

**Palabras del Dr. Raúl Olmedo
Carranza, Director General de
Estudios Agrarios de la
Procuraduría Agraria**

Quiero agradecer al Lic. Adolfo Lugo Verduzco, presidente de nuestro Instituto, la amabilidad de invitarme a la presentación de este libro tan importante y, sobre todo, deseo expresar mi reconocimiento al Dr. Bernardo Kliksberg, quien seleccionó los materiales del mismo y tuvo la gentileza de incluirme entre los autores. Me complace compartir tal distinción con el Dr. Carlos Almada, aquí presente. Finalmente, destaco la compañía del Lic. Fernando Alanís, quien representa a la casa que coeditó este libro con el INAP, el Fondo de Cultura Económica.

Hacer comentarios sobre el libro *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, que compendia una selección de trabajos presentados a la Conferencia Internacional de Ciencias Administrativas que tuvo lugar en Toluca, México, en julio de 1993, es un desafío a la imaginación.

Mi impresión del Congreso, al cual asistieron representantes de 82 países, es que fue el foro propicio para

hacer el balance de las políticas de "ajuste", después de dos décadas del comienzo de esta aventura "modernizadora", primero en Inglaterra y Chile, y diez años después en el resto de América Latina. El balance, desde mi punto de vista, fue desfavorable a dichas políticas, también llamadas políticas neoliberales.

En diversos trabajos presentados al Congreso se constata el hecho de que el periodo histórico del ajuste neoliberal coincide con la transición mundial de una economía de mercado relativamente cerrado o protegido, a una economía de mercado abierto e internacionalizado. Pero coincide, también, con un periodo de estancamiento económico, de crecimiento del desempleo y del subempleo, así como de la ampliación social de la pobreza y de la pobreza extrema.

La idea de "rediseñar el Estado" proviene de la constatación de que la "reforma del Estado" de los últimos veinte años no ha mejorado, sino empeorado el cumplimiento de la función del Estado como promotor del desarrollo económico, social y cultural de la población, especialmente en los países subdesarrollados, o como se les llama oficialmente para poner en positivo lo negativo, países "en vías de desarrollo". Es importante poner énfasis en el contraste "rediseño" *versus* "reforma", porque efectivamente son dos maneras de enfocar los problemas del Estado.

El "rediseño" del Estado corresponde a lo que enuncia una sección del libro: el "Estado post-ajuste". En otras palabras, está en vías de agotamiento el Estado del ajuste,

por lo que es necesario asumir que ya estamos viviendo, en parte, el surgimiento del Estado post-ajuste.

El Estado del ajuste nos encerraba en una sola dimensión del pensamiento: la desestatización de la economía y de la política. El Estado post-ajuste nos abre el abanico de posibilidades y de alternativas para que cada sociedad rediseñe el Estado que conviene a sus necesidades específicas y locales de desarrollo integral. Bernardo Kliksberg nos ha mostrado la necesidad de salir de la unidimensionalidad del concepto "reforma del Estado", para explorar la multiplicidad de opciones a que alude el concepto de "rediseño del Estado".

La época del ajuste era unidimensional porque el neoliberalismo aplicó un "método general" a todos los países, especialmente a los países subdesarrollados, sacrificando sus peculiaridades. El Estado post-ajuste, por el contrario, no tiene un "método general", sino que requiere partir de las diferencias ya no sólo nacionales, sino regionales, municipales y comunitarias. Los políticos y gobernantes deben actuar ahora a la manera de un sastre que diseña y corta los trajes a la medida de cada persona.

En los trabajos que se publican en el libro hay una gran cantidad de reflexiones que son verdaderas vetas para que los investigadores puedan imaginar el rediseño del Estado. En algunos de ellos se constata que la realidad contradice lo que afirma la teoría del neoliberalismo. Kliksberg destaca una estadística que muestra cómo entre 20 y 25 países industriales tenían en 1992 más barreras aduanales que diez años antes. Mientras que la ideología

dice que vamos hacia la liberación de los mercados, la realidad indica que el mundo se encamina hacia una intensificación del proteccionismo. Igualmente, Kliksberg señala una encuesta levantada en Estados Unidos, cuyos resultados muestran que los ciudadanos norteamericanos confían más en el gobierno que en las empresas privadas para la solución de sus problemas cotidianos. Lo anterior revela que, si bien la ideología liberal quiere convencer a la gente de que es mejor el mercado que el Estado —dentro de la transición del mercado protegido al mercado abierto—, el ciudadano prefiere que el Estado conserve sus funciones tradicionales y le asegure su bienestar familiar. Otro ensayo del libro muestra que encuestas semejantes en Europa arrojan los mismos resultados. Se trata posiblemente de una inercia del pasado, pero también puede reflejar la experiencia vivida por las personas durante la época de la "reforma del Estado" y del "ajuste" neoliberal.

