% en promedio en 1982-1989, a 39% en 1990 y se estima que para 1994 alcance un 29%. Asimismo, la parte de ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos que se destina al pago del servicio de la deuda, que fue de 82.2% en promedio durante 1982-1988, disminuyó a 37% en 1990 y la proporción del pago de intereses con respecto a las exportaciones se redujo de 46.7% en promedio para el mismo período, a 35.8% en 1990 y se espera en 1994 que sea inferior a 30%.

En conclusión, el proceso de ajuste y renegociación de la deuda, que inició en 1982 y culminó con la firma del convenio con los bancos comerciales el 4 de febrero de 1990, no sólo permitió nuevamente el acceso al financiamiento externo para las entidades públicas y privadas, sino que también despejó, al menos en el corto plazo, el camino para iniciar otras medidas necesarias, como la desregulación, la privatización y las políticas sociales.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 77

<sup>28</sup> Aspe Armella, Pedro. *Op. cit.* p. 129.

### 6.2.5) El Programa de apertura comercial

De acuerdo con Pedro Aspe -entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público- el proceso de apertura comercial, eliminación de barreras arancelarias y la reducción de los aranceles ha tenido lugar en tres etapas.<sup>29</sup>

La primera etapa implicó para el gobierno dos decisiones importantes, que fueron adoptadas en 1985. México suprimía unilateralmente los permisos previos de importación sobre casi el 80 % de las fracciones arancelarias, para comenzar gradualmente la eliminación de las cuotas restantes. En noviembre, el país inició negociaciones para ingresar al GATT, lo que se logra en julio de 1986. Como resultado de este primer movimiento hacia la apertura comercial, a fines de ese año, menos del 28% del valor de las importaciones quedó sujeto a permisos, en comparación con 83% que se tenía a principios de 1985. Asimismo, el nivel arancelario ponderado descendió de 16.4 a 13.1% y la dispersión se redujo de 16 a 11 niveles arancelarios.

La segunda etapa se relaciona de manera directa, con la implantación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), debido a que el gobierno en esta estrategia decide que la política de apertura, ya en proceso, debería acelerarse significativamente como parte integral del programa de estabilización. Así, entre diciembre de 1987 y diciembre de 1988, el arancel más alto descendió de 100 a 20% y el número de artículos sujeto a restricciones cuantitativas pasó de 1200 a 325, representando 21.2% de las importaciones totales. Durante 1989, 13 artículos adicionales quedaron excluidos del esquema de restricciones de cuotas y 106 más durante 1990. Para finales de 1991, menos de 10% del valor total de

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 137-139.

las importaciones está sujeto a permisos de importación, el nivel más bajo en 36 años.<sup>30</sup>

La tercera etapa en el proceso de la reforma comercial, se caracteriza por el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los socios comerciales del país. En 1985, México y los Estados Unidos suscribieron un convenio bilateral sobre subsidios y derechos compensatorios. En 1987, ambos países firmaron un convenio, marco para establecer principios y procedimientos aplicables en la resolución de controversias en materia de comercio e inversión.

Dentro de este proceso, el 11 de junio de 1990 los presidentes Salinas y Bush dieron instrucciones a sus respectivas Secretarías de Comercio para iniciar los trabajos relacionados con un Tratado de Libre Comercio. En los meses siguientes Canadá se incorporó al proceso. El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados y Canadá fue aprobado por los tres gobiernos y comenzó a funcionar a partir del 1o de enero de 1994. Asimismo, se firmaron convenios con la Comunidad Económica Europea y con el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico. Además, se firmó un Acuerdo de Complementación Económica con Chile y se negociaban acuerdos similares con países de Centro y Sudamérica.<sup>31</sup>

En síntesis, los datos lo confirman: en 1982 el 100% de las fracciones arancelarias requerían un permiso previo de importación, mientras que para 1992 menos del 2% de las fracciones lo requieren. El arancel máximo pasó de 100% a 20% en el mismo período y el arancel promedio ponderado se sitúa actualmente en un nivel cercano al 10%.<sup>32</sup> Una de las economías más cerradas y

<sup>30</sup> Con respecto a los niveles arancelarios, el número de categorías disminuyó a 5 hacia finales de 1987, llevando el arancel máximo hasta 20%. Así, en 1990 más de 2% del valor total de las importaciones ingresó al país sin tener que pagar impuestos, mientras que la porción restante quedó sujeta a tasas de entre 5 y 20%.

<sup>31</sup> Levy A. Santiago. "La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México". En *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, SECOGEF-F.C.E., 1993, p. 117.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 116-117.



### **6.2.5) El Programa de apertura comercial**

De acuerdo con Pedro Aspe –entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público– el proceso de apertura comercial, eliminación de barreras arancelarias y la reducción de los aranceles ha tenido lugar en tres etapas.<sup>29</sup>

La primera etapa implicó para el gobierno dos decisiones importantes, que fueron adoptadas en 1985. México suprimía unilateralmente los permisos previos de importación sobre casi el 80 % de las fracciones arancelarias, para comenzar gradualmente la eliminación de las cuotas restantes. En noviembre, el país inició negociaciones para ingresar al GATT, lo que se logra en julio de 1986. Como resultado de este primer movimiento hacia la apertura comercial, a fines de ese año, menos del 28% del valor de las importaciones quedó sujeto a permisos, en comparación con 83% que se tenía a principios de 1985. Asimismo, el nivel arancelario ponderado descendió de 16.4 a 13.1% y la dispersión se redujo de 16 a 11 niveles arancelarios.

La segunda etapa se relaciona de manera directa, con la implantación del Pacto de Solidaridad Económica (PSE), debido a que el gobierno en esta estrategia decide que la política de apertura, ya en proceso, debería acelerarse significativamente como parte integral del programa de estabilización. Así, entre diciembre de 1987 y diciembre de 1988, el arancel más alto descendió de 100 a 20% y el número de artículos sujeto a restricciones cuantitativas pasó de 1200 a 325, representando 21.2% de las importaciones totales. Durante 1989, 13 artículos adicionales quedaron excluidos del esquema de restricciones de cuotas y 106 más durante 1990. Para finales de 1991, menos de 10% del valor total de

---

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 137-139.

las importaciones está sujeto a permisos de importación, el nivel más bajo en 36 años.<sup>30</sup>

La tercera etapa en el proceso de la reforma comercial, se caracteriza por el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con los socios comerciales del país. En 1985, México y los Estados Unidos suscribieron un convenio bilateral sobre subsidios y derechos compensatorios. En 1987, ambos países firmaron un convenio, marco para establecer principios y procedimientos aplicables en la resolución de controversias en materia de comercio e inversión.

Dentro de este proceso, el 11 de junio de 1990 los presidentes Salinas y Bush dieron instrucciones a sus respectivas Secretarías de Comercio para iniciar los trabajos relacionados con un Tratado de Libre Comercio. En los meses siguientes Canadá se incorporó al proceso. El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados y Canadá fue aprobado por los tres gobiernos y comenzó a funcionar a partir del 1o de enero de 1994. Asimismo, se firmaron convenios con la Comunidad Económica Europea y con el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico. Además, se firmó un Acuerdo de Complementación Económica con Chile y se negociaban acuerdos similares con países de Centro y Sudamérica.<sup>31</sup>

En síntesis, los datos lo confirman: en 1982 el 100% de las fracciones arancelarias requerían un permiso previo de importación, mientras que para 1992 menos del 2% de las fracciones lo requieren. El arancel máximo pasó de 100% a 20% en el mismo periodo y el arancel promedio ponderado se sitúa actualmente en un nivel cercano al 10%.<sup>32</sup> Una de las economías más cerradas y

<sup>30</sup> Con respecto a los niveles arancelarios, el número de categorías disminuyó a 5 hacia finales de 1987, llevando el arancel máximo hasta 20%. Así, en 1990 más de 2% del valor total de las importaciones ingresó al país sin tener que pagar impuestos, mientras que la porción restante quedó sujeta a tasas de entre 5 y 20%.

<sup>31</sup> Levy A. Santiago, "La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México". En *La Administración Pública Contemporánea en México*. México, SECOGEF-F.C.E., 1993, p. 117.

<sup>32</sup> *Ibid*, p. 116-117.

proteccionistas del mundo había reducido sus controles arancelarios, acelerando su liberalización y apertura económica.

La apertura comercial trajo consigo algunos efectos negativos. En 1987 el país tenía un superávit comercial de 7,190 millones de dólares. En 1991 cerramos un déficit comercial de 11,320 millones de dólares y un déficit cuenta corriente de 13,788 millones de dólares. Para 1992 tenía un déficit comercial cercano a los 20,000 millones de dólares.<sup>33</sup>

#### **6.2.6) La inversión extranjera**

Los dos instrumentos más importantes de la legislación, sobre inversión extranjera en México han sido el decreto presidencial en 1944, que otorgó al gobierno facultades discrecionales para exigir un 51% de la propiedad mexicana en todas las compañías mexicanas; y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1972, que ratificó los principios establecidos en el decreto anterior, pero que contenía definiciones muy ambiguas con respecto a qué sectores quedarían realmente sujetos a esos límites, permitiendo la aplicación discrecional de las normas.<sup>34</sup>

Desde que se emitió el reglamento ley de 1972 (16 de mayo de 1989), y con posterioridad a la culminación de la renegociación de la deuda, se registró una evolución favorable de los flujos de inversión en el gobierno de Salinas de Gortari, particularmente con la formalización del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. Por ejemplo en 1991, se esperaba que los flujos de inversión llegarán a cerca de los 10 mil millones de dólares.

En 1989, los inversionistas extranjeros cuentan ya con la posibilidad de establecer nuevos negocios, con 100% de propiedad en actividades económicas

<sup>33</sup> Calva, José Luis. *El modelo neoliberal mexicano*. México, Juan Pablos Editor, 1995, p. 98.

<sup>34</sup> Aspe Armella, Pedro. Op. cit. p. 144.

llamadas 'no restringidas'. En su conjunto, éstas representan aproximadamente 66% del PIB, e incluyen alimentos, bebidas, tabaco, textiles, vestido, piel, productos de madera y de papel, restaurantes, hoteles y comercio.<sup>35</sup>

Las reformas de 1989, permiten también a los extranjeros efectuar inversiones de cartera en activos mexicanos, a través de fondos fiduciarios que tienen una duración de 30 años. Estos fideicomisos tienen facultades para adquirir y mantener acciones de empresas mexicanas, de series especiales designadas como 'N' o neutras. Estas acciones, otorgan a los inversionistas extranjeros los mismos derechos patrimoniales de los inversionistas nacionales, pero no los mismos derechos de votos. Se suponía que este esquema permitiría que las compañías mexicanas contaran con la oportunidad de allegarse recursos adicionales de capital.

Sin embargo, uno de los factores más especulativos y volátiles es la inversión extranjera, que invierte en instrumentos y acciones de la Bolsa de Valores. Este se ha convertido en un factor de crecimiento económico, pero también de desestabilización política. Cuando José Córdoba se presentó en la reunión anual de la Bolsa Mexicana de Valores en 1991, para exponer la situación de la economía mexicana, indicó que México requeriría de 15,000 millones de dólares anuales de ahorro externo durante los próximos diez años, para mantener la estrategia neoliberal.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Adicionalmente, para estos se ha eliminado el requisito de presentar sus proyectos para revisión formal y aprobación por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE). La aprobación es automática, al momento de inscribir el proyecto en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, siempre y cuando se cumpla con los siguientes criterios: a) Que la inversión en activos fijos al inicio de las operaciones, no sobrepasen el equivalente en pesos de 100 millones de dólares estadounidenses; b) Que los proyectos industriales se ubiquen fuera de las tres grandes zonas metropolitanas de México: la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey; c) Que la compañía mantenga un saldo positivo global en divisas durante los primeros tres años de operación; d) Que la inversión propicie la creación de empleos y la capacitación de mano de obra y e) Que el proyecto utilice tecnología que permita la protección del medio ambiente.

<sup>36</sup> Calva, Jose Luis. *Op. cit.* p. 101.

Sin embargo, el déficit viene creciendo estrepitosamente; en 1992 se requerían alrededor de 20,000 millones de dólares de ahorro para equilibrar nuestra balanza de pagos. Aunque fluyera al país dicha cantidad durante los próximos años, la vulnerabilidad externa del modelo neoliberal no desaparecería en el mediano y largo plazo.

### 6.2.7) La privatización de las empresas públicas

En la reforma económica destacan dos procesos fundamentales: la privatización de las empresas públicas y el proceso de desregulación. Por lo que se refiere a la privatización de entidades públicas es conveniente recordar que al final del año 1982, el universo paraestatal contaba con 1 155 entidades, incluidos los bancos; al concluir 1988 se llegó a 646 y en el mes de diciembre de 1992 el padrón relacionaba solamente 217 entidades vigentes y 53 en proceso de privatización. Es decir, ha habido una reducción del 66.5% durante el régimen salinista.<sup>37</sup> En el cuadro no. 6.1 se establece el proceso de privatización en México, de 1988 a 1991, es el siguiente:

**Cuadro No. 6.1**  
**Proceso de privatización del sector paraestatal en México**

Tipo de privatización	Del 1o. dic. de 1982 al 30 nov. de 1988	Del 1o. dic. de 1988 al 1o. noviembre de 1991	TOTAL
Concluido	595	310	905
Liquidación	294	137	431
Fusionado	72	10	82
Transferido	25	7	32
Vendido	204	156	360
En proceso			87
Sector paraestatal en 1982			1155
Sector paraestatal en 1991			239

Fuente: Unidad de Desincorporación, Secretaría de Hacienda y Secretaría de Programación y Presupuesto. La cifra del tamaño del sector paraestatal en 1991 incluye el efecto de la creación de nuevas entidades paraestatales. Tomado de: Pedro Aspe Armella. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, F.C.E., 1993, p. 184.

<sup>37</sup> Rogozinki, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier. "El proceso de desincorporación en México". En *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 25.

En cuanto al monto obtenido por la privatización, los resultados fueron: durante el período comprendido entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, el gobierno obtuvo ingresos por el orden de \$1.5 billones de pesos, en tanto que para el período que va de diciembre de 1988 a diciembre de 1992, las entidades privatizadas fueron 155 y los ingresos sumaron \$64.914 billones de pesos. Incluso, sólo por la privatización bancaria comercial, los ingresos ascendieron \$37.856 billones de pesos y los restantes \$27.058 billones de viejos pesos fueron por concepto de 66 operaciones, que corresponden a la venta de activos y unidades industriales, así como a empresas de participación estatal minoritaria.<sup>38</sup>

Asimismo, el impacto de la privatización en el sector público muestra los alcances obtenidos en esa materia, al reducir su importancia en términos del empleo y producción total. En 1989, la participación de las empresas paraestatales ha descendido de casi 25% en 1983 a menos de 16%. Es probable que esta cifra sea mucho menor en la actualidad, dado que los servicios bancarios por sí solos representan casi 2% del PIB. Por lo que respecta al empleo, el número de personas que trabajan en las compañías privatizadas es mayor a 200 mil, lo cual representa aproximadamente 20% de la ocupación total, en el sector paraestatal, en 1983 (y casi 10% de la ocupación total de la economía). Esta cifra se aproxima a 250 mil, conforme ha concluido el proceso de privatización bancaria.<sup>39</sup>

En otro punto de vista, el proceso de privatización, iniciado en el régimen de Miguel de la Madrid (1982-1988), se intensifica y se amplía en la administración del Presidente Salinas de Gortari, propiciando mediante esta vía el desmantelamiento del Estado de Bienestar *Welfare State* y el surgimiento del

---

<sup>38</sup> *Ibíd.* p. 47-48.

<sup>39</sup> Aspe Armella, Pedro. op. cit. p. 183.

Estado Neoliberal.<sup>40</sup> El estudio de la privatización mexicana, resulta fundamental para la estrategia gubernamental de la Reforma del Estado, y para analizar los alcances y limitaciones logrados en cada reforma.

No obstante el fervor privatizador, su contribución real al saneamiento de las finanzas públicas fue imperceptible: 1) porque se vendieron empresas económicamente sanas, que operaban con números negros y que no constituían una carga para el fisco; 2) porque en su mayoría se vendieron a precios bajos para el beneficio de los empresarios privados, mucho de ellos sacadólares; 3) porque los ingresos generados de su venta representaron una pequeñísima parte del déficit fiscal.<sup>41</sup>

El problema primordial de la privatización mexicana, estriba en que no incide realmente en el fomento de la inversión privada; al contrario, la transferencia de activos y rentas del sector público al sector privado, se ha realizado para favorecer y colocar a grupos oligopólicos y maganates mexicanos en la lista de los más ricos del mundo.

Por otra parte, una breve evaluación del neoliberalismo en México, arroja que: se suscitó una revuelta armada en Chiapas (apenas a unas horas de que entrará en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte); inseguridad pública; desempleo abierto y subempleo hacia niveles sin precedente; violencia electoral, marchas y protestas; el asesinato de Luis Donaldo Colosio (candidato a la presidencia por el PRI) y de Francisco Ruiz Massieu (Secretario General del PRI).<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Sánchez González, José Juan. *La privatización en el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Administración Pública. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993.

<sup>41</sup> Calva, José Luis. *Op. cit.* p. 103-104.

<sup>42</sup> Ortiz Wadymar, Arturo. *Op. cit.* pp. 141-148.

Sin embargo, la reforma económica con el avance logrado en los términos ya descritos, permitió continuar con la reforma política, hacer viable la reforma social (particularmente Solidaridad) e impulsar la reforma ideológica del Estado, lo que demuestra la importancia de esta reforma sobre las otras. Es decir, la reforma económica permite hacer viable y real cualquier Reforma del Estado, por lo que el alcance o limitación de la misma, depende de los resultados obtenidos en materia económica.

Los siete elementos referidos en la reforma económica resultan fundamentales para comprender, en qué medida el rol del Estado ha cambiado no sólo en su concepción ideológica, sino en su práctica y en su funcionamiento actual.

### **6.3 Reforma política**

Por lo que respecta al plano político, un sector de la oposición en México, plantea la tesis de la *transición democrática*, que aunque tiene aspectos comunes con la Reforma del Estado se opone a ésta diametralmente, ya que la transición democrática presupone el fin del partido único o de Estado y, la caída del presidencialismo como base del sistema político.

La llegada al poder de Carlos Salinas estuvo marcada por la cerrada lucha electoral y la ilegitimidad opositores en la elección presidencial de 1988, que sostenían los partidos. Hay que recordar de acuerdo con la polémica de la validez de las cifras dadas a conocer por los órganos oficiales del gobierno, el PRI con Salinas de Gortari obtuvo el 50.74%; en segundo lugar quedó Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, candidato del FDN-Partido Mexicano Socialista, con el



31.06%; y en tercer lugar, Manuel J. Clouthier, abanderado del PAN con el 16.81%.<sup>43</sup>

Los resultados de esa elección fueron determinantes para las reformas llevadas a cabo por Carlos Salinas, porque tenían el propósito de lograr legitimidad y credibilidad ciudadana.<sup>44</sup>

En la Cámara de Diputados la conformación fue plural de acuerdo a las tendencias electorales. El PRI obtuvo el 51.93% de la votación, para diputados de mayoría, consiguiendo 234 curules uninominales y por el principio de representación proporcional -después de que tres legisladores del frente se pasaron a sus filas- con un total de 263 diputados (el 52.6% del total de sus integrantes).

El FDN-PMS consiguió, como frente (aunque las elecciones para conformar el poder legislativo se presentó dividido en diversas combinaciones) el 29.13% de los votos para diputados de mayoría, obteniendo un total de 28 curules uninominales, 108 por el principio de representación proporcional, sumando en total de 136 legisladores de la Cámara de Diputados (el 27.2 de todos los miembros).

---

<sup>43</sup> Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "México, julio de 1988: ¿hacia una transición democrática?, en *Revista Iztapalapa*, México, UAM-Iztapalapa, No. 16, julio-diciembre 1988, p. 23-24. Hay que recordar que Salinas de Gortari obtuvo como aspirante a la presidencia el menor porcentaje en lo que va de su historia (37% menos que López Mateos, 33% menos que Echeverría, 37% por abajo de los sufragios alcanzados por López Portillo y 185 con respecto a los obtenidos por Miguel de la Madrid). Por su parte, Cárdenas Solorzano consiguió el puntaje más alto, que en elección presidencial alguna haya logrado un aspirante de la oposición (14% más que su contrincante del PAN, Manuel Clouthier y 23% más de los votos conseguidos por los candidatos presidenciales de la izquierda en 1982). Mientras Manuel J. Clouthier, por el PAN con el 16.81% conquistado, estuvo por arriba en poco más de 6% a lo obtenido por el PAN en 1964, en casi 3% a los resultados de 1970 y en 1% a lo alcanzado en 1982. En 1976 el PAN no presentó candidato presidencial por divisiones internas.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 25. En conjunto tenemos que el FDN-PMS y el PAN representan el 47.4% del total de votos y que contarla con una presencia en conjunto de 237 diputados, frente a los 263 (52.6%) del PRI.

Finalmente el PAN alcanzó el 18.08% en el cómputo uninominal, consiguiendo 38 curules de mayoría -el más alto número de diputados por el principio de mayoría, que haya logrado en la historia electoral nacional posrevolucionaria- y 63 por el de representación proporcional (también la cifra más alta de diputados por este principio, obtenidos por cualquier partido opositor desde que se estableció la proporcionalidad con la Reforma Política de 1977), sumando en conjunto 101 diputados (el 20.2% del total).

Por lo que toca a la Cámara de Senadores, por primera vez en ella participó la oposición, representada por el Frente Democrático Nacional, el cual conquistó las senadurías del Distrito Federal y de Michoacán (4 escaños, el 6.25% del total) frente a las 60, conseguidas por el PRI (93.75%).<sup>45</sup>

Para el régimen gobernante, no existe la necesidad de argumentar la tesis de la transición democrática, en virtud de que existen partidos políticos, elecciones, legalidad (no legitimidad) y los ordenamientos electorales necesarios para consolidar el sistema político. Con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Registro Federal de Electores (RFE), se produce la oferta política del régimen. Recientemente, la apertura del Senado de la República, la abrogación de la cláusula de "governabilidad", entre otras medidas, ha impulsado avances graduales en la democracia. La democracia ha sido un proceso perfectible e inacabado, que responde a necesidades histórico-políticas del grupo gobernante.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Las posiciones veían a las elecciones de 1988 como un paso a la transición democrática, es decir al tránsito de un régimen presidencialista a uno presidencial (algunos autores han hablado del paso de un presidencialismo absoluto, uno democrático o de un presidencialismo exacerbado a una presidencia acotada) contrapesado por legislativo fuerte autónomo y propósito; y por el otro, el de superar el sistema de partido dominante hegemónico, que representa la existencia en nuestro país de un partido en el poder, que es al mismo tiempo un partido de Estado.

<sup>46</sup> El poder político del México posrevolucionario se estructuró con base en un Estado nacional, que adoptó la modalidad de Estado ampliado o de capitalismo reformado derivado de su configuración como un Estado social constitucional y un sistema político de tipo populista-corporativo.

En las elecciones federales intermedias del 18 de agosto de 1991, participaron 10 partidos políticos.<sup>47</sup> Entre el 1° de diciembre de 1988 y el 7 de julio de 1991 se celebraron 31 elecciones en 26 entidades de la República, en las cuales el PRI obtuvo el 65.3% de sus votos y más del 90% de todos los puestos en disputa; el PAN, el 14.7%; el PRD, el 10% y los otros partidos, el 10% restante. De acuerdo a estos datos, encontramos ya la restauración electoral del PRI y del subsistema del Partido dominante hegemónico, por la vía de la "vuelta del carro casi completo". Ver cuadros 6.2 y 6.3.

CUADRO 6.2  
VOTACIÓN ABSOLUTA Y RELATIVA POR PARTIDO POLÍTICO EN LAS ELECCIONES PARA DIPUTADOS UNINOMINALES, NÚMERO DE CURULES Y PORCENTAJE EN EL CONGRESO

PARTIDO	V. ABSOLUTA	V. RELATIVA (%)	MAYORÍA RELATIVA	REP. PROPORCIONAL	TOTAL	% DE LA CÁMARA (%)
PRI	14 117 451	61.47	290	30	320	64
PAN	4 071 031	17.72	10	79	89	17.8
PRD	1 898 208	8.26	0	40	40	8.0
PFCRN	1 000 585	4.35	0	23	23	4.6
PARM	492 876	2.14	0	15	15	3.0
PPS	412 332	1.79	0	12	12	2.4
PEM	330 799	1.44	0	0	0	0
PT	261 260	1.13	0	0	0	0
PDM	249 070	1.08	0	0	0	0
PT	136 751	0.59	0	0	0	0

Fuente: Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "Las elecciones del 18 de agosto: ¿avance democrático o estancamiento autoritario?", Op. cit. p. 36.

Por lo que se refiere a los comicios de Senadores los resultados son evidentes, 31 senadurías para el PRI y 1 para el PAN.

47 Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "Las elecciones del 18 de agosto: ¿avance democrático o estancamiento autoritario?", en Revista Iztapalapa, México, UAM-Iztapalapa, No. 44, noviembre-diciembre 1991, p. 35-36. El PRI (fundado en marzo de 1929; según sus estadísticas cuenta con 9.5 millones de afiliados), el PAN (fundado en septiembre de 1939 y que decía contar con 67 mil miembros), el PRD (fundado en mayo de 1989 y que señala afiliar a 1.700 mil personas), el PFCRN (fundado como PST en mayo de 1975 y que cambió a Frente Cardenista en noviembre de 1987), el PPS (fundado como PP en junio de 1944 y como Popular Socialista en octubre de 1960), el PARM (fundado en 1954; perdió su registro en 1982 y lo recuperó en 1985), el PDM (fundado en 1972, cuarta expresión partidaria del sinarquismo, después del Partido Fuerza Popular, el Partido Demócrata Cristiano y el Partido Nacionalista Mexicano; perdió su registro en 1988 y lo recuperó como definitivo en mayo de 1990); estos siete partidos contaban con registro condicionado; el PRT (fundado en septiembre de 1976, el cual perdió su registro en 1988), el Partido del Trabajo (fundado en diciembre de 1990 y que obtuvo su reconocimiento legal en enero de 1991) y el Partido Ecológico de México (fundado en 1987 y que dice contar con 33 mil genes repartidas en 22 Estados, registrado en febrero de 1991).

**Cuadro No.6.3  
ELECCIÓN DE SENADORES PORCENTAJE Y ESCAÑOS POR PARTIDO**

<b>PARTIDO</b>	<b>PORCENTAJE (%)</b>	<b>ESCAÑOS</b>
<b>PRI</b>	61.48	31
<b>PAN</b>	17.69	1
<b>PRD</b>	3.79	
<b>PPS</b>	0.43	
<b>PRD-PPS (COALICIÓN)</b>	4.81	
<b>PFCRN</b>	5.19	
<b>PARM</b>	2.15	
<b>PEM</b>	1.41	
<b>PDM</b>	1.21	
<b>DT</b>	1.08	
<b>PRT</b>	0.68	

Fuente: Ibid.

Estas elecciones no muestran tanto una reforma política, sino la profundización de una modernización autoritaria que es pródiga en la apertura económica, pero mezquina en lo que a competitividad equitativa, posibilidad en la alternancia del poder y pluralismo efectivo se refiere.<sup>48</sup>

Las condicionantes de la reforma política, para que se constituya en un ensanchamiento democrático en el país, son dos factores determinantes en la

<sup>48</sup> El PRI en estas elecciones federales intermedias se sirvió con la cuchara grande: conquistó 31 de las 32 senadurías (sólo perdió la de Baja California), con lo que para la LV Legislatura contó con 61 escaños senatoriales; obtuvo 290 curules de mayoría relativa y entre 30 o 31 diputados plurinominales, con lo que alcanza una suma de 320 o 321 posiciones en la Cámara de Diputados. Triunfó en el los 40 Distrito de Mayoría del DF para la II Asamblea del Distrito Federal. Ganó en las 7 gubernaturas, aunque la renuncia de Ramón Aguirre Velázquez en Guanajuato, fueron 6 los priistas que alcanzaron una gubernatura. Obtuvo 206 municipios y 59 diputados locales. Por otra parte, los 4,092,123 sufragios que alcanzó el PAN en los comicios para senadores, representa un incremento del 11.2% con respecto a los que obtuvo en 1982, y del 24.9% en relación con los logrados en 1988. De manera semejante, los 4,071,031 votos depositados en su favor en los comicios para diputados federales significaron un avance del 49.2% de logrado en 1985, y del 25.5% con respecto a 1988. El PAN obtuvo una votación de 652,385 votos en la elección de la II Asamblea del D.F. lo que le permite contar con 10 asambleas plurinominales. Carlos Medina fue el segundo panista que ocupará una gubernatura en Guanajuato. El Partido de la Revolución Democrática alcanzó en los 25 Estados en que hubo elecciones entre el 1° de diciembre de 1988 y el 7 de julio de 1991, 840,376 sufragios (9.24% total), en esos mismos estados, el 18 de agosto de 1991 logró 1,259,592 de votos (aunque el porcentaje descendiera a 8.64%), ahora bien si se le toma como el pretendido Partido que nació el 6 de julio de 1988, como heredero directo del noocardenismo el PRD sufrió una pérdida de más de 4 millones de sufragios con respecto a lo conseguido por el FDN, tres años atrás, pero si se le compara con sus antecesores directos (PCM-PSUM-PMS), el Partido del Sol logra un incremento absoluto de casi un millón de votos sobre la votación más alta, que se obtuvo en 1982, y más que duplicó el porcentaje más alto conseguido en el pasado, que fue en 1979.

formación del poder político de México: *el presidencialismo y el partido único o partido de Estado (PRI)*.

Sin embargo, la Reforma del Estado no sólo ha pretendido modificar estos factores, si no que los ha incrementado orgánicamente ya que a través del Programa Nacional de Solidaridad se ha fortalecido la figura del Presidente de la República, y al mismo tiempo ha permitido incrementar el nivel de votantes a favor del PRI. La separación Gobierno-PRI pareciera lejano y poco viable de llevarse a cabo, toda vez que constituye una fórmula histórica que permite conservar el poder en México. Considero que una auténtica Reforma del Estado debería transformar y modificar estos factores políticos, pero por otra parte, resultaría su antítesis ya que sin ellos podría provocar su propio sepelio.

Enrique González Pedrero señala, que para llevar a cabo una auténtica participación democrática de la reforma política, la lista debe incluir cuatro ámbitos muy claros: 1) el sistema de partidos; 2) la división efectiva de los poderes; 3) los poderes y las instituciones que integran la vida de los estados de la federación, es decir un auténtico federalismo; y 4) el amplio cuadro de libertades que consagra la ley, entre ellas, la libertad de asociación y la libertad de expresión. Una Reforma del Estado, para ser completa, tiene que ser una reforma democrática: una reforma que coloque al país al ritmo de las grandes transformaciones mundiales, pero que recoja, también, lo mejor de sus luchas pasadas.<sup>49</sup>

En suma, la propuesta gubernamental no rompe con estos factores, por lo que se considera a la reforma política como limitada, y sujeta a los resultados que se obtengan de la reforma económica. El fortalecimiento de la economía nacional y el nivel alcanzado en esta materia, sugiere que los alcances de la reforma política

---

<sup>49</sup> González Pedrero, Enrique. "La Reforma del Estado". En *Nexos*, No. 146, febrero de 1990, p. 49.

no serán sustanciales, ya que el grado de aceptación del programa económico no requirió mayor legitimidad política.

### **6.3.1 Reforma del Partido Revolucionario Institucional**

Hemos señalado la importancia que tiene dentro de la Reforma del Estado salinista, la reestructuración y reforma dentro del propio partido en el poder (PRI). Incluso ésta se liga a la reforma política iniciada en la presente administración, por lo que su avance y desarrollo depende en gran medida de lo que el Partido Revolucionario Institucional pueda lograr en su proceso de reorganización y reestructuración interna.<sup>50</sup>

La Reforma del Estado que propuso Salinas constituyó una verdadera reinterpretación -desde la perspectiva neoconservadora- del sentido de la historia mexicana del último siglo, con respecto a aquélla que había sido la hegemónica en el discurso oficial. Esta reforma se produjo fundamentalmente en el ámbito político-económico del Estado, esto es, en la naturaleza de la intervención estatal, con el paso de un Estado social constitucional a otro de corte neoliberal.<sup>51</sup>

La reforma del PRI es un componente básico de la reforma política. La década de los ochenta fue testigo de una crisis de hegemonía del partido en el poder, la que junto a la crisis de credibilidad en la figura presidencial y del sistema de partidos, articulados a su vez con la crisis fiscal del Estado y la de productividad de la economía se tradujeron en un debilitamiento extremo del consenso, en el

---

<sup>50</sup> En la XVI Asamblea Nacional del Partido Revolucionario Institucional en Aguascalientes, llevada a cabo el día 30 de marzo de 1993 el Presidente Salinas de Gortari afirmaba que: "El partido se decidió por su reforma para construir nuevas bases populares, para incorporar a la nueva sociedad, que ha nacido de su propia transformación. En las decisiones que ustedes han tomado está el perfil del partido del próximo siglo y en el trabajo político que siga, su plena realización.

<sup>51</sup> Pimentel González, Nuri y Rueda Castillo, Francisco J. "Reforma del PRI: entre la apertura económica y el proteccionismo político". En *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, No. 39 enero-febrero de 1991, p. 27.

agravamiento de los déficits de legitimidad del sistema, todo lo cual amenazó llevar a una situación de ingobernabilidad.

Las directrices de la reestructuración política y organizativa del PRI quedaron trazadas en el discurso que pronunció Carlos Salinas de Gortari en el 61 aniversario del Revolucionario Institucional (4 de marzo de 1990). La propuesta de recambio se orientó en seis direcciones principales:<sup>52</sup>

- 1) La democratización del proceso interno de selección de dirigentes partidarios y de candidatos a puestos de representación popular;
- 2) el reconocimiento de las corrientes existentes al interior de la organización, que haga posible tanto su expresión, como su participación en la acción política y la dirección del partido;
- 3) clarificar el origen de los recursos de la organización y establecer un manejo transparente en su utilización;
- 4) descentralizar la toma de decisiones y la organización del PRI, con libertad para los miembros de los estados y municipios, frente a las autoridades locales y a la dirección centralizada;
- 5) promover una nueva cultura política para la cual se hace necesario la creación de una escuela de cuadros; y
- 6) la constitución de un órgano colegiado de deliberación permanente, que recoja la diversidad regional y de posiciones para la dirección ideológica y la conducción política del partido.

Uno de los primeros intentos fue la creación de los Comités de Base y Solidaridad Campesina de la CNC -a partir de su XVII Congreso en agosto de 1989- que buscaba dotar a esa organización de una mayor capacidad política. Otro fue el caso de la FESEBES que constituye el modelo de reorganización sindical y de liderazgo obrero que promovió el salinismo.

En el sector popular donde se llevó a cabo el intento más profundo, hasta ahora, de recomposición política y organizativa, la cual se produjo en el marco de la XI Asamblea Nacional de la CNOP -celebrada del 24 al 26 de septiembre de 1990, a escasas tres semanas de concluida la XIV Asamblea del PRI- que adoptó los

---

<sup>52</sup> Ibid. p. 28.

cambios de nombre: Unión de Enlace Ciudadano (UNE), así como su recomposición organizativa.<sup>53</sup>

Por lo que toca a los empresarios en el PRI destaca la creación -pasajera- de la Comisión de Financiamiento y Consolidación Patrimonial del partido en el Distrito Federal, constituida a finales de 1987 y que cubrió parte de los gastos de la campaña presidencial de Salinas de Gortari; contando entre sus miembros a prominentes empresarios como Claudio X. González, Carlos Slim, Ángel Borja Navarrete y otros.

En el plano de la elaboración ideológica, de la planeación estratégica y de la reflexión intelectual que apuntalaron el proyecto modernizador del salinismo, se formó el Grupo de Prospectiva y Proyecto Nacional, el cual reunió a 100 personas de los ámbitos político, de la administración pública, de la academia, de la ciencia, del arte y de los medios masivos de difusión, coordinados por Abraham Talavera -último director del IEPEs- y por Fausto Alzati (como director ejecutivo). Su medio de difusión fue la revista *Exámen*, que constituye la expresión del pensamiento tecnócrata modernizador.

La reformulación ideológica del PRI y su proceso de reestructuración política-organizativa encontraron su carta de naturalización y el impulso para la profundización de sus objetivos, trabajos y resoluciones del máximo evento: la Asamblea Nacional en su XIV edición. En total asistieron a la XIV Asamblea

---

<sup>53</sup> Los cambios fueron: de lema, "Ciudadanos en Movimiento"; de concepción orgánica: Frente de Ciudadanos y Organizaciones; de estructura: cinco movimientos: sindical, gremial, de profesionistas, técnicos e intelectuales, urbano y de ciudadanos; de documentos; de definición estratégica del ámbito de acción: en lo social, el barrio y la colonia; en lo cívico-político, el distrito y el municipio; de procedimiento de elección del dirigente del sector a través del voto directo y secreto de los delegados en el caso de más de un postulante, elección que resultó en el triunfo de Silvia Hernández sobre José Aguilar Alcerrecra. *Ibidem*.



Nacional, 9 mil 587 delegados, de un total de 8 millones 458 mil 538 afiliados agrupados en 42 mil 270 comités seccionales.<sup>54</sup>

Entre los resultados más relevantes de la XIV Asamblea Nacional se encuentran las modificaciones estatutarias. En esta materia se acordaron 48 reformas que en los nuevos documentos incorporaron 27 modificaciones básicas que cambian 77 artículos, al mismo tiempo que en su nueva presentación los estatutos se reducen de 214 a 187 artículos con cuatro transitorios.<sup>55</sup>

En cuanto a los aspectos ideológicos y políticos abordados en la XIV Asamblea, fue patente la contradicción de los trabajos realizados en Querétaro con los de Tlaxcala, es decir, la reivindicación de la herencia revolucionaria como sustento doctrinario y el intento de introducir una versión de liberalismo social que no es otra cosa que neoliberalismo económico. Este forcejeo ideológico en el que importantes sectores pusieron de manifiesto el nacionalismo revolucionario, significó entonces una derrota táctica de la corriente tecnocrática de los reformistas y sus cuadros dirigentes del Comité Ejecutivo Nacional por llevar la reformulación ideológica del partido hasta su cambio de nombre, lema y referentes de identidad.<sup>56</sup>

Una vez concluida la XIV Asamblea, el proceso de reforma priista se dio en tres etapas; la primera, con la reestructuración del Comité Ejecutivo Nacional; la

---

<sup>54</sup> Los temas centrales planteados para discutirse fueron: a) la reorganización democrática, b) la elección democrática de candidatos, c) la autonomía y descentralización de las decisiones al interior del partido, d) el financiamiento, e) la solidaridad nacional, f) el fortalecimiento de la soberanía, g) la nueva cultura política, h) la política electoral, e i) la política económica. Las discusiones se dieron en las mesas de Declaración de Principios (coordinada por Socorro Díaz y cuya sede fue Querétaro), la de Programa de Acción (encabezada por José Carreño Carlón en Oaxtepec), la de Estatutos (bajo la responsabilidad de Jesús Salazar Toledano, que trabajó en Puebla) y la de Modernización (encargada a Abraham Talavera en Tlaxcala).

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>56</sup> Hay que señalar que el fracaso no fue completo, ya que se introdujeron cambios en la Declaración de Principios, como en el Programa de Acción, elementos ideológicos sustantivos a partir de los cuales se quiere llevar a cabo la reinterpretación de nuestra historia, como la inclusión del concepto de Solidaridad y la sustitución del principio de nacionalismo revolucionario por una suerte de humanismo ambiguo.

segunda, se produjo el 29 de noviembre de 1990, con la presentación de los nuevos documentos del PRI y la tercera, con la constitución del Consejo Político Nacional, el 3 de enero de 1991.

### **6.3.2 Reforma del Distrito Federal**

Otra reforma importante dentro de la reforma política fue la relativa al Distrito Federal. Existe una interrelación entre la reforma del Distrito Federal y la Reforma del Estado. Debido a que la transformación estructural del gobierno de la Ciudad de México se considera como un proyecto indispensable para la conformación de una nueva relación entre centro y periferia, el cual busca descentralizar gradualmente la toma de decisiones promoviendo una participación ciudadana con capacidad de organizarse por sí misma y con mayor presencia de la ciudadanía en el manejo de los recursos con que cuenta el Distrito Federal.

El centro de la discusión en torno a la reforma del Distrito Federal es el relativo al mandato constitucional que le fue conferido a la capital del país. Este mandato tuvo en su momento el papel de unificar la vida política de la nación, mediante una estructura de gobierno centralizado que garantizó la estabilidad político-social del México posrevolucionario. Sin embargo, los profundos cambios que ha sufrido el país en las últimas décadas, obligaron a sustentar la necesidad de una reforma del Distrito Federal que modifique la centralización política y administrativa prevaeciente.

Un primer elemento previo a la reforma, fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el 10 de agosto de 1987, como instrumento para responder a demandas específicas, propiciar la participación ciudadana y en respuesta al conjunto de problemas que acarrearón los desajustes de la crisis y la estructura administrativa existente.

A partir de los planteamientos de la reforma del Distrito Federal en 1993, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ha obtenido el carácter de órgano legislativo, debido a que ha venido integrando objetivos de gobierno para conformar y aplicar una función legislativa en el Distrito Federal en términos de lo que establece el artículo 122 constitucional, que redunda en la ampliación de sus atribuciones para su intervención en los asuntos de la ciudad de México.<sup>57</sup>

Aunque hubo variaciones en los resultados del Plebiscito del 21 de marzo de 1992, lo relevante fue observar que la ciudadanía, preocupada y consciente de los problemas y los cambios que requiere la ciudad de México, expresaron su voto a favor de un congreso local, la elección directa del Jefe del Gobierno del Distrito Federal y la creación del estado treinta y dos.

El resultado de la inquietud ciudadana y de los partidos políticos en el Distrito Federal fue que a partir de 1993 hubiera un cambio considerable en la fórmula democrática de sus autoridades. Una reforma política con la cual pudiera contar con el pleno derecho constitucional en la elección de sus representantes.

A mediados del mes de abril de 1993, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, presentó la propuesta del gobierno federal para la democratización de la capital ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que en sus puntos esenciales sostiene: que la Asamblea se convierta en un órgano de representación y de gestión, facultada como órgano legislativo; que el Congreso de la Unión dicte un estatuto especial que consolide la democracia representativa; que se establezcan Consejeros Ciudadanos electos; que los delegados aumenten su autonomía y exista un mayor grado de descentralización de funciones; dar paso a la elección del Jefe de Gobierno del

---

<sup>57</sup> Robles Arenas Migoni, Jorge. **Un análisis prospectivo de la reforma política del Distrito Federal**. Tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1996, p. 48.

Distrito Federal, y que el partido mayoritario proponga su candidato para que sea el Presidente de la República quien nombre al regente.

