

CAPÍTULO II.

LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 15

Introducción 17

I. El Estado mexicano y la conformación de la administración pública 18

1. El Estado mexicano: un Estado social de derecho 20

2. La administración pública como un instrumento de gobierno del Estado mexicano 22

3. Las bases jurídicas de la actuación de la administración pública 23

4. La administración pública como parte de la economía pública 24

5. La reforma administrativa y la crisis económica de los años setenta 26

6. Los límites de la reforma administrativa pública de los años setenta 28

II. Elementos teóricos e ideológicos de la reforma del Estado. Del Estado benefactor al Estado conservador 31

1. La crisis mundial de los años setenta y el resurgimiento del pensamiento conservador 34

2. El proyecto económico y político del pensamiento conservador 38

3. La expresión económica del neoliberalismo: el monetarismo 39

4. La expresión política del neoliberalismo: el neoconservadurismo 42

5. La transición del Estado interventor al Estado promotor 47

III. La Reforma del Estado mexicano, la modernización económica y el redimensionamiento de la administración pública	50
1. El entorno económico e ideológico de la reforma del Estado en México	51
2. La reforma del Estado, las finanzas públicas y el redimensionamiento de la administración pública	54
3. La reforma del Estado y la modernización económica	57
4. La reforma del Estado y el liberalismo social	58

Capítulo II

LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducción

La conformación de la administración pública está directamente vinculada con la consolidación del Estado social de derecho. Éste constituyó el marco preciso para la construcción de un proyecto económico nacional, basado fundamentalmente en una economía pública que serviría para la legitimación y consenso respecto de las acciones de gobierno. En ese sentido el análisis desarrollado en este capítulo parte de cómo la conformación del Estado mexicano y de su estructura de gestión gubernamental, la administración pública, fueron de la mano de las múltiples transformaciones económicas y sociales por las que ha atravesado el país. Proceso que se interrumpe a principios de los años ochenta, cuando las condiciones económicas e ideológicas, dentro y fuera del país, que habían servido de soporte al Estado interventor y a su administración pública cambian radicalmente. Entonces, un ambiente económico totalmente restrictivo va a ser el campo fértil para el surgimiento de las propuestas en contra de la acción pública.

En esas condiciones va a iniciar una reforma del Estado y de la administración pública caracterizada no sólo por el resquebrajamiento de las estructuras del pacto social que habían permitido al Estado participar de manera activa en los procesos económicos, sino también por una reestructuración de la administración pública en la que cada vez, y con mayor fuerza, se ha ido reduciendo la posibilidad de mantener un vínculo, desde la esfera del ejercicio del poder político, entre las demandas sociales y la gestión gubernamental. A fin de analizar y describir dicho proceso el presente capítulo se dividió en tres secciones.

En la primera sección se hace una revisión de cómo la evolución del Estado mexicano se apoyó en el cuerpo administrativo, mismo que le permitió llevar a cabo los cometidos públicos. Con ese objetivo se fueron fortaleciendo los arreglos institucionales y or-

ganizativos para que facilitaran las acciones de gobierno, y de esa manera generar la estabilidad requerida para fortalecer al desarrollo del capitalismo mexicano. En la segunda sección, se exploran los factores que en términos económicos e ideológicos favorecieron la transición del Estado benefactor al Estado neoliberal, y que en el caso de nuestro país se dio como la transición de un Estado intervencionista a un Estado neoliberal o conservador. Hacer una revisión de esta naturaleza es importante en la medida en que muchos de los argumentos que en los países desarrollados sirvieron para el cuestionamiento al Estado benefactor se reprodujeron en lo interno, y se tomaron como bandera para iniciar una reforma que, desde la perspectiva oficial, habría de llevarnos a contar con un Estado moderno que, sin embargo, se ha ido disociando de su base social de apoyo. Esta reflexión nos permite abordar, en la tercera sección, los cambios que la administración pública ha experimentado, a la luz de la concepción económica e ideológica de la modernización económica, y de sus supuestos acerca de cuál debe ser la relación entre el Estado y el mercado.