En el Congreso de Toluca, efectuado hace casi dos años, se abordó con una actitud crítica el balance de la reforma del Estado en países de todos los continentes del planeta. La revaloración del mercado y la denostación del Estado hizo que los países pasaran de un exceso de Estado a un exceso de mercado, con los resultados negativos que ya hemos señalado.

Diversas contribuciones en el libro narran experiencias que muestran cómo los programas de reforma del Estado han producido efectos devastadores sobre la capacidad de gestión de los gobiernos. La reducción de los presupuestos destinados a la administración pública se ha

traducido en reducción del personal directivo, pensante, en mayor proporción que la reducción del personal operativo. El gobierno se ha vuelto más pequeño, pero también menos capaz de resolver los problemas no sólo de la gestión administrativa, sino de la gestión social y política.

En un excelente ensayo contenido en el libro, Oscar Oszlak señala cómo la inversión pública ha caído durante el periodo del "ajuste" a niveles muy bajos. De una tasa histórica de 20% en relación al Producto Interno Bruto —especialmente en los países subdesarrollados—, se ha pasado a una tasa de 10% y menos. La caída de la inversión pública ha tenido que sacrificar a la administración pública y la calidad del gobierno y del Estado en general, al mismo tiempo que ha impedido la renovación de las infraestructuras nacionales.

Oscar Oszlak menciona un estudio comparativo que analiza el comportamiento de 115 países durante el periodo 1960-1980 —los veinte años previos a la aplicación de los programas de ajuste— y llega a las siguientes conclusiones: *a)* cuando creció el Estado creció el Producto Interno Bruto; *b)* también creció el producto bruto no gubernamental y *c)* el crecimiento de ambos factores fue mayor en los países de menor Producto Interno Bruto inicial. Es muy importante realizar estudios de mediano y largo plazos porque es la única manera de apreciar los cambios de tendencias. Cuando se inició la era de la reforma del Estado muchas personas, tal vez la mayoría, pusieron en ella sus esperanzas de progreso y bienestar. Doce años después sobrevino la desilusión y la constata-

ción estadística de sus resultados. Creo que vuelve a comenzar una revaloración del papel del Estado y una apreciación matizada del papel del mercado. Ahora podemos entender mejor que mercado y Estado son una pareja indisoluble: sin mercado no hay Estado, pero sin Estado, entendido como la regulación del mercado, éste se vulnera a sí mismo y vulnera al Estado.

Un aspecto muy valioso del libro es que nos permite comparar experiencias de diversos continentes. Vemos así que hay más afinidades de las que creemos entre las experiencias de América Latina y las de África. Sylvestre Piam nos habla en su trabajo del interesante caso de un pequeño país africano, Burkina-Faso, el cual no quiso seguir el modelo o molde de las políticas de ajuste. Se negó a endeudarse y se esforzó por crecer con base en sus propias posibilidades. El resultado es que Burkina-Faso ha logrado altas tasas de crecimiento económico y una mejor distribución social de los beneficios, en contraste con la caída de países muy dinámicos, como Nigeria, pero que entraron a la vía del ajuste, se endeudaron demasiado, se abrieron agresivamente al mercado internacional, y hoy tienen tasas de crecimiento negativas.

Al intentar una síntesis de las experiencias africanas, Piam hace una reflexión que me parece extraordinaria y digna de tomarse muy en serio: "¿Qué interés hay en discutir sobre la competitividad de la economía en estos Estados, cuando el problema esencial es saber cómo reunir las fuerzas sociales en torno a un proyecto, cuya meta sería el surgimiento de una verdadera trama económica que pudiera reactivar la dinámica del desarrollo." Esta idea

señala un camino del cual en México, y creo que en la mayoría de los países de América Latina, pareciera que hemos perdido la visión. Tenemos puesta la atención en demasiadas dicotomías dispersas: inflación o no inflación, capital externo o no capital externo, crecimiento de la población o decrecimiento, ventajas comparativas o autosuficiencia, mercado abierto o protegido, productividad o empleo, etc., y nos hemos olvidado de que lo importante es cómo forjar entre todas las fuerzas sociales un proyecto común que nos permita reactivar nuestro desarrollo, en lugar de repetir en dosis cada vez más fuertes las políticas de ajuste que nos conducirán a crisis cada vez más intensas.