Esta propuesta prevaleció en la mayoría de sus términos, y aunque hubo avances en la vida democrática de la ciudad de México, los asuntos pendientes de la agenda fueron con mucho los más trascendentales y definitivos. La reforma política del Distrito Federal quedó mutilada, por lo que se requiere de una profunda reforma que sustituya las condiciones prevalecientes del actual sistema autoritario de la capital.

#### **6.4 Reforma social**

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), fue iniciado el 2 de diciembre de 1988. Era el segundo día de gobierno de Carlos Salinas de Gortari y en la práctica representó el primer acto oficial de su administración. Los avances de la política económica permitieron la recuperación del crecimiento del gasto social. Este pasó del 33% del presupuesto federal en 1988 a 51.4% en 1992. Aún más significativo resultó el incremento de los recursos que se destinó a Solidaridad, los que pasaron de 2.31 billones de pesos en 1989 a 10.86 billones en 1992. El gasto de Solidaridad representó en ese mismo año el 7.78% de los recursos que el gobierno mexicano destina al desarrollo social y el 44.77% del total de la inversión física en el sector.<sup>58</sup>

De esta manera, el efecto compensatorio de la privatización y del desmantelamiento del Estado de Bienestar, resulta ser el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Con los recursos obtenidos de la privatización de las empresas públicas, estos se canalizan a servicios básicos (agua, luz,

---

<sup>58</sup> Rojas Gutiérrez, Carlos. *Op. cit.* p. 170.

pavimentación), empresas de solidaridad (cooperativas, etc.) lo que permitió un combate a la pobreza directa.

"Solidaridad se definió como parte integrante de la reforma política para ampliar los espacios de participación democrática en el quehacer público. Solidaridad es, de esta manera, algo más que recursos; es, cada vez más, parte integrante de un forma de gobierno, de una política de Estado".<sup>59</sup>

Los resultados fueron relevantes <sup>60</sup> según Solidaridad:

- se integraron 13 millones de habitantes que no contaban con energía eléctrica.
- se proporcionó agua potable a 11 millones más de usuarios y el alcantarillado beneficia a 8.5 millones de personas que carecían de él.
- se pavimentaron 3 200 kilómetros de calles y avenidas.
- se han entregado más de 1 500 000 escrituras para dar seguridad al patrimonio de igual número de familias.
- la cobertura de salud se amplió incorporando a 7.5 millones de mexicanos que antes no recibían atención médica.
- más de 70 000 escuelas fueron reparadas y equipadas.
- se otorgaron 550 000 becas a jóvenes pasantes que realizaron servicio social en proyectos de desarrollo comunitario.
- Niños en Solidaridad canalizó 500 000 becas a escolares para la continuación de su instrucción primaria.
- los Fondos Municipales de Solidaridad ampliaron su cobertura en 1992 a 2096 ayuntamientos y llevando a cabo 63 389 obras y proyectos.

Sin embargo, Solidaridad obtuvo algunos otros resultados no formales en su *agenda oculta*, como son los siguientes: fortalecimiento de la figura presidencial (presidencialismo), votos al partido en el poder (PRI), una excesiva centralización política y administrativa, legitimidad política y estabilidad social, entre otros. En esa medida, el Programa no solo logró efectos sociales sino políticos, electorales e ideológicos.

En lo relativo a la reforma social destacan entre otros aspectos, la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), las modificaciones al IMSS y al INFONAVIT, la creación con rango constitucional de la Comisión Nacional de

<sup>59</sup> *Ibid.* p. 174.

<sup>60</sup> *Ibid.* p. 177.

Derechos Humanos, la conformación de los Tribunales Agrarios, de la Procuraduría Indígena y el Registro Agrario Nacional, entre otros.

Los Acuerdos Nacionales para la Modernización de la Educación Básica y el de Elevación de la Productividad y la Calidad, han tenido efectos específicos en el ámbito educativo y en lo laboral. Estos acuerdos han significado cambios radicales que inciden en la relación del Estado con la sociedad.

La reforma social contribuye enormemente en la legitimidad del régimen y sirve como efecto de compensación ante las repercusiones del programa económico de corte neoliberal. Las experiencias de Venezuela, Brasil y Perú demuestran que la permanencia de un gobierno con tendencias neoliberales requiere necesariamente de un fuerte y consolidado aparato bienestarista, como el mexicano.

### **6.5 Reforma administrativa**

Por lo que respecta a la reforma administrativa pueden destacarse los siguientes aspectos.<sup>61</sup> El redimensionamiento estructural se inicia con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), lo que redujo el aparato burocrático y al mismo tiempo, buscaba dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>62</sup>

En forma paralela, desaparece la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual asume las funciones de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el

---

<sup>61</sup> Hay que recordar que uno de los indicadores del comportamiento reciente de la economía nacional es la participación del Estado en la economía, la cual ha pasado a representar del 27% del producto interno bruto en 1970 a casi 67% en 1982. Esto quiere decir que en el curso de tan sólo diez años, el Estado mexicano más que duplicó el monto de su injerencia en las actividades económicas del país.

<sup>62</sup> Sacristán Ruiz, Carlos. "La reestructuración del sistema burocrático". En *La administración pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 237-238.

Programa Nacional de Solidaridad, con lo cual se integra la política social del gobierno federal. La Secretaría de Educación Pública (SEP) absorbe los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Asimismo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos inicia un proceso de reubicación funcional y departamentalización de sus unidades a nivel regional. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) redefinió su estructura en función de la ampliación de sus funciones de la apertura comercial internacional.

Para apoyar la modernización en el agro mexicano, fue necesario llevar a cabo la reorganización de dicho sector; creándose la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional, con base en las funciones y recursos transferidos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por su parte, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) procedió a redimensionar su estructura funcional con motivo de la privatización de las empresas públicas bajo su coordinación y de los cambios generados en el sector energético y en Petróleos Mexicanos.

En esta administración fueron creados el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte y la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía. Cabe destacar en este ámbito la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Estos cambios de racionalización orgánica llevados a cabo en la Administración Pública Federal, demuestran la tendencia al redimensionamiento del aparato gubernamental en órganos, funciones, atribuciones y personal.

El redimensionamiento de recursos humanos en el aparato gubernamental es evidente: a lo largo del período 1988-1992 existe una reducción de 60 410 plazas,

lo que representa una disminución del 4.3%, con relación al total de la estructura ocupacional del gobierno federal.<sup>63</sup>

Sin embargo, ello no demuestra ni justifica que nos encontremos frente a una reforma administrativa deliberada; en todo caso, es un proceso de adecuación y adaptación administrativa a las nuevas condiciones cambiantes del mundo moderno.

Cabe destacar que para el anterior gobierno, el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinó la Secretaría de la Controlaría General de la Federación, fue el principal instrumento para "...la modernización de la administración pública (que) busca devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad".<sup>64</sup>

Al concluir el sueño de la administración de la abundancia, se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y urgente. Se buscó su simplificación, privatización y achicamiento, en lugar de pretender su profesionalización para lograr una racionalidad administrativa. Esta aspiración forma parte de las utopías administrativas, que difícilmente logrará realizarse dentro del actual funcionamiento del sistema político mexicano.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.* p. 240. Este proceso ha permitido que pueda llevarse a cabo un crecimiento en los sectores siguientes: 1) educativo, un incremento de 73 520 plazas, lo que implica un crecimiento del 9.4% durante el periodo 1988-1992; 2) salud, un incremento de 30 333 plazas, que significa un aumento del 28.3% respecto de su plantilla original de 1988; 3) seguridad nacional e impartición de justicia, se han incrementado en 28 244 plazas, que representa el 13.9% sobre el número existente en 1988.

<sup>64</sup> Vázquez Cano, Luis Ignacio. "La simplificación administrativa". En *La administración pública contemporánea en México*. México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 209. Como resultado del mencionado Programa de Simplificación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989 al año de 1992, se han realizado 1823 acciones que han redundado en la agilización de los trámites gubernamentales, así como el mejoramiento de los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades federales.

<sup>65</sup> Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, INAP-COLMEX, 1993, p. 146.



Ante el cuestionamiento del tamaño deseable del Estado, González Pedrero señalaba que no tenía respuesta numérica o técnica, era cuestión de una "definición política, que sólo se sostiene en el deseo manifiesto de abrir cauces nuevos a la participación social e individual (...) ¿Qué tan grande debe ser el Estado (...)? La respuesta más subjetiva pero quizá más controlable con la realidad de todos los días sería la siguiente: un Estado que propicie una vida crecientemente democrática y la marcha cada vez más veloz hacia la justicia social".<sup>66</sup>

En relación al volumen del empleo del sector público, Espinoza Valle <sup>67</sup> establece que parece no haber sufrido modificaciones, más aún, se ha incrementado, pues al finalizar 1991 el número de empleados de la administración pública habría aumentado en un 0.9% -12 mil 430 plazas-, con respecto al año anterior.

En primer lugar, la Reforma del Estado se concentró básicamente en el redimensionamiento del sector paraestatal. Es en ese sector donde ha habido una drástica reducción de personal, sobre todo en aquellas empresas que han sido liquidadas. Un claro ejemplo lo constituye el de Fundidora de Monterrey, S.A. (FUMOSA), donde se rescindió el contrato de 10 mil trabajadores. En segundo lugar, la reducción de personal del gobierno central afectó al trabajo de confianza, observándose como contrapartida un incremento de personal de base; a nivel de las dependencias algunas secretarías redujeron personal con la supresión de programas y áreas de trabajo, pero un buen número de sus empleados fueron reubicados; las que además contrataron nuevo personal. Este es el caso de aquellas que se ubican en los sectores definidos como estratégicos: educación, salud y seguridad nacional. Además, el Programa Nacional de Solidaridad contribuyó de manera importante al aumento del empleo gubernamental.

---

<sup>66</sup> González Pedrero, Enrique. Op. cit. p. 48-49.

<sup>67</sup> Espinoza Valle, Alejandro. *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP, 1993, p. 61-62.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la Reforma del Estado ha propiciado menor Estado y un mayor presidencialismo.<sup>68</sup> La Reforma del Estado no ha afectado significativamente las formas de articulación de la ciudadanía con la institucionalización estatal. El Estado no ha abdicado de su posición central en la conducción nacional, pero la ha disminuido en ciertos sectores económicos.

Omar Guerrero señala que una alternativa para la Reforma del Estado en el ámbito administrativo, hubiera sido la *implementación de las políticas públicas*.<sup>69</sup> Además de brindar luz sobre los déficit del Estado Benefactor, éste análisis hubiera detectado las zonas efectivamente susceptibles de privatización, así como aquéllas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como parte del Estado. Es decir, hubiera permitido una Reforma del Estado juiciosa y ponderada que produjera conocimiento y consenso. La Reforma del Estado como privatización de la administración pública ilustra adecuadamente una opción ajena al uso del análisis de implementación.<sup>70</sup>

De hecho, no se han emprendido acciones de gran relevancia para ofrecer un mejor servicio en la Administración Pública Federal, sino que ésta se ha visto reducida por los efectos de la privatización. Una Reforma del Estado que no lleve a cabo una profunda reforma administrativa, limita la posibilidad de una nueva relación entre el Estado y la sociedad. *No hay Reforma del Estado, sin reforma administrativa.*

---

<sup>68</sup> Monsiváis, Carlos. "A menor Estado, mayor presidencialismo", en *Nexos*, México, No. 145, enero de 1990, p. 58.

<sup>69</sup> Guerrero, Omar. "Los usos del análisis de implementación de políticas", en *Gestión y Política Pública*, vol. III, No. 1, primer semestre de 1994.

<sup>70</sup> El análisis de implementación ofrece consejos sobre las políticas actuales y futuras con base en la experiencia de las políticas pasadas, y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con los futuros inciertos y complejos. La implementación no es una panacea, sino un procedimiento científico útil para enfrentar los problemas de cambio, por ejemplo la Reforma del Estado. Si dicho estudio, que no se aplicó -al menos suficientemente- a la Reforma del Estado, se aplicara ahora mismo, seguramente ofrecería explicaciones convincentes de su fracaso, y nos ayudaría a no volver a fracasar.

### 6.6 Reforma ideológica

Otra reforma que cobró significado fundamental dentro de la Reforma del Estado salinista, es la ideológica. Existe un cambio sustancial del nacionalismo revolucionario por un neonacionalismo basado en el neoliberalismo. Así, hay una trilogía de nacionalismo revolucionario, liberalismo social y neoliberalismo que se desprende del Tercer Informe de Gobierno y del discurso pronunciado con motivo del LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional (PRI). No obstante, que dos basamentos del poder se han ido modificando en la perspectiva de la Reforma del Estado: la Constitución de 1917 y los principios de la Revolución Mexicana. La reforma ideológica plantea un cuestionamiento todavía en análisis: ¿Es posible una Reforma de la Revolución? ¿En qué términos y qué debe reformarse?

Existen tres momentos esenciales en la divulgación del liberalismo social como fundamento ideológico de la Reforma del Estado.<sup>71</sup> La primera indicación surge el 1° de noviembre de 1991 en el III Informe de Gobierno, donde se convoca a la "modernización" por la vía "nacionalista y popular" de la Revolución Mexicana. El concepto de liberalismo social tuvo de esta forma un soporte en la que más tarde fuera llamada la "Reforma de la Revolución". Con ello dos mitos fundamentales del país se vieron en la prueba de la relectura: uno, la revolución; otro, el nacionalismo.

La segunda indicación fue en el discurso de Carlos Salinas el 5 de febrero de 1992, en la ciudad de Querétaro, en torno al LXXV Aniversario de la Constitución. Con ello se buscaron dos objetivos: el primero, legitimar las reformas constitucionales que se habían realizado a los artículos 28 (se reinstaló el servicio mixto de la banca); el 27 (para la reforma campesina); el 3°, 5°, 24, 27 y 130 (en materia de las relaciones Estado Iglesias); el apartado B del 102 (para la creación

<sup>71</sup> Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La Reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana, 1996, pp. 280-281.

de un órgano de defensoría de los derechos humanos); y el artículo 4° (referente a la composición pluricultural del país y de los pueblos indígenas). El segundo objetivo, consistió en la convocatoria para continuar la reforma de la Revolución Mexicana.

La tercera indicación se vierte en el marco del LXIII Aniversario del PRI. El Presidente pronunció un discurso tendiente a definir la política gubernamental y al mismo tiempo situó ideológicamente a ese partido. Al liberalismo social se le colocó entre los "neorreacionarios", seguidores del estatismo y la regulación económica, y a los neoliberales defensores del Estado mínimo, alejado de las demandas sociales.<sup>72</sup>

Según René Villareal, el liberalismo social representa el marco doctrinario que busca hacer compatibles las libertades individuales con los derechos sociales, en un marco de globalización e interdependencia mundial. "El liberalismo social mexicano es una ruta de reforma al programa histórico de la Revolución mexicana para responder a las nuevas condiciones internacionales del siglo XXI".<sup>73</sup>

El nuevo liberalismo rechaza la noción neoliberal de un individualismo radical sin controles ni cohesiones sociales, basado en la preeminencia del mercado, y reivindica las libertades económicas y los derechos humanos. Para el liberalismo

---

<sup>72</sup> La redefinición político-ideológica fue la respuesta a varios problemas que enfrentaba el régimen. Uno de ellos fue la acusación sistemática a la política sexenal como neoliberal. El segundo conflicto tenía que ver con el agotamiento del discurso intervencionista, ligado a operaciones políticas de extensión del Estado y el enfrentamiento de la vertiente nacionalista. El tercer problema consistía en que la política gubernamental inscrita en la Reforma del Estado, precisó fundamentos ideológicos capaces de incidir en la definición de nuevos principios de identidad política y asimismo en el deber ser del Estado. *Ibid.*, p. 281-282.

<sup>73</sup> Villareal, René. *Liberalismo social y Reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*. México, NAFIN-F.C.E., 1993, p. 31. Según Villareal, el liberalismo social es el marco doctrinario e ideológico en el proyecto de reforma de la Revolución mexicana, a partir de la cual se enfocan los retos del siglo XXI, retomando las raíces del pensamiento liberal mexicano del siglo XIX y los derechos sociales plasmados en la Constitución de 1917.

social "el exceso individualista del liberalismo económico debía ser reformado para adecuarlo a las responsabilidades sociales".<sup>74</sup> Ello significaría que mientras que el neoliberalismo es antiestatista, el nuevo liberalismo no está contra el Estado, sino contra sus excesos. Así, mientras el primero plantea dismantelar el Estado, el segundo propone retomar las nuevas dimensiones de la ciudadanía y los derechos humanos para reformar, no para destruir al Estado.

En el liberalismo de *laissez-faire* o neoliberalismo, la libertad individual y el libre mercado van acompañadas como filosofía y práctica del darwinismo social. En el liberalismo social la libertad individual y el libre mercado van acompañadas de un Estado Social de Derecho, que procura corregir las desigualdades sociales e imperfecciones del mercado para darle orientación social al desarrollo.<sup>75</sup>

Para Carlos Salinas de Gortari, el liberalismo social es resultado del movimiento liberal del siglo XIX, así como el que inaugura el siglo XX con la Revolución Mexicana de 1910, que impulsa un reclamo democrático y profundiza en la propuesta liberal: con una dimensión comprometida socialmente. Ambos movimientos, conforman la síntesis política del liberalismo social mexicano, la cual establece en un mismo proyecto las grandes aspiraciones nacionales: soberanía, libertad, justicia y democracia.<sup>76</sup>

El liberalismo social en México contempla un Estado sano financieramente y comprometido con su tarea de regulador de mercados y promotor de la inversión que garantiza la estabilidad económica y promueve el crecimiento. Un Estado que se coloca a la vanguardia para abatir la pobreza extrema y moderar la desigualdad entre regiones e individuos. El liberalismo social no es liberalismo

<sup>74</sup> Gil Villegas, F. "Orígenes, definición y crítica del liberalismo social". *La cuestión teórica del liberalismo social*. Cambio XXI Fundación Mexicana, p. 21.

<sup>75</sup> Villareal, René. *Op. cit.* p. 35.

<sup>76</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *Discurso de Inauguración del Seminario Internacional "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas"*. México, *La Jornada*, Suplemento Especial, 4 de junio de 1993, p. II.

estatal, ya que trata de liberar fuerzas sociales de restricciones estatales, de reconocer que la libertad no sólo se refiere a individuos aislados, sino que también requiere de grupos en la sociedad, de asociaciones y de instituciones de la propia sociedad.<sup>77</sup>

En esta perspectiva, la Reforma del Estado es concebida como parte de las libertades y derechos económicos de los particulares, de la eficiencia del mercado en la asignación de los recursos para la producción y encamina las actividades estatales hacia la promoción, mediante la privatización, la desregulación y la apertura comercial. Pero al reconocer la presencia de imperfecciones en los mercados, regula la prácticas monopólicas y establece como estrategia de ordenamiento económico la administración de los precios.<sup>78</sup>

La reforma ideológica es resultado de los avances logrados en las reformas económica, política, social y administrativa. La reforma ideológica, (liberalismo social) se constituye entonces en el sustento ideológico de la Reforma del Estado. Sin embargo, el sustento real del liberalismo social es una revisión de liberalismo clásico y neoliberalismo, con una pequeña dosis de ideología nacionalista. El liberalismo social nació muerto, tiene más contradicciones que aportaciones y representa los intereses de justificar las reformas emprendidas bajo el ropaje ideológico de liberalismo. Aquí, liberalismo social es neoliberalismo revisionista.

José Luis Calva sostiene que la expresión liberalismo social fue acuñada por Jesús Reyes Heróles para caracterizar a la corriente de pensadores y actores

---

<sup>77</sup> "El liberalismo social mexicano se ha constituido en programa de gobierno y su institucionalización ha permitido precisar propuestas más generales. Es así como México ha convertido su propia dinámica y la del resto del mundo en nuevas posibilidades que, a su vez, se han traducido en nuevos retos y también en resultados concretos. Ahí están la apertura decidida hacia el exterior, la convocatoria a la pluralidad y a la tolerancia política, la defensa de los derechos humanos, la reestructuración financiera del estado, la consolidación de la estabilidad económica y la reanudación del crecimiento, el combate solidario a la pobreza extrema, la protección de nuestro patrimonio ecológico y el respeto y apoyo a las iniciativas individuales y colectivas."

<sup>78</sup> Villareal, René. Op. cit. p. 41.

sociales que apareció desde los orígenes del liberalismo mexicano y se distinguió por cuatro rasgos esenciales: 1) su tendencia a separarse del liberalismo económico clásico en materia de comercio exterior, rechazando el librecambismo y adaptando el proteccionismo; 2) su concepto de la propiedad agraria que rechaza el derecho de la propiedad privada irrestricto del liberalismo de Adam Smith; 3) su orientación, que lo separa del liberalismo clásico, a favorecer la organización colectiva y autónoma de los trabajadores como instrumento para lograr un reparto equitativo del producto generado, así como su concepción de un Estado Promotor del bienestar social; 4) su profunda vocación y práctica política democráticas, rasgo común a la corriente hegemónica del liberalismo mexicano.

79

Por su parte, el sentido del neoliberalismo social del salinismo es diferente; éste es librecambista, el liberalismo social es proteccionista; el salinismo es fanático partidario de la propiedad privada irrestricta y de la concentración de la tierra; el liberalismo social concibe la función social de la propiedad y propugna por su distribución equitativa; al contrario del liberalismo social, el salinismo restringe y reprime la organización independiente y la lucha colectiva de los trabajadores por el reparto equitativo del valor agregado, promueve la distribución regresiva del ingreso y achica las funciones del Estado como promotor del bienestar social; el salinismo se caracteriza por prácticas políticas autocráticas, el liberalismo social, en cambio es congruentemente democrático.<sup>79</sup>

### 6.7 Reforma internacional

Debido a que la economía mundial se ha transformado por la marcada globalización mundial, recrudesciendo la competencia por los mercados y los recursos financieros; hay un acelerado cambio en los procesos de producción a partir de nuevas tecnologías, y por la integración de tres centros económicos

<sup>79</sup> Calva, Jose Luis. Op. cit. p. 108-109.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

regionales -América del Norte, Europa y Japón- los polos del desarrollo mundial del próximo siglo, la Reforma del Estado en México ha cambiado en su entorno internacional.<sup>81</sup>

En los últimos seis años, la política exterior mexicana se ha transformado. El concepto rector ha sido no sólo la diversificación frente a la guerra fría, sino la diversificación estratégica: amplitud en la agenda y amplitud en el número de interlocutores dentro del conjunto de naciones y regiones. Esta es una diversificación selectiva en la que el gobierno mexicano establece prioridades: preservar la soberanía, abrir nuevas oportunidades de diálogo político compatibles con el proyecto de desarrollo nacional y promover la cooperación internacional, en el contexto de la formación de regiones económicas y de agudizada competencia mundial.<sup>82</sup>

Algunos cambios sustantivos en esta materia, comprenden América Latina, los Estados Unidos, Europa y la Cuenca del Pacífico, así como en organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económica (OCDE), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En el cuadro 6.4 puede verse el conjunto de acciones llevadas a cabo por el gobierno mexicano de las negociaciones comerciales de 1982-1993, para impulsar la reforma internacional:

---

<sup>81</sup> Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, F.C.E., 1993, p.62.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 63-64. Ello a partir, de un debate mundial entre tendencias contrarias: la globalización y el proteccionismo, la integración de entidades supranacionales y el resurgimiento de conflictos interétnicos, el optimismo desbordado y la confusión por el futuro.



**Cuadro No. 6.4  
CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE MÉXICO**

AÑO	NEGOCIACIONES COMERCIALES
1982-86	Acuerdos de Alcance Regional en el marco de ALADI con Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Salvador.
1984	México y Canadá firman un Memorándum de Entendimiento en Materia de Comercio.
1985	- México y Estados Unidos firman un Entendimiento Bilateral en Materia de Subsidios y Derechos Compensatorios, renovado por tres años a partir de 1988. - México solicita su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)
1986	México ingresa al GATT y participa activamente en las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay.
1987	México y Estados Unidos firman un Entendimiento Bilateral sobre Consultas en Materia de Comercio e Inversión.
1988	- México y Estados Unidos firman un nuevo Convenio Bilateral Textil, existente desde 1975, que permite la exportación de productores textiles y del vestido a Estados Unidos. - México ingresa al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, organismo compuesto por empresarios de la región y cuyo objetivo es identificar oportunidades de comercio e inversión.
1989	- México y Estados Unidos suscriben un Entendimiento para Facilitar el Comercio y la Inversión. - México y Estados Unidos prorrogan un convenio siderúrgico firmado en 1984, en el marco de un Acuerdo de Restricción Voluntaria, estableciendo cuotas a las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos por 18 meses adicionales. - México ingresa al esquema de Cooperación Económica del Pacífico Asiático, foro para el análisis de las relaciones económicas de la región al que asisten representantes gubernamentales.
1990	México, Colombia y Venezuela crean el Grupo de los Tres para promover la cooperación e integración entre los tres países y con el resto de América Latina y el Caribe.
1991	- México y Chile firman un Acuerdo de Complementación Económica. - México y la Comunidad Económica Europea firman un Acuerdo Marco de Cooperación, que sustituye al Acuerdo de 1975. - México, Colombia y Venezuela firman un Memorándum de Entendimiento en el que formalizan el compromiso de lograr un acuerdo de libre comercio. - México y Bolivia se comprometen a iniciar las negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio.
1992	- México y los países centroamericanos firman el Acuerdo Marco Multilateral para establecer una zona de libre comercio. - México, Canadá y los Estados Unidos suscriben el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
1993	- México ingresa al mecanismo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático, organismo compuesto por representantes de los gobiernos de la región para fomentar la cooperación económica. - México, Canadá y los Estados Unidos suscriben los acuerdos complementarios al Tratado de Libre Comercio en materia de medio ambiente y en materia laboral. - México, Canadá y los Estados Unidos firman un Memorándum de Entendimiento en materia de Salvaguardas, como complementario al capítulo respectivo en el Tratado de Libre Comercio. - México y Estados Unidos firman un Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América Latina.

Fuente: Bianco Mendoza, Herminio. *Las negociaciones comerciales de México con el Mundo*. México, F. C. E., 1994.

En ese sentido, ha existido un cambio radical entre los organismos internacionales, en los que el gobierno mexicano participaba en forma beligerante. Actualmente, la política exterior mexicana, sólo se desarrolla en los foros económicos internacionales donde se llevan a cabo las grandes transformaciones económicas mundiales.

### **6.8 Reforma constitucional**

Dentro de la Reforma del Estado, se realizaron algunas adecuaciones profundas a nuestra Carta Magna, que pueden considerarse como parte de una reforma constitucional. La reforma del orden jurídico se realizaron para buscar la modernidad. Entre las reformas constitucionales más importantes se encuentran las relativas al sistema electoral, la reprivatización bancaria - y la autonomía del Banco de México-, los derechos humanos, la propiedad rural, el estatuto de las iglesias, los derechos de los indígenas, la educación y la lucha contra el narcotráfico.<sup>83</sup>

La reforma electoral 1989-1990 buscaba contestar las exigencias sociales de mayor credibilidad en el voto y, en general, en las contiendas por la renovación democrática de los mandos políticos. Se tuvieron grandes avances, aunque resurgieron nuevos requerimientos: la renuncia del Estado a la organización de las elecciones.

Con el fin de propiciar los derechos de las comunidades indígenas fue reformada la Constitución, que ahora incluye disposiciones específicas para garantizar el respeto a sus tradiciones, idiomas y costumbres. Otras leyes también fueron

---

<sup>83</sup> López Moreno, Javier. *Reformas constitucionales para la Modernización*. México, F.C.E., 1994. José Francisco Ruiz Massieu habla dicho "Las enmiendas en materia eclesiástica, rural y de indigenismo liquidan en este siglo viejos problemas no resueltos que nos heredó el siglo XIX; y la electoral, la bancaria y la de derechos humanos, responden a los nuevos grandes temas del siglo XXI que se anticiparon, y que se vivirán más plenamente en este siglo."

modificadas para buscar la protección de los derechos humanos; entre ellas, el Código Penal y la Ley de Procesos, para garantizar la presencia de un abogado defensor y para invalidar confesiones que no hayan sido hechas frente al Ministerio Público.<sup>84</sup>

El 3 de septiembre de 1993, se reformaron los artículos, 16, 19, 20, 107 y 119, para precisar y ampliar los derechos procesales de las personas.

Con las reformas constitucionales al artículo 3° en 1992, el gobierno pretendió dar respuesta a una preocupación de diversos sectores de la sociedad, estableciéndose este derecho y, aún más, haciéndose este derecho responsabilidad del Estado: dar educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite. Esta modificación también establece la obligatoriedad de la educación secundaria, manteniendo gratuita la que presta el Estado y precisa el derecho de todo mexicano a recibir educación.

Una de las reformas más discutidas fue, en materia religiosa, la que modificó los artículos 130, 5°, 24, 27 y cuya iniciativa fue presentada por el PRI, y que buscaba dar transparencia a las relaciones del Estado con las iglesias.

Por otra parte, la reforma al artículo 27 constitucional y las nuevas leyes para el campo, fueron de las modificaciones constitucionales más debatidas y polémicas, ya que significaban el fin del reparto agrario y una nueva visión de las relaciones del campo y el capital. Aunque se sugiere que los resultados son a largo plazo, parece que los objetivos de la reforma no se han cumplido por una diversidad de factores. El que exista la norma no significa que por sólo ese hecho, se logran los propósitos establecidos.

---

<sup>84</sup> Rebolledo, Juan. *Op. cit.* p. 87-90.

Estas son algunas de las modificaciones constitucionales más importantes en este proceso de reforma. Debido a que el gobierno de Carlos Salinas contaba con la mayoría relativa en la Cámara de Diputados y con el apoyo del PAN, las reformas constitucionales se llevaron a cabo haciendo posible la Reforma del Estado con orientación neoliberal.

### **6.9 Balance de la Reforma del Estado con Salinas de Gortari**

El debate en torno a la Reforma del Estado en México, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, provocó una amplia polemica, desde sus implicaciones económicas, políticas y culturales, hacia cuestionamientos en torno al propósito de una transición a la democracia.

Dentro de las implicaciones económicas de la Reforma del Estado encontramos tres específicas. En primer lugar un recorte drástico del gasto público, una disminución significativamente del gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea, se refiere al proceso de liberalización e inserción mundial, a través del Tratado de Libre Comercio, la apertura comercial y algunos tratados con países de América del Sur y Centroamérica. En tercer lugar, tiene que ver con el desmantelamiento progresivo del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones, fusiones y venta de las empresas públicas.<sup>85</sup>

Del cambio estructural a la modernización y de ahí a la Reforma del Estado; Jorge Alcocer parte del principio de que aunque no existe una condicionante

---

<sup>85</sup> Alcocer Villanueva, Jorge. "Economía y política en la transición mexicana". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*, México, 1991, UAG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO, p. 19.

mecánica, es imposible disociar la situación económica de las posibilidades de la democracia. Esto requiere una explicación del rol estatal.<sup>86</sup>

Se trataría de acotar las funciones del Estado, de reducir su participación en la economía para permitir que las fuerzas del mercado, en su libre operación, generen de manera automática, primero, la regulación necesaria para que la economía funcione de manera adecuada, y a través de ese funcionamiento se produzca el empleo y distribución del ingreso que el país requiere, para superar su atraso social.

A lo que hemos tendido, por el contrario, es a la agudización de las desigualdades sociales, la agudización de la concentración de la riqueza, una población crecientemente empobrecida y el desmantelamiento del Estado. El Programa Nacional de Solidaridad, es un reconocimiento explícito de que la política económica aplicada, es inviable para resolver los problemas sociales del país; que esta manera, modernizar a la nación no produce justicia, no produce desarrollo de la sociedad, sino que produce y acentúa la marginación y la miseria.

Está demostrado con suficiencia en las experiencias internacionales y en la experiencia de México, que la democracia por sí misma no genera bienestar efectivo para la población; no es ese su objetivo, pero sin democracia los objetivos de la justicia social son más difíciles de alcanzar. La democracia y la justicia social demuestran que así como los dos últimos gobiernos mexicanos han venido demoliendo las bases económicas creadas por el cardenismo, han conservado sin embargo, las bases políticas que son sustento del sistema antidemocrático mexicano.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Se hace referencia a un Estado franciscano que vende sus empresas para darle agua, electricidad, alimentos a los pobres; lo que ocurre es que también estamos frente a una especie de Robin Hood invertido, que le quita a los pobres para darle a los ricos, y sobre todo visto en términos de la venta de empresas paraestatales que en algunos casos han constituido un auténtico remate, a precios francamente inexplicables, por lo bajo que se han fijado los precios de las privatizaciones.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 24-25.

La reforma económica del Estado debe atender a las necesidades de la población. Colocar a la economía sobre sus pies, no es un juego macroeconómico de cifras, es ante todo un ejercicio de política en el que los objetivos tienen que ser los de la sociedad, porque la gente no puede vivir con el consuelo de que aumenta la reserva monetaria, de que estamos bien en ciertos indicadores, cuando el alimento no alcanza, el salario se deteriora y no hay empleo.

Carlos Bazdresch señala que al menos a nivel teórico, no aparece la necesidad de que mercado y democracia vayan juntos. No obstante, en los países desarrollados existe un alto grado de coincidencia entre la existencia de mercado y la vigencia de un régimen democrático. De tal manera que no es seguro que en los países pobres que inician su transición a la democracia, está se logre felizmente. Tampoco lo es, que al avanzar en tal transformación implique necesariamente que la economía vaya haciéndose del mercado. Peor aún, podría ocurrir que al menos temporalmente la instauración del mercado y de la democracia se obstaculicen uno al otro.<sup>88</sup>

En realidad, no existe una única noción de 'La' Reforma del Estado. Se trata por lo menos de dos procesos claramente definidos: el de la reforma económica y el de la reforma *política* del Estado. Cada uno tiene sus propios motivos, es propuesto por diferentes grupos e intereses y tienen consecuencias independientes del otro.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Bazdresch, Carlos, "Implicaciones económicas de la transición a la democracia". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 32-33.

<sup>89</sup> La reforma económica tiene como motivo principal la búsqueda de una mejor eficiencia en la economía, mediante la promoción de un mayor grado de competencia en el mercado interno, así como de la disminución de la intervención del sector público en el manejo de los recursos productivos. Mientras que la reforma política tiene como propósito de hacer que el gobierno y su burocracia respondan en forma más cerca a la voluntad de los votantes. A tal fin se busca establecer reglas más transparentes del juego electoral, se estimula el juego de partidos políticos.

En el caso de la Reforma del Estado en México, parece ocurrir que los países avanzan primero por el camino de la democracia y después por el de la equidad y la justicia social. Esa es la experiencia del caso mexicano.

Otro autor señala que la transición política mexicana, habría de incluir varios elementos como: una recuperación del individuo como núcleo esencial y suficiente de la organización social; lograr que las manifestaciones políticas se expresen a través de los partidos, lo que a su vez será posible al modificar la relación gobierno-PRI; una recuperación del municipio como la base de la estructura política nacional, lo que incluye restituir al D. F. su capacidad democrática plena; una reforma electoral definitiva; una renovación de la legislación laboral y sobre todo, una cultura de democracia que permée todo el organismo social.<sup>90</sup>

La Reforma del Estado en México, debe partir de una redefinición de lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y redistribución del ingreso. Si bien los cuestionamientos acerca de la función redistributiva del Estado son múltiples, existe consenso acerca de que si en algo se justifica su intervención, es precisamente en materia de redistribución. El principal reto de la Reforma del Estado en México es instrumentar una estrategia redistributiva eficaz.

Por su parte, Luis Rubio afirma que en una economía cerrada como lo fue la mexicana, existe un arreglo político particular que haga posible no sólo el crecimiento económico ininterrumpido, sino que sustituya los factores de control automáticos, por mecanismos menos automáticos. Una economía cerrada conlleva por definición un sistema cerrado y autoritario, precisamente para evitar la inestabilidad política social. Mientras que, en una economía abierta con mecanismos de control automático independiente de sus dimensiones, tiene el

---

<sup>90</sup> Reyes Heróles, Jesús. "Elementos económicos de la Reforma del Estado en México". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 40.

efecto de limitar el margen de maniobra de los diversos sectores de la producción, pues de otra manera generarían una crisis económica.<sup>91</sup>

La pregunta crítica para el futuro de la Reforma del Estado en México, en términos de la relación entre economía y política, y que es directamente relevante al proceso de apertura y liberalización que está experimentando la economía, tiene que ver con las implicaciones políticas de los cambios económicos. Es decir, si una economía cerrada típica se caracteriza por un sistema político más o menos autoritario y una economía abierta se caracteriza por sistemas políticos abiertos y participativos, ¿cuáles serán las consecuencias políticas de la apertura económica?

Para algunos, México está a punto de iniciar un típico proceso de transición, mismo que necesariamente entrañaría una creciente estabilidad política. Para otros, el país se enfrenta a una etapa distinta de modernización; que la inestabilidad se produce cuando se rompe la sociedad tradicional pero aún no se penetra en la sociedad moderna.<sup>92</sup>

La tesis central de Rubio es que la liberalización económica va a transformar la estructura política del país. La relación entre liberalización económica y democracia no es directa, inmediata y automática, pero sí es absoluta. No es posible una sin la otra, aunque exista un desfase de tiempo. La liberalización económica en el contexto de la Reforma del Estado en México entraña la mayor transformación política que alguna vez haya experimentado el país. La

---

<sup>91</sup> Rubio, Luis. "La democracia y la economía". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 55.

<sup>92</sup> En esta perspectiva, la idea de que la transición necesariamente tiene que llevar a la inestabilidad resulta ser una mera suposición, pues las condiciones históricas son radicalmente distintas hoy de lo que fueron en el pasado.



liberalización económica generará ciudadanos más conscientes y comprometidos, más demandantes y responsables, pero no menos mexicanos.<sup>93</sup>

Otra posición es la de Alberto Aziz Nassif, que señala que la ilusión y la verosimilitud de los cambios en la Reforma del Estado nos ha llevado a desear una transición a la democracia, como la vía política de una reforma estatal a fondo. Al inicio del discurso modernizador se plantearon tres giros: del corporativismo a la democratización, del ajuste al crecimiento y de la protección a un desarrollo exportador. Se contempló la redefinición de las relaciones básicas entre Estado y capital, Estado y corporativismo, y Estado y sociedad civil.<sup>94</sup>

La principal implicación política de la Reforma del Estado es que no ha realizado una reforma democrática. De muchas maneras y en tonos distintos se ha comprobado que los procesos de modernización rara vez logran conjuntar la dinámica política de ampliación democrática con el proceso económico de apertura o viceversa. Nuestro país parece entrar hoy de lleno en la órbita de la integración internacional, pero el sistema político sigue atado al viejo tutelaje del Estado mexicano. Ninguna modernización se puede considerar completa sin un régimen en donde las prácticas de gobierno se puedan normar a partir de un Estado de Derecho.<sup>95</sup>

En esa medida, la transición en su dimensión política tiene que asumirse como necesariamente polémica y compleja, es decir, como acción de elementos diversos dispuestos a reconocerse y aceptarse; que el debate y el diálogo son

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 60. Por ello, insiste Luis Rubio que la liberalización económica va a fortalecer la identidad nacional y, por tanto, la soberanía del país. Pero eso sólo se logrará en la medida en que cree un sistema político nuevo que responda a las nuevas realidades económicas.

<sup>94</sup> Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado. Modernización sin modernización." En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 80-81.

<sup>95</sup> Por ello existen tres déficits en la Reforma del Estado: Estado de Derecho, transición democrática y redistribución del ingreso.

capaces de producir vinculaciones para buscar la democracia como primer bien público, como poner al Estado y al mercado al servicio de la sociedad.<sup>96</sup>

México, Cuba y Nicaragua, son los únicos casos de regímenes políticos latinoamericanos que tiene origen en un movimiento revolucionario que enarboló o enarbola un programa político orientado al logro de una reivindicación social y destinado a derrocar a un dictador -Porfirio Díaz, Fulgencio Batista y Anastasio Somoza- respectivamente.

Otro elemento que junto al de origen del régimen debe tenerse presente es si la transición está orientada a *restaurar* la democracia, o si ésta conduciría tan sólo a *iniciar* la construcción de un régimen democrático. En esta perspectiva, el caso mexicano podría acercarse más a la segunda alternativa. México emprendió una transformación económica -eliminando barreras arancelarias y auspiciando la competencia interna- y un proceso de adelgazamiento del Estado de proporciones considerables, junto con una leve liberalización y apertura del régimen político. A esta acción se le ha llamado *Reforma del Estado*.<sup>97</sup>

La liberalización se constituye en una señal típica de que se ha iniciado una transición. En México efectivamente ha comenzado a desarrollarse un proceso *sui géneris* de liberalización. Sin embargo, no significa que ello implique de entrada el comienzo paralelo y sincronizado de un proceso de transición que necesariamente conduzca a un punto de llegada para conformar una auténtica y verdadera *democracia*.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Castillo Peraza, Carlos Enrique. "La Reforma del Estado en México: aspectos políticos". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, Op. cit, p. 96.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 131-132.

<sup>98</sup> Para no incurrir en una confusión de términos, resulta útil distinguir *democratización* de *liberalización* y *liberalización de transición*. Mientras que la liberalización es concebida como el proceso de redefinición y ampliación de los derechos de individuos y grupos en el seno de un régimen autoritario, la transición es el paso de una situación a otra distinta. En política implica el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En una transición el punto de partida es preciso, el punto de llegada es del todo indeterminado.

En el caso mexicano, si bien la liberalización estaría marcando el inicio de la transición, ello no significa necesariamente que sea determinante; como tampoco la hay entre los procesos de transición y democratización, que se relacionan de forma meramente contingente. La transición mexicana es un caso típico desde arriba, guiada por los elementos reformistas del régimen autoritario en condiciones de la versión pactada - caso húngaro y brasileño- de este tipo de transiciones. No obstante que la transición mexicana es de carácter elitista y pactada, podría tener una duración más corta que otras similares, características en otros regímenes latinoamericanos -como la de Brasil que duro 15 años.

En suma, el momento actual de la transición mexicana se ubica en una etapa intermedia que va de la liberalización al inicio de la construcción de un régimen democrático. Es decir, se ubica en el inicio de una primera transición democrática, y no en el paso de una situación de ausencia de democracia en un país que tuvo instituciones y tradiciones democráticas a un régimen democrático.<sup>99</sup>

En América Latina, el comienzo de la transición democrática se da por el agotamiento de las dictaduras militares, por el neoliberalismo, por la inflación, y frente a la necesidad de los centros hegemónicos de sustituir una clase desgastada por democracias hipotecadas a la deuda pública; por democracias generalmente cautivas del ajuste económico y de patrones de desarrollo dictados del exterior.<sup>100</sup>

México vive los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 139.