I. El Estado mexicano y la conformación de la administración pública

El Estado que surgió de la Revolución mexicana quedó inmerso en un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática económica y financiera, donde los problemas agrarios que habían sido un elemento central del movimiento armado no estaban ni con mucho resueltos. Ante esa situación, los gobiernos posrevolucionarios se dieron a la tarea de construir una estructura social y económica sobre la cual sentar las bases para que el Estado interviniera en la economía como el eje y el motor del desarrollo nacional.

A partir de medidas y acciones concretas –el establecimiento de una Ley del Trabajo que incorporaba derechos innovadores, la reforma agraria y la nacionalización de industrias claves– encaminadas a generar un gran pacto social, el Estado sentó las bases que posteriormente le permitirían crear la cohesión social

requerida para articular una estructura de poder vertical, que facilitó la gestión gubernamental¹ y la realización de compromisos específicos con los diversos intereses particulares. En ese contexto, el reconocimiento previo a la diferencia existente entre el capital y el trabajo no era un acontecimiento menor, que sólo tenía la intención de otorgar beneficios para la clase trabajadora, pues serviría al Estado para imponer un acuerdo de dominación legítima, en el que los sectores proletarios urbanos y rurales emergentes se comprometían en un pacto político a dar un apoyo incondicional y unánime a las acciones gubernamentales.²

Ello significó un importante triunfo para el naciente Estado mexicano, ya que le dio el aval social que, desde la lógica de una red de subordinación de tipo corporativo, requeriría en la posterior instrumentación de una política reformista que se caracterizó por la creciente intervención del Estado en la economía, y que al mismo tiempo le dio la posibilidad de ser identificado como el punto de conjunción del interés privado y del interés colectivo. Consecuentemente, pudo legitimarse como el eje conductor del proceso de acumulación de capital, sin que ello significara que limitaría su participación a los aspectos económicos del desarrollo pues en su papel de máxima autoridad social también iba a participar como juez y parte en el tratamiento político de los grandes conflictos sociales implícitos en la dinámica del desarrollo interno.

Al mismo tiempo, y con el fin de articular orgánica y jurídicamente las interrelaciones entre los distintos agentes económicos y el ente estatal, se fue creando un cuerpo normativo en el que

¹ Cuando hablamos de gestión gubernamental nos referimos a las actividades orientadas a cumplir las funciones de gobierno, las cuales se desarrollan por medio de acciones destinadas tanto a la dotación de mayores y mejores servicios básicos, la procuración de justicia y la vigilancia de los derechos de propiedad, como a la producción y comercialización de bienes y servicios estratégicos.

² Aunque las formas de comprometer y controlar a las clases populares variaron en función de los estilos de mando particular a cada titular del poder Ejecutivo, el objetivo político era contar con un frente popular de apoyo a las acciones de gobierno. Así por ejemplo, no es sorprendente que, como señala A. Anguiano, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas "las masas fueron movilizadas en apoyo de la política que desplegó para fortalecer las bases del desarrollo industrial del país y en defensa del régimen imperante" (1975, p. 63).

quedaron incorporados los lineamientos para regular toda la gama de relaciones sociales, políticas y económicas. Se impusieron los marcos legales vinculados con las actividades productivas, las estrategias de reparto agrario, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas, y aquellos ligados a las relaciones del gobierno con la Iglesia y del país con el exterior.

El Estado consolidó su figura como un Estado fuerte y participativo, no sólo en los aspectos productivos y distributivos, o en la administración de la política económica en su conjunto, sino también como el organizador de las instancias legales en las que los conflictos entre las distintas clases, representadas en lo fundamental por el capital y el trabajo, pudieran ser redimidos. Al institucionalizar los ámbitos para la solución de las controversias sociales, que podían poner en peligro la buena marcha del proceso de acumulación de capital, se fortaleció la idea de que el Estado era el agente capaz de operar como el elemento estabilizador de las relaciones sociales y del ciclo económico. Esto último era particularmente para la reconstrucción del país y la creación de una economía de mercado. Con su intervención reguladora y acciones específicas de gobierno, el Estado podía justificar la socialización de los costos del progreso, tanto en términos de la conducción de la vida política como por la instrumentación de políticas económicas anticíclicas.