Un ensayo de Jacques Mariel Nzouankeu, dedicado a las experiencias de descentralización y de la democracia en África, también nos permite ver las semejanzas con América Latina y comprender que nuestras alegrías y desventuras tienen causas más profundas que las decisiones de los gobernantes en turno. Por ejemplo, sobre las estructuras municipales inadecuadas para el desarrollo, dice el autor: "Después de su independencia, muchos países africanos se contentaron con reordenar las estructuras municipales heredadas de la colonización. Esto explica que para la mayoría de ellos la descentralización se limite a la organización municipal. Al observar su vida administrativa se comprueba, en muchos casos, que ciertas comunas son en la actualidad menos autónomas que antes de la independencia".

El autor afirma que la idea de descentralización es mone-
da corriente en toda el África. Lo mismo ocurre en toda

América Latina. Pero los resultados de la descentralización han sido en cierta medida al revés de lo que se pretendía: lejos de ganar autonomía, las comunidades sociales la han perdido. Parte de la explicación puede ser la crisis y la escasez de recursos financieros que conlleva. Se descentralizan funciones, pero sin los recursos necesarios para ejercerlas. En estas condiciones, la descentralización genera caos y elimina funciones de Estado que serían muy importantes para impulsar el desarrollo.

La observación de que las sociedades de los países africanos siguen viviendo organizados por las estructuras municipales heredadas de la colonización, me parece de fundamental importancia para comprender las profundidades que rigen la persistencia del subdesarrollo. En un ensayo que estoy tratando de terminar intento demostrar que la estructura municipal de México, y de América Latina en general, sigue siendo prácticamente la misma que nos impuso hace cinco siglos la Conquista y la colonización española. Esa forma de organización municipal fue diseñada justamente para conquistarnos, colonizarnos y extraer el tributo destinado a los conquistadores y a la Corona, pero no para desarrollarnos de manera integral y autónoma. Es increíble que quinientos años después no hayamos logrado sustituir esta estructura municipal obsoleta que nos impide distribuir más equitativamente los frutos del desarrollo, por otra capaz de impulsar nuestra democracia económica y social. Tenemos que revisar nuestras herencias históricas con ojos críticos, pero desafortunadamente nuestra formación cultural nos orienta demasiado a glorificar nuestro pasado, cualquiera que haya sido.

Un Estado nacional como el nuestro, que no es capaz de ofrecer oportunidades de realización al talento y a la actividad creadora, intelectual y física de la mitad de la población, es un Estado deficiente, limitante; es una organización social que está impidiendo que esa población trabaje y se realice como ser humano, por lo que es necesario revisarla a fondo, “rediseñar” de todo a todo y no sólo “reformular”. Prácticamente todos los países latinoamericanos tienen a la mitad de la población desempleada o subempleada, en la pobreza y la pobreza extrema. Sin embargo, estos países pobres poseen riquezas naturales y humanas incalculables, desaprovechadas porque la sociedad está mal organizada, es decir, tienen Estados deficientes, inadecuados, diseñados para colonizar a la sociedad, no para ofrecerle los medios de su desarrollo integral.

Esos problemas de organización social son los que de pronto nos hacen pensar que el tipo de Estado nacional surgido hace aproximadamente 200 años, puesto en práctica primero en los países de Occidente y luego generalizado progresivamente a los países periféricos, es un Estado en vías de agotamiento acelerado.

Me impresionó mucho la ponencia de Brian Thompson, funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quien recurre a Guillermo de Ockham —filósofo inglés del siglo XIV— para aclarar la polémica dicotomía entre mercado y Estado. Ockham fue uno de los promotores de la distinción entre fe y razón y, en consecuencia, de la separación entre Iglesia y Estado. Haciendo una analogía, Thompson sostiene que la polémica entre Estado e Iglesia

es el equivalente a la polémica actual entre Estado y mercado; hoy el mercado representa el dominio de la fe y el Estado, el de la razón. Dice que a pesar de los estragos que está causando el predominio del mercado sobre el Estado, las políticas económicas de ajuste siguen sobreponiendo la fe ciega en el mercado y minimizando la razón del Estado como factor que resolverá los problemas nacionales y mundiales.

Thompson hace también otra observación inteligente. Señala que el Estado nacional fue concebido en sus orígenes como un instrumento para organizar a la sociedad hacia adentro, hacia las necesidades de la sociedad misma, pero ahora, en virtud del tránsito de la economía cerrada hacia la economía abierta, el Estado se ha convertido en un instrumento para organizar a la sociedad hacia el exterior, hacia finalidades que no son las suyas. Este Estado "extrovertido", en contraste a su función anterior de Estado "introvertido", olvida las necesidades de la sociedad y se entrega a las necesidades del mercado internacional, volviéndose insensible al empobrecimiento económico y cultural creciente de la población.