<sup>100</sup> Muñoz Ledo, Porfirio. "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia." En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 148.

contribución de la sociedad internacional, la transición que esperamos, recuperaría *sitio, misión y destino*.<sup>101</sup>

La transición mexicana hacia la democracia presenta rasgos muy peculiares: la crisis del modelo autoritario fue consecuencia de una irrupción electoral de la democracia. Fue una interrupción desde abajo, no organizada y sin un programa definido; no exigía una nueva legalidad constitucional, sino la vigencia de lo ya existente. Los mecanismos efectivos del ejercicio del poder no fueron puestos en cuestión. En parte, porque el PRI no se concibe al margen del Estado y en una alternancia en el poder.<sup>102</sup>

En relación a la ruta que llevan a cabo los países del bloque ex-socialista, el caso mexicano tiene su propia dinámica. México está inscrito a medias en la nueva alianza. Lo está, pues su economía se encamina desde hace casi una década, por el mismo sendero iniciado por Gran Bretaña y Estados Unidos de América.

El régimen priista ha ido venciendo las resistencias internas para dejar atrás una economía muy ineficiente, con gran intervención estatal, y encaminar al país por una ruta neoliberal. Todo ello intenta ser efectuado salvaguardando algunos elementos tradicionales del nacionalismo económico, que contrastan con los planteamientos de la globalización mundial. Sin embargo, las bondades de la ruta neoliberal todavía no son palpables en México.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 151. Hay que recordar que para Muñoz Ledo son cinco las características de la transición democrática: 1) la vía pacífica y el consenso; 2) el consenso se da bajo presiones políticas y sociales como método para evitar la ruptura de la paz social; 3) se da en un contexto de un marco jurídico aceptado por todos los participantes; 4) hay una emergencia y una sustitución de élites políticas y 5) se produce en un horizonte histórico.

<sup>102</sup> Sánchez Susarrey, Jaime. "México: la transición democrática aquí y ahora". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 159.

<sup>103</sup> Reyes Heróles, Federico. "México entre la transición y las presiones". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 191. En México puede ocurrir el fenómeno de que el PRI, dado un relativo control de la inflación, un crecimiento magro pero crecimiento al fin, una leve recuperación del salario, un gasto social creciente, aunados a una incansable movilización del presidente de la República, recupere electores y sin embargo, se le siga considerando como una maquinaria de imposición de regímenes fraudulentos. La culpa será de ese PRI, de la propia gestión en turno, por no haber comprendido que la mejor apuesta, no sólo política sino incluso económica, era empujar al país a la democracia plena.

Un punto de vista administrativo<sup>104</sup> señala que las ganancias de eficiencia y productividad asociadas a la Reforma del Estado abren una pregunta central: ¿son las reformas del sector público suficientemente decisivas por sí solas para elevar la tasa de crecimiento de la productividad y la competencia externa de tal modo que a pesar de las bajas tasas de acumulación, la economía pueda recuperar parcialmente una parte del crecimiento potencial perdido durante la crisis?

Una segunda pregunta es: ¿el nuevo balance entre los sectores público y privado permitirá atraer un flujo permanente y creciente de capitales y ahorro externo más allá de las tasas históricas, que permitiría incrementar la tasa de acumulación a pesar de la marcada declinación de la tasa de ahorro interna?

No parece viable que un Estado más pequeño y pasivo sea capaz de enfrentar los desafíos que encierran las anteriores preguntas. Una primera aproximación, a juzgar por la persistencia del estancamiento productivo, podría indicar que la Reforma del Estado y el mercado han tenido un sesgo en contra del cambio estructural. El Estado se ha reducido, pero esto no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia. Las implicaciones de esta cuestión son más relevantes de lo que pareciera, porque el achicamiento del Estado no ha ocurrido en un vacío social y político, sino en un marco de necesidades sociales acumuladas y de estancamiento productivo severo.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Ayala Espino, José Luis. "La Reforma del Estado: saldos y desafíos", en *Reflexiones sobre Administración Pública*, Revista del INAP, México, No. 89, 1995, p. 258.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 260. Dos temas relevantes son los más debatidos sobre la Reforma del Estado: la cuestión social y los aspectos de la política comercial e industrial. En lo que se refiere al aspecto social se ha reconocido la enorme magnitud que alcanzó a lo largo la crisis, y en segundo lugar, que persisten y se han agudizado muchas disparidades sociales y regionales. Sin embargo, el nuevo Estado no ha tenido todavía una política suficientemente fuerte en los dos ámbitos anteriores. Ciertamente se puede argumentar que el fortalecimiento de una nueva política social depende de la marcha de una evolución de la economía, pero, aún si se mantuvieran la estabilidad y el crecimiento moderado, no existen señales de que vaya a cambiar drásticamente la prioridad de mantener la estabilidad.

Por lo que se refiere a la polémica en torno a la Reforma del Estado en México en el régimen de Salinas de Gortari, ésta se agrupa en cuatro posiciones: 1) la Reforma del Estado traiciona a la Revolución Mexicana; 2) la Reforma del Estado es injusta; 3) la Reforma del Estado es antidemocrática, y 4) la Reforma del Estado es antinacionalista.<sup>106</sup>

Al no lograr el dismantelamiento del presidencialismo, en busca de un adecuado sistema presidencial; impedir un auténtico sistema de partidos donde el PRI se convierta en un partido separado del gobierno; al desechar el nacionalismo revolucionario por una suerte de neoliberalismo disfrazado de liberalismo social; al concentrar la riqueza en pocas manos y ampliado escandalosamente la pobreza; y al liberalizar y ampliar la apertura comercial en detrimento de nuestra soberanía e independencia nacional, efectivamente, la Reforma del Estado en el salinismo dió la espalda a la Revolución Mexicana, fue injusta, antidemocrática y antinacionalista.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Rebolledo, Juan, *La Reforma del Estado en México*. México, F.C.E., 1994, p. 187. No obstante la defensa ideológica del autor, las críticas parecen demostrar que son verdaderas, después del supuesto milagro salinista.

<sup>107</sup> La reseña de opiniones, argumentos y comentarios en torno a la Reforma del Estado en México, demuestra ampliamente los juicios de valor expuestos. Sólo un vocero oficial del salinismo como Rebolledo, puede sostener lo contrario.

## **CAPÍTULO VII LA REFORMA DEL ESTADO INCONCLUSA: LA VIGENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

En este capítulo de la investigación, pretendemos establecer los aspectos teóricos en torno a la reforma administrativa, concepto y enfoques de aplicación, así como realizar un recorrido histórico en relación con la reforma administrativa en México, particularmente en la década de los setenta.

El punto de partida es obligado debido a varias razones: primero, es necesario diferenciar a la reforma administrativa, de los cambios normales y de la llamada revolución administrativa; segundo, establecer los tipos de reforma y los alcances de cada una de ellas; tercero, precisar su contenido y diferenciarla de aquellos que la identifican como modernización -que por otra parte, tiene un contenido diferente-; por último, ubicarla dentro del actual contexto de la Reforma del Estado y como condición indispensable para la democratización del país.

### **7.1 En torno a la reforma administrativa**

La idea de reforma administrativa tiene por su propia naturaleza un contenido único y específico que la distingue de otro tipos de reformas. No es una simplificación administrativa, tampoco una desregulación económica en su más pura esencia. No necesariamente implica un redimensionamiento de carácter administrativo, aunque puede significar disminución en la presencia estatal. La reforma administrativa como proceso no puede ser un momento histórico aislado y determinado, debe realizarse dentro del contexto de otras reformas y dentro de la agenda de la Reforma del Estado para poder ser viable, efectiva y auténtica. Revisemos sus aspectos esenciales y sustantivos.

Desde el punto de vista lingüístico, el vocablo reforma se define como la acción y efecto de reformar o reformarse; para identificar esta acepción es indispensable

recurrir al vocablo "reformar". Reformar es volver a formar, rehacer, reparar, restaurar, restablecer, reponer, arreglar, corregir, enmendar o poner en orden. Si se usase la expresión "reforma administrativa" en este sentido, al no hacer hincapié en la innovación, en la creación, en la transformación, su significado sería conservador. Sin embargo, una acepción secundaria considera que reformar es lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora de una cosa, concepto que, aplicado a la administración pública, hace que una reforma pueda concebirse como creación, mejoramiento, perfeccionamiento, o innovación, para que sea una respuesta a los imperativos de un país en el presente y en el futuro.<sup>1</sup>

En esta investigación partimos de la definición de reforma administrativa en los términos siguientes:

"Se concibe a la Reforma Administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas."<sup>2</sup>

La reforma administrativa es un proceso que deber ser deliberado por las máximas autoridades gubernamentales y para tener éxito en su esfuerzo por vencer las resistencias que vaya encontrando en su camino, debe contar además con pleno apoyo político y con una adecuada estrategia de implementación que provea las políticas para superar los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente que afectarse. Requiere

<sup>1</sup> Chanes Nieto, José. "Conceptualización y alcance de la reforma administrativa". *Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*. México, INAP, 1975, p. 350.

<sup>2</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 40.



asimismo de la plena participación y del consenso mayoritario de los servidores públicos, sea cual fuera su nivel administrativo.<sup>3</sup>

“...debido a que la administración pública no existe en el vacío, sino que forma parte del sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, *no debe concebirse la reforma como un fin en sí misma*, sino que debe considerársela como *medio para alcanzar los fines* que se proponga una sociedad organizada jurídicamente. Por esta razón, una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político”.<sup>4</sup>

Por ello, todo proceso de reforma exige, a su vez, ser programado y administrado; esto implica contar con un modelo básico y unos objetivos bien definidos que le sirvan de marco de referencia, así como de mecanismos institucionales de operación y de apoyo, que le garanticen la capacidad técnico-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vayan requiriendo la administración pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados.

La reforma administrativa no puede ser concebida, sólo por la aplicación de determinadas leyes que propician cambios en la estructura gubernamental, sino que implica un conjunto de medidas administrativas, que al implementarse, van generando una dinámica de cambio que se constituye en un proceso histórico. Por tanto, la reforma administrativa no puede ser una política de gobierno que concluya con un mandato constitucional.

La reforma administrativa es un proceso permanente cuyo objetivo varía en función de los cambios en el medio, como en función de los niveles de logro del mismo proceso. Los éxitos en materia de reforma modifican el horizonte de

---

<sup>3</sup> Carrillo Castro, Alejandro. “La reforma administrativa en México”. Leemans, F. Arne. (comp.) **Como reformar la Administración Pública**. México, F.C.E., 1982, p.201-202.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 202.

objetivos, tanto como él mismo se modifica con los fracasos. Por tanto, el nivel de logros en materia de reforma administrativa aumentará en la medida que se enriquezcan los esquemas conceptuales a partir de los cuales se derivan las estrategias de acción y que éstas respondan a las complejidades de lo que se entenderá como reforma.<sup>5</sup>

La reforma administrativa tiene como propósito esencial tratar de adecuar los objetivos de la administración, sus recursos humanos y estructuras, a las demandas del desarrollo económico y social, así como introducir tecnologías que permitan que esa adecuación se haga con eficiencia. En suma, la reforma administrativa es un proceso social de cambio en la administración pública, conducido a conciencia y de manera intencional.<sup>6</sup>

#### 7.1.1 Cambio, reforma y revolución administrativa

Para diferenciar estos términos, es conveniente distinguir entre el fenómeno del cambio administrativo normal, lo que puede ser la reforma administrativa y la revolución administrativa o reestructuración.<sup>7</sup>

El cambio administrativo ocurre como parte de sus procesos propios y sin que se generen mayores problemas dentro de las organizaciones administrativas. Es un proceso natural derivado del propio crecimiento organizativo. Conforme las técnicas administrativas van avanzando, las funciones y los objetivos del Estado aumentan; la maquinaria administrativa crece y, consecuentemente, el personal

---

<sup>5</sup> Salinas, Alberto. *La reforma administrativa. Un enfoque de desarrollo organizativo y administrativo para el cambio*. México, F.C.E., 1980, p. 7.

<sup>6</sup> Campero Cárdenas, Gildaro. *La reforma administrativa en América Latina*. México, INAP, 1982, Serie Praxis No. 54, p. 11.

<sup>7</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 63.

administrativo y las instalaciones con que cuenta se desarrollan en forma paralela.

La característica principal del cambio administrativo, es que éste se produce generalmente por un crecimiento por agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y complejas, las cuales producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias.<sup>8</sup>

Los conglomerados sociales tampoco pueden evitar el cambio, debido a que existe cierto dinamismo, que proviene de diversas causas, entre las que destacan:

1. Las variantes y cambiantes relaciones con el medio ambiente.
2. Las nuevas ideas y las innovaciones de todo tipo.
3. Prestiones poderosas en favor del progreso, que buscan erradicar los males sociales.
4. La tendencia natural a comparar y evaluar las actividades sociales y,
5. El alto grado de complejidad de los nuevos procesos productivos y comerciales.

El cambio no es siempre el resultado de una previsión deliberada, en tanto que una reforma sí requiere una previsión y planeación razonada, que dé base a la *decisión de la autoridad responsable*. El cambio administrativo se produce, por lo general, sin grandes fricciones; se ajusta a los intereses existentes, se puede negociar su velocidad, y se renuncia a hacer modificaciones que pudieran encontrar obstáculos de importancia. Mientras que la reforma se caracteriza por ser un proceso que encuentra resistencias, que hay que vencer y superar en forma gradual.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 64. La reforma de una oficina requiere de la decisión del jefe de esa oficina; la de una Secretaría, la decisión de su titular; la del Poder Ejecutivo, la decisión del Presidente de la República.

Sin embargo, una característica de las sociedades contemporáneas es la tendencia a innovar y enfrentar las resistencias e inercias de los sistemas sociales. Las razones que tienden a generar en una sociedad, la conciencia de la necesidad de una reforma administrativa provienen, en lo general, de alguna de los siguientes cuatro aspectos fundamentales:

1. Variación importante de los objetivos nacionales, los objetivos del Estado, los objetivos del Gobierno, así como los objetivos de la sociedad.
2. Desarrollo poco común de las técnicas, los equipos o los estilos administrativos, que conllevan una variación cualitativa y apreciable sobre los sistemas de trabajo de la administración.
3. Cambios de personas en la dirección del Sector Público, lo cual implica una reinterpretación de los medios de acción y de las estrategias del Estado para el cumplimiento de sus objetivos.
4. Distorsión de la actividad estatal por obsolescencia o por la inclusión de variables cuya existencia, por lo menos, no se había relevado debido a un análisis incompleto de la situación.

Por su parte, una *revolución administrativa o reestructuración radical*, bien puede ser el resultado de la operación de mecanismos de reforma, se diferencia completamente de ésta en que *no es permanente*, sino que constituye una transformación concreta de ciertas estructuras, procedimientos o sistemas, pero que resulta discontinua en el tiempo.

Este tipo de reorganizaciones se hace necesario, de tiempo en tiempo, para corregir deficiencias o adaptar el sistema a las nuevas políticas del Ejecutivo, pero no puede pensarse en que sea conveniente llevar a cabo reorganizaciones de este género con demasiada frecuencia. El servicio civil de carrera puede propiciar una revolución administrativa en una administración pública tradicional, como es el caso de México.

En la década de los setenta, las Naciones Unidas señalaban en un documento que "...en muchos países en desarrollo lo que se requiere es una 'revolución administrativa' en apoyo a los cambios revolucionarios que en el campo económico y social" <sup>10</sup> están tratando de realizar los países en vías de desarrollo.

## **7.2 Tipología de reformas administrativas**

Existen diferentes clasificaciones en torno a la reforma administrativa, que dependen del enfoque empleado y del papel que realizan los agentes administrativos durante el proceso de cambio. A continuación las tipologías más representativas.

### **7.2.1 Macro y microreformas**

En esta perspectiva, la reforma administrativa puede ser considerada como micro o macroreforma.<sup>11</sup> Las *microreformas* son aquellas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, tienen un carácter limitado y específico para mejorar determinados procesos administrativos de la organización estatal.

Las *macroreformas* son aquellas que son comunes a partes completas del sector público o a éste en su conjunto, de tal manera que influyen significativamente en los procesos y procedimientos administrativos. Requieren de un mayor consenso y de una adecuada planeación de actividades para que éstas puedan

<sup>10</sup> Citado por Alberto Salinas. Op. Cit. p. 9. Naciones Unidas. La administración Pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo (Nueva York, Naciones Unidas, 1971) Documento ST/TAO/M/57, p.4.

<sup>11</sup> Alejandro Carrillo Castro considera que las macroreformas requieren de un mayor grado de complejidad para implementarse y de una previsión de factores considerables.

implementarse. Por ello, implican cambios sustantivos en la manera de efectuar las labores administrativas públicas.

### 7.2.2 Reformas eficientes y reformas eficaces

Desde el punto de vista de los resultados que buscan alcanzar, se considera a las reformas de tipo *eficientista* o de tipo *eficacista*.<sup>12</sup> Las reformas eficientistas son las que intentan el mejoramiento de la eficiencia, en la relación costo-beneficio, y la economía del gasto sin que la preocupación básica radique en el logro, adecuado o no, de los objetivos sustantivos o trascendentes encomendados al aparato administrativo. Una característica de estas reformas es que sus objetivos se reducen finalmente a la postulación de la reforma por la reforma, lo cual la convierte en un fin en sí misma y no se ve como un instrumento para la consecución de objetivos ulteriores. En este enfoque predominan las actividades orientadas a la consecución de ganancias o dividendos.

Mientras que las reformas eficacistas, se orientan al logro eficaz y no sólo eficiente de los objetivos que tiene encomendados el Estado como ejecutor de la voluntad popular. En lo general, tratan de conseguir que todos los elementos del aparato gubernamental, puedan cumplir con mayor eficacia sus objetivos respectivos, pero coadyuvando al logro de los objetivos de conjunto del aparato gubernamental.

La Administración Pública, por su propia naturaleza y esencia, se puede ver obligada en determinadas ocasiones, a sacrificar la eficiencia de uno o más de sus elementos, en aras de la eficacia global de un sistema administrativo. Ningún reformador administrativo debe dejar de considerar esta situación.

---

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 65-66.

### 7.2.3 Reformas autocráticas y reformas democráticas

Las reformas administrativas pueden llevarse con un mayor o menor grado de participación democrática. Los extremos o tipos puros -que no se dan completamente en la realidad social- son *las reformas autocráticas* y por el otro lado, *las reformas anárquicas* y sin control.<sup>13</sup>

Las reformas autocráticas serían las *reformas de gabinete*, concebidas por una sola persona o un pequeño grupo de técnicos o especialistas, que generalmente se formalizan en una ley o reglamento en el cual se ordena, obligatoriamente, el cumplimiento detallado de los proyectos concebido por el grupo de técnicos, sin contar con la opinión, ni el debido consenso del resto de los administradores públicos, ni de la sociedad.<sup>14</sup>

Por lo general, este estilo de reforma se plantea cuando un nuevo gobierno asume la administración de un país y, al tratar de ofrecer recetas y soluciones prontas al electorado nacional, cae en la elaboración precipitada de normas jurídicas, que llegan al extremo de establecer un grado inconveniente de detalle, intentando regular hasta el último trámite administrativo del programa de reforma.

Los ejemplos históricos de este tipo de medidas, demuestran que las más acabadas concepciones y los modelos académicos más perfectos, si no son negociados con quienes habrán de participar en la implementación de la reforma, no pasan de ser buenos deseos o ejercicios teóricos que no llegan a traducirse en el cambio de realidades concretas.

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>14</sup> En este tipo de reformas, con base en esa norma o en reglamento, el pequeño grupo de expertos, hace desde su torre de marfil, todos los planteamientos de la reforma: publica recetas y ordena que se lleven a cabo, desde arriba, todos los procesos que considera convenientes. Las reformas de este tipo casi nunca tienen éxito, como lo demuestran, por ejemplo, los intentos realizados en 1937 en Brasil y en 1958, en Venezuela, cuando con la Comisión de Administración Pública se trataron de llevar a cabo reformas desde fuera de las propias dependencias.

Alejandro Carrillo Castro señala al respecto que:

"La reforma administrativa tiene un ritmo y un tiempo de madurez que no pueden ser violentados; la urgencia y el subsecuente apresuramiento no justifica el uso de métodos autocráticos, que generalmente producen efectos negativos; más aún, en el caso de la Administración mexicana (...) si no se programan las reformas con la participación activa de los empleados y funcionarios públicos afectados, se está invitando a que las instrucciones se ignoren o bien se obstaculicen en los niveles operativos".<sup>15</sup>

En el otro extremo encontramos a las reformas que, en aras de un total consenso de opiniones, gustos e intereses, carecen de directrices previas de coordinación y en las cuales se pretende sumar toda la gama de ideas y metodologías posibles sobre la reforma a efectuar, como si de la simple acumulación de opiniones e intereses pudiese establecerse un programa coherente.

Aun en el caso de que esto pudiera intentarse en el largo plazo, lo más probable es que, al atomizarse los esfuerzos reformadores, a corto plazo se generarían proyectos contradictorios, ya que cada unidad reformaría sus elementos internos sin tomar en cuenta las necesidades y criterios de las demás, dejando a un lado el funcionamiento global; porque cada elemento tendería a conseguir metas individuales que no siempre serían las más adecuadas para el conjunto del sistema.<sup>16</sup>

Un programa de reforma administrativo adecuado debe intentar un equilibrio dinámico entre estos extremos descritos. Por ello, debe contar con directrices y pautas de coordinación de los esfuerzos reformadores, pero también debe ser lo

---

<sup>15</sup> Ibid. p. 67. Carrillo cita al Presidente Luis Echeverría que señalaba que: "No creemos en las reformas de gabinete (...) estamos convencidos de que quienes se enfrentan cotidianamente a los problemas son los mejores calificados para contribuir a buscarles solución. Quienes hacen de la administración su actividad vital son los mejores asesores para su Reforma".

<sup>16</sup> Lo más cercano a este tipo puro es, un ritmo mucho más lento, el mero cambio administrativo descoordinado, que afecta en forma distinta a las diversas instituciones, distorsionando a largo plazo el funcionamiento del sistema global.



suficientemente abierto y democrático como para que puedan tener una participación adecuada todos los niveles administrativos, los partidos políticos y la ciudadanía. Una reforma administrativa que no cuente con el respaldo, confianza y convencimiento de los ciudadanos, está condenada al fracaso.

**7.2.4 Otras clasificaciones**

Por su parte, Chanes Nieto<sup>17</sup> establece cinco clase de reformas administrativas, tal como se presenta en el cuadro No. 7.1.

**Cuadro No. 7.1**  
**Clasificaciones de reforma administrativas**

CLASIFICACIÓN DE REFORMAS	DESCRIPCIÓN
Reformas estructurales y reformas conductistas	Las primeras recaen en aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública; las segundas buscan mejoras en el comportamiento de los hombres que la integran.
Reformas microadministrativas y reformas macroadministrativas	Los criterios para clasificar la reforma según su alcance, inspirados en la economía, no son uniformes. En general, la microreforma es la que se refiere exclusivamente al ámbito interno de una institución y la macroreforma a dos o más instituciones.
Reformas integrales y reformas parciales	Se han distinguido las reformas que se refieren al conjunto o a la mayor parte de la administración pública y las que se refieren exclusivamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración.
Reformas eficacistas y reformas eficientistas	La reforma que pretende incrementar la eficacia del sector público en la consecución de sus fines difiere de la reforma por la reforma misma, que solamente busca una relación ventajosa (eficiente) de costos a beneficios, o bien la implantación de economías en el sistema administrativo.
Reformas "Revolucionarias", 'reformistas' y modernizantes	Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente; por lo general ocurre al advertir al poder una nueva fuerza política. Las 'reformistas' pretenden que la administración pública permita la realización de políticas gubernamentales que se proponen transformaciones sociales. Las modernizaciones buscan el perfeccionamiento de la administración.

Elaboración propia en base a José Chanes Nieto, *Op. cit.* p. 355-356.

Las clasificaciones citadas no agotan las existentes, debido a que los autores, en función de los casos a que se refieren, utilizan múltiples criterios para diferenciar

<sup>17</sup> Chanes Nieto, José. *Op. cit.* p. 355-356.

los tipos de reforma de la administración pública, entre otros los que parten de su alcance, origen, organización o normatividad.

### 7.3 Propósitos de la reforma administrativa

A fin de modificar el comportamiento tradicional del mecanismos institucional se propone una reforma administrativa como proceso permanente de cambio dirigido para coordinar y mejorar la operación del aparato estatal. Un aspecto esencial para proponer una reforma administrativa, es establecer el contenido de sus propósitos, su significado y las posibles políticas que se señalan como de reforma administrativa, pero que con un enfoque equivocado lo alejan de un profundo cambio administrativo.<sup>18</sup> Los propósitos de la reforma administrativa pueden verse en el cuadro No. 7.2, en los términos siguientes:

Cuadro No. 7.2  
Propósitos de la reforma administrativa

No.	PROPOSITOS
1	La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes, no sólo un acto de modificación legal.
2	La reforma administrativa no es en sentido estricto un proceso para la modernización, dependiendo del sentido de modernización que se pretenda.
3	La reforma administrativa busca una racionalidad dirigida o focal.
4	La reforma administrativa no busca sólo la eficiencia por sí misma, sino un cambio significativo en el aparato gubernamental.
5	La reforma administrativa es un proceso multidisciplinario, donde participan diferentes ciencias sociales.
6	La reforma administrativa pretende incidir en los sectores estratégicos del gobierno.
7	La reforma administrativa es un proceso de cambios graduales y selectivos, en sectores estratégicos del gobierno.

Elaboración propia, con las ideas de Gonzalo Martner, Op. cit. 57-61.

En primer lugar, la reforma administrativa no es un simple acto de modificación en la estructura orgánica que se ejecuta de una vez, sino que es un proceso de

<sup>18</sup> Martner, Gonzalo. "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo". Kliksberg, Bernardo (compilador). La reforma de la administración pública en América Latina. Madrid, INAP España, 1984, p. 57-61.

cambios permanentes que se proyectan en el tiempo, en función de las distintas etapas que abarca una estrategia de desarrollo a largo plazo. Para muchos, una reforma administrativa es una ley o un conjunto de leyes que modifican una estructura administrativa, cambian funciones o simplifican procedimientos.

En realidad, un proceso de reforma administrativa podría *iniciarse* en esa forma, pero su objetivo final no se cumple *por decreto* sino a través de un proceso de cambios que lleva a una transformación en el proceso social y económico, modifica las relaciones sociales y el comportamiento de organismos, personal y dirigentes.<sup>19</sup>

En segundo lugar, la reforma administrativa no es en estricto sentido un proceso para la modernización. En los países subdesarrollados el objetivo de la reforma administrativa no es incorporar instituciones procedimientos y métodos modernos, es decir, generados en países industrializados ya modernizados. El objetivo de la reforma administrativa no es la modernización, sino ayudar a la transformación estratégica del sector público, con técnicas propias que puedan permitir mejorar el proceso de desarrollo, en una etapa concreta de la estrategia de desarrollo.

En tercer lugar, la reforma administrativa no sólo persigue como objetivo el aumento de la racionalidad global del Estado, sino *una racionalidad dirigida o focal*. No toda la acción gubernamental tiene la misma influencia en un proceso de desarrollo; hay sectores de actividad que son críticos y por arrastre provocan el crecimiento y diversificación de otros sectores; así, por ejemplo, la industria es reconocida como un sector líder o estratégico. Lo que interesa en la reforma

---

<sup>19</sup> La propia reforma administrativa genera acumulativamente nuevas metas, de ella emergen propósitos que, a su vez, deberán ser jerarquizados a lo largo del proceso de reforma. Existe una secuencia histórica en el proceso de cambios que se proyecta indefinidamente hacia el futuro.

administrativa, es crear racionalidad en un "foco" estratégico desde donde surjan fuerzas dinámicas de desarrollo.<sup>20</sup>

En cuarto lugar, el fin de la reforma administrativa no sólo es la eficiencia, entendiéndolo por tal conseguir el máximo rendimiento con el mínimo de recursos, tiempo y costos. En efecto, en una estrategia de transformación de estructuras sociales, lo más importante puede ser destruir un esquema de poder, traspasando recursos al Estado o la comunidad, sin importar en una primera instancia que estos recursos se utilicen con más eficiencia.<sup>21</sup>

En quinto lugar, la reforma administrativa no es un proceso técnico, dirigido sólo por expertos en administración, sino un proceso social, con la participación de la base y orientando con un enfoque interdisciplinario. La planeación de una reforma administrativa, es tarea de equipos interdisciplinarios en los que participan sociólogos, políticos, economistas, planificadores sectoriales, administradores y tecnólogos especializados (según el tipo de sector que se quiera cubrir).

En sexto lugar, el proceso de reforma administrativa no tiene por finalidad mejorar los mecanismos proveedores de insumos (sistemas de personal, de suministro de materiales, de equipo, etc.), sino principalmente incrementar la capacidad operativa del conjunto de organización, el financiamiento, los materiales, los equipos y demás aspectos, dentro de los sectores estratégicos, en los programas sustantivos. Los programas de apoyo han de servir a los sustantivos y la capacidad administrativa ha de crearse principalmente en los últimos.

---

<sup>20</sup> Si la estrategia es de transformación de estructuras tradicionales el "foco" puede encontrarse, por ejemplo, en la agricultura y el proceso de reforma administrativa puede consistir en dar racionalidad al proceso de reforma agraria creando capacidad operativa allí.

<sup>21</sup> En el caso de la nacionalización de una industria, lo importante puede ser mantener su funcionamiento original, pero logrando que un excedente quede dentro del país, como ha sido el caso del petróleo mexicano y peruano, de las minas de estaño en Bolivia o el cobre en Chile.

En séptimo lugar, la reforma administrativa no es un cambio generalizado de estructuras, un cambio de organigrama, sino que es un proceso de cambios selectivos y graduales, en los sectores y regiones estratégicos de la sociedad y la economía. Dentro de estos sectores estratégicos la reforma administrativa crea "sistemas operativos" encaminados a resolver problemas de la comunidad, ejecutando programas enfáticos, básicos y de apoyo.<sup>22</sup>

#### **7.4 Diferentes tipos de reforma administrativa**

Existen diferentes tipos de reforma administrativas que se diferencian por el énfasis que hace en sus aspectos esenciales, cambios en la estructuras administrativas, de sistemas administrativos, de simplificación administrativa y de criterio económico. Son tipos ideales de reformas que en la realidad, pueden mezclarse unas y otras.

A este respecto, Gonzalo Martner señala que en América Latina se han ensayado diversos tipos de reforma administrativa con resultados diversos.<sup>23</sup> Cuatro son las estrategias de las reformas aplicadas, como puede verse en el cuadro No. 7.3.

<sup>22</sup> El programa énfasis es, por lo general, un programa de impacto inmediato y resuelve problemas de coyuntura; en tanto un programa básico, es esencialmente estratégico, cumple objetivos a largo plazo.

<sup>23</sup> Martner, Gonzalo. Op. cit. p. 61-63.

**Cuadro No. 7.3**  
**Tipos de reformas administrativas en América Latina**

No.	TIPO DE REFORMA	DESCRIPCIÓN
1	Hay reformas que enfatizan cambios en las estructuras administrativas del sector público	Consiste en cambiar el organigrama de la Administración Pública creando nuevos ministerios, fusionando o suprimiendo otros, cambiando dependencias. Este enfoque ha demostrado ser insuficiente, ya que carece de continuidad y se transforma en una mera racionalización formal.
2	Reformas que enfatizan la racionalidad de insumos	Consiste en crear "sistemas de personal", "sistemas de ministros", "sistemas de máquinas y equipos", "sistemas de servicios administrativos", etc. Estas experiencias también han mostrado insuficiencias, ya que de poco sirve establecer sistemas de apoyo como los descritos si por el lado de la acción sustantiva o estratégica se mantiene una irracionalidad extensiva.
3	Reformas que hacen énfasis en la racionalidad de procedimientos o "reformas del papeleo"	Su propósito es acortar trámites y aumentar los rendimientos, en términos de tiempo y movimientos. Son reformas de "fluxogramas" y su objetivo es muchas veces mejorar la atención al público y eliminar fuentes de impopularidad o de presión social. Se les conoce como <i>reformas procesalistas</i> , y naturalmente no resuelven los problemas de una Administración que debe promover el desarrollo.
4	Reformas administrativas con criterio economicista	Consiste en introducir cambios administrativos para reducir el gasto público, eliminando ministerios, direcciones generales o empresas públicas. Cuando la economía no funciona se reduce el personal, el gasto en materiales, la compra de equipos y se disminuyen las inversiones. Estas reformas se inspiran en el principio de <i>austeridad</i> y conducen por lo general a la paralización de la Administración Pública.

Elaboración propia con ideas de Gonzalo Márner, Op. cit p. 61-62.

Todas estas reformas se realizaron con el criterio tradicional. Se basaron, por lo general, en la idea de que la reforma administrativa es un acto, y que realizado éste -luego de dictada una ley o implementado un sistema- ya estaba logrado el objetivo. Se procuraba modernizar la Administración Pública, introduciendo denominaciones, instituciones e instrumentos a veces importados desde países desarrollados. Se tenía la falsa idea de que se lograría así la racionalidad de la Administración Pública y la eficiencia se generalizaría en todo el aparato estatal. Los fracasos que resultaron no fueron reconocidos y no fue aceptado que el

enfoque utilizado era incorrecto.<sup>24</sup> Frente a estos enfoques tradicionales <sup>25</sup>, se comenzó a desarrollar otro enfoque que pone énfasis en los siguientes aspectos:

1. La reforma administrativa es un proceso de cambios permanentes, cuyos objetivos se renuevan en cada etapa de desarrollo. Por consiguiente, no es posible desarrollar la reforma administrativa de manera independiente al sistema político y económico en el cual se inserta la administración pública. El proceso de reforma administrativa se adapta al modelo de desarrollo que sigue la sociedad, y en él enriquece sus planteamientos y se formula para ejecutar las tareas del desarrollo. La reforma genera cambios en el comportamiento de la Administración Pública.
2. El objetivo básico de la reforma administrativa es el coadyuvar a la transformación económica y social del país, adaptando la estructura y procesos del sector público, a los requerimientos de la transformación para que pueda cumplir así, su papel de pivote del desarrollo nacional.
3. La reforma administrativa busca la "racionalidad focal", busca la creación de *focos* de eficacia operativa, en especial dentro de sectores movilizados de mecanismo socioeconómico y en el aparato de inversiones.
4. La reforma administrativa, pretende producir transformaciones estructurales en la economía y la sociedad, enfatizando primeramente el *desarrollo horizontal* y luego el *vertical*, es decir, aquel que busca mejorar la eficiencia y productividad.

---

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 62.

<sup>25</sup> Algunos argumentos se han tomado de Gildardo Campero Cárdenas y Gonzalo Marner, en obras citadas en este capítulo.

5. La reforma administrativa, ha de plantearse con un enfoque interdisciplinario y ser concebido como un proceso social, con participación de la base de la Administración Pública. Será participativa y democrática, al mismo tiempo se sustentará en la voluntad y el apoyo políticos. La decisión y el respaldo políticos y de la alta dirección, deberán darse en forma abierta y sostenida.
6. La reforma administrativa organiza "sistemas operativos", en los sectores estratégicos -agricultura, industria, educación, etc.- y desarrolla programas para resolver problemas de coyuntura y de carácter estratégico para el desarrollo a largo plazo.
7. La reforma administrativa será global en su concepción, pero gradual y selectiva en su implementación. Esta política se sustenta en el principio de la universalidad de la reforma, involucrando a todas las esferas de la administración pública, dentro de una concepción global que la abarca en su totalidad. La reforma administrativa consiste en cambios selectivos graduales, localizados en focos de irradiación y movilización del sistema económico y social.
8. La reforma administrativa, surge de una estrategia de desarrollo de largo plazo y de planes a mediano y largo plazo, y ha de ser programada en el contexto de los planes, para tener sentido y capacidad de promoción.

En suma, la reforma administrativa debe contener estos elementos esenciales para superar los fracasos que provocó en los países de América Latina, de otra manera, los enfoques tradicionales prevalecientes implican un círculo vicioso de perspectivas parciales y ambiguas, que permitan modificar a la Administración Pública.



### 7.5 Requisitos mínimos de la reforma administrativa

Existen requisitos mínimos para llevar a cabo una reforma administrativa, por lo menos son cinco: 1) autoridad, 2) consenso, 3) técnicas, 4) recursos y 5) tiempo.<sup>26</sup> La mezcla de estos elementos es, en alguna medida, la combinación que da forma a una reforma y la hace efectiva y viable.

La *autoridad*, en una reforma democrática, proviene no sólo de la decisión que se toma al más alto nivel para iniciar y conducir la reforma, sino también de la participación y el consenso logrados en cada etapa de la reforma.

El *consenso*, es el medio democrático y participativo que permite que la reforma administrativa, sea concebida como un esfuerzo necesario e indispensable, donde todos los sectores de la población, en alguna medida, presentan alternativas para contribuir en su contenido y rumbo histórico. En la medida que exista una mayor participación y convencimiento de la sociedad en relación a la reforma administrativa, está tenderá a ser aceptada y tendrá un alto grado de realización.

La necesidad de contar con *medios técnicos* proviene de que la reforma requiere una mayor racionalidad, una menor dependencia del empirismo y de la improvisación, aún las que están basadas en la buena intención y la vocación de servicio.

Toda reforma, como esfuerzo extraordinario para producir deliberadamente innovaciones en las trayectorias de una organización, implica asimismo, un consumo extraordinario de energía, por lo cual deben asignársele los *recursos* necesarios para que se puedan alcanzar, a un nivel satisfactorio, los objetivos de

---

<sup>26</sup> Carrillo Castro establece cuatro requisitos: autoridad, técnicas, recursos y tiempo. Yo agregaría el consenso, como elemento esencial de cualquier reforma.

la reforma. Las reformas requieren de tiempo de desarrollo, para poder realizarse en el momento oportuno y adecuado, como lo establece Martínez Cabañas:

"Reformar cualquier unidad administrativa, oficina, departamento, dirección o secretaría de Estado, representa siempre serios problemas. Mucho mayor es aún la complicación si se trata de modificar todo el aparato administrativo de un gobierno, tanto en sus dependencias tradicionales - secretarías o departamentos- como en el complejo mundo de los organismos y empresas descentralizadas, que en su conjunto integran lo que se reconoce como el sector público.

La reforma administrativa de fondo debe partir de un estudio cuidadoso y lo más complejo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización, o como a veces sucede, la ausencia total de organización, es decir el caos.

La reforma administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programadas que obedezcan a un plan, no importa *que el plan en su totalidad se lleve muchos años en realizar*. Es indispensable tener una concepción de conjunto, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentan modificaciones debido a la reforma que se pretende implantar."<sup>27</sup>

En suma, la reforma administrativa es un proceso deliberado de cambio en las estructuras administrativas y organizativas del Estado, por lo mismo, es

<sup>27</sup> Martínez Cabañas, Gustavo, "Bases para una reforma administrativa", *Revista de Comercio Exterior*, Nov. de 1966, pp. 820 y 822. Citado por Alejandro Carrillo Castro, *Op. cit.* Abundando al respecto Martínez Cabañas afirma que: "Es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que dé realmente un diagnóstico de la situación existente. Para lograr esto, las técnicas administrativas han experimentado avances muy considerables. El diagnóstico debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública. Dichos objetivos se encuentran consignados en la legislación que crea o reglamenta la actividad de que se trata. Una reforma administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la administración. Una vez hecha esta tarea, examinar con qué medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución, de ahí que sea prácticamente imposible señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras".

altamente complejo y diverso, ya que debe realizarse en organizaciones con diversos grados de desarrollo administrativo, inercias y vicios ancestrales. No puede ser entendida, como un programa de duración sexenal o como una moda; debe ser comprendida como una auténtica política renovadora, al interior de los aparatos intraburocráticos dentro de la Reforma del Estado.

#### **7.6 La reforma administrativa: brecha entre las necesidades y las disponibilidades administrativas**

La extensa serie de esfuerzos hechos en la región latinoamericana, en materia de reforma administrativa del aparato público, fue impulsada básicamente por la situación puntualizada. La reforma, fue percibida como el instrumento que permitiría aumentar las reservas de capacidad administrativa existentes, y encarar con base en ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público.<sup>28</sup>

Estos esfuerzos, que abarcan la mayoría de los países de América Latina, lograron resultados estimables. Entre ellos, crearon un elevado nivel de conciencia, respecto de la trascendencia de la variable administrativa tradicionalmente subvalorada, establecieron una infraestructura institucional dedicada al mejoramiento administrativo, posibilitaron la formación de un nutrido grupo de especialistas, suministraron un fondo de experiencias valiosas.

Sin embargo, existe consenso en que la reforma no logró sus objetivos de fondo. La capacidad organizacional, del aparato público en sus áreas sustantivas esenciales, continuó siendo marcadamente deficitaria en relación a las

---

<sup>28</sup> Kliksberg, Bernardo. "La reforma administrativa en América Latina". Kliksberg, Bernardo (compilador), *La reforma de la administración pública en América Latina*. Madrid, INAP España, 1984, p. 19-54.

demandas derivadas de sus tendencias de desarrollo. Incluso, la brecha entre necesidades y capacidades administrativas parece tender a ampliarse.

Seis son los elementos que predominaron en este enfoque de reforma administrativa: 1) enfoque reduccionista de la reforma; 2) la falsa dicotomía política vs. administración; 3) desconocimiento de la especificidad del sector público; 4) el efficientismo inmediato; 5) concepción errónea del papel del factor humano y 6) marginación de la participación ciudadana, que al analizarlos permiten establecer el marco conceptual empleado.

#### 7.6 1 Enfoque reduccionista de la reforma

En la experiencia latinoamericana, la acción de la reforma administrativa se a concentrado en la generación de cambios en un aspecto delimitado: el nivel administrativo formal con una expresión jurídica. Se ha adaptado la concepción de que la problemática organizacional se centra en la programación y ordenación de un conjunto de funciones, de modo optimizante en relación con los objetivos fijados. Se han dedicado esfuerzos al diseño de organigramas *ideales*, la evaluación detenida de la distribución de las funciones entre las áreas del organigrama y su jerarquización, la preparación detallada de los cargos que ejecutan las funciones, la fijación de normas y procedimientos para el ejercicio de las tareas respectivas.<sup>29</sup>

Adicionalmente, a la presunción de que por allí se inicia el cambio administrativo, este enfoque supone que la organización funcionará ajustándose al plan previsto. Así, la autoridad sólo se origina en las fuentes formales establecidas en el organigrama y sus normas complementarias, y se seguirán estrictamente las líneas de jerarquía fijadas en él. La comunicación circulará, también, sólo a

<sup>29</sup> La reforma se propone obtener cambios en el comportamiento de las organizaciones públicas que conduzcan, en definitiva, a una elevación de sus niveles de eficacia y eficiencia.

través de dichas líneas. Las conductas de los miembros de la organización se regirán por las normas y procedimientos prescriptivos de los manuales administrativos.

En la práctica, las cuestiones han demostrado ser mucho más complejas. Las variables *marginadas* se realizan cotidiana y permanentemente. Las líneas de autoridad son interferidas por las luchas y alianzas de poder; las afinidades de estructuras de personalidad vulneran los canales de comunicación; los intereses en juego bloquean o aceleran la aplicación de las normas; los contenidos reales de la tareas realizadas en los cargos se hallan vinculados a la influencia de proyectos personales, grupales y extraorganizacionales.