1. El Estado mexicano: un Estado social de derecho

Desde los inicios de su consolidación en 1917, el Estado mexicano tomó distancia del "viejo Estado liberal", el cual anteponía los intereses de la burguesía en la promoción de las condiciones de acumulación, sobre la base de "la reivindicación hacia los derechos naturales del hombre y del novísimo ciudadano: libertad, igualdad, propiedad y seguridad (Moreno, 1998, p.15). Este tipo de Estado, que destruyó la vieja estructura social y política del Estado absolutista enarbolando los principios de legalidad, asumió de manera inmediata, como una acción de gobierno prioritaria, el monopolio del uso de la fuerza para garantizar la

seguridad y los derechos de propiedad de los individuos, y vigilar que el funcionamiento de las relaciones mercantiles entre "ciudadanos libres e iguales" se produzca de manera adecuada. El Estado liberal hizo de las propuestas del liberalismo económico su estandarte y su guía. Con ello la libertad económica se convirtió en uno de los valores supremos, y en la condición *sine qua non* para poder garantizar la satisfacción del interés público (Montes, 1996).

Al contrario, el Estado mexicano se convirtió, desde la figura de un Estado social de derecho, en el punto de encuentro de los distintos intereses y en el centro de objetivación de las transformaciones económicas y sociales. Su fundamento político lo adquirió con la ampliación de las funciones estatales. Las cuales se organizaron con la intención de crear la estructura económica y administrativa que se requería para favorecer la existencia de medios de consumo social, que mediante el estímulo a la demanda agregada pudieran propiciar una mejor distribución del excedente económico. Pero además, utilizaba las políticas fiscal y monetaria de forma expansiva a fin de los efectos internos de las fluctuaciones económicas. De esa forma, daba satisfacción a las demandas –de salud, educación y prestación de servicios básicos– de amplios sectores de la población, y al mismo tiempo creaba el ambiente necesario para que el sistema económico pudiera desenvolverse y se fortaleciera la rentabilidad de capital.

Su actuación se explica en la medida en que la viabilidad del Estado dependía de la consolidación de la estabilidad social, por lo que la actividad pública tuvo uno de sus principales referentes en acciones de gobierno encaminadas a buscar que el crecimiento económico se acompañara de ciertos beneficios sociales. Es decir, una vez que empezó a consolidarse la estructura institucional del Estado mexicano, en los años treinta y cuarenta, el manejo de los recursos y las decisiones estatales no sólo se dirigieron a ampliar las oportunidades de valorización del capital, sino también a lograr cierta justicia social, no sólo como un objetivo ético del Estado, o como el resultado del pacto político con

los sectores populares, sino porque alcanzar alguna correspondencia entre la acumulación privada y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población era la clave para mantener una organización social estable que no fuera un obstáculo en la construcción del capitalismo mexicano.³

2. La administración pública como instrumento de gobierno del Estado mexicano

Para hacer operativas las funciones estatales se requería un soporte administrativo especial. Era necesario que el Estado contara con un conjunto de instituciones públicas encargadas de la gestión gubernamental que sirvieran, por una parte, como el puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales y, por otra, que constituyeran el centro de planeación y ejecución de las tareas públicas. Las mismas, en esos momentos, se concentraban en:

- i. La instrumentación de programas y estrategias de regulación económica, dirigidas a atenuar las etapas depresivas del ciclo económico y a crear el ambiente económico propicio para fortalecer un crecimiento de largo plazo en una economía de mercado.
- ii. La atención a las demandas sociales que se generaban del compromiso político implícito del Estado por tratar de satisfacer, al menos parcialmente, las necesidades de una población rural y urbana en aumento.
- iii. La conservación de la estabilidad del sistema político mexicano –donde la participación estatal se daba porque el mismo Estado era el vértice de la estructura política– para mantener la estructura de poder y la reproducción de la clase política.