En el libro que estamos comentando hay ponencias referentes al fracaso de los métodos para evaluar la eficacia de las políticas gubernamentales y, específicamente, de las políticas de asistencia social. Michel Crozier, quien asistió al congreso de Toluca como conferenciante magistral, explica en sus libros el método con el cual el Estado "megalómano" evalúa los resultados de sus propias políticas y acciones: siempre son acertadas, excelentes, nunca fallan, todas son exitosas. Y, sin embargo, la

realidad desmiente esas evaluaciones. La autoevaluación complaciente es normal en el Estado "megalómano". ¿Cuándo han escuchado ustedes un informe de un presidente de la República, de un gobernador, de un alcalde, que confiese "he fracasado", "me equivoqué"? Por el contrario, en sus informes dirán que vamos por el camino del progreso y que si han habido errores se deben al gobernante precedente. El poder nunca se devalúa a sí mismo, siempre busca sobrevaluarse. Por eso, los métodos de evaluación desde el poder tienden a fracasar, como lo hemos constatado en México durante los últimos meses, cuando la realidad de la crisis nos devolvió al Tercer Mundo días después de que el Primer Mundo nos había recibido en la OCDE, gracias a las evaluaciones del gobierno que ya nos colocaban como país desarrollado.

Estas ponencias críticas sobre los fracasos de los métodos de evaluación de las políticas y de las acciones gubernamentales llaman a buscar métodos en los que sea la clientela del poder, y no sólo el poder, quien evalúe. Mientras sea éste el único que evalúa o manipula la evaluación de la clientela, la evaluación será tautológica, basada en el método de la bruja de Blanca Nieves, quien mirándose al espejo preguntaba: "Espejito, espejito, dime quién es la más bonita, Blanca Nieves o yo?" E invariablemente el espejo contestaba: "Sin duda, tú eres la más bonita".

En el libro hay un conjunto de ponencias sobre el concepto de calidad aplicado a los servicios públicos. Surgido en el ámbito de la empresa privada, dicho concepto ha sido trasladado al ámbito del Estado. La calidad es un método

de evaluación donde precisamente es el cliente o usuario el que juzga si un bien o servicio tiene o no las características para ser consumido satisfactoriamente. En Inglaterra —señala una de las ponencias— el gobierno ha implantado la “Carta del Ciudadano”, en la que se señalan los derechos y las obligaciones del usuario de los diversos servicios públicos que suministra el Estado gracias a los impuestos y al pago del ciudadano por esos servicios: educación, salud, energía, etc. Se destacan ejemplos que ilustran resistencias, e incluso reacciones violentas por parte de los prestadores de servicios públicos, al hecho de que sean que sean los ciudadanos quienes juzguen o evalúen los mismos. Haybood y Rodríguez, en su ponencia “Nuevo paradigma para la gestión pública”, señalan cómo los maestros han tenido una reacción muy corporativa en contra de que sean los usuarios, principalmente los padres de familia, quienes evalúen la calidad de la enseñanza pública de sus hijos, e incluso la asistencia o ausencia del maestro. El argumento es “¿cómo gente sin *calificación* va a *calificar* la calidad de mi enseñanza?”

Finalmente, encontramos en el libro una serie de ponencias sobre los efectos de la internacionalización de la economía sobre la administración pública. Carlos Almada expone una interesante comparación entre el caso del Tratado de Libre Comercio (México, Estados Unidos y Canadá) y el caso de la Comunidad Económica Europea. Mientras que esta última es el resultado de un largo proceso de cuarenta años de negociaciones, el Tratado de Libre Comercio ha sido un acuerdo inmediatista y pragmatista, resuelto en menos de un sexenio. La incorporación de España a la Comunidad Económica Europea

implicó el compromiso de los demás países europeos de cooperar con recursos financieros, técnicos, comerciales, etc., para reducir los rezagos de España en relación a los promedios de Europa, a fin de lograr igualdad de condiciones en un mercado común. En cambio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se firmó por *fast track* (vía rápida) entre países radicalmente desiguales, sin compromisos para atenuar las desigualdades. El resultado ha sido, un año después de la firma, una crisis económica, política y social en México, sin precedentes. Se confió en que el mercado resolvería el problema de las diferencias, pero ya vimos que la confianza en el mercado es una cuestión de fe y no de razón. Cuánto lamentamos que el artículo de Carlos Almada no se haya difundido con profusión antes de que se firmara el Tratado.

He intentado dar a ustedes un sucinto panorama de los contenidos del libro *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, con el propósito de despertar su interés por las diferentes participaciones que lo integran y lo conozcan en forma completa.

Muchas gracias por su atención.