El movimiento de reforma ha caído con mucha frecuencia en un *reduccionismo*, al aferrarse a una óptica unidimensional de la problemática global. El comportamiento organizacional, no se modifica mayormente cuando sólo se trata de incidir sobre aspectos limitados. Los factores administrativos formales, forman parte del cuadro de determinantes de la conducta organizacional y deben ser atentamente considerados. Pero existen muchos otros, y la investigación científica sobre organizaciones parece coincidir crecientemente en el papel relativo de los aspectos formales, frente a factores de mayor incidencia efectiva.<sup>30</sup>

El reduccionismo, usual en la reforma administrativa maneja una concepción irreal de la naturaleza del desarrollo y el cambio administrativo. Lo percibe como un proceso de cambio formal, cuando se trata de un verdadero proceso de cambio social. Como proceso de cambio social, debería ser orientado por administradores con capacidad de manejar equipos interdisciplinarios que

---

<sup>30</sup> El cambio administrativo requiere tener en cuenta la naturaleza íntima de la conducta organizacional y procurar incidir sobre las variables determinantes de la misma, priorizando la acción sobre las de mayor poder de influencia real.

incluyan perspectivas que den cuenta de las diferentes dimensiones de la reforma.

### 7.6.2 La falsa dicotomía: política vs. administración

La reforma administrativa, se ha basado con frecuencia en la asunción de la vieja dicotomía entre política y administración. Bajo esta visión, existiría un campo de acción bien definido: el *político*, donde se fijarían los objetivos y estrategias de acción del aparato público. Habría otro totalmente diferenciado: el *administrativo*, dedicado sólo a su ejecución y carente de todo contenido político.

El reino de la política no finaliza en la esfera de la fijación de metas, las supuestas unidades de mera ejecución se caracterizan por una activa existencia política. En estas condiciones, en lugar de un área de lo político, seguida de un área de lo administrativo, lo que parece darse es un continuo político, donde los procesos de negociación política se suceden con intensidad variada a través de toda la acción organizacional.<sup>31</sup>

Una reforma administrativa basada en estos supuestos de partida, que escinden política y administración, desconocen la relación profunda entre ambas, y los aspectos políticos del proceso organizacional.

### 7.6.3 Desconocimiento de la naturaleza del sector público

Con frecuencia, los esfuerzos por el mejoramiento de la productividad estatal ha estado influenciados por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar, mecánicamente, la gestión pública a la privada; relegando las especificidades de

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 30. En estas condiciones, en lugar de una arena política seguida de una arena administrativa, lo que parece darse es un continuo político, donde los procesos de negociación política se suceden con intensidad variada a través de toda la acción organizacional.

la primera. En esta perspectiva, la Administración Pública, tendría que seguir en todos sus aspectos los modelos de gestión característicos de la empresa privada. Tanto sus metas, como sus estrategias y tecnologías serían las recomendables.

Sin embargo, las metas del sector público no son equiparables, en gran parte de sus operaciones, a las propias de la empresa lucrativa. Mientras que ésta se dirige a la maximización de los beneficios y procura establecer una relación de optimización entre ingresos y costos, el sector público se orienta hacia metas de desarrollo nacional y servicio público, debiendo recurrir a combinaciones que compatibilizan variados objetivos, entre otros, el pleno empleo, la mejor distribución del ingreso, la constitución de una economía integrada, el desenvolvimiento de la industria nacional y el desarrollo tecnológico.<sup>32</sup>

Kliksberg señala a este respecto que:

"La reforma administrativa se ha dejado orientar con frecuencia, sin mayores profundizaciones, por los "mitos" circulantes respecto a la necesidad de replicar las categorías y modelos aplicados en la gestión privada. Con esta óptica ha incorporado mecánicamente objetivos, tecnologías y hasta líneas educacionales que pudiendo tener plena vigencia para el sector privado, no incluya los objetivos y las características diferenciadas del sector público. Al mismo tiempo, ha dado limitado énfasis a la utilización a fondo de los conocimientos disponibles respecto al aparato público, y a la búsqueda de respuestas a sus principales problemas de gestión vía de la investigación científica de su realidad y tendencias de desarrollo".<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Compete al sector público un conjunto de acciones que por su índole difícilmente atraigan el interés privado, como la realización de grandes programas de desarrollo, el desenvolvimiento de proyectos destinados principalmente a la creación de empleos o al progreso regional, la inversión en programas de infraestructura, el desarrollo de programas de servicios sociales, la producción de insumos de uso difundido.

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 36.

La productividad de cada sector, debería ser medida en términos de sus objetivos específicos. La del sector público no puede referirse sólo a la *rentabilidad*, ello simplifica totalmente su función histórica. Deberán emplearse para registrar la productividad estatal variados indicadores, como desarrollo social, paz interna, seguridad, desarrollo de los recursos humanos, descenso de la dependencia económica, estabilidad y conservación del medio ambiente.

#### **7.6.4 Eficientismo inmedatista**

La percepción del cambio administrativo, como un proceso acotado a aspectos concretos de naturaleza exclusivamente administrativa, manejables por la vía formalista, crea la falsa ilusión de que es posible obtener resultados fáciles con meros ajustes de esa índole. Los esfuerzos de reforma administrativa, tienden a concentrarse en conseguir cambios rápidos por medio de modificaciones básicamente formales.

Como la realidad administrativa es mucho más compleja, que las suposiciones de partida, los efectos que se obtienen son muy limitados, o no perduran, ya que las causas profundas de los problemas encarados no se tocan o modifican. Incluso, los reloques administrativos complican en algunos casos aún más los problemas originales.

La política eficientista no sólo, no soluciona cuestiones y tiende a complicarlas, sino que tiene además un efecto negativo de importantes consecuencias para toda la orientación de la reforma. Lleva a un pronunciado desvío respecto a las verdaderas necesidades de cambio. El esfuerzo se orienta a hacer de modo más eficiente lo incorrecto, en lugar de revisar el sentido mismo de las políticas y estrategias administrativas.



### **7.6.5 Concepción errónea del papel del factor humano**

El factor humano continua significando un rol decisivo en los sistemas administrativos. Sin embargo, personal pasa a significar principalmente reclutamiento, registro y control, liquidaciones de remuneraciones, informes y controles. La capacitación y el adiestramiento se reduce a proporcionar los elementos mínimos, requeridos para el desempeño de tareas específicas, y las unidades respectivas son de carácter secundario en la organización y no cuentan con mayor relevancia.

Se comete allí un grave error conceptual. La variable humana juega un rol fundamental. Decide a diario, con base en sus actitudes, estado motivacional, interés y aspectos centrales del proceso organizacional real. Requiere de una política específica y ésta, debe figurar en el cuadro de las grandes políticas organizacionales.

La reforma administrativa no debe percibir al sistema de personal, como una área secundaria, sino que debe considerar a las oficinas respectivas centros de elaboración y ejecución de políticas administrativas de mayor trascendencia. Incluso, estas oficinas deberían, dado su rol estratégico, actuar como órganos para producir reformas en todo el sistema de la Administración Pública.<sup>34</sup>

### **7.6.6 Marginación de la participación ciudadana**

El enfoque tradicional aplicado en la reforma deja de lado otra expresión de gran relevancia de la variable humana, la actitud y vinculación que establecen los

---

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 40. Las oficinas de personal deberían ser unidades claves en la organización. Aparte de cumplir sus funciones administrativas, tendrían que concentrar esfuerzos en el diseño e implementación de políticas sustantivas de personal, que encaran los problemas de fondo que afectan la productividad y se orientarán a desarrollar a mediano y largo plazo el potencial humano de la organización. Debería tener una elevada jerarquía organizacional, con relación directa con los más altos niveles de decisión.

ciudadanos. En algunos casos el destinatario final es olvidado y por tanto, no se cuenta con el adecuado consenso de la reforma administrativa.

En cambio, cuando se percibe la reforma administrativa como un proceso de cambio social, que deberá superar resistencias e inercias de todo tipo, así como enfrentar cuellos de botella, basados en diversos casos en intereses creados, surge la comprensión de que la reforma administrativa debe contar con puntos de apoyo concretos en quienes, en definitiva, serán los beneficiarios.

Por otra parte, los ciudadanos pueden proveer a la reforma de elementos de gran utilidad técnica: información de campo sobre el funcionamiento efectivo de los procesos administrativos, retroalimentación sobre el resultado concreto de los cambios, sugerencias derivadas de extensas experiencias. Además, en muchos casos es necesario para la acción eficiente de los nuevos sistemas administrativos, que los mismos usuarios modifiquen actitudes arraigadas. Asimismo, la participación ciudadana en el aparato público contribuye, por su esencia a fortalecer en general el funcionamiento democrático de la sociedad.

Al no consultar, ni buscar la participación de la población, en su esfuerzo, tenderá a ser percibida por ella como un movimiento artificial y de una élite, ajeno a sus necesidades y a su voluntad.

### **7.7 Estrategias de la reforma administrativa**

La reforma administrativa como estrategia ha sido interpretada por seis enfoques: 1) como planificación administrativa, 2) desarrollo administrativo, 3) modernización administrativa, 4) como cambio organizacional, 5) como desarrollo político y 6) como estrategia; para significar que la acción reformadora ha dejado de ser un fin en sí misma a convertirse en un valioso elemento del desarrollo nacional.

### 7.7.1 La reforma administrativa como planificación administrativa

La experiencia de reforma administrativa en América Latina, previa a la introducción de la planificación del desarrollo, conduce a caracterizarla como esfuerzo cuyo foco de acción estuvo centrado sólo en los elementos formales del sistema, y su orientación estratégica fue procesalista, lo cual establecía un acondicionamiento de los fines a los medios. Esta lección permitió tipificar a la reforma como *procedimental y técnica*, ya que buscaba el mejoramiento del orden de la Administración haciendo énfasis en el razonamiento legal y en la creación o simplificación de rutinas y procesos. Administración fue sinónimo de orden y el mejoramiento *per se* de los métodos, propósitos de la reforma.<sup>35</sup>

En cambio con el impulso tomado por la planificación socioeconómica, y los obstáculos administrativos encontrados en ella, se ha tratado de relacionar la planificación administrativa con aquella. La planificación administrativa fue definida por la CEPAL como "...un proceso permanente por medio del cual se establecen objetivos administrativos a alcanzar en un periodo determinado por medio de políticas, planes y empleo eficiente de los recursos administrativos existentes para conseguir un cambio, de un nivel administrativo existente a otros mejores".<sup>36</sup>

A través de la planificación administrativa se pretendió implementar la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos en todas las fases de la planificación económica, con el fin de acelerar el desarrollo, aumentando el rendimiento de los insumos para conseguir el aumento del producto en bienes y servicios. La planificación administrativa, al integrarse el esfuerzo de reforma

<sup>35</sup> Campero Cárdenas, Gildardo. Op. cit. p. 14.

<sup>36</sup> Unidad de Administración Pública de la CEPAL. "Capacidad Administrativa para el Desarrollo en América Latina: Diagnóstico General y Medidas para Fortalecerla". Reunión de Expertos sobre Capacidad Administrativa para el Desarrollo. Santiago de Chile, noviembre de 1970. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Documento ST/ECLA/Conf. 38/L.12.7 7 de octubre de 1970.

administrativa con los planes globales de desarrollo, hizo que en América Latina la reforma tuviera una nueva razón de ser y su utilidad fuera claramente comprendida.

La relación de la planificación global y la planificación administrativa permite: la identificación de las necesidades administrativas que surgen de los planes globales de desarrollo; la estructuración de políticas administrativas ajustadas a estos; la compatibilización de objetivos administrativos en función de las metas de la planificación global; la estructuración de procedimientos para el ajuste del plan administrativo a las modificaciones que la dinámica de aplicación del plan global va suscitando en su aplicación.<sup>37</sup>

#### 7.7.2 La reforma administrativa como desarrollo administrativo

Quienes han adoptado el concepto de desarrollo administrativo en lugar del de "reforma", afirman que en la experiencia latinoamericana el común denominador de esta última fue el desarrollo cíclico con un fuerte impulso en sus primeros momentos, decaimiento lento y largos periodos de letargo después. Sostienen, que el enfoque tradicional de reforma administrativa adoptado dirigió los cambios a la solución de problemas parciales (cambio de leyes y normas, reorganización de dependencias o entidades, introducción o modernización de sistemas de apoyo). Pero estos cambios no tuvieron continuidad en el tiempo y no llegaron a remover las causas generadoras de problemas en las dependencias públicas, sobre todo en las directamente responsables de la prestación de servicios y producción de bienes para la sociedad.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Campero Cárdenas, Gildardo. Op. Cit. p. 16-17.

<sup>38</sup> Citado por Gildardo Campero Cárdenas. Op. Cit. p. 13. Antonorsi, Nelly M. de "Reflexiones sobre la Experiencia de la Reforma Administrativa: Venezuela". En *Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa. Primer Coloquio*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). México, 1979.

El desarrollo administrativo no sólo busca la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos del cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la Administración Pública promueva y rija ese cambio. Trata de lograr que ella sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integran todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales a diferencia de la Administración Pública tradicional que buscaba simplemente asegurar la correcta ejecución de la leyes y el mantenimiento de una estructuración económica simple. Esta es la concepción esencial del desarrollo administrativo.

La alternativa de desarrollo administrativo, supone la inversión del enfoque tradicional al admitir la existencia de limitaciones burocráticas, políticas y sociales que imposibilitan la realización de cambios en forma global e inmediata. Este enfoque, pretende producir la reforma dentro de un proceso permanente que moviliza a la propia Administración Pública para que cambie.

En suma, "...el desarrollo administrativo forma parte del proceso total de cambio que experimenta un país para la consecución de sus metas societales. Dentro de este contexto, el desarrollo administrativo trasciende las dimensiones estrictamente formales y técnicas, para incorporarse a la cultura nacional como un valor y una capacidad permanente y sostenida para la autorenovación organizacional, mediante esfuerzos conscientes y deliberados. En este sentido debe considerarse al desarrollo administrativo como el proceso acumulativo de modernización e insitucionalización"...<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Campero, Gildardo y Loureiro, Ceci. "Ensayo sobre la Modernización de la Administración Pública". En Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. *Revista de Política y Administración* No. 5, México, mayo-agosto de 1976.

### **7.7.3 La reforma administrativa como modernización administrativa**

La conveniencia de adoptar el término modernización administrativa reside en que permite describir con mayor propiedad la clase de cambio que los países desean para sus sistemas administrativos, puesto que por modernización administrativa se entiende como el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.<sup>40</sup>

La experiencia de México muestra cómo además de las reformas incrementales, que sólo pretenden incrementar la eficiencia de las funciones o el volumen de los servicios que se prestan, se vuelve necesario hacer ajustes mayores, reformas o reestructuraciones de fondo, para acelerar el cambio de las estructuras administrativas tradicionales con el fin de ajustarlas a las enormes transformaciones de la población, así como para adecuarlas a las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más relevante del Estado.

### **7.7.4 La reforma administrativa como cambio organizacional**

Este enfoque sostiene que la reforma administrativa se orienta a hacer de la Administración Pública un organismo social de renovación constante. Si por reforma administrativa se entiende el cambio de lo existente por algo que se adecue más a las necesidades del presente, la reforma bien puede ser

---

<sup>40</sup> Ochs, Smill y Laureno Pinto, Aluzio. "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño". *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*. México, INAP, 1975, No. 6.

El desarrollo administrativo no sólo busca la adaptación de las estructuras y procedimientos administrativos del cambio, sino que busca fundamentalmente hacer que la Administración Pública promueva y rija ese cambio. Trata de lograr que ella sea capaz de movilizar un proceso dinámico de desarrollo, en el que se integran todos los recursos humanos, políticos, económicos y sociales a diferencia de la Administración Pública tradicional que buscaba simplemente asegurar la correcta ejecución de la leyes y el mantenimiento de una estructuración económica simple. Esta es la concepción esencial del desarrollo administrativo.

La alternativa de desarrollo administrativo, supone la inversión del enfoque tradicional al admitir la existencia de limitaciones burocráticas, políticas y sociales que imposibilitan la realización de cambios en forma global e inmediata. Este enfoque, pretende producir la reforma dentro de un proceso permanente que moviliza a la propia Administración Pública para que cambie.

En suma, "...el desarrollo administrativo forma parte del proceso total de cambio que experimenta un país para la consecución de sus metas societales. Dentro de este contexto, el desarrollo administrativo trasciende las dimensiones estrictamente formales y técnicas, para incorporarse a la cultura nacional como un valor y una capacidad permanente y sostenida para la autorenovación organizacional, mediante esfuerzos conscientes y deliberados. En este sentido debe considerarse al desarrollo administrativo como el proceso acumulativo de modernización e insitucionalización".<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Campero, Gildardo y Loureiro, Ceci. "Ensayo sobre la Modernización de la Administración Pública". En Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. *Revista de Política y Administración* No. 5, México, mayo-agosto de 1976.

### **7.7.3 La reforma administrativa como modernización administrativa**

La conveniencia de adoptar el término modernización administrativa reside en que permite describir con mayor propiedad la clase de cambio que los países desean para sus sistemas administrativos, puesto que por modernización administrativa se entiende como el proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales y comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Desde esta perspectiva, el fenómeno de modernización consiste en un proceso de creación y transformación institucional, a través del cual la administración pública eleva su desempeño para hacer frente a las demandas que sobre ella inciden.<sup>40</sup>

La experiencia de México muestra cómo además de las reformas incrementales, que sólo pretenden incrementar la eficiencia de las funciones o el volumen de los servicios que se prestan, se vuelve necesario hacer ajustes mayores, reformas o reestructuraciones de fondo, para acelerar el cambio de las estructuras administrativas tradicionales con el fin de ajustarlas a las enormes transformaciones de la población, así como para adecuarlas a las nuevas necesidades surgidas del papel cada vez más relevante del Estado.

### **7.7.4 La reforma administrativa como cambio organizacional**

Este enfoque sostiene que la reforma administrativa se orienta a hacer de la Administración Pública un organismo social de renovación constante. Si por reforma administrativa se entiende el cambio de lo existente por algo que se adecue más a las necesidades del presente, la reforma bien puede ser

<sup>40</sup> Ochs, Smill y Laurerio Pinto, Aluzio. "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño". *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*. México, INAP, 1975, No. 6.



alcanzada. Pero los logros serán limitados, por más adecuación hasta ese momento lograda, si la Administración Pública al mismo tiempo no institucionaliza un movimiento autosostenido de revisión y renovación constante, así como de creciente capacidad para influir y responder apropiada y oportunamente a las presiones del medio circundante.<sup>41</sup>

Por todo esto, es esencial a la naturaleza de cualquier reforma administrativa la institucionalización de un proceso que se traduzca en una acción: 1) deliberada y sostenida; 2) interna a la administración pública; 3) conducente a anticiparse a los cambios en gestación dentro del entorno, y 4) a evitar el deterioro natural de las respuestas o comportamientos en despliegue dentro de la organización.

Cambiar o reformar es transformar una situación existente en otra más deseada. Es necesario, que al referirse a la Administración Pública, hace falta en primer lugar conceptualizarla en términos que pongan en relieve las características que debería contener para el desempeño óptimo de sus funciones. En segundo lugar, corresponde apreciar la situación vigente en términos de las variables esenciales que la componen, como la relación causal entre las mismas. En tercer lugar, es necesario comparar la situación vigente con la situación que se pretende alcanzar, a los efectos de identificar las diferencias. Finalmente, hace falta desarrollar instrumentos o acciones capaces de actuar modificado o alternando relaciones existentes en la dirección de alcanzar o aproximarse a lo que debiera ser, para llevar o acercar la organización a las características asociadas con el desempeño óptimo.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Salinas, Alberto. *Op. Cit.* p. 20.

<sup>42</sup> *Ibid.* p. 25.

### 7.7.5 La reforma administrativa como desarrollo político

Este enfoque sitúa a la reforma administrativa en su relación con el desarrollo político, partiendo de las ideas de Samuel Huntington que señala que la existencia de instituciones políticas capaces de dar fundamento a los intereses públicos, distinguen a las sociedades desarrolladas políticamente de las subdesarrolladas. Los gobiernos desarrollados son aquellos que gobiernan con eficacia, los cuales a su vez poseen fuertes instituciones políticas.<sup>43</sup>

Existen cuatro factores de poder que pueden permitir u obstaculizar el desarrollo, implementación y realización de las reformas administrativas. Revisemos sus aspectos más representativos.

En primer lugar, el líder político dominante se caracteriza por una centralización y concentración del poder político en una sola persona que parece presentarse con frecuencia en condiciones de transición y a menudo, hacen difícil la distinción entre regímenes personalistas, partidistas o militares.<sup>44</sup>

Ante la ausencia de instituciones fuertes y de papeles institucionales, obtienen fácilmente la dimensión de hombres fuertes y por lo general deciden apoyarse en un poder personalista y en una lealtad semejante al crear un gobierno estable. Este tipo de gobierno son poco receptivos a la reforma administrativa. Es posible que éste haya sido el caso de los líderes más intensamente personalistas y carismáticos, pero paradójicamente, el proceso contrario también se ha presentado. Es decir, los regímenes caudillistas han sido entusiastas con la asistencia técnica y de la modernización administrativa. Si bien se muestran

---

<sup>43</sup> T. Groves, Roderick. "Reforma administrativa y desarrollo político". Leemans, Arne (comp.) Op. cit. p. 112.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 113.

cautos hacia la estructuración de la vida política que pudiera amenazarlos en sus beneficios, tienen poco interés en el mejoramiento administrativo.

Un segundo elemento de poder que se ha incorporado en la política de las naciones en desarrollo, lo constituyen los militares. El fin de un régimen militar tiende a producir una reacción contra los programas y estructuras del régimen caído que disgregará todas las innovaciones institucionales, buenas o malas. Por este motivo, los militares en América Latina en virtud de su frecuente intervención política han impedido de hecho, el desarrollo de instituciones estables. México constituye una excepción, pero aquí la innovación de los regímenes militares fue robustecida grandemente por su identificación con la Revolución, fuente vital de legitimidad por más de medio siglo.<sup>45</sup>

Un tercer elemento de poder en las naciones en desarrollo lo constituyen los partidos políticos. Las actitudes de los partidos políticos y de los gobiernos dominados por un partido hacia la reforma administrativa no ha sido entusiasta y frecuentemente parece ambiguo o inconsistentes. Algunos partidos han apoyado la reforma -el Partido del Congreso en India- por ejemplo. Por otra parte, en México el Partido Revolucionario Institucional (PRI), no ha demostrado un interés significativo en los acercamientos de reforma. En realidad, se presenta el caso de partidos que han ofrecido apoyo externo a la vez que promueven una actitud lenta para su implementación, a su vez, apoyan a los administradores que resisten la implantación y que buscan la negociación a través de las revisiones a los proyectos de reforma.

El carácter débil e inconsistente del apoyo del partido político a la reforma administrativa puede explicarse en virtud de realidades e intereses políticos. En primer término, los partidos buscan la influencia política para mantener su unidad

---

<sup>45</sup> Ibid. p. 117. Algunos regímenes militares han apoyado a la institucionalización como Nasser en la República Árabe Unida y Ayub Khan en Pakistan.

y ampliar su seguimiento, lo cual los lleva a entrar en conflicto con los esfuerzos de reforma administrativa que enfatizan la conveniencia de reclutar, seleccionar y promover al personal con base al mérito. Otra fuente de conflicto entre los partidos y los abogados de la reforma administrativa puede fincarse en una disputa de prioridades. Los partidos reformistas tienden a interesarse más en reforma sustantivas (reforma agraria, vivienda popular, programas de salud y sanidad) que impresionarán a sus seguidores de manera más directa y al público en general, que en las reformas administrativas.

El último elemento de poder, es la burocracia en si misma. No en todas las naciones en desarrollo constituye la burocracia un factor político importante. Sin embargo, una burocracia poderosa es una institución vital para la obtención de la integración y desarrollo nacionales y como consecuencia, es de valor esencial para el desarrollo político.

Las burocracias poderosas no constituyen de manera alguna los promotores más intensos de la reforma administrativa, particularmente cuando se realiza por agentes externos. Las burocracias tienen necesidad de conservar un ambiente de profesionalismo lo que requiere apoyo a la reforma administrativa. Para resolver este dilema, dichas burocracias a menudo han apoyado actividades de reforma administrativa que estén circunscritas de manera precisa y orientadas de forma tal que signifiquen escasa amenaza al poder y prestigio de la burocracia.

En suma, puede concluirse acerca de la relación de la reforma administrativa con el desarrollo político, que hay evidencia de que los elementos de poder que ofrecen las expectativas más amplias para el desarrollo político son aquellos que otorgan menor apoyo a la reforma administrativa.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid.* 124. Groves afirma que la exageración en los viejos reclamos de la reforma administrativa no debiera, sin embargo, llevar a otra exageración de signo opuesto, esto es, que la reforma administrativa no tiene valor alguno para el desarrollo político. Bajo ciertas circunstancias puede

### 7.7.6 La reforma administrativa como estrategia

Dror entiende el concepto de "estrategia" como una serie definida de política o "megapolíticas". Las estrategias establecen el marco de referencia de las guías y de los límites del espacio de una política en el cual se establece las políticas operativas y detalladas y se toman las decisiones. Las estrategias para la reforma administrativa son: los límites de las reformas administrativas; las preferencias en relación con el tiempo; la aceptación del riesgo; la selección entre una reforma incremental o más innovadora; la preferencia por reformas equilibradas ante aquellas de mayor impacto; la perspectiva pertinente del futuro; los conceptos teóricos (tácitos o explícitos) en los que se apoya la reforma; los recursos disponibles para la reforma administrativa y la gama de instrumentos viables de reforma.<sup>47</sup>

En este marco, reforma administrativa es entendida *como cambio dirigido de los aspectos básicos de un sistema administrativo*. A partir de esta definición, la recomendación general de que una estrategia considerada explícita y cuidadosa, mejorará la calidad de las reformas administrativas resulta un caso especial de una teoría general de estructuración de política deseadas.

Dror supone once estrategias para la reforma administrativa, que se presentan en el cuadro No. 7.4.

---

tener valor político trascendente en tanto que en la mayoría de las circunstancias juega al menos un papel útil al robustecer las instituciones políticas.

<sup>47</sup> Dror, Yehezkel. "Estrategias para la reforma administrativa". Leemans, Arne. *Como reformar la Administración Pública*. México, F.C.E., 1982, p. 139. Adicionalmente la reforma administrativa requiere de: a) personal de alta calidad; b) incluye una selección clara de una gama de alternativas que son apoyadas por valores, intereses y organizaciones y c) puede conducir a cierta rigidez excesiva, por lo que debe buscarse elasticidad y flexibilidad en la estrategia.

**Cuadro No. 7.4**  
**Estrategias de la reforma administrativa**

ESTRATEGIA	RECOMENDACIÓN
1 Objetivos integrales	a) La eficiencia administrativa tradicional; b) La reducción de debilidades advertidas; c) El cambio de un componente específico del sistema administrativo a fin de ajustarse a una imagen ideal; d) El ajuste de sistema administrativo a objetos sociales avanzados; e) El cambio de la división de trabajo entre el sistema administrativo y el sistema político; f) El cambio de las relaciones entre el sistema administrativo y la población o segmentos de la misma.
2 Límites de a reforma	a) La interfase entre los políticos y las instituciones y el sistema administrativo es tan cercana, que muchos aspectos del sistema administrativo no pueden ser modificados sin cambiar las instituciones políticas; b) Un factor principal que moldea la calidad del servidor público lo constituyen los requisitos necesarios de los candidatos para su reclutamiento; c) La clarificación de la extensión en la cual una reforma administrativa puede también incluir cambios en las instituciones legales es importante.
3 Preferencias en tiempo	El problema del objetivo tiempo es esencial en los puntos de la estrategia, ya que expresa la necesidad de repetición y reconsideración de las decisiones estratégicas a la luz de planes detallados de reforma y sus resultados.
4 Aceptación de los riesgos	Actitud para aceptar mayores riesgos que se asocian naturalmente con la innovación, o bien si se prefieren los riesgos mínimos a menudo agregados a cambios incrementales.
5 Incrementalismo vs. innovación	Selección entre diversos grados de cambio en el sistema administrativo, que van desde el pequeño cambio incremental de algunos detalles administrativos en un periodo extenso, hasta rediseños y aun diseños nuevos de sistemas administrativos ambiciosos, rápidos e integrales.
6 Universalidad vs. estrechez	Implica determinar el grado en que la reforma administrativa debe orientarse hacia un alcance amplio de componentes del sistema administrativo o debiera limitar su enfoque a pocos o a un sólo componente.
7 Orientación al equilibrio vs. orientación-impacto	Sólo una reforma administrativa puede ser orientada al equilibrio y sólo una reforma administrativa estrecha puede ser orientada al impacto.
8 Afirmaciones prospectivas sobre el futuro	La dependencia de sistemas administrativos deseados sobre un amplio número de variables exógenas deviene en la necesidad de basar la reforma en afirmaciones relacionadas con el estado esperada de dichas variables.
9 Bases teóricas	La reforma administrativa debe contar con el apoyo de conocimiento sistemático, la racionalidad estructurada y la creatividad, es una de las principales justificaciones para proponer dimensiones de estrategia como un marco para la toma de decisiones de la reforma administrativa.
10 Disponibilidad de recursos	Se requiere de una explicación para manifestar la consideración de afirmaciones ocultas a veces poco realistas relacionadas con los recursos, que están disponibles para la reforma o algo peor, exponerse a una amplia falta de interés de muchos elementos de costa en la reforma propuesta.
11 Alcance de los instrumentos de la reforma	La planificación de una reforma administrativa racional significa la adopción de una mezcla de instrumentos de reforma que, con las limitaciones naturales, provee de la más alta probabilidad para la mejor aproximación al conjunto de objetivos de la reforma.

Elaboración propia con las ideas de Yehezkel Dror, Op. cit. pp. 142-155.

A continuación, se realiza una breve semblanza sobre las reformas administrativas llevadas a cabo en nuestro país, y los resultados logrados en la década de los setenta, que desafortunadamente no fueron continuados.

### **7.8 Antecedentes históricos de reformas administrativas en México**

La historia de la administración pública mexicana muestra cómo, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla, a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos.

Sin embargo, una revisión de los esfuerzos de reforma realizados a lo largo de más de 170 años, revela que éstos casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y en la mayoría de los casos no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a implementarse de manera definitiva, en parte porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o de las decisiones oportunas que se hubieran requerido para llevarlas a cabo. Puede decirse que es en la década de los setenta, cuando se intentó llevar a cabo una reforma administrativa de fondo, de manera sistemática y programada.<sup>48</sup>

Los primeros cien años de la administración pública mexicana se caracterizaron por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. Los objetivos esenciales, en lo externo, era consolidar la recién adquirida independencia política y por lo que se refiere a la vida interna, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional.

---

<sup>48</sup> Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". Leemans, Arne. **Como reformar la Administración Pública**. México, F.C.E., 1982, p. 201.

Por estas razones los principales intentos de reforma administrativa de ese periodo se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno -Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia- y fueron obligadamente parciales. Muchos de ellos se agotaron en el anuncio de modificaciones legales, que no siempre se tradujeron en realidades, bien por la falta de los instrumentos y recursos apropiados o bien por la falta de tiempo para llevarlas a cabo. En otras ocasiones estas "reestructuraciones" se reducían a ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias o de medidas político-militares.<sup>49</sup>

Para algunos estudiosos de esta problemática tal vez el Primer Reglamento de Gobierno, elaborado en 1821, haya sido el inicio de la preocupación que en nuestro país ha existido, por mantener una adecuación permanente del aparato administrativo del Gobierno, ya que establecía que "...cada Ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás Ministros para proponer reformas generales".<sup>50</sup>

El cuadro No. 7.5 presenta los antecedentes históricos de las reorganizaciones administrativas en México.

**Cuadro 7.5**  
**ANTECEDENTES DE LAS REORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS EN MÉXICO**

ANO	DISPOSICIÓN U ÓRGANO	DESCRIPCIÓN
1821	Primer Reglamento de Gobierno	Cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su Ministerio. El Oficial mayor Primero tenía la obligación de conocer la eficiencia de cada oficial, a cada uno la ocupación apropiada.
1917	Deptos. de Aprovechamientos Generales y Contratoría	Estudiar la organización, procedimientos y gastos de las dependencias para incrementar la economía y eficiencia de los servicios elevando las recomendaciones al Presidente de la República.
1928	Depto. del Presupuesto de la Federación	Estudiar la Organización Administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.
1932	Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto, S.H.C.P.	Estudiar la Organización Administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.

<sup>49</sup> Ibid. p. 203.

<sup>50</sup> Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976. México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973, p. 31.



(Continuación del cuadro No. 7.5)

1943	Comisión Intersecretarial	Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la Organización Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar rendimiento de personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.
1947	Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa Dirección de Organización Administrativa	Realizar estudios y sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.
1958	Secretaría de la Presidencia	Facultada para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública deben hacerse, Art. 16 frac. IV Ley de Secretarías.
1965	Comisión de Administración Pública -Secretaría de la Presidencia	Secretariado Técnico 1968. Encargada de dar cumplimiento al Art. 16 frac. IV Ley de Secretarías.
1971	Dirección de Estudios Administrativos- Secretaría de la Presidencia	Acuerdos presidenciales de 28 de enero y de 11 de marzo de 1971. Corresponde a la Secretaría de la Presidencia, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal relacionándose con las CIDAS y UOMS. Propondrá normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos en cada dependencia.

Fuente: Elaboración propia en base a Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p.110-111.

Sin embargo, definir con claridad las etapas en las que las reformas administrativas, presenta una mayor complejidad dado los parámetros que se utilicen. Convencionalmente se identifican, son siete las etapas de la reforma administrativa en México, a saber:

1. La primera reforma administrativa en 1833.
2. La segunda reforma administrativa con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853.
3. La tercera reforma administrativa de Juárez en 1857.
4. La cuarta con las reformas introducidas en 1917.
5. La quinta etapa de las reformas administrativas con cambios antes de 1970.
6. La sexta reforma administrativa de 1970 a 1976.
7. La séptima reforma administrativa de 1977 a 1982.

La primera reforma del México independiente se llevó a cabo en el año de 1833, y con ella se intentó minar, desde sus bases, a la vieja sociedad colonial.<sup>51</sup> No existe mucha información del transcurrir administrativo de aquellos días, pues los

<sup>51</sup> Guerrero, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México**. México, INAP, 1989, p. 109.

secretarios del despacho, probablemente por el torbellino revolucionario, no tuvieron tiempo de preparar las memorias de las actividades de sus encargos. La que se conserva, fue preparada por el gobierno precedente a los reformistas de 1833 y en lo relativo a lo interior, es sumamente escueta, en tanto que la de 1885 fue escrita por el régimen que derrotó y sucedió a éstos.

Por lo que se refiere a la segunda reforma administrativa, tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración pública, sino por la fundación del nuevo Ministerio de Fomento, alrededor del cual funcionarían los grandes rubros de la administración interna. Esto era la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, proseguido con el establecimiento del Ministerio del Interior y la materia de gobernación.<sup>52</sup>

El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio adquiere esta denominación el 22 de abril de 1853, fecha en que es fundado como pieza maestra de la administración pública. Los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos actividades de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional.<sup>53</sup>

El centro de la reforma administrativa lo constituyó la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 140.

<sup>53</sup> Toma después el título de Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio el 12 de mayo de 1853, teniendo a su cargo las siguientes funciones: 1. Formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada; 2. colonización; 3. medidas conducentes al fomento industrial y mercantil; 4. establecimiento de la enseñanza en estos ramos; 5. expedición de patentes y privilegios; 6. exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril; 7. caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República; 8. desagüe de México y obras conexas al mismo; 9. obras de utilidad y ornato que se han edificado con fondos públicos; 10. conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras; 11. Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.

competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Hay que destacar, al mismo tiempo, que a partir de 1853 la administración de lo interior estaba siendo compartida por la mayoría de las dependencias centralizadas, pues crecía y se diversificaba, toda vez que dos de ellas, Gobernación y Fomento, estaban en su centro. Esta creación fue producto del gran ingenio de Lucas Alamán.<sup>54</sup>

La tercera etapa de la reforma administrativa, tuvo su antecedente en 1857 con una nueva revolución popular llamada *de la Reforma*, apoyó a una nueva Constitución que, al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores, en especial Santa Anna, cuyos excesos originaron el movimiento de Reforma.<sup>55</sup>

Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación del Estado y la Iglesia, en ese entonces la principal propietaria de la riqueza territorial del país.

El presidente Benito Juárez fue la cabeza de ese importante movimiento político.<sup>56</sup> Esta revolución administrativa, de haberse logrado, hubiera constituido el primer esfuerzo sistemático de reforma administrativa que se hacía en la nueva nación con un carácter integral y permanente. Sin embargo, los hechos inmediatos obligaron a Juárez a posponer tan necesaria medida, porque en ese mismo año de 1861, el país invadido nuevamente por tropas extranjeras que

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>55</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *Op. cit.* p. 42.

<sup>56</sup> En un manifiesto al país Juárez señalaba que "...el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas (habla) comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras que no se corone la obra con la *revolución administrativa*". Citado por Alejandro Carrillo Castro, *Op. cit.* p. 42.

contaban con el apoyo de los conservadores, quienes habían solicitado a Francia la instauración de un imperio en México con un príncipe austríaco a la cabeza, Maximiliano de Habsburgo.

Juárez luchó por defender el gobierno republicano y después de tres años de esfuerzos -que culminaron con la expulsión de los franceses y la muerte del pretendido emperador- fue electo nuevamente presidente. Con esta investidura murió en 1872, cuando trataba de fortalecer las facultades del Ejecutivo y así llevar a cabo su anunciado programa de reforma administrativa. El cual fue seguido por su sucesor Lerdo de Tejada - quién restableció la Cámara de Diputados- y fue consumado al extremo por Porfirio Díaz, quien ocupó la Presidencia por espacio de 33 años, de 1876 a 1911, después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz el gobierno se dedicó a promover la construcción de la infraestructura necesaria (carreteras, ferrocarriles, plantas eléctricas y obras públicas) para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar el país. Con estos objetivos, se llevaron a cabo en esa época importantes reformas administrativas básicamente técnicas, parciales y de carácter incremental, como la institución del presupuesto anual, clasificado en ramos y partidas y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

La cuarta reforma administrativa parte de la necesidad de los nuevos objetivos del Estado, se hizo necesaria la creación de una nueva y más compleja administración pública.<sup>57</sup> Fue así, en 1917 cuando se llevó a cabo la primera transformación técnica del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un

---

<sup>57</sup> Posteriormente, se llevaron a cabo en el país una serie de reformas parciales, de tipo incremental, que más bien buscaban incorporar nuevas técnicas, pero que no produjeron ideas sustanciales relativas al ejercicio de la reforma administrativa, sin embargo es conveniente señalarlas como parte de los esfuerzos realizadas en la materia.

nuevo tipo de órgano dependiente del presidente: los Departamentos Administrativos. Bajo esta denominación se establecieron organismos distintos a las Secretarías de Estado, para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del Gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934).<sup>58</sup>

La quinta etapa, de las reformas administrativas, puede situarse desde 1917 hasta antes de 1970. Algunas de estas medidas intentaban introducir políticas de coordinación eficaz de las entidades públicas, así como el establecimiento de sistemas institucionales de modernización administrativa, que buscaban permanentemente el incremento de la eficacia. Entre estos intentos destacan, los que se establecen en el cuadro No. 7.6:

Cuadro No. 7.6  
INTENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1917 A 1970

No.	ORGANISMO/ ORDENAMIENTO	DESCRIPCIÓN
1	El Departamento de Contraloría	Funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.
2	El Departamento del Presupuesto de la Federación	Funcionó de 1928 a 1932, dependió directamente del Presidente, y estuvo encargado de analizar la organización administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia de los servicios públicos.
3	Las Comisiones de Eficiencia	Funcionaron durante cierto tiempo en algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.
4	La Comisión Intersecretarial	Creada en 1943 a la que se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública.
5	La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa	Creada en 1946, que tenía entre otras funciones, ser el órgano central de Organización y Métodos para coordinar el mejoramiento administrativo.

<sup>58</sup> Carrillo Castro, Op. Cit. p. 43.

*(Continuación del cuadro No. 7.6)*

6	En la etapa de 1950 a 1964	Se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del sector público.
7	En las modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entraron en vigor en 1958	La facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público, pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales -cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional- a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965, cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), que esta actividad comenzó a tomar impulso.

Elaboración propia en base a Carrillo Castro, Alejandro.

La sexta reforma administrativa, realizada de 1970 a 1976, intentaba obedecer a las siguientes características: *constituirse en un proceso técnico y programático, innovador, comprensivo, permanente y de estrategia flexible, tendiente a conseguir una respuesta orgánica-adaptativa de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que el país ha alcanzado en los 50 años de estabilidad y crecimiento sostenido.*<sup>59</sup>

Por último, la séptima etapa de la reforma administrativa impulsada por el gobierno de López Portillo en el período 1976-1982, introdujo cambios importantes en las leyes administrativas y la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En el siguiente inciso presentamos una síntesis de estas dos últimas etapas de la reforma administrativa, que son de las más relevantes para la Administración Pública contemporánea.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 45. Hay que recordar que el libro del autor fue elaborado al final del desarrollo compartido y que el México de los setenta, no es el de los años noventa ya que demasiadas cosas han cambiado. No tenemos una estabilidad económica y política estable, ni un crecimiento sostenido.

### 7.8.1 La reforma administrativa de 1970 a 1982 en México

La reforma administrativa llevada a cabo en el régimen de Luis Echeverría (1970-1976) constituyó el más importante esfuerzo para reformar la administración pública en nuestro país. Por su parte, la reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo (1976-1972), también propició medidas esenciales en el aparato gubernamental. Muchos avances se realizaron y posteriormente, éstos mismos fueron produciendo otro tipo de necesidades que fueron detenidos en la década de los ochenta. Al respecto revisemos sus elementos más significativos:

#### 7.8.1.1 La reforma administrativa en el periodo 1970-1976

Hay que recordar que la Comisión de Administración Pública (CAP) dedicó sus primeros años a realizar estudios que condujeron a la formulación de un diagnóstico que se emitió bajo el título de *Informe sobre la Administración Pública*. Constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos.<sup>60</sup>

Al considerar que resultaba imposible, que a partir de una sola unidad central, todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo pudieran solucionarse, la CAP recomendó que cada dependencia contara con una Unidad Interna de asesoría técnica permanente, que habría de llamarse de *Organización y Métodos* (UOM). Estas unidades fueron promovidas de 1965 a 1970, sin embargo por la falta de un instrumento legal y de un apoyo decidido, éstas

<sup>60</sup> Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979)*. Op. cit. p 45. En 1968, la CAP a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar los análisis realizados hasta ese momento y que pudiesen promover y coordinar los análisis de reforma a nivel operativo, constituyó un Secretariado Técnico y le encargó mantener un contacto permanente con los demás organismos públicos. De 1968 a 1970, la CAP y su Secretariado Técnico realizaron estudios y proyectos de reforma para los sistemas de organización y métodos, adquisiciones, bienes inmuebles del Sector Público, bases jurídicas que rigen la acción del Gobierno Federal y otras áreas administrativas cuyas funciones -de apoyo o de asesoría- son comunes a todas las dependencias públicas.

fueron relegadas al estudio de medidas menores, ya que buscan *la eficiencia por la eficiencia misma*.