³ Con cierta redistribución de la renta –que evidentemente no debía afectar ingresos de las clases sociales más ricas– se podía incorporar a las masas a una especie de cruzada por el desarrollo, donde el liderazgo político lo tenía el Estado.

Estas tareas fueron encaradas en una etapa de auge de un "nacionalismo" que favoreció la expansión de la estructura de gestión gubernamental, así como el control gubernamental sobre las actividades económicas de mayor impacto en el crecimiento del producto. Esto reforzó las acciones estatales dirigidas a apoyar la industrialización y reducir las tensiones sociales que se originaban en la lógica del incremento de la rentabilidad privada.

En consecuencia, la administración pública fue asumiendo estructuras y formas de gestión cada vez más complejas, y mientras más compromisos asumía el Estado, más complicada, en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa. El resultado de esta situación era la creación de nuevos órganos administrativos y una constante adecuación y renovación de las normas jurídicas para regular su funcionamiento. Así, surgió un tipo de administración pública que en lo organizacional abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.

3. Las bases jurídicas de la actuación de la administración pública

Para el Estado que nació con la revolución, la reglamentación inicial sobre la administración pública se incorporó en la ley fundamental: la Constitución de 1917. En ésta se estableció que el Congreso mexicano determinaría el número y las funciones de las diversas secretarías de Estado. Posteriormente, se promulgaron nuevas leyes (Ley Orgánica del Ministerio Público de 1934, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, entre otras) o se reformaron algunas de las existentes para ir reorganizando en una dinámica de cambios constantes la rama ejecutiva del gobierno.

Las modificaciones organizativas en la estructura de gestión del Estado –la administración pública– le permitían irse adaptando a los cambios que se daban por el desarrollo de la economía y las transformaciones de la sociedad mexicana. Ya fuera

por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva función o encomienda, que traían como resultado el surgimiento de nuevas dependencias y entidades; por la supresión de alguna unidad administrativa ya existente (secretarías, departamentos de Estado, organismos semiautónomos, autónomos y empresas públicas) o bien por la modificación en los cometidos que a cada elemento de la misma le correspondía atender. En lo institucional, la estructura organizativa de la administración pública fue conformándose por organismos públicos, cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna (la Secretaría de Gobernación), la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas (Secretaría de Agricultura y Ganadería), hasta aquellas vinculadas con la atención a los problemas relacionados con la política social de tipo educativo o de salud pública (Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública).

Al crecimiento del sector central se sumó el del sector público paraestatal. Se diversificó la participación del Estado en los distintos sectores económicos, y esto resultó en el incremento del número de empresas públicas. A lo que contribuyó, por una parte, la creciente demanda de bienes y servicios en el mercado interno y, por otra, la incapacidad económica, técnica y la falta de vocación capitalista de la burguesía mexicana (Cordera y Orive, 1981).

4. La administración pública como parte de la economía pública

Ya que el eje de la acción gubernamental giraba más entorno del impacto económico de sus acciones o a las prioridades sociales, que a los aspectos de rentabilidad financiera, las tareas y responsabilidades que asumió el Estado mexicano impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública, atendida con la creación de diversos organismos públicos. Esto aunque parecería cuestionable desde el punto de vista empresarial en un análisis de costo-beneficio, en su momento fue determinante

para consolidar un esquema de economía pública⁴ en el que se basó el crecimiento nacional entre los años treinta y finales de los años setenta.

De ahí, que puede afirmarse que aunque la estructura de gestión administrativa iba generando importantes distorsiones sectoriales y financieras en cuanto al presupuesto público, en los hechos su situación estaba ligada a dos fenómenos de carácter secular propios del capitalismo nacional:

- a) Los desequilibrios y las tensiones sociales que se producían internamente como resultado de una acumulación de capital que había dado origen a un crecimiento económico distorsionado que debían ser encarados por el Estado.
- b) La incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial, lo que obligaba al Estado a ejercer una participación directa cada vez mayor en las diferentes actividades económicas.