Al tomar posesión como Presidente de México en diciembre de 1970, Luis Echeverría mostró interés directo en promover las reformas estudiadas y propuestas por la Comisión de Administración Pública (CAP). En enero de 1971 se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y del 11 de marzo de 1971, que fijaron las bases del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.<sup>61</sup>

La idea central de la reforma administrativa partió de la percepción de que el Poder Ejecutivo contaba con vastas tareas de las encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido en ese entonces con más de 850 entidades gubernamentales, por lo que era necesario reorganizar su coordinación.

De estos órganos, algunos funcionaron con prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tenían a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción gubernamental en su conjunto. Distinguen, por un lado las *actividades fin del Gobierno*, bien sean de carácter social, económico, político y cultural, agrupándolas convencionalmente *en sectores de actividad* y por otro lado, *las actividades de apoyo*, o sean las que están destinadas a prestar auxilio técnico o administrativo a las demás (programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad, etc.).

---

<sup>61</sup> Ibid. p. 46-47. A fin de contar con un órgano adecuado para coordinar las actividades de la reforma administrativa, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios de la Presidencia y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera sustituyó a la CAP.



El esquema de análisis empleado fue orientado a la revisión de los cambios en: a) instituciones, b) sistemas comunes de administración y c) sectores, así como d) del conjunto total de la administración pública, conforme a las estrategias y prioridades del Ejecutivo Federal.

Esto permitió, la formulación de un diagnóstico general -basado en el Informe de la CAP de 1967- con el propósito de caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la administración pública, en el que señalaron los campos en los que habían avanzado y aquéllos en los que aún se requerían cambios fundamentales. Por ello se establecieron los objetivos a alcanzar.<sup>62</sup>

Por ello, fueron elaboradas las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976*, planteando la conveniencia de agrupar once grandes programas de tipo macroadministrativo: el primero de ellos, referido a la instrumentación de la infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve -que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control)- se relacionaban con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración ( programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad, etc.). El programa número once estaba dedicado a buscar la sistematización y coordinación de las acciones con criterios sectoriales o regionales, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señalaba el programa de desarrollo de ese tiempo. Ver cuadro No. 7.7

<sup>62</sup> Entre otros encontramos: a) incrementar la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo; b) responsabilizar, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando trámites; d) procurar que el personal público contará con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora dinámica y responsable; y e) fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno. *Ibid.* p. 49-50.

**CAPÍTULO VII LA REFORMA DEL ESTADO INCONCLUSA:  
LA REFORMA ADMINISTRATIVA**

**Cuadro No. 7.7  
PROGRAMAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA 1970-1976**

PROGRAMA	OBJETIVOS
I Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa	Establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas administrativas que requieran las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación para compatibilizar el proceso en su conjunto.
II Reorganizar y adecuación administrativa del sistema de programación	Establecer las bases institucionales necesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del sector público federal.
III Racionalización del gasto público	Establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como el de gasto corriente.
IV Estructuración del sistema de información y estadística	Lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadística, con el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social.
V Desarrollo del sistema de organización y métodos	Adecuar y simplificar la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se vienen otorgando.
VI Revisión de las bases legales de la actividad federal	Compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa del Poder Ejecutivo, y proponer a su titular las medidas que permitan contar con un sistema jurídico-administrativo coherente a los requerimientos de la nueva estrategia del desarrollo económico del país.
VII Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público	Resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
VIII Revisión de la administración de recursos materiales	Contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como de los bienes inmuebles del sector público federal.
IX Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos	Optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el sector público en materia de procesamiento electrónico de datos e informática, para ayudar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
X Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental	Lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos, que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el sector público, en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
XI Macrorreforma sectorial y regional	Dotar a la administración pública de mecanismos que permitan dirigir y concentrar sus recursos y estructuras, en el cumplimiento de objetivos gubernamentales sectoriales y regionales, según las prioridades que vayan determinando los programas de desarrollo, buscando un adecuado crecimiento sectorial del país y un desarrollo regional equilibrado.

Fuente: Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p.51-52. Elaboración propia.

Dentro de la reforma administrativa se hicieron algunas consideraciones derivadas de otras experiencias recogidas en intentos y esfuerzos anteriores.<sup>63</sup> La mayoría iniciaron sus reformas en el ámbito interno, con distintas prioridades y complejidades. Las macroreformas, por su parte, se desarrollaron en cuatro direcciones: a) reformas incrementales (creación de nuevos instrumentos y organismos públicos) para el cumplimiento de nuevas funciones y para la coordinación de los aspectos técnicos; b) reformas legales; c) reformas técnicas a los sistemas de apoyo y d) estímulos para la reforma de las actitudes de los servicios públicos en todos los niveles.

Dentro de los obstáculos más significados para implementar la reforma administrativa en el cuadro 7.8 se enlistan a las siguientes:

Cuadro No. 7.8  
OBSTÁCULOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

PROBLEMAS	DESCRIPCIÓN
A) Problemas de carácter estructural	1 Falta de un programa formal de desarrollo nacional.
	2 Carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales.
	3 Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas.
	4. Aumento en la duplicación de responsabilidades.
	5 Insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma.
	6 Mecanismos de decisión excesivamente centralizados.
B) Principales resistencias humanas o motivacionales	1 Falta de información.
	2 El estilo tradicional de administración.
	3 El excesivo congestionamiento de los altos niveles.
	4 Actitudes no participativas.
	5 Persistencia de expectativas negativas tradicionales.
	6 Existencia de intereses creados.

Fuente: Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit. p. 59-61. Elaboración propia.

<sup>63</sup> 1) El Plan Global es sólo un marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicos; 2) No esperar a tener todo el paquete de reformas acabado para echarlo a andar; 3) Dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera; 4) Procurar que los programas sean viables políticamente; 5) Buscar reacciones en cadena; 6) Evitar reformas meramente formales; 7) Evaluar periódicamente los avances; 8) Tener la suficiente flexibilidad; 9) Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma.

A pesar de los grandes avances administrativos, tanto micro como macroadministrativos logrados en ese período, algunas inercias y obstáculos no fueron superados. El mayor déficit administrativo de esta gran reforma, fue sin lugar a dudas, la carencia de un sistema profesional de personal público, es decir, un servicio civil de carrera. Ello hubiera permitido -de realizarse- darle contenido y sustento, así como viabilidad administrativa a la propia reforma. Esta responsabilidad histórica de los conductores de la reforma administrativa, en gran parte se debe, a que el sistema autoritario mexicano y el manejo del sector público, estaba basado en el presidencialismo mexicano de viejo cuño. Administración Pública y sistema político no fueron trastocados y por ello, el *sistema de despojo* continuo en el aparato administrativo.

#### 7.8.1.2 La reforma administrativa en el período 1977-1982

Por lo que se refiere a esta etapa de la reforma administrativa en el período considerado de 1977 a 1982, existen tres disposiciones fundamentales que destacan en la acción gubernamental, así como la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

La base jurídica fundamental del *Programa de Reforma Administrativa 1977-1982*, por lo que se refiere a la implementación del Sistema Nacional de Planeación, estaba constituida por la *nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*; la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público*, y la *Ley General de Deuda Pública*, cuyas iniciativas, fueron enviadas de manera simultánea por el presidente José López Portillo al inicio de su mandato.<sup>64</sup>

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (D.O. 29-XII-1976) buscaba fundamentar y encauzar una de las reformas más radicales y profundas

<sup>64</sup> Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 88-89.

que se hayan planteado al aparato administrativo del Estado mexicano, con la idea de adaptarlo a las exigencias del desarrollo político, económico y social. Se partía de un modelo integral de la estructura de la Administración Pública Federal, que finalmente incorporaba a las entidades pararestatales, las que se encontraban reguladas por una gran diversidad de leyes y de difícil consulta que obstaculizan su coordinación y operación de conjunto. Dichas disposiciones establecieron las bases para la constitución de los sectores administrativos e hicieron explícita, por vez primera, la obligación de programar las actividades de todas las instituciones de la Administración Pública, lo que permitía a su vez la evaluación de resultados.

Por su parte, la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* (D.O. 31-XII-1976) actualizaba la concepción y el manejo del gasto público federal, cuyas bases se habían establecido en la década de los treinta y vinculaba la planeación y programación de los grandes objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control del Presupuesto. Contemplaba también la modernización de los sistemas de información existentes, a fin de apoyar el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las acciones de la Administración Pública Federal en su conjunto.

Finalmente, la Ley General de Deuda Pública (D.O. 31-XII-1976) buscaba optimizar el uso de recursos financieros que capta la Administración Pública Federal, a través del crédito, tanto interno como externo, así como captar la información necesaria para vigilar, la situación crediticia del país.

Otro de los aspectos relevantes de ese programa de Reforma Administrativa fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con lo cual se consiguió finalmente integrar en una sola dependencia del Ejecutivo Federal - como se intentó en dos ocasiones anteriores, 1928 y 1958- las facultades de programación de las actividades de la Administración Pública Federal en su

conjunto, con las de determinación de los recursos presupuestales que dichos programas requieren para su implementación.<sup>65</sup>

La Secretaría de Programación y Presupuesto se convirtió en órgano central normativo del sistema de planeación integral. Dichas funciones correspondían antes a diversas dependencias de la Administración Pública Federal. La Secretaría de la Presidencia tenía a su cargo la programación global, sectorial y regional de las inversiones públicas; la Secretaría de Industria y Comercio, por su parte, tenía encomendadas las funciones normativas para la elaboración de la estadística de la Administración Pública Federal; y la del Patrimonio Nacional las de control normativo y global de las entidades paraestatales. Pero sin duda el cambio más importante, se refiere al ejercicio y control del presupuesto de egresos de la Federación, que anteriormente era competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>66</sup>

Otro intento dentro de esta reforma administrativa fue el establecimiento del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que pretendió que se materializaran los esfuerzos realizados en planeación en el país, a lo largo de más de cincuenta años. A pesar de los cuatro objetivos fundamentales y de las veintidós políticas, el Plan fracasó porque partió del supuesto de que el precio de petróleo se

<sup>65</sup> El entonces presidente López Portillo lo reconocía así: "Las decisiones fundamentales en materia macroadministrativas están tomadas en cuanto arranque; falta tan sólo ya la operación de un sistema que hemos significado como el 'eje' de esta Reforma Administrativa, que para mí está constituido por la formación de una Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación, para retroalimentar el ciclo. La decisión más importante que se tomó para fundamentar esta reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda entre Ingresos y Egresos, y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación, lo que antes se otorgaba a otra Secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos pues, querido subrayar con este propósito algo que es fundamental, concebir -como origen y fin de desarrollo- el instrumento de planeación y no el instrumento de captación de recursos; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye, el secreto de esta Reforma Administrativa". Citado por: Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Op. cit. p. 89.

<sup>66</sup> Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Op. cit. p. 91.

mantendría al alza y cuando éste descendió estrepitosamente, los cálculos fallaron y el gobierno tuvo que recurrir una vez más al endeudamiento externo.

La importancia que adquirió la reforma administrativa -María del Carmen Pardo la llama la *modernización administrativa*- dio lugar a que se plantearan la profesionalización de la función pública y la inclusión de una carrera en el servicio público, que permitieran el ingreso y la permanencia de los más aptos, sin consideraciones de otro tipo. Por razones ajenas a la racionalidad administrativa, esta carrera seguirá formando parte del código de aspiraciones, lejos de poder encontrar un referente en la realidad político-administrativa mexicana.<sup>67</sup>

En suma, puede afirmarse que estas dos etapas de la reforma administrativa 1971-1976 y la de 1977 -1982, fueron decisivas para el mejoramiento de la acción gubernamental y los logros alcanzados, no fueron coronados por un programa ambicioso de *servicio civil de carrera* o por lo menos un *sistema profesional de funcionarios*. A mi parecer, este es el momento más idóneo y conveniente, ya que después de más de una década de reformas administrativas, el servicio civil hubiera contado con las condiciones necesarias para su implementación. Sin embargo, los rasgos del sistema autoritario del sistema político mexicano, hubieran impedido realizar esta profunda *revolución administrativa*. Su propia razón de ser no lo permitió.

### **7.9 La reforma administrativa en México: una necesidad impostergable**

Después de realizar un breve repaso histórico por las reformas administrativas y por aquellos cambios que se han realizado en la Administración Pública en México, se sustenta la tesis de que es indispensable una reforma administrativa

---

<sup>67</sup> Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. México, INAP-Colegio de México, 1993, p.146.

dentro de la Reforma del Estado, como una *condicionante impostergable* para profundizar dicho proceso.

En primer lugar, los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), pretendieron mediante la idea de la *modernización administrativa*, reducir, privatizar, adelgazar y desregular el papel del gobierno y en esa medida, reducir el aparato gubernamental como panacea para resolver cualquier problema. La supresión de órganos, el despido de empleados públicos y la disminución del gasto público, implicaron la retracción estatal en aquellos ámbitos que le eran históricos, para dar paso a un proceso donde los particulares comenzaron a incidir de manera directa.

En segundo lugar, quedó en entredicho la eficacia y eficiencia de las dependencias y entidades públicas, bajo el único argumento del costo-beneficio, dejando a un lado motivos políticos y sociales que daban sustento a la intervención estatal. Todo aquello que no cumpliera con la lógica del mercado y la globalización mundial, comenzaba a ser obsoleto y por tanto estatista. Hay que hacer notar que se desacreditó al Estado de una manera deliberada, cuando en realidad no existe dentro del neoliberalismo una *teoría del Estado*, simplemente el argumento del minimalismo del Estado, es decir, la menor expresión estatal.

En tercer lugar, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) en 1977 se esperaban avances sustanciales en materia de reforma administrativa, situación que no se consolidó de manera definitiva, debido en parte a los mínimos avances en lo relativo a un auténtico servicio civil de carrera y que ésta fue suprimido en el gobierno de Carlos Salinas en el año de 1993. Su origen había sido presentada como un eslabón para terminar con el *llamado triángulo de la eficacia*, por lo que con su inicio se buscaba que la SPP fuera el eje de la reforma administrativa. Fue una lástima que con criterios eficientistas se suprimiera un instrumento administrativo que tenía como antecedentes a la



Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y la Secretaría de la Presidencia.

El cuarto elemento lo constituye la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en el gobierno de Miguel de la Madrid, que buscó aplicar las responsabilidades de los servidores públicos y evitar en lo posible la corrupción. Su esfuerzo ha contribuido a disminuir determinadas actitudes de los funcionarios, pero algunos casos escandalosos de enriquecimiento ilícito, demuestran que todavía falta mucho por corregir en el sistema administrativo público mexicano. Tampoco esta Secretaría, contribuyó a una profunda reforma administrativa que permitiera la posibilidad de mejorar los procesos y procedimientos administrativos, así como la gestión gubernamental.

Por último, el principal problema al que se enfrenta la Reforma del Estado en lo relativo a la reforma administrativa en México, es la simbiosis existente entre sistema político y administración pública, basado en un presidencialismo a ultranza. El servicio público es visto por algunos con un *sistema de botín o de despojo*, donde el funcionario que llega a un alto nivel, lo ve como un lugar óptimo para recibir favores, dispendios, ventajas, facilidades, influencias en su beneficio o para quien lo desee. Obtener el mayor provecho de su designación es en algunos casos su meta fundamental. El sentido estricto del *servicio público* se pierde por el *servirse de lo público*.

Kliksberg ha señalado que la eliminación de la corrupción, aparece como un problema central para enfrentar seriamente los problemas del desarrollo, la situación social y avanzar en la democratización. La corrupción ha tendido a crecer y se requieren análisis mucho más profundos que los tradicionales para llegar a respuestas adecuadas. Teniendo peso significativo en países subdesarrollados, no es exclusivo de los mismos como lo indica su incidencia en estados modernos que se han visto obligados a enfrentar frontalmente o a perder

su credibilidad (caso Italia), o bien a producir reformas políticas que den realmente al ciudadano la impresión de que están actuando efectivamente contra ella (caso Japón).<sup>58</sup>

En el caso mexicano, donde la máxima autoridad la asume el Presidente de la República, tanto el sistema político, como la administración pública se encuentran sujetos a su voluntad personal. Un país que aspira a colocarse dentro de las primeras economías del mundo, no puede continuar con este sistema de compensaciones de favores y compromisos; que la designación esté basada en la lealtad y el amiguismo y no en la capacidad, preparación y experiencia; que el sistema de ascenso y promoción, se justifique por una sola voluntad -la del jefe inmediato- y con criterios subjetivos, que no permiten imponer criterios objetivos y de concursos de oposición; en fin, donde la administración pública, forma parte de un sistema autoritario basado en la voluntad presidencial.

La reforma administrativa en México es una necesidad impostergable; ya que la Reforma del Estado con este déficit, pierde rumbo, orientación y perspectiva histórica. Si se reforma lo que produce y consume un país, así como la manera de gobernarse, es necesario reformar a fondo la manera de administrar lo público, es decir, lo de todos.

#### **7.10 Reforma del Estado: reforma administrativa o revolución administrativa**

Otro asunto fundamental en la discusión de la Reforma del Estado, es la pertinencia de una *reforma o una revolución administrativa*. Ambos procesos son de distinta naturaleza y tienen implicaciones diferentes. Ya se han señalado con

---

<sup>58</sup> Kliksberg, Bernardo. (comp.) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE, 1994, p. 30.

oportunidad al principio de este capítulo. Cabe señalar por el momento, que mientras que la reforma administrativa es un proceso ordenado y de mayor espacio en el tiempo, en la revolución administrativa hay un cambio brusco que es más corto, pero al mismo tiempo más radical y efectivo.

Chanes Nieto señala que la Reforma del Estado ha sido planteada como de menor tamaño para su administración. El tema es tan añejo -afirma- que todos somos hijos de la reforma. Para reformar al Estado habría que transformar las opciones políticas fundamentales<sup>69</sup>

Consecuentemente, cuando se habla de la Reforma del Estado se hace referencia primordialmente al gobierno. El propósito sería democratizarlo y hacerlo capaz de realizar el proyecto nacional y de garantizar la vigencia de las opciones políticas fundamentales. Sin embargo, el neoliberalismo no tiene proyecto de nación definido, éste se encuentra determinado por los organismos internacionales y por los socios comerciales, en un contexto cada vez mayor de interdependencia y globalización mundial. Los objetivos nacionales se encuentran inmersos en un contexto internacional.

Tratándose de la reforma del gobierno han existido propuestas desde hace mucho tiempo. En primer lugar se exige que dichas opciones políticas fundamentales sean práctica cotidiana. Por consiguiente la soberanía debe residir efectivamente en el pueblo y no en los pocos que deciden; el régimen federal debe asegurar la autonomía de los estados en su régimen interior y no su dependencia de los poderes federales; el municipio libre debe permitir su desenvolvimiento y no su subordinación a las autoridades estatales y federales; la división del poder público para su ejercicio debe garantizar las competencias y

---

<sup>69</sup> Chanes Nieto, José. "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México". Rodríguez Araujo, Octavio. (coord.) en *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. p. 88-89.

equilibrios constitucionales entre los órganos judicial, legislativo y ejecutivo y no el predominio de éste, con apoyo automático a todos sus actos, sin control sobre él de los otros dos poderes; el sufragio debe ser efectivo y no un mero acto de ratificación de las decisiones cupulares; los derechos humanos y el orden jurídico deben respetarse por todas las autoridades y los habitantes del país; los intereses personales deben estar supeditados al interés general de la sociedad.<sup>70</sup>

La Reforma del Estado debería plantear una nueva estructuración del poder en México, no solamente del público sino principalmente del político, para otorgarlo realmente al pueblo, en lugar del individuo o grupo que efectivamente imponen las decisiones al poder público y determinan los comportamientos. Para ello, es necesario una verdadera revolución administrativa, no sólo una reforma.

Por lo tanto, la Reforma del Estado está olvidando a quién debe beneficiar la acción gubernamental. Para asegurar que ésta sea favorable al grupo económicamente hegemónico, de antiguo, se ha exigido disminuir al aparato estatal y eliminar toda actividad pública en la economía que no sea para su beneficio. Como consecuencia surge la pregunta ¿Cuál es la dimensión óptima del sector público y para quién?<sup>71</sup>

La dimensión óptima de la administración, es aquella que le permite cumplir eficazmente las atribuciones que le han sido conferidas, para alcanzar los fines propuestos. Para realizarlos requiere órganos y unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se determinan en última instancia por la disponibilidad de recursos financieros. De ahí que la dimensión

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 94.

deseable es la que pueda en función de éstos y no la que debe para cumplir sus fines.<sup>72</sup>

Se requiere de un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje conjuntamente con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene que estar y que promueva y apoye, por todas las vías, la organización y desarrollo de la sociedad civil.<sup>73</sup>

Por tanto, es indispensable, que dentro de la Reforma del Estado en México, se lleve a cabo una revolución administrativa que permita un tamaño deseable de acuerdo a los fines establecidos por la Constitución y que permita emplear a la Administración Pública como un mecanismo modernizador y no un obstáculo en el camino del proyecto nacional.

#### **7.11 La reforma administrativa como elemento esencial de la Reforma del Estado**

En el análisis histórico de las reformas administrativas hasta antes de 1982, momento de la ruptura del populismo y surgimiento del neoliberalismo, encontramos un papel determinante de éstas, como eje fundamental para una modernización del país y una paulatina relación con la sociedad. Entonces, la Reforma del Estado comienza a surgir como parte del debate nacional, para

---

<sup>72</sup> El adelgazamiento, muchas veces por amputación, de la administración pública es tema antiguo invocado por los modernos. Un adelgazamiento indiscriminado produce en la administración, como en los seres humanos, desequilibrios sumamente graves que puede llevar a perder la vida o el poder. Reducir todas las partes puede generar incapacidades. Para adelgazar adecuadamente es preciso determinar precisamente qué sobra y dónde falta. *Ibid.*, p. 95.

<sup>73</sup> Klaksberg, Bernardo. *Op. cit.* p. 30.

democratizar el país e insertarlo en un nuevo contexto de interrelación y globalización mundial.

Sin embargo, en las administraciones de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la reforma administrativa pierde sentido y orientación, debido a los procesos de privatización y desregulación económica que sufre la Administración Pública mexicana. La reforma administrativa en este contexto, es percibida como un obstáculo, más que como un instrumento o fin en sí mismo, incluso se le sataniza indiscriminadamente, con criterios ideológicos y no con argumentos sólidos.

El argumento predilecto es el tamaño del Estado y su eficiencia dentro del contexto social, sin tomar en cuenta que no existe un tamaño idóneo y que este se encuentra determinado por las atribuciones y funciones que le confiere la Carta Magna. Por lo que se refiere a la eficiencia económica y financiera, está no corresponde exclusivamente a la iniciativa privada. La historia demuestra con hechos, que muchos fracasos del sector privado, tuvieron que ser asumidos por el Estado como parte de su capacidad promotora y responsable del proyecto nacional. Por ello, la Administración Pública enfrenta uno de sus mayores retos: demostrar que no es la culpable de la crisis, sino un producto de ésta.

La Reforma del Estado, tiene un déficit enorme y significativo al considerar a la administración como un factor secundario y colateral del proceso de cambio, en las relaciones de lo público con lo privado. En ese sentido, una simplificación administrativa de procesos y procedimientos administrativos, una desregulación económica y una privatización de empresas públicas, sin una reforma administrativa profunda y definitiva con rumbo, sentido, orientación, oportunidad y consenso, está condenada al fracaso.

*Nuestra tesis central es, que sin reforma administrativa no hay auténtica Reforma del Estado. Para que esta situación sea superada es indispensable, un conjunto de acciones que formen parte de la agenda administrativa en la Reforma del Estado. La reforma administrativa es un elemento esencial e insustituible de la Reforma del Estado. Ello, por lo menos, por las siguientes razones:*

- a) Una Reforma del Estado que no considere una auténtica reforma administrativa, sólo introduce en el mejor de los casos *cambios administrativos* y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en los procesos esenciales de la propia Administración Pública.
- b) Una Reforma del Estado que en sus raíces no implique necesariamente una reforma del gobierno, en su más pura concepción, es decir de su aparato público, es desdeñando la oportunidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.
- c) Si partimos del principio de que uno de los objetivos básicos de la Reforma del Estado, es modificar los límites de la frontera de lo público y lo privado, la pregunta es: ¿puede quedar la Administración Pública fuera de este proceso?. De lo contrario ¿es el mismo gobierno con menos atribuciones y con un mayor peso del mercado?
- d) Uno de los temas más discutidos, después de la Reforma del Estado en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es la corrupción. ¿Cómo aspirar a una modernización económica, política y social, si en lo administrativo continuamos con un aparato tradicional, autoritario y que en algunos casos, facilita el abuso de poderes de ciertos funcionarios?

Se ha discutido que una Reforma del Estado empieza, cuando la liberalización económica es impulsada de manera efectiva y directa. Se dice, que ésta es una

señal inequívoca de que la transición se ha iniciado. Aparejada a la liberalización económica, la liberalización política tiene que impulsarse para que el proceso de transición democrática pueda consolidarse. De otra manera, como sucedió en el salinismo, la deseada apertura política puede convertirse, en el mejor de los casos, en un retroceso político, que tarde o temprano tendría que afrontar el gobierno en el poder.

Deberíamos añadir, a este proceso de liberalización económica y política, una verdadera *revolución administrativa*, que insista en adecuar el aparato público-administrativo a las nuevas condiciones prevalcientes de la *aldea global*. Es decir, una auténtica carrera administrativa con un sistema de selección, promoción y ascenso, basados en la idoneidad, la capacidad, la experiencia y la preparación académica. De otra manera, una parte fundamental del rol estatal quedará en entredicho: la manera de administrar eficientemente los bienes de la nación.

Identificar los males y disfunciones administrativas, sin considerar las virtudes y capacidades de la Administración Pública, es ubicar el problema de la reforma administrativa de una manera unilateral e ideologizante. Por ello, Reforma del Estado sin reforma administrativa, es utilizar al gobierno como causa y no como consecuencia de la crisis prevalciente en nuestro país.



## **CAPITULO VIII EL NUEVO ROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO**

En el último capítulo de esta investigación, se pretende revisar algunas experiencias de modernización administrativa en tres países desarrollados - Japón, Estados Unidos y Suecia- para identificar los elementos que se requieren para una nueva estrategia de reforma administrativa en nuestro país, frente al nuevo milenio que se acerca. Asimismo, nos aproximamos aún más a la propuesta de Osborne y Gaebler de "reinventar el gobierno", para precisar sus alcances y limitaciones conceptuales en el contexto de la teoría de la administración pública.

Más adelante, se sustenta el tipo de Administración Pública que es necesaria para realizar una profunda Reforma del Estado, que tenga como premisa una reforma administrativa en México, mediante un conjunto de propuestas mínimas que permita modificar el rol de la Administración Pública actual, dentro de una nueva agenda administrativa en la Reforma del Estado.

### **8.1 Tres reformas administrativas al fin del milenio para reformar la administración pública**

Después de revisar el marco histórico de las reformas administrativas en la década de los setenta y en particular la mexicana, se requiere establecer la estrategia que permita afrontar los nuevos desafíos del nuevo siglo y aquellos que corresponden a la Administración Pública. Las concepciones del pasado ya no son vigentes, por las experiencias adquiridas durante su diseño, implementación y evaluación de las políticas, por lo que es indispensable arribar a nuevas estrategias de cambio administrativo. Analicemos tres experiencias.

### 8.1.1 Suecia

La estrategia sueca en materia de reforma de la administración pública desde principios de la década de los ochenta, partía de algunas propuestas de evolución de la administración. La estrategia elaborada durante varios años y expuesta por el gobierno de Palme en 1985 es una *estrategia de cambio* y no una *estrategia de ruptura*, cuyo objetivo es evolucionar el funcionamiento de la administración pública sin alterar profundamente la economía.<sup>1</sup>

La idea central de los gobiernos suecos es atraer a las administraciones públicas los fermentos del cambio que han hecho mejorar al sector privado de los servicios, como son: i) manifestación de la importancia del "liderazgo"; ii) funcionamiento por objetivos más que por procedimientos; iii) clarificación de las "misiones" y de las "profesiones"; y iv) enfoque nuevo de la idea de calidad y de servicio al cliente. Algunos rasgos esenciales de esta estrategia son:

1. La noción de *orientación hacia el cliente* o el consumidor y por ello la calidad del servicio.
2. La noción de la *administración descentralizada* del proceso de producción de servicios en torno de objetivos y de *business ideas* claras.
3. La voluntad de mejorar los *sistemas de control y de dirección* con el fin de mejorar la definición de las "estrategias".
4. La instauración de métodos de administración flexibles y participativos, asociados a situaciones motivadoras y evolutivas.

El programa formulado en 1985 fue retomado por el Ministerio de Administración Pública (o "Departamento Civil"), que se centra en los siguientes puntos, ver cuadro 8.1:

---

<sup>1</sup> Croizer, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, F.C.E., 1992, p. 39-40.

**Cuadro No. 8.1**  
**Programa de reforma sueco**

NO.	ESTRATEGIA	DESCRIPCIÓN
1	La descentralización y el aumento del margen de autonomía de las administraciones locales	Intenta aliviar las regulaciones que pesan sobre las administraciones locales y de hacerlas más innovadoras y con objetivos mejor formulados.
2	La busca de la consolidación de los gobiernos locales	Reducción de su número para alcanzar una "medida crítica" en materia financiera y administrativa (en 20 años se redujeron 2 mil municipios a 284).
3	El rechazo de la estrategia de privatización, pero la mejora de los sistemas de competencia con el sector privado y la búsqueda de situaciones de mercado	Competencia en ciertos sectores, introducción sistemática de "clientes" en los escalafones locales de las administraciones, mejora de servicios y coparticipación con las prestaciones privadas.
4	Administraciones de escalafón nacional	El esfuerzo es llevar la implementación de sistemas de administración que permitan mayor eficiencia, mejor control político y mayor descentralización interna.

Fuente: Elaboración propia con las ideas de Michel Croazier.

Los resultados en materia de renovación de la administración pública en el caso sueco,<sup>2</sup> muestran que:

- a) una política de administración centrada en el liderazgo más que en los sistemas administrativos, permite obtener resultados importantes de movilización por: i) el acento en la reformulación y clasificación de las funciones administrativas en términos de resultados posibles más que de procedimientos; ii) el desarrollo de nuevas capacidades de comunicación interna y externa, y iii) la aparición de mecanismos de identificación extraordinarios.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 53-56.

- b) la reflexión acerca de la calidad e innovación, es de particular importancia en la medida que subraya los límites de un enfoque industrial ("tipo cero defecto") o de tipo controles de calidad en el empleo público y las administraciones.
- c) los nuevos métodos presupuestarios, al abrir horizontes más amplios (tres años) son de particular importancia en este contexto para poder realizar las evoluciones necesarias en los objetivos y métodos, así como evitar una concentración en el procedimiento burocrático
- d) los nuevos métodos de auditoría desarrollados por la *Riks Revisión Verket* (RRV) parecen de particular importancia para responder a la complejidad creciente de sistemas financieros y administrativos de regulación y evitan la tendencia hacia los excesos burocráticos.

En suma, el modelo sueco es aun rico en enseñanzas, principalmente en cuanto a la idea acerca del ejercicio público y el papel de las administraciones, así como a los métodos intelectuales y administrativos aplicados por las dependencias y colectividades locales.

### 8.1.2 Japón

Croizer señala que el Japón actual vive en la era de la reforma. La sociedad japonesa lenta, penosamente pero con persistencia prepara su cambio, ya que los dirigentes reconocen de que para entrar al siglo XXI debe cambiar la estrategia, método y filosofía. En ese sentido, la reforma administrativa todavía está en el centro del debate.<sup>3</sup>

De 1981 a 1986 se realizó un considerable esfuerzo de reestructuración en el conjunto de las administraciones nacionales y en menor medida de las locales, en torno a un doble objetivo: i) el saneamiento de las finanzas públicas sin

---

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 59.

aumento de los impuestos, y ii) la revaluación del papel y las funciones del Estado en una sociedad en extraordinario cambio.

Durante los cinco años "activos" de la reforma administrativa una comisión, la Rincho, compuesta por nueve personalidades, permitió iniciar, orientar y conducir este proceso. Algunas de sus orientaciones de elección pública son: i) remplazar los servicios públicos por los privados allí donde sea posible, sin poner en duda la calidad del servicio proporcionado a la población y ii) descentralizar al máximo la administración pública para adaptarla a las exigencias de las personas a quienes sirve.

El centro de la reforma administrativa japonesa implica cuatro consignas a seguir: 1) desarrollo de la adaptabilidad de las administraciones, siguiendo el ejemplo del sector privado; 2) voluntad de un enfoque global; 3) investigación del desempleo de las administraciones en beneficio de sus "clientes" principales: el Estado (economía de medios), los consumidores de servicios (relación calidad-precio), y 4) necesidad de acreditar a las administraciones ante la opinión pública, en su voluntad de la reforma.

Los resultados de la Rincho japonesa son. a) la realización de un bloqueo de los gastos presupuestarios al nivel de 1983, mientras que aumentaban de manera extraordinaria (más de 10% anual) antes de 1981; b) la privatización de las tres empresas públicas más importantes, NTT (telecomunicaciones), JNR (ferrocarriles) y el monopolio de los tabacos; c) la liberalización del Estado en relación con los sectores económicos en dos campos privilegiados: las telecomunicaciones y los mercados financieros; d) logros en la reorganización administrativa en materia de reformas profundas de la organización de una decena de municipios y dependencias nacionales; creación de la Somucho y de la oficina de personal del gabinete del Primer ministro y lanzamiento de planes de reducción de personal en todos los ministerios y dependencias.

Un aspecto fundamental de los resultados de la Rincho fue la creación de la Somucho (*Management and Coordination Agency*), que constituye un elemento específico del sistema administrativo japonés. Su ámbito de acción se encuentra establecido en las siguientes funciones: i) evaluación de resultados y servicio prestado, asegurado por la oficina de la inspección administrativa; ii) modernización de estructuras y métodos que propone la oficina para la reforma administrativa y iii) prácticas de administración de personal llevadas al cabo por la oficina de personal.

La reforma administrativa es un primer paso no desdeñable. En el principio se concentraron prácticamente a privatizaciones espectaculares de los monopolios del sector público más tradicionales: ferrocarriles, tabacos y teléfonos; en seguida se estableció un freno al crecimiento de los gastos de salud y el reajuste de los del Estado (número de funcionarios) lo cual con la venta de las acciones del monopolio telefónico, permitió un saneamiento espectacular de las finanzas públicas. Por último, se reforzaron, cercanamente al Primer Ministro, los medios de conocimiento, de información y coordinación capaces de realizar una evaluación cualitativa de las prácticas administrativas que equilibraron la administración cuantitativa tradicional. En cambio la desregulación no parece haber progresado seriamente, aunque se instalaron nuevos modos interesantes de regulación de las comunicaciones. La descentralización aparece como un fracaso.

De los resultados obtenidos por la Rincho en la reforma administrativa japonesa destacan cuatro puntos: 1) la prioridad absoluta otorgada a la reforma administrativa por un primer ministro innovador (Nakasone) durante cinco años de su mandato; 2) un método de preparación de las decisiones de reforma, utilizando comisiones restringidas de personalidades que disponen de renombre y prestigio nacionales; 3) el desarrollo de una institución atenta a la realidad del

ejercicio administrativo, a través de inspecciones globales; y 4) el recurso sistemático a los modos de coordinación informales, más que aquellos rigurosos y formalistas.

### **8.1.3 Estados Unidos**

A diferencia del ambiente entusiasta que domina en Estocolmo y del de efervescencia intelectual que caracteriza a Tokio, el que prevalece en Washington parece en la actualidad presa del escepticismo.<sup>4</sup>

Al comienzo de los setenta la administración Nixon aportó ideas tentativas de experimentación en torno al ingreso mínimo garantizado y nuevos métodos de evaluación de las políticas y los programas. En el curso de la presidencia de Carter una gran reforma de la administración federal tuvo como propósito otorgar a los funcionarios estadounidenses la calidad y el espíritu de empresa del sector privado, en tanto el nuevo método "presupuesto base cero" ofreció esperanzas de solución tecnocrática a la administración de la complejidad y abatimiento de los costos. Finalmente, la presidencia de Reagan utilizó ideas matizadas, con cierta ideología y muy pocos resultados.<sup>5</sup>

Las lecciones de la administración de Reagan son las siguientes:

1. El esfuerzo general de liberación del Estado que en un principio se orientaba hacia la descentralización triunfó de manera completa y paradójica en este campo cuando no se esperaba; ello permitió, una liberalización importante de la administración federal en beneficio de los estados, es decir, el "nuevo

<sup>4</sup> Durante los pasados 20 años, en la filosofía administrativa y el razonamiento de la decisión, Estados Unidos era el laboratorio más creativo del mundo occidental. En los años setenta el PPBS, así como la guerra contra la pobreza, hacían correr hacia Washington a los especialistas del mundo.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 111-112.

federalismo". La *Omnibus Reconciliation Act* (ORA) (1981) fue un severo programa de reducción de gastos (90 mil millones de dólares por año), mediante la supresión de 70 programas. Con la Iniciativa del Federalismo (1982) se suprimieron 45 programas en el campo de intervención estatal (educación, transportes, servicios sociales).

2. El esfuerzo de desregulación, iniciada en la administración Carter, conducida de manera sistemática dio resultados no desdeñables, pero inferiores a las grandes esperanzas que se habían creado imprudentemente. Los procedimientos de desregulación creados por la administración Reagan se inscribieron en la continuidad de los mecanismos de la *Regulatory Review* - examen en el ámbito presidencial de las regulaciones producidas por las dependencias federales- progresivamente reforzados desde la administración Nixon. Estos mecanismos en su origen tenían como objetivo asegurar una buena coordinación de la acción gubernamental.
3. La elección de una política con fines en esencia presupuestarios resultó en realidad restrictiva, casi negativa. Es el fracaso del "gobierno por la *Office of Management and Budget* (OMB)". Las insuficiencias funcionales resultantes de la acción del gobierno federal fueron muy graves en dos sentidos: a) los procedimientos tecnocráticos e irracionales utilizados crearon sospecha y resistencia y b) la polarización de la OMB respecto al control presupuestal se efectuó en detrimento del aspecto administrativo y sin tomar en cuenta las dimensiones organizativas y humanas de la modernización administrativas.
4. Este fracaso en particular se traduce en una grave crisis administrativa para el gobierno federal. La administración deplorable de los recursos humanos, cuyos mejores elementos son proclives a dejar la administración, se encuentran en el origen de una grave crisis moral de la función pública, que compromete todo el discurso acerca de los resultados. La voluntad de reducir



el peso de la burocracia federal, desde un principio condujo a sus responsable a considerar a los funcionarios más como obstáculo que como fuente de solución al problema de la burocracia federal.

5. En estas condiciones, se afirma una tendencia que recomienda la revitalización de la administración federal como condición de su eficiencia; esta tendencia, expresada por un pequeño número de altos responsables políticos y administrativos reunifica la espera general de un *Good Government*. En consecuencia conviene, para restaurar la eficiencia de la administración, revitalizar los sistemas administrativos afirmando el lugar del liderazgo y valorando a los responsables operativos.

Como una referencia a otro de los socios de México en el Tratado de Libre Comercio (TLC), no debe pasarse por alto la experiencia de Canadá. La visión de su gobierno para *renovar el servicio público con miras al año 2000*, proyecta la creación de un servicio público orientado al cliente; el establecimiento de estándares de servicio y no tolerar desempeños por abajo de estos; asegurar que quienes habitan en el ámbito regional participen en la toma de decisiones; reducir el número de niveles jerárquicos superiores; fomentar mecanismos que alienten la "excelencia"; enfocar aún más el servicio a el logro de resultados; acentuar la importancia del rendimiento de cuentas basado en valores compartidos; y enfatizar la importancia del liderazgo en el servicio público.<sup>6</sup>

#### 8.1.4 Coincidencias de las estrategias

Croizer identifica cinco puntos principales, donde las tres estrategias convergen, considerando las particularidades de cada país y los procesos de cambio en cada administración pública, como lo muestra el cuadro No. 8.2.

<sup>6</sup> Campero Cárdenas, Gildardo. *En busca de la calidad y la excelencia en el Distrito Federal: la experiencia de Tlahuac*, 14 de marzo de 1997, p. 2. Documento de trabajo interno.

**Cuadro No. 8.2**  
**Coincidencias de estrategias**

NO.	COINCIDENCIAS
1	La sorprendente coincidencia reflexiva de los responsables acerca del carácter central de la crisis del Estado y su necesaria modernización en el contexto del cambio acelerado del mundo.
2	Las condiciones de éxito y límites de las experiencias de reforma global.
3	La solución opcional pero también paralela que aporta la existencia o la creación de una dependencia nacional de administración, coordinación o evaluación del sistema administrativo.
4	Éxitos y fracasos en materia de descentralización.
5	Los éxitos y fracasos en materia de administración de personal.

Fuente: Elaboración propia en base a Michel Crozier, Op. cit. p. 10.

Al mismo tiempo pueden encontrarse algunos argumentos específicos, que permiten identificar algunos rasgos esenciales de la administración pública del nuevo milenio.<sup>7</sup>

1. La sociedad industrial clásica está en vías de desaparición. El sistema administrativo, formas de gobierno, de decisión, de intervención y control del Estado deben ser profundamente renovados para adaptarse al mundo nuevo.
2. La proliferación de reglamentos, no sólo es ineficaz sino paralizante para la economía y la sociedad. Reprime cada vez más la capacidad de innovación indispensable para mantener el desarrollo.
3. La población espera desde ahora prestaciones cualitativas y una participación más activa en la administración de las actividades colectivas.
4. Estos cambios ponen en duda un modelo administrativo y gubernamental en lo sucesivo inadaptado. La reforma del modelo es uno de los problemas que deberá enfrentar la sociedad al mundo del siglo XXI.

<sup>7</sup> Ibid. p. 11-32.

5. Todo pensamiento de la reforma de la práctica administrativa se funda en la necesidad de replantear el papel de la administración como proporcionadora de servicios. En la sociedad posindustrial del bienestar (*welfare*) la calidad del servicio se convierte en el elemento decisivo de la administración. Su práctica no se contradice con la limitación de los costos, si al mismo tiempo se tiene éxito en estimular la innovación dándoles más autonomía a los líderes responsables de las diversas misiones y en animar un consejo de administración que permita el desarrollo de métodos administrativos más modernos.
  
6. Los fracasos de reformas tecnocráticas traen consigo un gran vacío. Estas reformas están condenadas al fracaso, por lo que no existe más oportunidad que la renovación, la prioridad a la innovación, a la administración de calidad y a la orientación de servicios que permiten que la desregulación y reducción de los gastos sea exitoso.
  
7. La interdependencia de los problemas y la importancia de los cambios que se deben realizar posibilitan la elaboración de una reforma total. Pero los resabios sucesivos que en todos los países han conocido las tentativas de reformas muy ambiciosas demuestran al mismo tiempo la dificultad, por no decir, la casi imposibilidad de una reforma total.
  
8. Las reformas estadounidenses en comparación con la experiencia japonesa, tienen inspiración tecnocrática. El análisis al preparar las medidas de reforma se refiere esencialmente a las *soluciones* y no a los *problemas*. Por el contrario, la reforma japonesa es de inspiración consensual, centrada en los *problemas* y no en las *soluciones*. No se trata de descubrir las buenas soluciones para imponerlas de inmediato sino de crear un consenso en la

percepción de los problemas y buscar en seguida, cuando exista verdadero acuerdo acerca de los problemas, las posibles soluciones.

9. Cinco razones de éxito impulsadas por los reformistas japoneses mediante la Comisión Rincho (1981-1983): a) un enfoque consensual; b) la composición de la comisión formada por nueve personalidades independientes; c) la simplificación de los trabajos gracias a la formación de grupos de trabajo con la dirección de la comisión; d) la existencia de un secretariado muy activo, que disponga de medios de funcionamiento, infraestructura y experiencia; e) el compromiso prioritario de la personalidad más sólida, Yasuhiro Nakasone y. f) la Comisión Rincho se benefició de un ambiente crítico.
10. En una época de crisis marcada a la vez por la elevación vertiginosa de costos, inflación de los servicios, intervenciones administrativas y un sentimiento de ingobernabilidad, surge la idea de la creación de un institución especializada en promover el mejoramiento de la administración, coordinación y evaluación de resultados, que se mantenga por encima de las querellas entre servicios y suficientemente centralizado para tener la posibilidad de una influencia práctica y real. Suecia creó una institución como el Control del Estado. Japón creó en 1953, por instigación estadounidense, un órgano de control administrativo y reforzó de manera importante esta institución en 1984, en atención a las recomendaciones de la Rincho. Por su parte, Estados Unidos experimentó dos vías: una función de estímulo a la administración pública en una dirección del presupuesto muy importante y el desarrollo de un organismo de evaluación cercano al Congreso: la General Accounting Office (GAO).
11. La importancia de las colectividades secundarias -Estados, regiones, prefecturas, departamentos, municipales- es absolutamente fundamental para el provenir, aun si por razones de oportunidad estratégica el sistema central

continúa reteniendo la atención. En las tres sociedades consideradas, como en la mayor parte de las desarrolladas, es en las colectividades secundarias donde trabaja la mayor parte de los empleados públicos: dos terceras partes de Japón, como en Estados Unidos y cerca de tres cuartas partes en Suecia. Esta proporción está llamada a crecer todavía más en el porvenir.

12. En materia de personal es conveniente recordar que: a) todas las tentativas de control u estímulo del personal por medio de una reforma global de los estatutos inspirada por una idea modernista tomada del sector privado igualmente han fracasado; b) las fórmulas de interés y participación menos formales pero sistemáticas, como los controles de calidad, encuentran poco eco y c) se percibe un nuevo período de reflexión muy marcado y esfuerzos considerables para desarrollar una concepción nueva del liderazgo e innovación en materia administrativa.

### **8.2 Reinventado el gobierno: propuesta y limitaciones**

Una posible estrategia para reformar a la administración pública vinculada a las nuevas transformaciones mundiales es la que presentan David Osborne y Ted Gaebler con su obra *Reinventing Government*.<sup>5</sup> A partir de su propuesta, sus alcances, limitaciones y obstáculos, es factible establecerla como una estrategia para el próximo siglo.

Hay que recordar que Osborne se convirtió en el principal asesor del vicepresidente Al Gore en el diseño y elaboración del *Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional (National Performance Review-NPR)*. Los cuatro principios básicos del NPR son: a) reducir el papeleo necesario (*red tape*); b) dar prioridad a las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los

<sup>5</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted. **Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.** New York, 1992.

servicios públicos; c) otorgarles mayor poder (*empowerment*) a los empleados en la toma de decisiones; y d) reducir a lo básico, es decir, lograr un gobierno que produzca más con menor costo.<sup>9</sup>

El momento culminante de este nuevo *paradigma* para reinventar el gobierno, ocurrió el 7 de septiembre de 1994, cuando en una destacada ceremonia de la Casa Blanca -en la cual se presentaban como trasfondo dos montacargas repletos de reglamentos federales- Al Gore entregó al presidente estadounidense Bill Clinton la copia final del *NPR*. Así, las ideas de Osborne y Gaebler se convirtieron oficialmente en el marco conceptual y filosófico que orientará la reforma gubernamental a todos los niveles del sector público. Ciertamente, no se había logrado en los Estados Unidos un apoyo tan generalizado a un conjunto de ideas desde los tiempos de las dos Comisiones Hoover.<sup>10</sup>

Para estos autores, el fin del milenio se acerca y el cambio nos rodea. Europa del Este se ha liberado, el imperio soviético se disolvió, la guerra fría ha terminado, por su parte, Europa Occidental se aproxima a la unión económica. Asia es el nuevo centro del poder económico mundial. Desde Polonia hasta Sudáfrica, la democracia está en marcha y se abre paso.<sup>11</sup>

La euforia con el proyecto de *reinventar* el gobierno, es decir, la intención de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedece al creciente escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales.

<sup>9</sup> Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas". San Juan, *Revista de Administración Pública*, vol. 27, No. 2, 1995, pp. 49-64.

<sup>10</sup> Executive Office of the President. *National Performance Review: From Red Tape to Result: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, D.C., US Government Printing Office, 1993.

<sup>11</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted. p. 13-14.

La idea de rehacer el gobierno puede parecer inadecuada, a quienes consideran al gobierno como un ente fijo e invariable, pero en realidad los gobiernos cambian constantemente. Para ello, se presentan cuatro consideraciones específicas:

1. Hay que creer en el gobierno. No debe contemplarse como un mal necesario, el gobierno es el mecanismo adecuado para tomar decisiones comunes: dónde construir una carretera, qué hacer con las personas sin hogar, qué clase de educación se dará a nuestros hijos.
2. Una sociedad civilizada no puede funcionar adecuadamente si no tiene un gobierno eficiente. Los gobiernos en la era industrial, con su enormes burocracias centralizadas y sus servicios estandarizados, no son adecuados a los retos que les presentan las sociedades en la era de la información, rápido cambio y economías basadas en la ciencia.
3. Las personas que trabajan en el gobierno no son el problema; el problema consiste en los sistemas dentro de los cuales trabajan. Los sistemas burocráticos pueden cambiarse, de suerte que liberen la enorme energía de los servidores públicos y así, se incremente la capacidad de éstos para servir a la población.
4. Ni el liberalismo ni el conservadurismo tradicionales resultan muy pertinentes para las dificultades que nuestros gobiernos afrontan en la actualidad. No se resuelven los problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con la privatizaciones ya existentes. Para volver hacer eficientes a nuestros gobiernos, debemos *rehacerlos*.

El problema de los gobiernos contemporáneos -según Osborne y Gaebler- no son las personas (servidores públicos) que trabajan en sus agencias, el

verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa. Estos sistemas (servicio civil, presupuestos, compras y suministros) deben cambiarse si se quiere aumentar la eficiencia.<sup>12</sup>

La propuesta de un gobierno empresarial se fundamenta en diez principios, cuya aplicación constituye la base para la *reinención del gobierno*. Los primeros seis principios fueron elaborados por Osborne y Gaebler directamente de sus investigaciones, mientras que los cuatro restantes son extrapolaciones del sentido común. Ver cuadro No. 8.3

**Cuadro No. 8.3**  
**Principios de la reinención del gobierno**

PRINCIPIO	DESCRIPCIÓN
1 Gobierno Catalizador	El principio implica transformar al gobierno tradicional como proveedor directo de servicios en un facilitador, promotor y coordinador, que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y las organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad.
2 Gobierno Competitivo	Consiste en exigir criterios de competencia en la prestación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. Con esta estrategia se espera reducir los costos de los servicios y aumentar su calidad.
3 Gobierno inspirado por misiones	Las instituciones públicas tradicionales están dirigidas por las reglas y los procesos, no obstante, las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y ponen su enfoque en definir claramente su misión y objetivos. La <i>misión</i> es la justificación social de cualquier organización.
4. Gobierno orientado hacia los resultados	La preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridad; de insumos y procesos resultados. El desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados, no necesariamente por el fiel cumplimiento de los procesos formales.
5. Gobierno orientado hacia los clientes	El propósito del gobierno es servir a sus ciudadanos. A partir de la filosofía de calidad total, argumentan que la mejor forma para obtener calidad es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente.

<sup>12</sup> Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. *Op. cit.* p.53.



(Continuación del cuadro No. 8.3)

6	Gobierno empresarial	La reinversión consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del gobierno hacia ganar dinero en vez de gastarlo y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo. Se propone establecer el motivo de ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos.
7	Gobierno descentralizado	Consiste en otorgar mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; significa delegar autoridad; conferir poder decisional a las unidades y empleados; Se trata de acercar las decisiones a los niveles más próximos a los clientes; reducir las jerarquías burocráticas y fomentar la participación y el trabajo de equipo.
8	Gobierno de la comunidad	Su objetivo es fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Se parte del supuesto de que la <i>comunidad</i> tiene mayor compromiso y que entienda mejor sus problemas que los burócratas profesionales. El gobierno de la comunidad plantea otorgar poder a los ciudadanos y disminuir el control burocrático. Significa reducir el poder de los funcionarios y devolvérselo a los ciudadanos.
9	Gobierno previsor	Tiene como función principal anticipar los problemas, concensar antes de actuar; prevenir para evitar remediar. Se basa en la necesidad de la planeación estratégica, lo cual significa visualizar el futuro de la organización a los fines de formular su misión, identificar los problemas más urgentes o prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarla.
10	Gobierno orientado al mercado	El gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. Se parte del supuesto de que el mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones públicas. Ello implica una reformulación en la asignación de recursos a los programas de gobierno que se crean como respuestas fragmentadas a exigencias de grupos de intereses particulares, sin tomar en cuenta la situación del mercado de trabajo.

Fuente: Elaboración propia en base a Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. Op. cit. p.54-57.

El objetivo de la reinversión no es cambiar los fines (el *qué* y *para qué*) del gobierno; la tarea urgente es cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de cómo funciona el gobierno. El problema entonces es uno instrumental; es cuestión de afinar los medios, mejorar la operación de las

instituciones públicas y erradicar la burocracia. En el fondo, más que una teoría de gobernabilidad, proponen una microgerencia pública.<sup>13</sup>

En la actualidad, es imprescindible aumentar la eficiencia y eficacia de los gobiernos para alcanzar ventajas competitivas en el mercado global y lograr un desarrollo económico sostenido. Debe considerarse que la reforma administrativa y la innovación de la gestión pública es un imperativo del mundo globalizado en el que existen restricciones presupuestarias, aumento de la deuda externa y poco impacto en los programas gubernamentales para disminuir la pobreza.

La propuesta de reinventar el gobierno, en realidad trata de los viejos problemas de la Administración Pública que la nueva retórica gerencial elude o trata de manera superficial.<sup>14</sup> Algunas limitaciones al respecto son:

1. Una de la tesis centrales del libro es *que la sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz*. Este es un aforismo cierto, aunque debe considerarse que en una sociedad democrática, la eficacia o eficiencia no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público. Existen valores como: equidad, responsabilidad pública, protección de las leyes, apego a la ley, representatividad, protección de los derechos civiles y honradez en la gestión pública. Por otra parte, los conceptos de constitución o gobierno constitucional, que deberían formar parte de los principios de cualquier reinvención del gobierno, no son considerados seriamente. Más que reinventar el gobierno, hace falta *redescubrirlo*.

<sup>13</sup> El concepto de microgerencia pública se refiere a la gerencia pública más influenciada por la administración de negocios. Constituye el nivel micro-organizacional y los aspectos relacionados con la eficiencia y la eficacia interna. La microgerencia pública en el sector público permite imitar, adoptar y adaptar métodos, técnicas y estrategias de la administración de negocios. A nivel macrogerencial la situación es más compleja dado las variables políticas que determinan el contexto de la administración pública.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 59-62.

2. Los reformadores del gobierno deben conocer los procesos legales, las interpretaciones judiciales y los aspectos del derecho administrativo aplicables en su área de intervención. Por ejemplo, la *misión* de las agencias y otras dependencias gubernamentales está definida en la ley que las crea; es propiamente una directriz legislativa. Desde esta óptica, los gerentes del sector público sólo pueden reinventar las misiones organizacionales dentro de los requerimientos o exigencias establecidas por los mandatos legales. Los administradores públicos tienen que ser eficientes, innovadores y creativos, pero sus acciones empresariales siempre deben efectuarse dentro del marco de la discreción administrativa permitido por la ley.
  
3. La metodología que se utiliza en la obra plantea serias interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales empíricamente válidas basadas en la descripción de historias de eventos específicos que fueron exitosos. La selección de estos ejemplos permite probar que sus argumentos no significan, que la estrategia de ofrecer servicios públicos no pueda fracasar en otros escenarios y condiciones organizacionales.
  
4. Otra limitación metodológica radica en que el libro no abunda sobre los procesos de implementación (políticos, procesales, actitudes, cultura, comportamiento, etc.) de las estrategias empresariales. Además, se obvian aspectos de la historia institucional, así como las características específicas del entorno político, social, cultural y económico, que son tan importantes para tener una visión totalizadora y científica del objeto estudiado. De las buenas intenciones y declaraciones oficiales, los reformadores gubernamentales tienen que basarse en un análisis riguroso de una realidad socio-administrativa que es sumamente compleja y dinámica en cada país.

Coincidimos con lo dicho por Leonardo Santana y Mario Negrón en el sentido que establecen que "...la *reinvencción* del gobierno debe incluir otras variables relacionadas con la preservación y legitimidad del sistema político-administrativo, particularmente las que se relacionan con la equidad y la redistribución de los recursos. A pesar de sus pretensiones, la aportación más valiosa de *Reinventing Government* reside en el ámbito de la *microgerencia pública*, pues integra y aplica las ideas emergentes en el campo de la gerencia moderna para conseguir eficiencia interna en las *organizaciones (calidad total, planificación estratégica, reingeniería, gerencia participativa, entre otras)*, pero en realidad no constituye o *reinventa* una teoría de gobierno".<sup>15</sup>

### 8.3 La Administración Pública mexicana hacia el fin del milenio

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece el prototipo de servicio público para el fin de siglo en México. "Una administración pública desempeña un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático".<sup>16</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo establece seis propósitos de gobierno, que se muestran en el cuadro No. 8.4:

Cuadro No. 8.4  
Propósitos del PND en reforma de gobierno

No.	PROPÓSITO	DESCRIPCIÓN
1	Promoción de la descentralización administrativa	Una de las líneas prioritarias será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, que favorezcan la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía.

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 62-63.

<sup>16</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México, SHCP, 1995.

(Continuación del cuadro No. 8.4)

2	Profesionalización de los servidores públicos	Un agente central de la reforma administrativa es el propio servidor público. La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que permita facilitar la capacitación indispensable para el mejor desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos.
3	Sistemas de control y rendición de cuentas	Es indispensable dar a los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, la independencia, la capacidad técnica y la credibilidad necesarias. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública.
4	Modernización de la gestión pública	El sector público requiere una renovación que revitalice sus esquemas de trabajo, reoriente sus incentivos, simplifique sus procedimientos y modernice sus métodos de gestión.
5	Simplificación y adecuación del marco normativo	Será necesario actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar la revisión y actualización de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos administrativos en las dependencias y entidades del sector público.
6	Responsabilidades de servidores públicos	Modernizar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

Fuente: Elaboración propia en base al PND.

No obstante, que el PND establece como política de gobierno avanzar en la carrera civil, sólo lo circunscribe a las áreas de la seguridad pública y de los procesos judiciales y electorales. "La creación del servicio profesional de carrera entraña el reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegura que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, el servicio de carrera permitirá establecer normas claras para que el ascenso esté basado en la capacidad y el rendimiento profesional, y que el servicio público culmine con una jubilación digna y decorosa."<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Ibid. p. 64.

Por su parte, para el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), establece que la "profesionalización deberá contemplar tanto los procesos sustantivos específicos de cada dependencia y entidad como de tipo administrativo, de regulación o control, comunes dentro del sistema de servicio civil que al efecto se instaure, contemplando acciones desde el inicio, durante el desarrollo y hasta la conclusión de la carrera en el servicio público".<sup>18</sup>

**Cuadro No. 8.5**  
**Subprogramas y líneas de acción del PROMAP**

No.	SUBPROGRAMAS	LINEAS DE ACCIÓN
1	Participación y Atención Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública</li> <li>• Mecanismos para mejorar la atención al público</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Revisión y simplificación del marco normativo actual</li> <li>• Estándares de calidad</li> <li>• Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo</li> <li>• Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos</li> </ul>
2	Descentralización y/o Desconcentración Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento del federalismo</li> <li>• Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario</li> <li>• Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas</li> <li>• Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades</li> </ul>
3	Medición y Evaluación de la Gestión Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de indicadores de desempeño</li> <li>• Sistema Integral de Información</li> <li>• Fortalecimiento de los órganos internos de control</li> </ul>
4	Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización de conocimientos y habilidades</li> <li>• Sistema Integral de Desarrollo de Recursos Humanos</li> <li>• Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo</li> <li>• Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público</li> <li>• Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base al PROMAP.

El PROMAP se encuentra integrado por cuatro subprogramas y sus respectivas líneas de acción, como puede observarse en el cuadro No. 8.5. Las políticas del Programa de Modernización para alcanzar la profesionalización del servidor

<sup>18</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-200. Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.

público son: una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el medio ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro seguro.<sup>19</sup>

La profesionalización del servicio público, dentro de los lineamientos del Programa de Modernización de la Administración Pública, carece de algunas precisiones fundamentales. Para la implementación de un servicio civil de carrera, es indispensable un estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios. Las lagunas constitucionales, ya referidas, requieren de una legislación acorde para definir y precisar la naturaleza del servicio público, en la legislación en la materia. Asimismo, la profesionalización no se logrará con un Programa o por disposiciones que emitan las Dependencias Globalizadoras (SHCP y SECODAM), para ello, es indispensable un cuerpo administrativo del más alto nivel que le dé sustento, rumbo y orientación, de otra manera, el Programa resultará inviable y con pocas posibilidades de llevarse a cabo.

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 63. La profesionalización, pretende llevarse a cabo en tres etapas: la inicial implica, que una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos; la etapa de desarrollo comprende, el establecimiento de mecanismos que garanticen la actualización permanente de conocimientos y habilidades necesarias para el desarrollo de las funciones y la evaluación del servidor público, a partir de la cual se determine su permanencia, crecimiento y profesionalización; por último, la etapa de conclusión se refiere a la garantía de un retiro digno del servidor público.

#### **8.4 Condiciones para el nuevo rol de la Administración Pública en la Reforma del Estado**

A continuación se presentan algunas características que requiere la administración pública en nuestro país, como ser moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada y simplificada, abierta, "necesaria" y con un servicio civil de carrera, para conformarse en un aparato gubernamental acorde a las nuevas condiciones mundiales y los retos prevalecientes en México.

Pretendiendo superar la administración pública tradicional, autocrática, centralizada, corrupta, burocrática, sobrerregulada, cerrada, privatizada y como sistema de botín. Ese es el nuevo rol que la administración pública debe reformar en el contexto de la Reforma del Estado.

##### **8.4.1 De una Administración Pública tradicional a una moderna**

Uno de los principales retos de la Administración Pública en México, es transitar de una administración tradicional y jerarquizada, a un aparato gubernamental moderno y adecuado a los nuevos escenarios mundiales de globalización, interdependencia y rápido avance tecnológico. Asimismo, en lo interno, afrontar la profunda desigualdad social en que viven un significativo sector de la población que sobrevive en condiciones de pobreza y extrema pobreza, debido a que carecen de los mínimos de bienestar necesarios para una vida digna.

Por ello, frente a la actual composición de la sociedad mexicana y sus nuevas exigencias, retos y exigencias que desde el exterior se presentan para la soberanía, la unidad y las libertades del país, es preciso contar con una



Administración Pública moderna que busque adaptarse a las cambiantes circunstancias de los principios fundamentales de convivencia nacional.<sup>20</sup>

Así, los ámbitos de la reforma del Estado en México trascienden a la administración pública y no se ciñen sólo a la privatización de las empresas públicas. Hay claros indicadores de los espacios de la Reforma del Estado como modernización, que modifican elementos del viejo orden y los empujan a la extinción: el régimen corporativo que sustenta aún la organización estatal; la extinción del partido dominante; la hipercentralización gubernamental y administrativa; y el criterio de considerar a la administración pública como "sistema de botín".<sup>21</sup>

La Reforma del Estado debe pugnar por la supresión de la parcialidad, el aspirantismo y la empleonomía, que han llenado a la administración pública de improvisación, amateurismo y confusión. Sería muy deseable la formación del servicio civil de carrera, como un elemento fundamental en el desarrollo administrativo de un moderno aparato gubernamental. Este cambio permitiría suprimir los modos antiguos de ejercer la administración pública, desterrando la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al mérito, la capacidad y el desempeño administrativo.<sup>22</sup>

#### **8.4.2 De una Administración Pública autocrática a una democrática**

Dentro de la revolución administrativa que debe prevalecer dentro de la Reforma del Estado, una orientación fundamental sería buscar la consolidación de la *democracia administrativa*.

<sup>20</sup> Zorilla Martínez, Pedro. "La Constitución Política y la Reforma del Estado". Nuñez Jiménez, Arturo. (Coord.) *La Reforma del Estado*. Mesa Redonda, Villahermosa, Tabasco, INAP Tabasco, 19 de julio de 1990, p. 8.

<sup>21</sup> Guerrero, Omar. "La Reforma del Estado como modernización". Nuñez Jiménez, Arturo. (Coord.) *La Reforma del Estado*. Op. cit. p. 18-19.

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 20.

En 1858 Teodoro Parker concibió a la democracia como "...el gobierno directo y autónomo que sobre todo el pueblo, se ejerce por el pueblo y para todo el pueblo". En ese sentido una administración pública será democrática cuando provenga de los habitantes del país y que, con la participación de éstos, se les beneficie.<sup>23</sup> En pocas ocasiones se ha propuesto, y menos se ha llevado a la práctica, una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, debido a que la democracia es representativa y la administración queda supeditada a los poderes federal, estatales y a los ayuntamientos.<sup>24</sup>

En consecuencia, la administración no se ejerce por todo el pueblo, es asunto de los gobernantes y frente a éstos, desde la perspectiva administrativa, los habitantes del país son administrados, es decir, son personas *sometidas* a la jurisdicción de las autoridades administrativas.

El servidor público, a medida que asciende en la jerarquía administrativa, es menos ciudadano y está más alejado de éste, particularmente de sus necesidades y de la realidad en que se desenvuelve. Los altos funcionarios suelen estar desvinculados de los problemas cuya solución está a su cargo, al encontrarse en una situación distinta en la que no los padecen. Si no viven como las personas a quienes se presumen sirven, si deberían convivir con ellas para adentrarse en sus condiciones de vida y actuar cotidianamente como los demás habitantes del país.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Chanes Nieto, José. Op. cit. p. 102.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 103. La democracia en nuestro país está considerada "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de pueblo". Constitucionalmente, como también ya se expresó, "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores".

<sup>25</sup> Los políticos, pocas veces los administradores, juegan a ser del pueblo. Hace algunos años se les pidió se dieran baños de pueblo. No obstante, por su origen y formación se encuentran alejados del pueblo, cuando se acercan a éste se percibe su incomodidad e impostura; recurren al disfraz y

Si se condujeran como ciudadanos serían los primeros en mejorar la administración pública y la calidad de la vida de los habitantes del país. Chanes Nieto, señala que en " ...teoría los ciudadanos son titulares del poder, en los hechos están subordinados al poder público, en lugar de estarles éste subordinado. No resulta extraño, por lo tanto, que quienes administran les consideran objeto y no titulares, beneficiarios, de la acción pública".<sup>26</sup>

La noción de *democracia administrativa* no tiene, carta de naturalización. Al ciudadano se le ha reconocido, en ocasiones teóricamente, el derecho a participar en política, pero muy pocas veces ha tenido un derecho semejante en materia administrativa. Todos los ciudadanos deben participar en la administración de conformidad con su ubicación, circunstancias e intereses legítimos.

Sin embargo, existe un movimiento encaminado a democratizar a la administración, pero se dirige más hacia la colaboración de los ciudadanos en la ejecución, en la conservación o en el patrocinio, que en su participación en la toma de decisiones y en su evaluación. Aún en el ámbito del municipio, donde tiene mayor viabilidad, la autoadministración no ha triunfado.

Hasta el presente, el estatuto del ciudadano transformado en administrado, se asemeja al de un menor no emancipado. La autoridad administrativa ejerce sobre él la tutela; justificando su acción unilateral en el interés público, en el supuesto interés de aquéllos a quienes impide participar. Así, en la realidad es súbdito y sólo en el texto constitucional, es soberano. *Los derechos administrativos del ser*

---

a la simulación; se conducen como extranjeros. Los funcionarios desconocen las dificultades, maltrato, pérdida de tiempo, frustración e impotencia del ciudadano frente a la administración, en tanto nunca recurren personalmente a ella.

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 105.

*humano están por precisarse. Los derechos políticos resultan insuficientes para su emancipación real.*<sup>27</sup>

Al ciudadano corresponde dar vida a la democracia. Para que decida y vigile a la administración, deberá asumir el papel de soberano, mediante instrumentos innovadores que lo permitan. La administración omnipotente, autoritaria, antidemocrática, debe dejar la iniciativa y dirigir su acción al ciudadano soberano. El ciudadano es el mandante, los órganos representativos y las administraciones deben ser sus mandatarios.<sup>28</sup>

En un gobierno democrático, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos debe ser un elemento esencial del proceder gubernamental. La administración pública, es esencialmente aquella que integra en sus decisiones y en su operación al público, que mediante sus opiniones, propuestas y críticas enriquecen la deliberación del gobierno y la puesta en práctica de sus decisiones. Jurídicamente la autoridad pública es el gobierno pero la autoridad es un gobierno representativo que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera por que sus actos de autoridad beneficien al conjunto de la comunidad y no sólo a sus aliados y clientes privilegiados.<sup>29</sup>

Chanes Nieto señala que los derechos humanos administrativos, para propiciar la democracia administrativa, podrían considerarse para todos los ciudadanos de la siguiente manera (cuadro No. 8.6):

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 106. La democracia representativa, tiene una presencia cada vez más teórica que real de los ciudadanos en el gobierno, en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen; su presencia se toma en su ejecución y fundamentalmente, en sus beneficios.

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 110. La actitud de los servidores públicos debe transformarse para servir al ciudadano, deben ser el medio para resolver los problemas y no un problema más para todos. Deben aceptar una administración originada en el pueblo, con su participación y para su beneficio.

<sup>29</sup> Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 39-40. Este es un trabajo colectivo donde se entrevistan a personalidades del ámbito académico, empresarial y de organizaciones no gubernamentales. Esta opinión es de Luis. F. Aguilar.

Cuadro No. 8.6  
**Los derechos administrativos de los ciudadanos**

No.	Contenido
1	A una administración cercana, expedita, simple, oportuna, eficaz, considerada, razonable, justa, honrada, humana, de calidad y bajo costo.
2	A la conservación de los atributos del servicio público, en los casos que estén concesionados o privatizados.
3	A la igualdad en las cargas y en los beneficios de la acción administrativa.
4	Al estricto apego de la administración al derecho y a disponer de medios expeditos y sencillos para asegurarlos.
5	Al debido proceso administrativo, mediante la regulación del contenido y alcance de las garantías procesales y sustanciales en la materia; omitirlo contrasta con lo pormenorizado de las normas en los procesos Penal y Civil.
6	A la determinación de la bases para el ejercicio de las facultades discrecionales.
7	A la precisión de los principios para la interpretación de la ley en materia administrativa.
8	A una defensa adecuada frente a la administración y a un acceso fácil a ella, incluyendo al sector paraestatal.
9	A disponer de condiciones mínimas de consideración en las áreas de atención al público.
10	A sistemas expeditos y llanos para cumplir obligaciones, ejercer derechos y recibir servicios.
11	A la defensoría y asesoría de oficio en materia administrativa. Muchos por su ignorancia o pobreza, por la complejidad o desconsideración imperantes en las administraciones, están imposibilitados para defenderse o beneficiarse del quehacer político.
12	A participar en la elaboración y aprobación de planes y programas, así como supervisar su cumplimiento, particularmente de los de carácter urbano, condicionantes de sus formas de vida en todos los sentidos.
13	Al referéndum y a la iniciativa popular administrativa.
14	A recibir una respuesta razonada y en un término realmente breve por parte de las autoridades a las peticiones, sugerencias y quejas presentadas.
15	A participar en la evaluación del quehacer administrativo.
16	A proteger los intereses sociales, no sólo cuando se es parte agraviada directamente, generalizando la acción popular prevista, por ejemplo, tratándose del patrimonio cultural o de la responsabilidad de los servidores públicos.
17	A la información fundada, clara y sencilla sobre la decisión y actuación administrativas, desde los nombramientos o remociones de funcionarios y las demás facultades discrecionales hasta respecto a quiénes y por qué se otorgan concesiones o enajenan bienes públicos.
18	A la veracidad de las estadísticas, documentales e informaciones oficiales.
19	A acceder a los expedientes personales y a su complementación, así como a aquellos en que se tenga interés social.
20	A que el silencio de la administración les favorezca, mediante la sustitución de la <i>negativa ficta</i> , protectora de la inactividad administrativa, por la <i>afirmativa ficta</i> impulsora de la acción pública y benéfica para los ciudadanos desatendidos.
21	Al establecimiento de tribunales administrativos de plena jurisdicción y de la responsabilidad directa y efectiva de la administración.
22	A una compensación por la acción administrativa ilegítima o inoportuna.
24	A que los organismos de protección de los derechos humanos, además de su salvaguarda en el ámbito administrativo, les defiendan de la conducta irregular de las administraciones, remediando los casos de inactividad, negligencia, inoportuna o desconsideración y proponiendo modificaciones a las normas, a los criterios y a las prácticas administrativas cuando produzcan resultados injustos o perjudiciales.

Fuente: Chanes Nieto, José. Elaboración propia.

En un gobierno democrático, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos debe ser un elemento esencial del proceder gubernamental. La administración pública, es esencialmente aquella que integra en sus decisiones y en su operación al público, que mediante sus opiniones, propuestas y críticas enriquecen la deliberación del gobierno y la puesta en práctica de sus decisiones. Jurídicamente la autoridad pública es el gobierno pero la autoridad es un gobierno representativo que da cabida a la participación ciudadana y que se esmera por que sus actos de autoridad beneficien al conjunto de la comunidad y no sólo a sus aliados y clientes privilegiados.<sup>30</sup>

Una propuesta para ampliar la participación ciudadana en la administración pública, sería multiplicar los consejos consultivos en los ámbitos municipal, estatal y nacional. Estos consejos darían cabida a los líderes sociales representativos y al pensamiento de expertos de la sociedad. También es indispensable apoyara a organizaciones de voluntarios, no lucrativas, que están en condiciones de hacerse cargo de una gran variedad de funciones públicas, especialmente las de bienestar social. De tal manera, la administración pública debería regular, seleccionar, contratar, supervisar y evaluar las actividades de los grupos o comunidades que se hagan cargo de administrar programas sociales, así como reservarse el derecho de auditar a aquellas que hayan recibido recursos públicos.<sup>31</sup>

Ante el vacío dejado por el Estado de Bienestar diezmado -opina Omar Guerrero- debido al fracaso de sus programas, países como el nuestro se encaminan a diseñar un nuevo proyecto de Estado que, con base en las condiciones estructurales del país, demandará la reorganización cabal de la administración

---

<sup>30</sup> Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 39-40. Este es un trabajo colectivo donde se entrevistan a personalidades del ámbito académico, empresarial y de organizaciones no gubernamentales. Esta opinión es de Luis. F. Aguilar.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

pública; las fronteras entre el Estado y la sociedad deberán caracterizarse por la desburocratización del gobierno y por una participación organizada más vigorosa de la sociedad civil.<sup>32</sup>

La opción es buscar la participación de los habitantes del lugar, a los prestadores de servicio y a las autoridades locales, para atender ciertos servicios que se definen como estratégicos por su grado de repercusión funcional o geográfica. Existen servicios públicos que son insumos de otros servicios públicos, por lo que deben asumir un carácter prioritario y ser asumidos por la congregación de esfuerzos organizativos que, al mismo tiempo, sea pública, civil y privada.

Otra opinión sostiene, que la administración pública debe otorgar mayor peso y atención a las opiniones de los ciudadanos. La ciudadanía debe tener la certeza de que sus quejas y denuncias han sido atendidas y debe conocer el seguimiento que se da a las mismas. Para ello es indispensable que la administración pública propicie la instauración de un marco jurídico para encauzar dicha participación, así como los mecanismos que permitan incorporar sus resultados en sus políticas, estrategias y acciones.<sup>33</sup>

La participación ciudadana requiere de la apertura de foros de contacto con la administración pública, que permita el acceso de sugerencias o planteamientos sobre diversos temas de interés público, ya sea que toquen grandes problemas nacionales o hagan referencia a situaciones particulares. Por ello, la acción de la administración pública deberá incluir tanto la recepción de las sugerencias o planteamientos, así como la difusión de las solución o la medida que derive de la demanda concreta de la ciudadanía.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 41.

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 43. Opinión de María Emilia Jeannetti.

<sup>34</sup> *Ibid.* p. 46. Opinión de Ernesto Millán Escalante.

En suma, la búsqueda de una administración pública democrática implica por lo menos tres aspectos esenciales: en primer lugar es necesario reconceptualizar a la administración pública como administración de lo público y no de lo gubernamental, en donde los funcionarios y empleados públicos estén al servicio de los gobernados y no al servicio de los gobernantes; en segundo lugar, es preciso llevar a cabo esfuerzos importantes de capacitación, para que los servidores públicos que no están acostumbrados a ello, atiendan los reclamos sociales; y en tercer lugar, deberá emprenderse una *revolución cultural* que modifique actitudes y mentalidades en los niveles gubernamentales medios y altos para derramar en cascada esta nueva concepción de la administración y de la importancia de la participación ciudadana.<sup>35</sup>

La Reforma del Estado en el contexto de una reforma administrativa debe pugnar cada vez más, por una mayor participación de la ciudadanía que permita una democracia administrativa. Es decir, el ciudadano debe ser mandante y el gobierno, mandatario.

#### **8.4.3 De una Administración Pública centralizada a una descentralizada**

Un reto adicional para la administración pública es cambiar su excesiva centralización, para propiciar gradualmente su descentralización, lo que permitiría devolver a los gobiernos estatales y municipales, facultades, atribuciones y responsabilidades administrativas que fortalezcan su presencia como interlocutores legítimos de las demandas de la sociedad.

Por ello, la descentralización administrativa se plantea como un tema consustancial a la Reforma del Estado. La descentralización es un factor de legitimación y fórmula idónea para transformar profundamente las relaciones de

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 50. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.



los diversos grupos de la sociedad plural con los gobiernos, aspecto esencial en México frente al deterioro institucional, rigidez, falta de representatividad, incomunicación y ausencia de participación social, tanto en los partidos políticos como en las estructuras de gobierno, en particular en la administración pública.<sup>36</sup>

Sin embargo, la descentralización se revela como un propósito complejo de realizar y encuentra fuertes oposiciones. Las grandes burocracias centrales, frecuentemente autoritarias se enfrentan a las medidas descentralizadoras porque no aceptan ceder atribuciones a la sociedad y a los gobiernos locales, debido a que temen perder determinado poder y empleos; los intereses creados alrededor de una administración centralizada también tratan de evitar dichas medidas y el temor a la asunción de mayores responsabilidades crea reticencia en los gobiernos y las administraciones de las entidades federativas o regiones.

La descentralización es eludida al suponerse que con ella necesariamente habrá ruptura o fragmentación de la unidad y porque daría lugar a actitudes abusivas de autonomía. De esta manera, si a la centralización política se suma una concentración económica, cultural, demográfica y administrativa, como es el caso mexicano, las oposiciones al cambio, resultan frecuentemente casi insuperables.<sup>37</sup>

La administración pública descentralizada pretendería ser de calidad, más comprometida y comunicada, cercanamente informada a las necesidades sociales y abierta a la participación, así como solidaria de la sociedad, lo que permite asegurar mejorar la función pública de las entidades federativas y los municipios.

---

<sup>36</sup> Zorrilla Martínez, Pedro. "Descentralización política y reforma estatal". *La Reforma del Estado*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., marzo de 1992, Tomo II, Colección "Política y Administración", p. 131.

<sup>37</sup> *Ibidem*. La descentralización, en su más pura esencia, activa las reservas de libertad, creatividad, iniciativa y vitalidad que existen en las comunidades de las diversas regiones del país y puede constituirse en un detonante de un nuevo tipo de crecimiento y mejoría generalizados.

La administración pública descentralizada, no tendría que multiplicar casi indefinidamente delegaciones y oficinas en el ámbito de cada Estado; sus atribuciones en relación con las grandes tareas nacionales hacen inconveniente la dispersión de la administración pública en tareas que bien pueden ser realizadas por los gobiernos locales; por otra parte, la proliferación de funcionarios federales resta importancia y responsabilidades a las autoridades regionales, propiciando pérdida de confianza, legitimación y credibilidad.

La descentralización administrativa permitiría la elevación de las condiciones de trabajo de los servidores públicos locales y la mejor selección de personal posible, al lado de estructuras administrativas que en el ámbito regional es más fácil aligerar o flexibilizar, producirían prontamente mejores resultados y por consiguiente apoyos a las autoridades locales, y al mismo tiempo, para el Gobierno Federal.

La administración pública descentralizada debe impulsar al municipio como la base de la unidad política del país, a partir de una profunda reconceptualización. El municipio debe ser la expresión directa e inmediata de la participación social en la administración pública. "El fortalecimiento de la administración municipal puede ser el centro de la reconcepción de la administración pública (...)."<sup>38</sup>

En esa medida es impostergable una real descentralización de competencias, poderes, funciones y recursos, en los gobiernos de las entidades federativas; pero no es menos impostergable desarrollar en estos gobiernos la necesaria capacidad gerencial que permita un desempeño satisfactorio. En esta tarea debe encontrarse la manera de igualar la capacidad de gestión entre regiones y localidades, de frente a las desigualdades en equipamiento y en calidad

---

<sup>38</sup> Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. Op. cit. p 101-102. Opinión de Omar Guerrero.

profesional, actualización gerencial, habilidades, motivación del personal público, directivo y operativo.

En suma, una respuesta positiva al fortalecimiento estatal, municipal consistiría en la simplificación de relaciones intergubernamentales, pero que sería resultado de una adecuada redistribución de competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal. A mayor cantidad de competencias retornadas a los estados y municipios, menores relaciones necesarias entre ellos, entre sí, y con el gobierno federal.<sup>39</sup>

#### **8.4.4 De una Administración Pública corrupta a una honesta**

Otro de los temas más recurrentes que se hace alusión a la administración pública es el relativo a la transparencia del uso de los recursos públicos y a su exceso: la corrupción. La revolución administrativa buscaría eliminarla para mejorar el uso del gasto público y su adecuado destino, dentro del contexto de la Reforma del Estado.

En principio, la corrupción es un problema que no exclusivo ni de la administración pública, ni de México. La aplicación rigurosa e imparcial de las leyes es el instrumento más importante para combatir la corrupción. Por lo tanto, deben tomarse las medidas adecuadas para hacer a las autoridades responsable de su desempeño ilegal e indolente frente a los ciudadanos y fomentar que éstos ejerzan su derecho a evaluar y vigilar el comportamiento y la acción de los funcionarios públicos.<sup>40</sup>

Asimismo, deben ampliarse y mejorarse los sistemas de auditoría interna y externa respecto del ejercicio de los funcionarios e instituciones, además debe

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 102. Opinión de Luis F. Aguilar.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 86. Opinión de Luis F. Aguilar.

promoverse la profesionalización de los servidores públicos. Esto implica la revisión y perfeccionamiento de los mecanismos de selección de personal, la capacitación permanente de los funcionarios, un mayor énfasis en la evaluación de su desempeño más que en el control o el apego a las reglas y un mejor esquema de estímulos e incentivos.

En ese sentido, sería fundamental crear un nuevo sistema de incentivos en la administración pública, en la que cada funcionario esté preocupado por el desempeño profesional y la calidad de su trabajo, para que éste sea el único criterio válido para el ascenso. En la actualidad, la mayoría de los funcionarios públicos están más preocupados por contribuir al engrandecimiento de su "camarilla" o grupo político, que por desempeñar acertadamente su trabajo. Este fenómeno individualiza la percepción de los intereses y es un medio en el que surge fácilmente la corrupción.<sup>41</sup>

Esto se debe en parte, que en nuestro país el servidor público no ingresa por mérito, ni permanece en el servicio público por mérito, debido a que no existen mecanismos que valoren las cualidades de incorporación de aspirantes ni su desempeño en el ejercicio del cargo. Se ingresa y se permanece por confianza y, faltando ésta, se egresa con la misma facilidad. Para ello, sería necesario además la creación de la carrera administrativa, que favorecería la supresión del clientelismo.<sup>42</sup>

Al respecto, existen dos elementos que pueden ser útiles como parte de la eliminación de la corrupción en la administración pública: el primero, es que se requiere prestigiar la carrera pública, es decir, hay que crear una meritocracia, que el funcionario público tenga seguridad en su empleo y una remuneración adecuada, una posición y un reconocimiento. El segundo es lo referente a la

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 87. Opinión de Enrique Cabrero.

<sup>42</sup> *Ibidem.* Opinión de Omar Guerrero.

corrupción, éste es un problema tan complejo y arraigado que deberá penalizarse a ambas partes, tanto al que recibe como al que da.<sup>43</sup>

#### **8.4.5 De una Administración Pública burocrática a una eficiente**

Una vez rebasado el debate en torno al tamaño del Estado y realizado el proceso de su redimensionamiento, ahora se concentra su acción en las funciones públicas esenciales. Sin embargo, es necesario mejorar el desempeño de las organizaciones que se hacen cargo de estas funciones. "Hay que pasar de la Reforma del Estado a la reforma administrativa".<sup>44</sup>

Algunas dependencias públicas aún no han logrado deshacerse de la centralización excesiva e improductiva, del letargo de las decisiones, de la obsolescencia tecnológica y del burocratismo que inhiben las energías privadas y sociales y desmotivan al personal del sector público.