En función de estos dos fenómenos el Estado mexicano se convirtió en un Estado altamente interventor,⁵ y aunque a la ampliación de la estructura de la gestión pública siguió una marcada tendencia hacia el crecimiento de los gastos gubernamentales y del déficit público. A lo que se sumaba que para apuntalar la es-

⁴ J. Ayala define la economía pública como "una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público en su sentido más amplio. Es decir, comprende el estudio del gasto y el ingreso públicos, pero analizados desde una nueva perspectiva" (1997, p.3) que permite considerar no sólo los aspectos económicos de las actividades gubernamentales, sino la multidisciplinariedad de la gama de relaciones que se va construyendo entre el Estado, el gobierno y la sociedad.

⁵ Como señala F. Jeannot (1992) no se puede hablar de un Estado de bienestar en América Latina, ya que éste realmente se implantó en los países de capitalismo maduro, donde las políticas de gasto público permitieron generar una alta productividad y una creciente rentabilidad del capital, y a partir de ello mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras. En contraste, en los países de capitalismo tardío, por el contrario, la acción estatal fue la única fuerza capaz de afrontar la difracción economía-sociedad, redefiniendo en algunos casos la inserción de la base productiva y, en otros, organizando las demandas sociales y reprimiendo a los grupos opositores a las políticas gubernamentales. Fenómeno evidente también en los casos de una viabilidad económica más o menos despejada, donde la marcada debilidad de la burguesía obligaba al Estado a encarar la enorme tarea de articular la economía y la sociedad.

trategia de crecimiento económico y la legitimidad del Estado, el poder público no podía dejar fuera del espectro de tareas gubernamentales las relacionadas con la regulación económica y al beneficio social, pues éstas contribuían a generar la tranquilidad social que requería el capital para su propia valorización. En esos términos, la administración pública, como parte de los instrumentos a través de los cuales se realizaba la gestión gubernamental, era importante no sólo por su desempeño en el control y la coerción ejercida por el Estado sobre la sociedad, o como ejecutora de los programas de asistencia social, sino también y de manera fundamental, porque logró constituir el centro aglutinador, desde el punto de vista económico y político, de la acción estatal y el espacio de incidencia para la conjunción del interés individual y colectivo. Donde lo público devino en social, como una dimensión intrínseca del carácter político del Estado.

Esa fue la lógica en que quedó marcado hasta finales de los años sesenta el rumbo económico de las funciones públicas, "pero también el papel político del aparato administrativo del Estado"(Barenstein, 1982, p.78).

5. La reforma administrativa y la crisis económica de los años setenta

En los años sesenta y setenta empezó a manifestarse una percepción negativa sobre el "tamaño" y la forma en que el Estado cumplía sus "funciones". Esto se da en un momento en el que mundialmente estaba creciendo la crítica hacia el Estado benefactor,⁶ y que internamente se expresó como una "necesidad impostergable" de realizar un diagnóstico cualitativo y cuantitativo de la estructura estatal, de las funciones y de la organización que hasta ese momento había tenido la administración pública. Para realizar esa tarea se crearon la Comisión de Administración Pública (1965) y la Dirección General de

⁶ Sobre todo con el resurgimiento de las ideas y el paradigma de la escuela austriaca, representada por L. von Mises y F. Hayek, quienes colocaban en el centro de la economía la iniciativa y las elecciones de los individuos, en oposición a casi cualquier forma de regulación estatal de las actividades individuales y del libre funcionamiento de los mercados.

Estudios Administrativos (1971).⁷ A estos organismos se les encomendó la tarea de elaborar un estudio de las condiciones que guardaba la administración pública. Cuando esa fase se terminara, se tendrían los esquemas de coordinación y las medidas administrativas para mejorar el desempeño de una administración pública compuesta por un gran número de organismos con estructuras diferentes y funciones diversas, que como se comentó anteriormente abarcaban secretarías y departamentos de Estado; empresas públicas, de participación mayoritaria y minoritaria; fideicomisos públicos; organismos públicos descentralizados,⁸ etcétera. Y cuyas actividades iban de la prestación directa de servicios y la producción de bienes hasta el ejercicio de la coacción y el control social.