Algunas propuestas para eliminar el burocratismo e ineficiencia de estas dependencias gubernamentales son:<sup>45</sup>

1. El establecimiento de un servicio civil de carrera que promueva cuerpos de funcionarios profesionales, motivado por un fuerte sentido de misión pública. El servicio deberá contar con una normatividad clara que regule el ingreso y ascenso de los funcionarios con base en el mérito.
2. La introducción de sistemas y estructuras de gestión innovadores y más productivos como: a) esquemas de incentivos que pongan énfasis en el sentido del logro y realización, así como en la creatividad e independencia de trabajadores y funcionarios; b) descentralización interna de funciones; c) un

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 92. Opinión de Juan Gallardo Thurlow.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 80. Opinión de Luis F. Aguilar.

<sup>45</sup> *Ibidem.*

esquema de funcionamiento basado más en misiones y resultados que en controles, así como formas de organizaciones menos jerárquicas y rígidas; d) una mayor simplificación administrativa que promueva normas claras y sencillas y e) establecimiento de sistemas de auditoría interna y externa que tenga una conducción administrativa flexible y basada en el logro de metas.

Omar Guerrero señala que las deficiencias de la administración pública son sabidas, de antiguo, como fuentes de problemas públicos. Pero es en el análisis de implementación que ha puesto claro que las organizaciones de la administración pública suelen obstruir el proceso de política, en lugar de hacerlo fluir, si las relaciones de autoridad no están debidamente configuradas. Es la autoridad la que determina el formalismo, el ritualismo y el control administrativo rígido.<sup>46</sup>

En la medida en que el tiempo y los recursos se hacen más angostos, el desperdicio, las dilataciones e interrupciones, y las deficiencias en general, se hacen intolerables para pueblos demandantes de calidad en los servicios y los bienes públicos. Existe un desafío de capacidad de desempeño de la administración pública.

En este orden de ideas, con el propósito de erradicar las deficiencias en la administración pública y lograr su modernización será necesario, entre otras cosas: establecer una mayor interrelación entre los distintos niveles de gobierno; sistematizar los procesos administrativos y de información; capacitar a los servidores públicos; alentar el establecimiento del servicio civil de carrera y llevar a cabo una profunda desregulación: a menos trámites menor burocracia.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibid.* p. 81. Opinión de Omar Guerrero.

<sup>47</sup> *Ibid.* p. 82-83. Opinión de Alfredo del Mazo.

Además de la creación de un servicio civil de carrera, se requeriría un estudio sobre los horarios y jornadas laborales; incrementar las posibilidades de educación y entrenamiento constante para el trabajo; mejorar salarios y prestaciones; lograr una dotación precisa, suficiente y adecuada de insumos de trabajo; evitar la utilización de los recursos públicos para fines personales; perfeccionar los procedimientos escuchando a los interesados y/o afectados; y otorgar premios a la inventiva de los empleados públicos para mejorar la gestión gubernamental.<sup>48</sup>

#### **8.4.6 De una Administración Pública sobre regulada a una desregulada y simplificada**

Otro de los retos a los que se enfrenta la administración pública dentro del contexto de la Reforma del Estado, es el relativo a la excesiva regulación y burocratización de los asuntos gubernamentales. El buscar una adecuada regulación en ámbitos que lo requieran y una simplificación administrativa razonable, puede contribuir a propiciar un nuevo rol de la administración pública mexicana.

El efecto más relevante de la sobrerregulación es la creciente dificultad de los ciudadanos y los operadores jurídicos, enfrentan para conocer, interpretar y cumplir con el derecho vigente. Esto ocasiona costos de transacción que desincentivan la actividad económica; generan altos costos en la producción de bienes y servicios y pueden crear beneficios concentrados e injustificados económicamente.

La desregulación ha iniciado una nueva política de gobierno que favorece la fluidez de las relaciones económicas, de cuya experiencia se pueden obtener

---

<sup>48</sup> Ibid. p. 85. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

beneficios más generales en las relaciones gobierno-sociedad. Los resultados de esta experiencia surgieran alrededor del fortalecimiento del Estado de derecho y podría ser la desburocratización, la depuración legal y la reconcepción de la evaluación. La desregulación puede transparentar dichas relaciones, haciendo saber a cada cual su derecho de manera sencilla y clara, facilitar la necesaria instancia de apelación que permita conocer el procedimiento de evaluación aplicado y las reglas acordadas al efecto.<sup>49</sup>

A su vez la simplificación administrativa tiene que ver con eliminar trámites y desperdicios de recursos administrativos (humanos, financieros y físicos). Un Estado que pretenda mantener las finanzas sanas debe adoptar medidas de privatización de empresas públicas, concesión y delegación de servicios públicos, descentralización de atribuciones y decisiones a los otros órdenes de gobierno, revitalización del mercado y gasto social focalizado. Todas estas medidas implican la simplificación administrativa, que busca reducir la cantidad de recursos que se destinan a atender demasiadas funciones y, además, reducir la cantidad de normas y reglas que los agentes económicos deben seguir para interactuar en el mercado.<sup>50</sup>

La administración pública requiere de una simplificación administrativa, como tarea sistemática y permanente, debe contener por lo menos tres condiciones: 1) un diagnóstico actualizado de los trámites que debe cumplir un ciudadano o una empresa, para el logro de sus diferentes objetivos; 2) un programa de metas y alcances de simplificación administrativa, debidamente concertado con las organizaciones de la sociedad civil involucradas y 3) una capacitación continua de los servidores públicos en las técnicas más avanzadas de simplificación

---

<sup>49</sup> *Ibid.* p. 59-60. Opinión de Omar Guerrero.

<sup>50</sup> *Ibid.* p. 58. Opinión de Luis F. Aguilar.



administrativa, como son: la informática, las telecomunicaciones, la mercadotecnia y el análisis de tiempos y colas.<sup>51</sup>

En la medida que la administración pública logre institucionalizar la desregulación y la simplificación administrativa en las administraciones federales, estatales y municipales, estas políticas se convertirán en una tarea permanente de la gestión pública, que permitan hacer más accesible los bienes y servicios a la ciudadanía.

#### **8.4.7 De una Administración Pública cerrada a una abierta**

La globalización de la economía mexicana expresa y concluye un proceso de apertura comercial cuyo objetivo es reactivar el crecimiento, generar empleos, mejorar ingresos y ampliar las oportunidades. La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) y los demás acuerdos de libre comercio, dará nuevas tareas y orientación al gobierno y a su administración pública.

La administración pública deberá regular claramente ámbitos comerciales, productivos y de servicios para simplificar los procesos de toma de decisiones y reducir los costos de transacción administrativos y financieros. Además, la administración pública tendrá que ser impecablemente legal, rápida, eficaz y eficiente en la gestión y prestación de los servicios públicos con el fin de hacerlos competitivos internacionalmente en calidad y costos de producción. Por último, surgirá un estilo de administración pública internacional que, en determinadas áreas (comercio, ecología, estándares laborales, etc.), incluirá la consulta multinacional y la operación conjunta y corresponsable. Se abre así un nuevo estilo administrativo y una nueva concepción en la administración pública.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 62. Opinión de Alfredo del Mazo.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 114. Opinión de Luis F. Aguilar.

Uno de los retos de la administración pública abierta es la formación para el servicio público. Entre los imperativos de mayor peso que se deben consignar al respecto destaca la igualación de calidades con los servidores públicos de los países socios y por consiguiente el necesario establecimiento de un programa de formación profesional para el servicio público acorde con los nuevos tiempos.<sup>53</sup>

Tanto Canadá como los Estados Unidos basan sus servicios públicos en la carrera administrativa y cuentan con escuelas de formación profesional para el servicio público que surtirán un "efecto de demostración" en México. Marcan un inicio que implicará que las Secretarías tales como de Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Gobernación y otras tantas, que se vinculan con el exterior, directa e indirectamente, deben comenzar a redefinir el objetivo y papel de sus organizaciones de cara al extranjero. Otro tanto se puede decir de algunos organismos descentralizados y empresas públicas.

Por tanto, resulta evidente el vacío provocado por la inexistencia de un centro de investigaciones en administración pública, el cual, entre otros deberes, pudiera comenzar a realizar estudios prospectivos sobre la reforma del gobierno en los ramos administrativos, político y económico a que se ha hecho referencia. Además, dicha institución podría contribuir a diseñar la estructura deseable del empleo público, la currícula requeridos por los profesionales en administración pública y otros asuntos de relevancia.

La apertura comercial, también nos brinda la posibilidad de aprender de las administraciones de nuestros socios comerciales, en términos de filosofía, ética, respeto a la ley, distinción de lo público y lo privado, capacitación, tecnología

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 115. Opinión de Omar Guerrero.

administrativa, posibilidad del público de demandar y ser atendido, respeto a las entidades federativas y la distribución de recursos a las mismas.<sup>54</sup>

#### **8.4.8 De una Administración Pública privatizada a una necesaria**

La Reforma del Estado, tal como se ha intentado definirla, implica una polémica en torno a la privatización de la Administración Pública, en lugar de plantear el aparato gubernamental necesario para afrontar los nuevos retos en un contexto cambiante y dinámico en el escenario mundial. Asociada al proceso de *modernización administrativa*, entendida como adelgazamiento del gobierno, una parte esencial es la tendencia a la privatización del servicio público.

Omar Guerrero afirma que la bonanza de la privatización supone un deterioro de la administración pública y en realidad esto no sucede. No pueden dejar de aceptarse algunas de las deficiencias que se le atribuyen, pero de ahí a identificársele como un *chivo expiatorio* de los fracasos del moderno Estado capitalista, hay una gran diferencia. Llama poderosamente la atención la crítica a la administración pública, la cual ha sido sometida a una campaña difamatoria de alcances mundiales, pero sin juicios suficientemente razonados que sustenten las acusaciones.<sup>55</sup>

Como lo ha advertido un especialista, "...en general la privatización se relaciona con reducciones de la excesiva influencia gubernamental de la sociedad. Como justificación de los esfuerzos de la privatización, el gobierno debe describirse como un Estado 'fáustico', un verdadero horror que debe combatirse".<sup>56</sup>

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 120. Opinión de Octavio Rodríguez Araujo.

<sup>55</sup> Guerrero, Omar. *Privatización de la Administración Pública*. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, España, INAP-España, Volumen 57, No. 1, marzo de 1990, p. 240.

<sup>56</sup> A. Walravens, "La privatización: formas y alternativas", *Empresa Pública*, vol. 2, No. 1, julio, México, 1986, p. 85.

La privatización puede significar no sólo una pérdida de comunidad política, sino fungir como incentivo a una escención mayor de los intereses de clase en la sociedad. Es decir, la privatización de servicios públicos también ha mermado las garantías constitucionales que protegían al ciudadano de los actos de la administración pública, no de la administración privada, ante la cual no se presentan como ciudadanos, sino como usuarios y consumidores, sobre todo, si paralelamente a la privatización se produce un proceso de desregulación.<sup>57</sup>

Una privatización en gran escala puede significar una pública declaración de insolvencia política y una virtual situación de ingobernabilidad, en el sentido genuino de pérdida de consenso y comunidad política. El Estado moderno gobierna interviniendo, esto lo distingue de las organizaciones políticas que le precedieron durante el Medioevo. Entre los diversos deberes del Estado, los más antiguos han sido los relativos a la mera regulación. Los estados más modernos del orbe se han distinguido por su intervención económica, racionalmente aquilatada y desenvuelta; por su participación económica en el bienestar social, particularmente la seguridad social; y por su preocupación permanente en la educación pública.<sup>58</sup>

En realidad, buena dosis de la doctrina privatizante es retórica y mitológica, y el secreto de su éxito ha consistido en introducirse en los valores socialmente compartidos de los países donde se ha implantado. Naturalmente la visualización del servidor público, se ha deteriorado y hasta él mismo ha sufrido un resentimiento de autodenigración. La fuerza del torbellino privatizador es tal, que

---

<sup>57</sup> Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". En la *Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, No. 3, julio de 1990, p. 162-163. "Cuando la privatización es selectiva, la magnitud del mercado de capitales puede tener suficiente amplitud para ingresar a empresas grandes y productivas. Pero cuando obedece a programas de gran escala la situación suele ser muy diferente, porque una burguesía local difícilmente puede contar con suficiente capital para adquirir una docena de empresas mayores".

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 165-166.

la frecuente acusación de sobreinfluencia del gobierno en la sociedad, como causa de la privatización, no siempre es aplicable.

En este orden de ideas, la privatización, la liberalización y la desregulación puede traer consigo beneficios, ahí donde la administración pública ha mostrado un deficitario irreparable. La identificación de estos sectores insolventes, sería una tarea indispensable para validar y legitimar la privatización. Sin embargo, el Estado no debe dejar de ser productor, ahí donde su intervención no sólo contribuya a la vigorización económica de un país, sino también donde el bienestar social así lo reclame. Y mucho menos que los deberes públicos, inherentes al gobierno, sean delegados en instituciones privadas, como en el pasado.<sup>59</sup>

Si se tuviera que escoger entre una sobre-estatización y una sobre-privatización, el interés público estaría más seguro en el primer proceso que en el segundo, pues la sociedad capitalista moderna es egoísta y antisocial. La privatización tiende a fortalecer la *sociedad mercantil*, no a la *sociedad civil*, con la cual no debe ni puede ser identificada.<sup>60</sup>

Oszlak señala que después de la Reforma del Estado, deberá continuar existiendo un Estado cuyas características serán, sin duda, cuantitativa y cualitativamente diferentes a las del pasado. Para que ese Estado sobreviva y esté en condiciones de continuar desempeñando un papel socialmente relevante y deseable, será necesario que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de

---

<sup>59</sup> Guerrero, Omar. *Privatización de la Administración Pública*. Op. cit. p. 241.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

éste sobre aquel.<sup>61</sup> La opción sería no un Estado contra la sociedad civil; sino un *Estado con más sociedad civil*.<sup>62</sup>

En lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente la administración pública a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanentes como los referéndum, los *obusdman*, renovar constitucionales, ir hacia sistemas políticos, que hagan madurar crecientemente la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil.<sup>63</sup>

La Reforma del Estado no puede ni debe, llegar a una sobre-privatización de la Administración Pública. Un Estado débil es un Estado susceptible donde puede predominar el interés particular de una clase, una élite o una camarilla; debe ante todo prevalecer el interés general respetando y partiendo del interés particular. Una verdadera reforma administrativa tiene que considerar este punto, como parte de su agenda del Estado.

#### **8.4.9 De una Administración Pública de botín a una de Servicio Civil de Carrera**

Una de las medidas más significativas, para llevar a cabo *una revolución administrativa* en el contexto de la Reforma del Estado, es la implementación de un Servicio Civil de Carrera. Existen, sin embargo, más argumentos en su favor que en su contra. En México, la Administración Pública sigue formando parte del

<sup>61</sup> Osziak, Oscar. "La Reforma del Estado: el día después". En Bodemer, Klaus (comp.) *Reforma del Estado. Más allá de la privatización*. p. 86.

<sup>62</sup> Kliksberg, Bernardo. Op. cit. p. 26.

<sup>63</sup> *Ibid.* p. 27.

sistema político mexicano; de tal manera que lo que ocurra en uno tiene repercusiones en el otro.

María del Carmen Pardo sostiene que la administración se mueve en la contradicción: aparece como conjunto integrado que responde al solo juramento de lealtad constitucional que avala el proyecto político impulsado por el gobierno en turno, o como la suma de distintos componentes, los que no sólo deben servir como intermediarios entre el gobierno y los ciudadanos, sino incluso como representantes de los distintos medios en los que actúan y a los que también les deben lealtad.<sup>64</sup>

La primera dificultad para circunscribir y analizar el tema de la función pública en México, se presenta en relación con la multiplicidad de términos que la identifican en la legislación. La Constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 110 y 111, y a servidores públicos y cargos de confianza en el art. 123. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del mismo artículo 123, divide a estos trabajadores como de base y de confianza. Y es precisamente este elemento el que destaca la legislación vigente al disponer, en el artículo 8° que los trabajadores de confianza quedan excluidos de las disposiciones relativas a los de base, resultando así que, el calificativo de trabajador de confianza coincide con el de funcionario público.<sup>65</sup>

Otro de los elementos que complican el análisis de la función pública en México es el hecho de que no exista una clara relación entre la formación universitaria y la carrera profesional, en la administración pública. Esto se explica, en buena

<sup>64</sup> Pardo, María del Carmen. "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización". En *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, vol. 4, No. 2, segundo semestre 1995, p. 145. Señala que su comportamiento por fuerza diverso, rompa la unidad, y la administración tienda entonces a comportarse con cierta autonomía. A partir de esta contradicción se pueden encontrar explicaciones para el crecimiento de los aparatos administrativos públicos.

<sup>65</sup> *Ibid.* p. 283.

parte, por la inexistencia de un servicio civil de carrera, pero también porque no hay correspondencia entre el puesto en el servicio público y la organización de alguna especialidad o carrera; así, para ser funcionario no se requiere una formación específica. Por otra parte, la incorporación a puestos altos y medios no se sustenta en el hecho de ser funcionario, y el ascenso no está ligado al mérito o a la antigüedad.<sup>66</sup>

Otra manera de abordar el necesario problema de la carrera administrativa, en la revolución administrativa, es a través de la formación profesional del administrador público. Omar Guerrero afirma, que hay una clara distinción entre la carrera en Administración Pública -acreditada por los títulos y grados académicos universitarios- y la carrera administrativa en el servicio público, que en Gran Bretaña se denomina *Servicio Público* y en Francia *Función Pública*.<sup>67</sup>

La carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del servicio público, regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuya característica es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. Carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional progresivo.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 284. Las tendencias más recientes a partir de la llegada al poder de los gobiernos en las llamadas propuestas neoliberales (De la Madrid y Salinas) indican que los funcionarios de alto nivel ya no necesariamente hicieron sus estudios en derecho ni en universidades públicas, sino que cursaron estudios más orientados hacia la esfera empresarial, en universidades privadas y con posgrados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, pero cuya incidencia en la política fue tanto o más intensa de la que habían tenido los funcionarios de gobiernos anteriores que compartían la idea de un Estado abiertamente interventor.

<sup>67</sup> Guerrero, Omar. *La formación profesional de Administradores Públicos en México*. México, IAPEM-INAP, 1995, p. XXI.

<sup>68</sup> *Ibidem*.



En México no hay una asociación estructural entre el empleo público y la enseñanza de la Administración Pública, de modo que el Gobierno Federal no solicita nada concreto ni las universidades lo ofrecen. Guerrero continúa señalando que a pesar de la existencia de una carrera de administración pública, ofrece el perfil laboral más próximo para nutrir profesionalmente las filas gubernamentales que requieren especialistas; ellos forman recursos gerenciales para el sector público con más apego a lo que el Gobierno de la República, de los Estados y los municipios, requieren, pues su perfil profesional, y su organización académica, no tiene más finalidad que preparar administradores públicos.

El hecho de que en México no exista la carrera administrativa, no desmerece la necesidad de que se formen administradores públicos profesionales, sino que reclama que se formen bajo un requerimiento explícito del Gobierno y que éste se exprese, como puede y debe ocurrir, como algo altamente deseable para la modernización de la Administración Pública mexicana y el interés del país.<sup>69</sup>

Aunque no se conocen las posibilidades de implementar una carrera administrativa, tan necesaria en México, es satisfactorio que exista el proyecto y una dependencia dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dedicada al Servicio Civil. El prospecto administrativo de esta dependencia será más viable, si se le añade un ingrediente político fundamental, que consiste en la viabilidad de un régimen multipartidista que tenga como contraparte una carrera administrativa profesional del servicio civil.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Ibid. p. XXIII.

<sup>70</sup> Ibid. p. 8-9. Hay que agregar que este proyecto de aquella dependencia permanece en el antiguo patrón conocido como 'sistema de empleo', por estar fundado en la noción de 'puesto de trabajo', es decir: una unidad aislada e individual para cuya ocupación la persona designada debe estar dotada con una formación previa en la función que entraña el puesto. Se trata del desempeño de un cargo en concreto, asilado, no de una carrera, pero este método de organización de la administración de personal ha sido exitoso en países desarrollados que cuentan con un mercado laboral donde es susceptible el intercambio de profesionistas entre los sectores público y privado.

El proyecto de servicio civil se fundamenta en el establecimiento de arterias comunicantes entre los sistemas escalafonarios, para suscitar el tránsito entre los diversos puestos contemplados en los Catálogos. En este caso, el patrón de puestos continúa situado dentro del sistema de empleo. Para ascender a la categoría de la carrera administrativa, estrictamente hablando, se requiere tres elementos no visibles en aquel proyecto: *estatuto*, *carrera* y *cuerpo de funcionarios*, como lo hace constar Guillermo Haro Bélchez. Así aunque el personal de base, esté situado dentro de la estrategia de una carrera administrativa precaria e incipiente, su fundamento es el sistema de empleo, que es propio de aquellos otros trabajadores conocidos como de confianza.<sup>71</sup>

En su lugar, se ha desarrollado un amplio criterio de discrecionalidad para el ingreso de aspirantes, bajo el régimen de confianza que, partiendo de las prerrogativas presidenciales de nombramiento y remoción libre, esta facultad se ha reproducido en una prerrogativa igual en cada titular de dependencia, desde los secretarios de Estado hasta los directores generales, para nombrar a sus propios colaboradores. Así, esta facultad presidencial indelegable se ha convertido, en los hechos, en una potestad compartida.

Por tanto, es conveniente una reestructuración de fondo que haga viable una carrera administrativa profesional con elevadas miras, junto con un sistema de empleo para funcionarios de confianza que exija la experiencia y los conocimientos indispensables que reclama la compleja gestión pública de la administración del Estado, y que hoy en día la administración de personal vigente está muy lejos de satisfacer.

Esta carrera administrativa debe permitir que la selección de funcionarios públicos se haga considerando la formación, pero también las capacidades y

---

<sup>71</sup> *Ibid.* p. 9.

habilidades en función del puesto. Que la permanencia esté ligada a la efectividad en el rendimiento y que, cuando éste sea deficiente, el funcionario pueda ser removido sin que esto signifique, que quede inhabilitado para poder participar en otras tareas. Asimismo, que los ascensos se puedan dar, de hecho, a los que probaron su capacidad en el puesto. Asimismo, debe buscarse que el sistema de remuneraciones, equilibre los ingresos normalmente bajos de los funcionarios en los puestos medios y operativos, con los muy altos de la élite burocrática, con base en bonos, compensaciones y gratificaciones.

La Reforma del Estado, requiere consolidarse mediante una *revolución administrativa* que tenga como punta de lanza, un servicio civil de carrera o carrera administrativa, con las características ya apuntadas. De otra manera, los simples cambios administrativos o las reformas que pudieran realizarse en el futuro, dentro de la Administración Pública mexicana, no logrará consolidarse como un imperativo de modernización.<sup>72</sup>

### **8.5 Agenda de la reforma administrativa en la Reforma del Estado**

Como parte del propósito de conformar un nuevo rol de la administración pública en el contexto de la Reforma del Estado, tal como se ha señalado en los puntos anteriores, es necesario proponer una agenda mínima de reforma administrativa que permita sugerir algunos cursos de acción a seguir para mejorar substantivamente la naturaleza de la administración pública en México. Consideramos como indispensables las políticas que a continuación se enumeran:

<sup>72</sup> En una carrera administrativa cerrada, la distribución de probabilidades de la presencia de capacidad administrativa y sensibilidad política se inclina hacia el primero. Por el contrario, en una carrera abierta, la distribución tendería a ser favorable para la aparición de la sensibilidad política. En una carrera administrativa totalmente abierta, por mucha sensibilidad política que pueda tener, la posibilidad de que la misma se traduzca en realizaciones concretas tenderá necesariamente a ser escasa, por la falta de manejo adecuado del instrumental de ejecución. Por esta razón, todo lo que se logre en carrera administrativa, es esencial y prioritario para el logro de la reforma administrativa.

1. México requiere de una *revolución administrativa* que propicie en forma gradual reformas administrativas, permanentes y continuas que de manera efectiva y directa, aborden los principales elementos que participan en la acción gubernamental. No es posible, que en cada período sexenal, se introduzcan cambios y modificaciones administrativas -que son necesarias, pero inciden secundariamente en los aspectos esenciales de la administración pública- por que ello propicia falta de rumbo y de orientación del rol estatal.
2. Las experiencias de reformas administrativas en el mundo, muestran que se requiere de una voluntad política decidida, permanente y férrea, para impulsarla como parte de una profunda Reforma del Estado. En nuestro país, esta voluntad debe iniciar con el Presidente de la República como iniciador del cambio, para que este proponga, consense y trasmita la reforma como estrategia de gobierno en los diferentes niveles gubernamentales. En caso contrario, la sociedad y los grupos interesados en impulsar, deben por todos los medios a su alcance, propiciar su debate y sugerir la agenda administrativa para que pueda incorporarse como plataforma del gobierno. En ese sentido, una reforma administrativa desde arriba, no es la más correcta, pero es la que puede ser más factible y viable, con un amplio consenso y apoyo de la sociedad.
3. Es indispensable que se realice un *Diagnóstico Administrativo* de la situación que guarda la Administración Pública, en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, que incluya el sector paraestatal. Para tener un pormenorizado análisis de la situación de los procesos y procedimientos administrativos; las condiciones materiales, financieras, técnicas y de informática prevaletentes en los niveles de gobierno; la preparación, capacidad, habilidades y antigüedad de los funcionarios públicos; situación salarial, escalafonaria y de promoción de dichos funcionarios y empleados de gobierno; así como las dependencias,

entidades, institutos, centros y toda clase de organismos que todavía se encuentran bajo el control estatal.

4. Parte de este *Diagnóstico Administrativo* tendría, como tarea prioritaria, un *Censo de Empleados de Gobierno*, que nos permitiera conocer de cerca las condiciones salariales, perfiles, preparación, número de funcionarios públicos, mandos medios y personal operativo. Cabe señalar que en México sólo se han efectuado dos censos de servidores públicos: uno en 1930, el otro en 1975. A partir de este Censo, establecer un mecanismo permanente para conocer anualmente el número de empleados del Gobierno, y proyectar análisis administrativos.
5. La formación del más alto nivel de una *Comisión de Administración Pública* que sea la máxima autoridad del país y que contara con el apoyo del presidente de la República, para establecer también Comisiones Estatales y Municipales de Administración Pública, que en sus ámbitos específicos de competencia, puedan proponer, aplicar y ejecutar acciones de reforma administrativa. Esta Comisión debería estar formada por grandes personalidades, tanto del ámbito profesional como académico, que condujeran los trabajos de la agenda administrativa en la Reforma del Estado.
6. La creación de una Comisión de Administración Pública (CAP), llenaría uno de los vacíos más perceptibles en el seno de la administración Pública como un "tanque pensante" que produzca inteligencia para su modernización y desarrollo. Antaño la propia CAP, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y la Unidad de Modernización Administrativa, cumplieron esa labor con resultados cualitativos diversos.
7. La reforma administrativa podría generar el cambio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a la Secretaría de la Función Pública,

que puede cumplir la misión de atender el mejoramiento continuo y permanente de la administración pública. Sin embargo, su diferencia específica estaría en la responsabilidad de la administración nacional del servicio público y en particular, de la carrera administrativa.<sup>73</sup>

8. Debe propiciarse una *macroreforma administrativa*, que cuente con un amplio y decidido *proceso de consenso* del gobierno, los partidos políticos y la ciudadanía; que tenga como punto de lanza, el combate efectivo y permanente de la corrupción; la adecuada función pública y la intervención estatal. Al mismo tiempo, ello permitiría iniciar microreformas administrativas, que hagan posible una auténtica revolución administrativa, en cada una de las Dependencias y Entidades gubernamentales. En esta etapa es necesario conocer la opinión de los partidos políticos, las organizaciones burocráticas y sindicatos laborales, los grupos empresariales y las organizaciones no gubernamentales, para conformar los contenidos de la agenda administrativa.
9. Con las propuestas, comentarios, sugerencias y propuestas de los impulsores y participantes de la reforma, así como de sus beneficiarios, podrían iniciarse los trabajos para conformar las etapas en que podría llevarse la reforma administrativa; responsables, recursos, tareas, objetivos, alcances, logística y limitaciones. En esta etapa es fundamental, identificar a los que se encuentran a favor de la reforma y aquellos que se oponen, para buscar puntos de contacto y acuerdos mutuos que permitan evitar obstáculos significativos en el proceso administrativo.
10. La reforma administrativa seguramente generaría cambios jurídicos en la Carta Magna, así como sería necesario una revisión integral de la legislación que regula la administración pública federal, estatal y municipal, para modernizar su

---

<sup>73</sup> Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. *Op. cit.* p 160-161. Opinión de Omar Guerrero.

contenido. Otra vertiente sería revisar la Ley Federal del Trabajo, en lo relativo a la naturaleza del personal de confianza y en lo referente a los sindicatos.

11. En el nivel de personal de confianza, la reforma administrativa podría propiciar una reducción del aparato burocrático federal en las actividades de fomento, debido a que éstas deberán pasar a los estados y municipios. La Federación deberá conservar sólo competencias de carácter normativo y de coordinación de políticas nacionales.
  
12. Dentro de esta revolución administrativa, un punto obligado es la creación y consolidación de la carrera administrativa, que cuente con *estatuto, carrera y cuerpo de funcionarios* en México. Los reiterados intentos fallidos han demostrado que se requiere de algo más que una voluntad política, y que además es necesario un auténtico sentido democrático, que impulse esta demanda como una de las de más alto contenido administrativo, político y social. Esta propuesta tendría lo siguiente: a) creación de "nichos organizativos" de carrera administrativa en aquellas actividades administrativas altamente especializadas o que exigen la necesaria imparcialidad política (como es el Servicio Exterior, el IFE y se podría entender al INEGI, Archivo General de la Nación, Banco de México, Nacional Financiera y centros e institutos de enseñanza e investigación del gobierno; b) establecimiento de carreras administrativas funcionales, que podrían comprender funciones administrativas que requieran un elevado sentido de ética profesional y por consiguiente un código de conducta estricto referente al ingreso por cargo, desempeño, permanencia y rendimiento; c) formación de cuerpos de servidores públicos para el desempeño de funciones de alta gerencia pública, cuya labor podría ocuparse de tareas generales de coordinación, planificación, dirección, asesoría, elaboración de políticas estratégicas e implementación de programas gubernamentales de gran escala; d) Creación de una Escuela de Formación Profesional para el Servicio Público, instituida por y para el servicio del gobierno

mexicano, mientras que las instituciones académicas de enseñanza en Administración Pública, Ciencia Política, Políticas Públicas, y Gobierno y Asuntos Públicos, podrían nutrir de aspirantes al servicio público; pero la formación se realizaría en la Escuela de Formación Profesional para el Servicio Público.<sup>74</sup>

13. La revisión, actualización y mejoramiento de las carreras que imparten especialidades de las Ciencias Sociales, pero particularmente la licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, en sus diversas modalidades en la República, para que a través de las nuevas corrientes teóricas como las *Políticas Públicas* y la *Gerencia Pública*, puedan contribuir en la nueva formación de los funcionarios de gobierno.
  
14. La reforma administrativa tendría que incidir en la formación de administradores públicos en México. Algunas sugerencias al respecto serían: reclutar y retener a profesores de carrera; replantear una función más directa con los catedráticos de asignatura; inducir el ingreso de un número pertinente de alumnos de calidad; fortalecer la cátedra magistral; introducir el sistema tutorial en gran escala; intensificar el uso de la educación a distancia; actualización de los planes y programas de estudio; diseño curricular con la introducción opcional de la formación profesional progresiva; formación de un núcleo de asignaturas básicas y un núcleo de asignaturas complementarias; distinción del papel del pregrado y posgrado; incorporación en los currícula de actividades aplicadas; talleres y prácticas profesionales; agregación en los currícula de seminarios de investigación y de tesis; asociar a los planes y programas de estudio estadías en los campos de desempeño e intensificar el uso del servicio civil.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> *Ibid.* p 158–159. Opinión de Omar Guerrero.

<sup>75</sup> *Ibid.* p 155–156. Opinión de Omar Guerrero.



15. La necesidad de contar con una Escuela de Administración Pública del más alto nivel educativo y profesional, ya sea transformando el actual Instituto Nacional de Administración Pública o la creación de una institución autónoma, con personalidad y con recursos propios, que puedan contribuir a formar a los funcionarios y empleados gubernamentales.
16. Una vertiente de la reforma administrativa deberá ser la realización de estudios comparativos sobre reformas totales en otros países como el caso japonés, - con la Somucho y la Rincho- que fueron organismos administrativos especializados que lograron realizar grandes cambios en la administración pública en Japón, contando con el decidido apoyo de su gobierno.<sup>76</sup>
17. La reforma administrativa dentro del contexto de la Reforma del Estado, debe conceptualizarse como un esfuerzo multidisciplinario, en que converjan una diversidad de disciplinas científicas, no sólo la administración pública y las ciencias políticas, para contribuir en una visión plitudimensional del fenómeno administrativo y de los cambios que requiere el aparato gubernamental.
18. Un enfoque factible de la reforma administrativa sería inspirarla en forma consensual, centrada en los *problemas* y no en las *soluciones*. En esta medida, no se trata de descubrir buenas soluciones para imponerlas de inmediato, sino de crear un consenso en la percepción de los problemas y buscar en seguida, cuando exista un verdadero acuerdo acerca de los problemas, las posibles soluciones.<sup>77</sup>

En las actuales circunstancias del país, parece poco probable que se considere esencial para la Reforma del Estado, la necesidad impostergable de iniciar una

<sup>76</sup> Croizer, Michel. *¿Como reformar al Estado? Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, F.C.E., 1992.

<sup>77</sup> *ibid.* p. 15-16.

profunda reforma administrativa y más que imposible una revolución administrativa, en los términos aquí descritos. Sin embargo, nuestro deber como estudiosos de la Administración Pública es impulsar, promover y difundir este debate en torno a nuestros ámbitos de acción, sea el profesional y lo académico, para crear la conciencia necesaria, de que nuestra disciplina científica requiere de mayores aportaciones y elementos para su transformación.

## **CONCLUSIONES**

Derivado de la presente investigación, en torno a la Reforma del Estado en México es posible identificar algunos planteamientos que por sus alcances y repercusiones, pueden ser considerados como conclusiones. A continuación una descripción de los mismos.

La Reforma del Estado se encuentra inmersa en el proceso de transición del Estado de Bienestar al Estado Neoliberal. El conjunto de medidas neoliberales, privatización, desregulación, liberalización, apertura comercial y restricción de la presencia estatal lo demuestran. Para algunos, este proceso está conformando un Estado Promotor, o bien, un Estado Regulador que se diferencia del Interventor, en la medida que su principal actividad es la regulación y promoción de las actividades comerciales y mercantiles, pero reduciendo su papel intervencionista.

El Estado de Bienestar, como una etapa de la modernidad, no tiene un sentido unívoco, ya que su dimensión es múltiple: económica, política, social e ideológica. Por ello, representa tanto al bienestar social como a la intervención económica; incluso, una mayor humanización de los procesos productivos y de la desigualdad social.

No obstante, que al Estado de Bienestar se le sitúa exclusivamente en Europa bajo la forma de la socialdemocracia; el nuevo trato en los Estados Unidos y el populismo de América Latina, representan formas específicas del Estado Benefactor, con sus particularidades y características específicas. Como tal, el Estado de Bienestar representa una etapa expansiva del capitalismo de auge y crecimiento económico, que al verse sujeto en una profunda recesión mundial, en la década de los setenta, se vio fuertemente cuestionado su viabilidad y permanencia como paradigma científico.

Sin embargo, tanto sus impulsores como sus más duros críticos, no pueden dejar de considerar el profundo avance en el bienestar social, las contribuciones en el empleo y los salarios y la estabilidad política y social que propició el Estado de Bienestar. El malestar del Estado Bienestarista, ocurre como parte de un nuevo proceso de acumulación de capital, globalización e interdependencia mundial, avance dinámico de la tercera revolución tecnológica y el resurgimiento de las teorías neoconservadoras, particularmente ligadas al ataque del intervencionismo estatal.

Mientras que la socialdemocracia creció y se diversificó en Europa; el populismo en América Latina, fue gradualmente propiciando un Estado de Bienestar *sui generis*, diferente a aquel y con condiciones históricas y económicas distintas. El grado de organización de las fuerzas productivas, el nivel de la lucha de clases, el reducido papel de las burguesías locales y la necesidad de un Estado intervencionista, conformaron esta determinada forma bienestarista.

La edad de oro del Estado de Bienestar, llegó a su fin en la década de los setenta. La crisis fiscal del Estado, la estanflación (estancamiento con inflación) sumado a su propia crisis ideológica terminó por minar los cimientos del keynesianismo. La llegada de los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher en Gran Bretaña y de Ronald Reagan en los Estados Unidos, propiciaron el rompimiento del consenso en torno al Estado Benefactor.

Ante esta situación, el Estado de Bienestar se enfrentó a su dilema: *reestructuración o desmantelamiento*. No obstante, los reiterados debates del neoliberalismo referidos a la incapacidad de generar un bienestar social permanente, una tasa natural de desempleo, reducción del gasto público, disminución de los salarios aparejados al crecimiento de la inflación; el Estado de Bienestar no fue desmantelado, sino reestructurado. La Reforma del Estado no era posible, sin un necesario e indispensable aparato bienestarista. De otra

manera, esa etapa de transición, hubiera sido imposible por el elevado costo político y social. Ni siquiera Gran Bretaña o los Estados Unidos, con sus gobiernos neoconservadores pudieron acabar definitivamente con el Estado de Bienestar. Incluso, éste se mantiene inmune y es el último reducto donde se justifica plenamente su intervención, participación y promoción como parte de una estrategia de mayor distribución de la riqueza, ya que el mercado ha demostrado su incapacidad congénita, es decir, su naturaleza injusta.

En el fondo del problema, el Estado de Bienestar y el keynesianismo no son los responsables de la crisis, aunque puede considerarse que han acentuado la dimensión de ésta, ya que en realidad son un producto de la misma. Por tanto, es impreciso, sostener el sepelio del Estado de Bienestar como su fin o desaparición. Éste continúa con mayores restricciones financieras y económicas, con servicios que han disminuido su calidad y extensión, pero sigue siendo más vigente que nunca, debido al desproporcionado crecimiento de la pobreza y la extrema pobreza (marginación) en el mundo.

El Estado de Bienestar surge en parte por tres dimensiones de la crisis: 1) la crisis mundial; 2) la crisis de la teoría económica y 3) la crisis del paradigma keynesiano. Estos tres factores en forma conjunta, dieron paso al surgimiento del neoliberalismo como paradigma anticrisis, que tiene como elementos fundamentales: el combate a la intervención estatal y la antigua idea de que el mercado es el lugar óptimo para la distribución de los bienes y la riqueza.

Sus instrumentos más idóneos son: la privatización de las empresas públicas; el ataque directo y frontal al Estado de Bienestar; la ingobernabilidad como fundamento ideológico; la desregulación económica; la reducción del aparato estatal y sus burocracias; la liberalización económica y la globalización mundial. Estas políticas aplicadas a planes de choque, tienen efectos devastadores a corto y mediano plazo, pero no han resuelto los problemas estructurales de las

naciones. El mercado es injusto por naturaleza, es excluyente, deshumanizado y poco propicio a generar por sí mismo, una justa y adecuada distribución de la riqueza.

El neoliberalismo económico supone un libre mercado, exento de regulaciones, con agentes económicos eficientes y racionales, por lo que no existen monopolios, ni oligopolios, ni regulaciones excesivas o medidas proteccionistas, un óptimo de Pareto que no ha existido en la realidad. El mayor pecado del neoliberalismo en casi dos decenios, ha sido el escandaloso enriquecimiento de ciertos grupos económicos, la profunda pobreza de los grupos más desprotegidos y, en el caso de México, la vulnerabilidad de las economías liberalizadas. La deuda externa y la creciente deuda social, han propiciado un proceso de acumulación de capital más salvaje e injusto. La Reforma del Estado, ha atacado directamente al Estado de Bienestar y ha propiciado el surgimiento del Estado Neoliberal con matices de bienestar social limitado y selectivo.

El concepto más puro de Reforma del Estado, es aquel que la considera como el proceso histórico que busca una nueva relación entre el Estado y la sociedad, a través del cambio en la delimitación del espacio público y el espacio privado. Existe un ensanchamiento de las relaciones mercantiles, más que de lo privado, en detrimento de lo estatal, como parte del espacio público. Hay que reconocer que este proceso ha generado, una mayor participación de la ciudadanía que aún no termina de consolidarse. Vivimos tal vez, una transición de un régimen que no termina de transformarse y otro que lucha por aparecer en el nuevo contexto de la modernidad mundial.

La Reforma del Estado, tiene diferentes posiciones: la económica, la política, la social, la administrativa y la jurídica. Cada una de ellas contiene sus muy particulares cualidades, sin embargo, una sola de ellas, por muy predominante que sea, no puede considerarse como única o verdadera. Una apreciación

totalizadora debe considerarlas, como parte de la agenda de la Reforma del Estado. La búsqueda de implementar una de ellas, sin considerar o partir de las otras, genera un sesgo histórico que tarde o temprano empieza por cuestionarla. La necesaria reforma administrativa es una de las directrices más importantes que no debe perderse de vista.

Por sus propósitos la Reforma del Estado, puede entenderse como: modernización; inserción en la globalización mundial; vigencia del Estado de Derecho; adelgazamiento del gobierno; cambio en la gestión gubernamental; transición democrática; liberalización económica y política simultáneamente; ajuste estructural, y como cambio en los patrones culturales. Existen dos interpretaciones que han tenido mayor fuerza: la de globalización mundial y la de transición democrática. Contradictorias en su naturaleza y fines, ambas, continúan siendo impulsadas por diversos actores como el gobierno y los partidos políticos, respectivamente. La sola globalización, no genera bienestar ni mayor nivel de democracia por sí misma, por lo que se insiste en una Reforma del Estado desde abajo, que propicie una auténtica reforma.

Los enfoques de la Reforma del Estado -el neoliberal, neointervencionista y el democrático- buscan enfatizar elementos necesarios del proceso. El centro de estos enfoques inciden en el rol del Estado; regulador, promotor, interventor, institucional, democrático y de justicia social. Pero más que elegir alguno de estos, la aplicación de alguno de ellos debe considerar a priori, debe partirse de las condiciones particulares y específicas de cada país. No hay por tanto, una sola Reforma del Estado, sino aquella que cuenta con el consenso generalizado de todos los factores de la producción y de los agentes sociales y políticos, es decir, una transición pactada.

Las reformas del Estado, tanto en los países ex-socialistas (URSS, Polonia, Hungría y Alemania Oriental) como en los países socialistas de mercado (China, Angola, Vietnam y Cuba), han demostrado que la transición sólo es posible con la correlación entre democracia y mercado. Asimismo, la necesidad de implementar procesos económicos y procesos políticos simultáneamente aparejados. La viabilidad de la Reforma del Estado, depende de esta indispensable interrelación.

La sola defensa del mercado en estos países, es insuficiente si no se busca la consolidación de una verdadera democracia. De lo contrario, los rasgos totalitarios del socialismo no habrán terminado y podrían surgir nuevamente. Lo que ha prevalecido es la aplicación de reformas autoritarias de la economía, seguidas después de la incorporación de un discurso democrático, o por proyectos de reforma política.

En América Latina, la privatización ha sido utilizada de manera pragmática por el Estado, ya que sin renunciar a desempeñar un papel relevante en la conducción de la economía, ha manejado recursos para atraer nuevas inversiones de capitales nacionales o extranjeros, como parte de una estrategia de amplia desregulación estatal. La experiencia latinoamericana demuestran que el tránsito de una articulación política y económica, no responde únicamente a la voluntad de los actores, sino a diversos elementos, entre los que destacan una fuerte intervención pública, el nuevo contexto internacional y las estrategias de modernización del sistema industrial.

Por ello, es un error considerar que la transición de estos países será un proceso sin turbulencias y sin costo social alguno. El fin del socialismo estatista no significa en sí mismo el resurgimiento de la sociedad civil, en el mismo sentido que Occidente y por tanto, no es una ruta natural hacia la democracia liberal. Faltan demasiadas condiciones y características para que el mercado y la democracia puedan llegar a los países ex-socialistas.



La Reforma del Estado implica diferentes apreciaciones en los países en que se desarrolla. Para los países ex-socialistas significa planes de choque, políticas neoliberales que buscan iniciar un incipiente mercado y la creación de una democracia liberal. Los resultados han sido contrarios a lo esperado; desempleo, inflación, caída del PIB y de la economía en su conjunto, reducción de sus exportaciones, escasez de productos básicos, disminución de las prestaciones y derechos sociales, así como un clima de violencia social.

En los países socialistas de mercado, las políticas de corte neoliberal han afectado directamente a la población desprotegida, pero no pueden compararse con las sufridas por los países ex-socialistas, en parte porque existe una planificación centralizada. Estas reformas demuestran, que es posible reformar sin transformar las estructuras económicas.

Por lo que se refiere a las naciones latinoamericanas, a pesar de contar con mercados y economías menos vulnerables que los países mencionados, no han podido crear condiciones permanentes, para su inserción efectiva en los nuevos mercados internacionales. Los avances en la reforma económica han tenido un fuerte impacto en las reformas sociales. El alto costo que han sufrido capas de los grupos más necesitados, demuestran que los propósitos de llevar a cabo una Reforma del Estado democrática, justa e igualitaria no han sido plenamente cubiertos.

México, es un caso particular de Reforma del Estado, impulsada *desde arriba* y por un presidencialismo extremo y asfixiante. El presidencialismo como forma de ejercer el poder y de buscar su permanencia y reproducción, es sin lugar a dudas, el principal obstáculo para edificar una verdadera Reforma del Estado. Como parte de la herencia de los principales movimientos históricos del país, como la Independencia, la Reforma y la Revolución, el presidencialismo fue pieza clave

para la transición pacífica del poder. Sin embargo, en la actualidad se convierte en un factor determinante para iniciar democráticamente la transición.

México requiere como parte de la Reforma del Estado, de un auténtico sistema presidencial, donde el Ejecutivo Federal ejerza las atribuciones que le confiere la Carta Magna y las diversas disposiciones establecidas en la materia, sin que esto implique el uso de facultades metaconstitucionales, que lo conviertan en soberano omnipresente; una efectiva división de los poderes; un verdadero pacto federal donde los Estados, Municipios y la Federación respeten sus ámbitos de competencia y, de manera coordinada, puedan realizar propósitos federales; una política nacional de descentralización y desconcentración administrativa; en suma, recuperar el espíritu constitucional.

Nuestra democracia no puede concentrarse en un solo poder: el Ejecutivo. Éste tiene las más importantes facultades y atribuciones administrativas, militares, de política exterior, en materia impositiva, gasto público, crediticia, agraria, laboral, educativa, energética, de comunicaciones, de seguridad social y de culto religioso, así como la potestad de nombrar, destituir o remover funcionarios del gobierno. De continuar con estas prácticas y que la Reforma del Estado no las pueda modificarlas, nos encontraremos ante una *dictadura constitucional simulada*, como se ha dicho una *dictadura perfecta*.

En el caso de México, la Reforma del Estado ha sido llevada a cabo en dos etapas: la primera, en el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, que abarca el período 1982 a 1988 y la segunda, la de Carlos Salinas de Gortari durante los años de 1988 a 1994. Aunque diferentes en sus resultados y sus reformas, no es posible entender a una reforma sin la otra.

La Reforma del Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid, en realidad tuvo más desaciertos que aciertos. Implicó la ruptura definitiva con el populismo y la

intervención estatal, con el surgimiento del neoliberalismo como paradigma, doctrina y política económica. Así, la privatización de las empresas públicas, la desregulación gradual de la economía, la apertura comercial con el ingreso de México al GATT y una restrictiva política social, además de una limitada reforma política fueron los resultados de ese régimen.

La reforma económica no logró un crecimiento económico con el PIRE y el PAC, ya que incremento la deuda externa, la inflación, el desempleo y aumento los niveles de desigualdad social. El primer plan de choque -el PSE- como última alternativa de concertación logró gradualmente una lenta y dolorosa recuperación. El sexenio de crecimiento cero, tragó consigo el neoliberalismo económico y la reestructuración del esquema bienestarista.

La reforma política con el ideario de la democracia gradualista, comenzó a mostrar la necesidad impostergable de una reforma electoral definitiva, particularmente después de los resultados de las elecciones presidenciales de 1988. El ascenso del FDN y del PAN, mostraron que los electores mexicanos impusieron el voto de castigo al régimen. Ni el presidencialismo como forma de gobierno, ni un sistema auténtico de partidos políticos fueron tocados.

La deuda social se incremento significativamente, ya que la reforma social no obtuvo los resultados esperados. Su mayor aportación fue la creación de COPLAMAR, que sentaría los cimientos del Programa Nacional de Solidaridad de Carlos Salinas de Gortari, sucesor de Miguel de la Madrid. La reducción del gasto social y la reorientación de los escasos recursos para sanear las finanzas públicas, propiciaron un retroceso social de elevadas proporciones en la justicia social.

Por lo que se refiere a la reforma administrativa, ésta estuvo marcada por la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF),

un intento frustrado de servicio civil de carrera, el inicio de la privatización de las empresas públicas y un programa de simplificación administrativa, que no llevó aparejado un programa de desburocratización. La reforma administrativa quedó postergada y nuevamente retrasada.

El mayor signo de esa época fue el surgimiento y consolidación de las tendencias neoliberales en la vida de la nación. La ruptura con el populismo y la profundización del neoliberalismo económico, había comenzado en México.

La Reforma del Estado con Carlos Salinas de Gortari, por la rapidez, los resultados alcanzados y los cambios introducidos, implicó una profunda polémica a su alrededor. La reforma económica, punta de lanza del proyecto neoliberal, produjo por lo menos tres grandes transformaciones: 1) un recorte drástico del gasto público; 2) el proceso de liberalización e inserción mundial mediante el TLC y 3) un desmantelamiento progresivo del área estatal de la economía nacional.

La enseñanza a este respecto, es que no es posible una liberalización económica sino se lleva a cabo, simultáneamente, una liberalización política. No existe una correlación mecánica, pero es imposible disociar la situación económica con las posibilidades reales de la democracia. Aunque la democracia por sí misma no genera bienestar efectivo para la población, pero sin democracia los objetivos de la justicia social son más difíciles de alcanzar. Lo que hemos tenido es una agudización de las desigualdades sociales, una creciente concentración de la riqueza y un desmantelamiento gradual del Estado. En el caso de la reforma en México, parece ocurrir que los países avanzan primero por el camino de la democracia y después, por el de la equidad y la justicia social.

La Reforma del Estado en México, debe partir de una reedificación de lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y redistribución de la riqueza. A pesar de la discusión del rediseño del rol estatal, existe consenso

acerca de que en esa materia, su intervención es definitivamente necesaria. El mercado por sí mismo, no puede constituirse en un adecuado instrumento de redistribución eficaz.

La Reforma del Estado con Carlos Salinas de Gortari, ha demostrado el deseo de llevar a una transición a la democracia, como la vía política de una reforma estatal a fondo. La principal implicación política, de la Reforma del Estado, es que no ha realizado una reforma democrática. Ninguna modernización se puede considerar completa, sin un régimen en donde las políticas de gobierno se puedan normar a partir de un Estado de Derecho.

La transición democrática es un caso típico *desde arriba*, guiada por los elementos reformistas del régimen autoritario, en condiciones de la versión pactada. No obstante, que la transición mexicana es de carácter elitista, podría tener una duración más corta que otras similares características en otros regimenes latinoamericanos, como la brasileña que duro 15 años. México, vive los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la contribución de la sociedad internacional, la transición que esperamos, recuperaría sitio, misión y destino.

Por lo que se refiere a la crítica en torno a la Reforma del Estado, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, ésta se agrupa en cuatro puntos: 1) la Reforma del Estado traicionó la Revolución Mexicana; 2) la Reforma del Estado es injusta; 3) la Reforma del Estado es antidemocrática y 4) la Reforma del Estado es antinacionalista.

Al no lograr el desmantelamiento del presidencialismo, como forma de gobierno y como búsqueda de un efectivo sistema presidencial; impedir un auténtico sistema

de partidos donde el PRI se convierta en una entidad separada del gobierno; al desechar el nacionalismo revolucionario por una suerte de neoliberalismo disfrazado de liberalismo social; al concentrar la riqueza en pocas manos y ampliando escandalosamente la pobreza; y al liberalizar y ampliar la apertura comercial en detrimento de nuestra soberanía e independencia nacional; efectivamente, la Reforma del Estado en el salinismo traicionó la Revolución Mexicana, fue injusta, antidemocrática y antinacionalista.

En este orden de ideas, la reforma administrativa surge como una prioritaria modernización que ha sido postergada por demasiado tiempo. Después de la década de los setenta, la reforma administrativa no se considera indispensable y mucho menos relevante. En la investigación se distinguen los simples cambios administrativos, las reformas y las revoluciones administrativas.

Una Reforma del Estado que no considere una auténtica reforma administrativa, sólo introduce, en el mejor de los casos cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en procesos esenciales y relevantes en la propia Administración Pública. Se debe establecer qué se requiere en materia de Administración Pública, qué falta y que es necesario, para en esa perspectiva iniciar la profunda reforma administrativa.

Una Reforma del Estado, que en sus raíces no implique necesariamente una reforma de gobierno, en su más pura concepción, está desdeñando la posibilidad histórica de transitar de una tradicional administración autoritaria, a una moderna administración democrática.

La Reforma del Estado y la reforma administrativa se diferencian en la medida que la primera contribuye a modificar los ámbitos de lo público y lo privado con el propósito de mejorar las relaciones del Estado con la sociedad y la segunda, es en realidad un proceso intraburocrático de las estructuras y procedimientos del

aparato gubernamental. La propia naturaleza, alcances, medios, fines, estrategias y métodos de ambas reformas, determinan también sus limitaciones. Lo que sin lugar a dudas es fundamental, es entender que no existe Reforma del Estado sin reforma administrativa. De otra manera, la Reforma del Estado quedará inconclusa, limitada y en el mejor de los casos, postergada.

En este orden de ideas, la reforma administrativa debe entenderse como un proceso permanente que trata de adecuar los objetivos de la administración pública, sus estructuras, procesos, procedimientos y recursos (humanos, materiales, técnicos y operativos) a las demandas de desarrollo económico y social, para introducir nuevas tecnologías que permitan que esa adecuación se realice de manera eficiente.

La diferencia esencial entre el cambio, la reforma y la revolución administrativa, es que el cambio ocurre de manera natural y es producto del crecimiento administrativo, así como del nivel de especialización de tareas, mientras la reforma es proceso decidido y constante requiere de estrategias administrativas que encuentra resistencias, que hay que vencer y superar en forma gradual. Por su parte, la revolución administrativa constituye una transformación concreta y específica de ciertas estructuras, procedimientos y sistemas, pero que resulta discontinua en el tiempo y se realiza de manera excepcional.

Un enfoque tradicional de la reforma administrativa propició que no se logran los resultados esperados, entre otras cosas por: un enfoque reduccionista de la reforma; la falsa dicotomía política vs. administración; desconocimiento de la naturaleza del sector público; eficientismo inmediato; concepción errónea del factor humano y una profunda marginación de la participación humana en la reforma. En la medida que puedan superarse estos obstáculos, la reforma administrativa puede contribuir a los fines para los que fue concebida.

Resulta importante señalar que la reforma administrativa en América Latina tuvo diferentes enfoques que prevalecieron en su implementación -y que al igual que la Reforma del Estado- no hubo una sola reforma. Así encontramos a la reforma administrativa como: 1) planificación administrativa; 2) desarrollo administrativo; 3) modernización administrativa; 4) cambio organizacional, 5) desarrollo político y 6) con un enfoque estratégico. Prevaleció más la reforma administrativa como desarrollo y como modernización administrativa, aunque hubiera sido deseable explotar las otras percepciones que se describen en esta investigación.

En el caso de México, la reforma administrativa tuvo sus antecedentes posterior a la Independencia en 1833, después en 1853 con la creación de la Secretaría de Fomento, la reforma juarista de 1857 que no logró fructificar, las reformas introducidas ya terminada la Revolución en 1917 con medidas como el control en las adquisiciones y abastecimientos del Gobierno, el control contable y administrativo de las actividades gubernamentales, las estadísticas, el presupuesto público, la protección de los trabajadores y fundamentalmente, la reforma agraria. Asimismo, las reformas administrativas de mayores alcances se dieron en los regímenes presidenciales de Luis Echeverría (1970-1976) y con José López Portillo (1976-1982).

Ambas reformas administrativas sentaron las bases de la actual administración pública. Destacan por su importancia, en el primer régimen la creación de las Unidades de Organización y Métodos (UOM) y los 11 programas de la reforma, que encontraron resistencias y problemas de carácter estructural. La segunda reforma, impulsa la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de la Deuda Pública. Sin embargo, el asunto pendiente de la reforma administrativa fue la instauración de un servicio civil de carrera, que hubiera consolidado y modernizado al aparato gubernamental.



Por su parte, los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) pretendieron mediante la llamada modernización administrativa, reducir, privatizar, adelgazar y desregular el papel de la administración pública y en esa medida, reducirla como panacea para resolver los problemas del sector público. Con Miguel de la Madrid destaca la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECODAM), mientras que con Carlos Salinas de Gortari la supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), muestran los dos lados de la misma moneda. Aspecto relevante en ambos gobiernos, es el relativo a la privatización de las empresas públicas de que una cifra oficial de 1,155 llega al final del régimen de Salinas en 258 entidades paraestatales.

Analizando tres reformas administrativas al fin del milenio para reformar la administración pública como fueron los casos de Suecia, Japón y Estados Unidos, muestran cinco coincidencias: 1) la idea central de la crisis del Estado y su modernización; 2) los logros y limitaciones de una reforma global; 3) la necesidad de la creación de una dependencia nacional de administración, coordinación y evaluación; 4) los éxitos y fracasos en la descentralización y 5) los avances y limitaciones de la administración de personal.

Frente a las nuevas condiciones mundiales del nuevo milenio, la administración pública deberá enfrentar grandes retos como: que la sociedad se encuentra en continuo proceso de cambio; estos cambios ponen en duda un modelo administrativo y gubernamental en lo sucesivo inadaptado; se deberá replantear el papel de la administración pública como proporcionadora de servicios; los fracasos de reformas tecnocráticas traen consigo un gran vacío; la interdependencia de los problemas y la importancia de los cambios posibilitan la conformación de una reforma total; una razón fundamental para cualquier reforma

administrativa es la necesidad de conformarla a través del consenso, como el caso japonés.

La propuesta de "Reinventar el Gobierno" de Osborne y Gaebler basada en su decálogo de políticas para constituir un *gobierno empresarial*, parte de la idea central, no de cambiar los fines del gobierno, sino de cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática de como funciona éste. En contraste, más que reinventar el gobierno lo que falta es *redescubrirlo*. Tal vez, la mayor aportación de *Reinventing Government* reside en el ámbito de la microgerencia pública, ya que integra y aplica las ideas emergentes de la gerencia moderna a las organizaciones.

En el caso de México, existen algunas directrices establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en el Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo (PROMAP), aunque las políticas establecidas en dichos instrumentos sean de tipo propositivo, falta mucho para llegar a una profunda reforma administrativa.

Considerando lo anterior, una Reforma del Estado que no realice una reforma administrativa profunda, sólo introduce en el mejor de los casos, cambios administrativos y modificaciones en las disposiciones jurídicas, pero no en las estructuras y procesos esenciales de la administración pública. Si la Reforma del Estado, en su más pura concepción, busca modificar los límites de lo público y lo privado ¿puede la administración pública quedar fuera de este proceso? ¿Como aspirar a una profunda modernización económica, política y social, si en la administración pública contamos con un aparato tradicional, autoritario, centralizado y falto de credibilidad? Estas preguntas deberán resolverse en la nueva agenda de la Reforma del Estado.

Nuestra propuesta fundamental es que el país, frente a los grandes retos que le impone la globalización y el avance tecnológico mundial, así como la inadecuada distribución de la riqueza nacional, es necesario que la reforma administrativa permita propiciar un nuevo rol de la administración pública en el contexto de la Reforma del Estado, que implique: transitar de una administración pública tradicional a una moderna; autocrática a una democrática; centralizada a descentralizada; corrupta a una honesta; burocrática a una eficiente; sobregulada a una desregulada y simplificada; cerrada a abierta; privatizada a una necesaria y a un "sistema de botín" a una con Servicio Civil de Carrera. Ello permitiría que la administración pública forme parte de una nueva agenda de la reforma administrativa en la Reforma del Estado.

Dentro de la Reforma del Estado, la estrategia de liberalización económica y la liberalización política, debe ir aparejada a una revolución administrativa, que intente adecuar el aparato burocrático a las nuevas condiciones prevalecientes de la globalización mundial. Por tanto, Reforma del Estado sin reforma administrativa, es utilizar al gobierno como causa y no como consecuencia de la crisis prevaleciente en el país.

Se requiere de una revolución administrativa en México, que permita gradualmente una vía hacia la *democracia administrativa*, donde el ciudadano debe ser mandante y el gobierno, mandatario. No hay Reforma del Estado sin reforma administrativa. Así, la reforma administrativa es esencial en la propia Reforma del Estado.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

## A

- 1) Achmatowics, Jerzy. **Polonia on el cursos al socialismo**, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1987.
- 2) Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y reforma del Estado". En Merino Huerta, Mauricio (coor.). **Cambio político y gobernabilidad**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.
- 3) Aguilar Villanueva, Luis F.(compilador). **La implementación de las políticas**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- 4) Alcocer Villanueva, Jorge. "Economía y política en la transición mexicana", En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, **Transición a la democracia y reforma del Estado en México**, México, 1991, UAG-Miguel Ángel Porrúa-FLACSO.
- 5) Altaver, Elmer. "Reestructuración o desmantelamiento del Estado Social". En **Estudios Políticos**, Centro de Estudios Políticos, México, UNAM, 1986, nueva época, vol. 5, número 3-4.
- 6) Arguedes, Sol. **El Estado Benefactor ¿fenómeno cíclico?**. México, Mundo, 1990.
- 7) Arguedes, Sol. **La socialdemocracia en la crisis**. México, Colegio de México, Tesis de Maestría en Historia.
- 8) Argüelles, Antonio y Gómez Mandujano, José Antonio et al. **Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- 9) Aspe Armella, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. México, F.C.E., 1993.
- 10) Ayala Espino, José Luis. "La reforma del Estado: saldos y desafíos", **Reflexiones sobre Administración Pública**, Revista del INAP, México, No. 89, 1995.
- 11) Ayala Espino, José Luis. **Limites del mercado. Limites del Estado**. México, INAP, 1992.
- 12) Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado. Modernización sin modernidad". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.) **Transición a la democracia y reforma del Estado en México**. México, 1991, UA, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO.

## B

- 13) Báez, Francisco y González Tiburcio, Enrique. "Impacto de la crisis en las condiciones de vida: un ensayo descriptivo". Tello, Carlos (coord.), **México: Informe sobre la crisis (1982-1986)**. México, UNAM, 1989.
- 14) Barba Solano, Carlos. "Mercado y democracia en la nueva Europa Central: las enseñanzas para América Latina". En **Transiciones a la democracia en**

**Europa y América Latina.** Carlos Barba Solano et al, (compiladores), UA-FLACSO-Miguel Ángel Porrúa, 1991.

- 15) **Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976.** México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1973.
- 16) Bazdresch, Carlos, "Implicaciones económicas de la transición a la democracia". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, **Op. cit.**
- 17) Beltrao, Helio, "Programa Nacional de Desburocratización (en Brasil)". Lustosa, Helio, **Directrices del PND.** Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Selección de documentos clave. 1987.
- 18) Benito Rey Roman. "El neoliberalismo económico: expresiones en México y América Latina". **Momento Económico,** México, IIE-UNAM, 1992.

### C

- 19) Cabo de Martín, Carlos. **La crisis del Estado Social.** España, PPU, 1986.
- 20) Campero Cárdenas, Gildardo. **En busca de la calidad y la excelencia en el Distrito Federal: la experiencia de Tlauhac.** Documento interno de trabajo, 14 de marzo de 1997.
- 21) Campero Cárdenas, Gildardo. **La reforma administrativa en América Latina.** México, INAP, 1982, Serie Praxis No. 54.
- 22) Campero, Gildardo y Loureiro, Ceci. "Ensayo sobre la Modernización de la Administración Pública". Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. **Revista de Política y Administración** No. 5, México, mayo-agosto de 1976.
- 23) Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano.** México, Siglo XXI, 1985.
- 24) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. **Las empresas públicas en México.** México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- 25) Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". Leemans, F. Arne. (comp.) **Como reformar la Administración Pública.** México, F.C.E., 1982.
- 26) Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. (1971-1979).** México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- 27) Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971).** México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.
- 28) Casar, María Amparo y Pérez, W. **El estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?** México, Siglo XXI, 1985.
- 29) Castillo Peraza, Carlos Enrique. "La reforma del Estado en México: aspectos políticos". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, **Op. cit.**

- 30) Cochrane, J. Nancy. "Reforma de precios agrícolas en Europa Oriental; el caso de Polonia". **Problemas Internacionales**. Washington D.C., enero-febrero de 1990, vol. XXXIX, pp. 64-72.
- 31) Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. **El Combate a la pobreza**. México, El Nacional, 1991.
- 32) Córdoba, José. "Diez lecciones de la reforma económica en México". **Nexos**, No. 158, febrero de 1991, pp. 31-48.
- 33) Córdoba, Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?". En **Nexos**, No. 145, enero de 1990, p. 37.
- 34) Córdoba, Arnaldo. **La formación del poder político en México**. México, Era, 1972.
- 35) Córdoba, Arnaldo. **La revolución y el Estado en México**. México, Era, 1989. Colección problemas de México, p. 269.
- 36) Croizer, Michel. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades del Estado arrogante al Estado modesto". En **Memoria del Seminario Internacional, Op. cit.** México, INAP, 1989.
- 37) Croizer, Michel. **¿Como reformar al Estado? Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos**. México, F.C.E., 1992.
- 38) Chanes Nieto, José. "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México". Rodríguez Araujo, Octavio. (coord.) en **Reflexiones al futuro**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- 39) Chanes Nieto, José. "Conceptualización y alcance de la reforma administrativa". **Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas**. México, INAP, 1975.
- 40) Chanes Nieto, José. "La reforma del Estado y la seguridad social". En **Opciones para la reforma de la seguridad social**, Reunión Internacional, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 18-20 de julio de 1994, p. 183.
- 41) Chávez Alvarado, Miguel A. "Elementos condicionantes para la reforma del Estado". **Memoria del II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública**, México, INAP, 1991.

#### D

- 42) De la Cueva, Mario. **La idea de Estado**. México, F.C.E., 1994, cuarta edición.
- 43) Dror, Yehezkel. "Estrategias para la reforma administrativa". Leemans, Arne. **Como reformar la Administración Pública**. México, F.C.E., 1982.

#### E

- 44) Espinosa Valle, Victor Alejandro. **Reforma del Estado y empleo público**. México, INAP, 1993.
- 45) Executive Office of the President. **National Performance Review: From Red Tape to Result: Creating a Government that Works Better and Costs Less**. Washington, D.C., US Government Printing Office, 1993.

## F

- 46) Farfán, Guillermo. "Capital, trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado". En Esthela Gutiérrez Garza (coor.), **Testimonios de la crisis del Estado de Bienestar**, México, Siglo XXI.
- 47) Farfán, Guillermo. "Gasto público y bienestar social en México. 1983-1986". En **17 ángulos de un sexenio**. Germán Pérez y Samuel León (comp.), México, UNAM-Plaza y Valdez, 1987.
- 48) Felipe Leal, Juan. **Populismo y revolución**. México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1984, serie estudios, no. 75.
- 49) Flisfisch, Ángel. "Los desafíos del Estado chileno en la década de los noventa". En **Reforma del Estado. Más allá de la privatización**. Op. cit. p. 184.
- 50) Freitas Faria, Flávio. "Redimensionamiento de la Administración Pública Federal de Brasil". Memoria del I Seminario Internacional, Op. cit.

## G

- 51) Gamarnikov, Michael. "La experiencia de Desarrollo Económico en Polonia". **Problemas Internacionales**, Washington D.C., nov-dic. 1972, vol. XIX, pp. 31-43.
- 52) García Reyes, Miguel, Garza Elizondo, Humberto y Moreno Jaime, Carlos. **Ajuste estructural, pobreza y desarrollo social en los países en transición**. México, Colegio de México, Secretaría de Desarrollo Social, 1993, mimeo.
- 53) Gil Díaz, Francisco. "La rehabilitación de las finanzas públicas y la nueva administración tributaria". **Administración Pública contemporánea en México**. México, SECOGEF-F.C.E., 1993.
- 54) Gil Villegas, F. "Orígenes, definición y crítica del liberalismo social", en **La cuestión teórica del liberalismo social**, Cambio XXI Fundación Mexicana.,
- 55) Gileno Fernández, Marcelino. "Administración pública brasileña. Modelos, reformas y perspectivas". **Memoria del Seminario Internacional**, Op. cit.
- 56) Gilly, Adolfo. "El régimen en su dilema". **Nexos**, No. 146, febrero de 1990.
- 57) González Pedrero, Enrique. "La reforma del Estado". **Nexos**, No. 146, febrero de 1990.
- 58) González Tiburcio, Enrique. "Solidaridad y la política social: ¿ahora hacia dónde?". **Reflexiones sobre Administración Pública**, México, INAP, Revista de Administración Pública, No. 89, 1995.
- 59) González Tiburcio, Enrique. **Reforma del Estado y política social**. México, INAP, 1993.
- 60) Groves, Roderick. "Reforma administrativa y desarrollo político". Leemans, Arne (comp.) **Op. cit.**
- 61) Guerrero, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". En la **Revista del Colegio, ¿Tamaño del Estado?**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, No. 3, julio de 1990.

- 62) Guerrero, Omar. "La Reforma del Estado como modernización". Nuñez Jiménez, Arturo. (Coord.) **La Reforma del Estado. Op. cit.**
- 63) Guerrero, Omar. "Los usos del análisis de implementación de políticas", **Gestión y Política Pública**, vol. III, No. 1, primer semestre de 1994.
- 64) Guerrero, Omar. **El Estado en la era de la modernización**. México, Plaza y Valdés, 1992.
- 65) Guerrero, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México**. México, INAP, 1989.
- 66) Guerrero, Omar. **La formación profesional de Administradores Públicos en México**. México, IAPEM-INAP, 1995.
- 67) Guerrero, Omar. **Privatización de la Administración Pública**. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, España, INAP-España, Volumen 57, No. 1, marzo de 1990.
- 68) Gurriá Treviño, José Ángel. "La nueva política de deuda externa de México". **La Administración Pública contemporánea en México**. México, SECOGEF-F.C.E., 1993.
- 69) Gutiérrez Garza, Esthela (coord.) **4. Los saldos del sexenio (1982-1988)**. México, Siglo XXI-UAM, 1990.

## H

- 70) Hanke, Steve H. (coord.) **Privatización y desarrollo**. México, Trillas, 1989.
- 71) Hurtado, Javier. "Características y dificultades de la transición democrática de México con relación a la naturaleza de su régimen político". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, **Op. cit.**

## I

- 72) I. Groisman, Enrique. "Reforma Administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión presidencial del Dr. Alfonsín". **En Reforma del Estado. Más allá de la privatización. Op. cit.**
- 73) Ibarra, David. **Privatización y otras expresiones de los acomodos del poder entre Estado y Mercado en América Latina**. México, UNAM, 1990.

## J

- 74) J. Ost, David. "La sociedad postcomunista y los obstáculos para la democracia liberal en Europa oriental". En **Transiciones a la democracia en Europa y América Latina. Op. cit.**
- 75) Junker, Detlef. "La unificación alemana. El fin de la doble contención en Europa". Barba Solano, Carlos, Barros Horcasitas José Luis y Hurtado, Javier. **Transiciones a la democracia en Europa y América Latina**. México, UA-FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 345.



## K

- 76) King, Desmond **The New Ring and Political Change**, Reunión Anual del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Ciudad de México, del 5 al 7 de septiembre de 1990.
- 77) Kliksberg, Bernardo. "La reforma administrativa en América Latina". Kliksberg, Bernardo (compilador), **La reforma de la administración pública en América Latina**. Madrid, INAP España, 1984.
- 78) Kliksberg, Bernardo. "Una nota sobre los 'debates trampas' relativos al Estado". En **Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?**, Op. cit. p. 135.
- 79) Kliksberg, Bernardo. (comp.) **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**. México, FCE, 1994.
- 80) Kux, Ernest. "Contradicciones del socialismo soviético", **Problemas Internacionales**, Washington, D.C., noviembre-diciembre de 1984, pp. 1-27.
- 81) Kux, Ernesto. "Revolución en Europa del Este. ¿Y también en la del Oeste?". **Problemas Internacionales**, Washington D.C., vol. 10. mayo-junio de 1991.

## L

- 82) Levy A. Santiago. "La apertura comercial y el Programa de Desregulación Económica en México". **La Administración Pública Contemporánea en México**, México, SECOGEF-F.C.E., 1993.
- 83) Lila Alfiz, Marisa. "Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión del Dr. Menem." En **Reforma del Estado. Más allá de la privatización**. Op. cit.
- 84) Lustig, Nora. "Crisis económica y niveles de vida en México (1982-1985)". En Tello, Carlos (coord.), **México: Informe sobre la crisis (1982-1986)**, Op. cit..

## M

- 85) M. Domínguez., Ricardo. "De la hiperinflación al menemismo. Apuntes críticos sobre la Reforma del Estado en Argentina". **Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina**, México, INAP, 1989.
- 86) Marcel, Mario. "Redimensionamiento estatal y finanzas públicas. El caso de Chile". **Memoria del Seminario Internacional**, Op. Cit. p. 60.
- 87) Martínez Cabañas, Gustavo, "Bases para una reforma administrativa", **Revista de Comercio Exterior**, Nov. de 1966.
- 88) Martínez, Ifigenia. "Algunos efectos de la crisis en la distribución del ingreso en México". En Tello, Carlos (coord.), **México: Informe sobre la crisis (1982-1986)**, México, CIIH-UNAM, 1989, p. 374.
- 89) Martner, Gonzalo. "El papel de la reforma administrativa en la estrategia de desarrollo". Kliksberg, Bernardo (compilador). **La reforma de la administración pública en América Latina**. Madrid, INAP España, 1984.
- 90) Medina Piña, Luis. **La transición mexicana**. México, Miguel Ángel Porrúa, textos para el cambio, no. 5, 1994.

- 91) Meyer, Lorenzo. "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo". En **Revista Mexicana de Sociología**, IIS-UNAM, año LV, no. 2, abril-junio, p. 57.
- 92) Mishra, Ramesh "El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá". Rafael Muñoz de Bustillo (compilador), **Crisis y futuro del Estado de Bienestar**. Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- 93) Molinar, Juan. "Los procesos electorales: 1983-1987." En **17 ángulos de un sexenio**. Pérez, Germán y León, Samuel (comp.). México, UNAM-Plaza y Valdez, 1987.
- 94) Monsiváis, Carlos. "A menor Estado, mayor presidencialismo", **Noxos**, México, No. 145, enero de 1990.
- 95) Muñoz Ledo, Porfirio. "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, **Op. cit.**

#### N

- 96) Naciones Unidas. **La administración Pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo** (Nueva York, Naciones Unidas, 1971) Documento ST/TAO/M/57, p.4.
- 97) Novelo, Adrina. "Los dilemas de Vietnam: seguridad nacional y desarrollo económico". **Asia Oriental: opciones de desarrollo**, Centro de Estudios de Asia y África, el Colegio de México, 1984.
- 98) Nozick, Robert. **Anarquía, Estado y Utopía**. México, FCE, 1988.

#### O

- 99) Ochs, Smill y Laurerio Pinto, Aluzio. "Modernización y Reforma Administrativa del Gobierno Federal Brasileño". **Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas**. México, INAP, 1975, No. 6.
- 100) Ortiz Martínez, Guillermo. "Los cambios en la política financiera". **Administración Pública contemporánea en México**. México, SECOGEF-F.C.E., 1993.
- 101) Ortiz Wadgyamar, Arturo. **Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales**. México, Nuestro Tiempo, 1994.
- 102) Osborne, David y Gaebler, Ted. **Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York, 1992.
- 103) Osziak, Oscar. "La reforma del Estado: el día después". En Bodemer, Klaus, **Reforma del Estado. Más allá de la privatización**. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993. p. 36.

#### P

- 104) Paganini, Mario O. "Las políticas de previsión y el Estado de Bienestar". **La seguridad social y el Estado moderno**, México, FCE, 1992.
- 105) Pardo, María del Carmen. "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización". **Gestión y Política Pública**, México, CIDE, vol. 4, No. 2, segundo semestre 1995.

- 106) Pardo, María del Carmen. **La modernización administrativa en México.** México, INAP-COLMEX, 1993.
- 107) Picó, Josep. **Teorías sobre el Estado de Bienestar.** México, Siglo XXI, 1987.
- 108) Pichardo Pagaza, Ignacio. **El proceso de desincorporación de entidades paraestatales.** México, SECOGEF, discursos del Secretario No. 5, 1988.
- 109) Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "Las elecciones del 18 de agosto: ¿avance democrático o estancamiento autoritario?". **Revista Iztapalapa.** México, UAM-Iztapalapa, No. 44, noviembre-diciembre 1991.
- 110) Pimentel G., Nuri y Rueda Castillo, Francisco J., "México, julio de 1988: ¿hacia una transición democrática?". **Revista Iztapalapa.** México, UAM-Iztapalapa, No. 16, julio-diciembre 1988.
- 111) Pimentel González, Nuri y Rueda Castillo, Francisco J. "Reforma del PRI: entre la apertura económica y el proteccionismo político". **El Cotidiano,** UAM-Azcapozalco, No. 39 enero-febrero de 1991.
- 112) Poder Ejecutivo Federal. **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.** México, SHCP, 1995.
- 113) Pokrovski, V. S. **Historia de las ideas políticas.** México, Grijalvo, 1996, p. 45. Citado por De la Cueva, Mario., *op. cit.*

#### R

- 114) R. García, Miguel. **De la Unión soviética a la Comunidad de Estados Independientes: la transición hacia la economía de mercado.** El Colegio de México, 1993, mimeo.
- 115) Rebollo, Juan. **La reforma del Estado en México.** México, F.C.E., 1994.
- 116) Reyes Heróles, Federico. "México entre la transición y las presiones". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 191.
- 117) Reyes Heróles, Jesús. "Elementos económicos de la reforma del Estado en México". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 40.
- 118) Ross Schneider, Ben. "La política de privatización en Brasil y México. Variaciones sobre un tema estatista". **Foro Internacional,** v. XXXI, no. 1, julio-septiembre, 1990.
- 119) Rubio, Luis. "El Estado salinista". **Nexos,** No. 145, enero de 1990.
- 120) Rubio, Luis. "La democracia y la economía". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Op. cit.*, p. 55.
- 121) Ruiz Dueñas, Jorge. **Empresa pública. Elementos para el examen comparado.** México, F.C.E.-SEMIP, p. 385-386.

#### S

- 122) Sacristán Ruiz, Carlos. "La reestructuración del sistema burocrático". **La administración pública contemporánea en México.** México, SECOGEF-FCE, 1993.

- 123) Sadowski, Cristine. "Polonia: fase dos y más allá", **Problemas Internacionales**, Washington D.C., julio-agosto de 1990, vol. XXXIX, pp. 91-99.
- 124) Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". **Nexos**, México, No. 148, abril de 1990.
- 125) Salinas de Gortari, Carlos. Discurso de Inauguración del Seminario Internacional "Libertad y Justicia en las Sociedades Modernas". México, **La Jornada**, Suplemento Especial, 4 de junio de 1993, p. II.
- 126) Salinas de Gortari, Carlos. **La Reforma del Partido**. TEXTOS, número 11, volumen 2, 1993, pp. 1-6. (Palabras en la ceremonia en la que hizo la declaratoria de clausura de la Sesión Plenaria de la XVI Asamblea Nacional del partido Revolucionario Institucional, en el teatro "Aguascalientes" en Aguascalientes, Ags., el 30 de marzo de 1993).
- 127) Salinas, Alberto. **La reforma administrativa. Un enfoque de desarrollo organizativo y administrativo para el cambio**. México, F.C.E., 1980.
- 128) Sánchez González, José Juan. **La privatización en el proceso de desmantolamiento del Estado de Bienestar al surgimiento del Estado Neoliberal**. Tesis de Maestría en Administración Pública, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1993.
- 129) Sánchez Susarrey, Jaime. "México: la transición democrática aquí y ahora". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, **Op. cit.**, p. 159.
- 130) Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario. "Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas". San Juan, **Revista de Administración Pública**, vol. 27, No. 2, 1995, pp. 49-64.
- 131) Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-200**. Diario Oficial de la Federación, martes 28 de mayo de 1996.
- 132) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, **Reestructuración del sector paraestatal**. México, F.C.E., 1988.
- 133) Steinitz, Klaus. "Fuerzas de mercado y reglamentación estatal en la transición de una economía dirigida a una economía de mercado en la ex RDA". Barba Solano, Carlos, Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier. **Transiciones a la democracia en Europa y América Latina**. México, UA-FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, 1991, p. 309.
- 134) Stella Camelo, M. Alba. **Un ensayo sobre la historia del Movimiento de Liberación de Angola**. Tesis de Maestría, Centro de Estudios de Asia y África, México, El Colegio de México, A.C., 1991.
- 135) Szelenyi, Ivan. "Panorama social y político en Europa Central: otoño de 1990". **Transiciones a la democracia en Europa y América Latina**. Op. cit.
- T**
- 136) Tello Macías, Carlos. "Reforma del Estado y justicia social". **Nexos**, No. 145, enero de 1990.

- 137) Therborn, Goran. "Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas del malestar y la economía política de las presiones de cambio". En Rafael Muñoz de Bustillo (compilador), **Crisis y futuro del Estado de Bienestar**. Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- 138) Therborn, Goran. "Los trabajadores y la transformación del capitalismo avanzado". En **Cuadernos Políticos**, México, UNAM, 1985, número 43.

## U

- 139) Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado mexicano". En *Revista del Colegio*, **Op. cit.**

## V

- 140) Valdés Ugalde, Francisco. "Concepto y estrategia de la 'reforma del Estado'". En **Revista Mexicana de Sociología**, México, IIS-UNAM, año LV, no. 2, abril-junio, 1993.
- 141) Vázquez Cano, Luis Ignacio. "La simplificación administrativa". **La administración pública contemporánea en México**. México, SECOGEF-FCE, 1993.
- 142) Villareal, Rene. **La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, Política, Economía e Ideología del Neoliberalismo**. México, Océano, 1983.
- 143) Villareal, Rene. **Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno**. México, FCE, 1993.

## W

- 144) Walravens, "La privatización: formas y alternativas", **Empresa Pública**, vol. 2, No. 1, julio, México, 1986.
- 145) Weber, Max. **El político y el científico**. México, Alianza Editorial, 1989.
- 146) Woldenberg, José. "La reforma electoral de 1986." En **17 ángulos de un sexenio**. Pérez, Germán y León, Samuel (comp.). México, UNAM-Plaza y Valdez, 1987.

## Z

- 147) Zorrilla Martínez, Pedro. "La Constitución Política y la Reforma del Estado". Nuñez Jiménez, Arturo. (Coord.) **La Reforma del Estado**. Mesa Redonda, Villahermosa, Tabasco, INAP Tabasco, 19 de julio de 1990.
- 148) Zorrilla Martínez, Pedro. "Descentralización política y reforma estatal". **La Reforma del Estado**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., marzo de 1992, Tomo II, Colección "Política y Administración".
- 149) Zorrilla Martínez, Pedro. "Descentralización política y reforma estatal". **La Reforma del Estado**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., marzo de 1992, Tomo II, Colección "Política y Administración".

## INDICE DE CUADROS

<b>No.</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>PAGINA</b>
1.1	Categorías del Estado de Bienestar	21
1.2	Interpretaciones del Estado de Bienestar	26
1.3	Paradigmas del Estado de Bienestar	27
4.1	Europa central: resultados de la estabilización económica en 1991	161
4.2	Comparación de las tasas de crecimiento económico en Polonia durante la depresión de los años treinta y ochenta	166
4.3	Polonia: indicadores económicos (1988-1992) Porcentajes	168
4.4	Hungría: indicadores económicos (1988-1992) Porcentajes	174
4.5	Porcentaje de incremento anual de algunos parámetros económicos en la URSS	177
4.6	Déficit presupuestal del estado soviético	178
4.7	Programas de ajuste estructural en la URSS	179
4.8	Desempleo en la ex-RDA en 1990	184
4.9	Comercio exterior de Angola por regiones del mundo en escudos y total de porcentajes en 1995	192
4.10	Indicadores económicos en Vietnam (1984-1992)	200
4.11	Estrategia de desarrollo en Cuba	202
5.1	Resultados globales del neoliberalismo de De la Madrid 1983-1988	232
6.1	Proceso de privatización del sector paraestatal en México	287
6.2	Votación absoluta y relativa por partido político en las elecciones para diputados uninominales, número de curules y porcentaje en el Congreso	293
6.3	Elección de senadores porcentaje y escaños por partido	294
6.4	Cronología de las negociaciones comerciales de México	315
7.1	Clasificaciones de reforma administrativa	339
7.2	Propósitos de la reforma administrativa	340
7.3	Tipos de reforma administrativas en América Latina	344
7.4	Estrategia de la reforma administrativa	366
7.5	Antecedentes de las reorganizaciones administrativas en México	368
7.6	Intentos administrativos de 1917 a 1970	373
7.7	Programas de la reforma administrativa 1970-1976	378
7.8	Obstáculos de la reforma administrativa	379
8.1	Programa de reforma sueco	395
8.2	Coincidencias de estrategias	402
8.3	Principios de la reinención del gobierno	408
8.4	Propósitos del PND en reforma de gobierno	412
8.5	Subprogramas y líneas de acción del PROMAP	414
8.6	Los derechos administrativos de los ciudadanos	421