Una vez concluido el diagnóstico, se propuso un programa global de reforma administrativa que pretendía conjuntar elementos científicos y técnicos para alcanzar gran racionalidad administrativa. Del programa se desprendieron medidas y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazos que permitirían, en un esquema de coordinación global, incrementar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los cometidos de la administración pública.

Después de esa evaluación, en 1977 se inició la sectorización del sector central y del sector paraestatal. Se procedió a realizar el agrupamiento de entidades públicas de funciones afines –productivas, económicas, políticas y sociales– con las directrices establecidas bajo la coordinación del titular de una secretaría o

⁷ Esta última inició sus operaciones el 1o. de febrero de 1971, en sustitución de la Comisión de Administración Pública y procedió a elaborar un marco global de referencia de las actividades públicas y un programa operativo de reforma administrativa.

⁸ La forma de organizar internamente a la administración pública varió, dependiendo de las funciones que a cada uno de sus componentes se le hubieran asignado. Así, por ejemplo, tenemos que las secretarías de Estado y los departamentos de Estado rigen sus funciones en su área de competencia por leyes, reglamentos, decretos y acuerdos tomados por el Presidente de la República. En tanto que los organismos públicos descentralizados desarrollan sus actividades a partir del estatuto orgánico –bases de organización, facultades y funciones– que su órgano de gobierno expida. En este caso los integrantes del órgano de gobierno, equivalentes al consejo de administración, son designados a propuesta del coordinador del sector, por el titular del poder Ejecutivo.

departamento. Así, las dependencias directas del Ejecutivo federal se convirtieron en unidades de coordinación sectorial (Pichardo, 1984, p.223) que se encargarían de elaborar las propuestas para la modificación de las estructuras y de los sistemas de trabajo de la administración pública como un todo. La meta era que al crear una nueva estructuración de la rama administrativa pública, que abarcaba todos los niveles de la gestión gubernamental, se tuvieran los medios operativos para aprovechar al máximo los recursos con que contaba el Estado.

6. Los límites de la reforma administrativa pública de los años setenta

A pesar de los esfuerzos para mejorar el funcionamiento de la administración pública, como el crecimiento del aparato de gobierno había estado más ligado a los requerimientos de una estrategia política y económica activa con la cual apoyar a los diferentes sectores y actividades económicas, se siguieron presentando problemas al interior de la misma. Esto mostró la falta de una propuesta integral de coordinación y de planeación en lo organizacional y administrativo. Sin embargo, aun en este caso hay que reconocer que las acciones gubernamentales desplegadas por la administración pública cumplieron su objetivo y fueron eficaces, ya en ausencia de una propuesta económica viable por parte del capital privado, el Estado mexicano desempeñó un papel clave "en la definición del rumbo y de las características internas de la dirección y la planeación de los procesos económicos" (Cordera, 1979, p.102).

De ahí, que mientras el ambiente ideológico fue propicio –y en ausencia de problemas financieros de gran magnitud que pudieran restringir las posibilidades de distribución del beneficio económico entre la burocracia y los grandes grupos de poder económico– el Estado tuvo los apoyos suficientes para organizar y mantener una estructura de gestión gubernamental cuyas acciones contribuyeron a generar las condiciones económicas y sociales de largo plazo que se requerían para apuntalar la es-

trategia de desarrollo. Entre los objetivos de esas acciones podemos mencionar los siguientes:

- a) *Promover importantes reformas sociales*, derivadas de la garantía expresa de los derechos ciudadanos incorporados en la Constitución, y que implicaban la participación estatal en la gestión de servicios de salud pública, educación, vivienda, producción y distribución de bienes de consumo básicos, entre otros.
- b) *Instrumentar un esquema de subsidios para la producción*, caracterizado de manera general, no sólo por una política de subsidios en los precios y las tarifas públicos encaminada a transferir recursos al sector privado, sino también por la creación de infraestructura industrial y urbana.
- c) *Crear grandes conglomerados productivos de carácter público*, cuya producción se destinó en la forma de insumos a fortalecer las cadenas productivas de la naciente industria nacional.

Podemos afirmar que la propia dinámica del desarrollo interno impulsó al Estado a mantener una estructura administrativa sumamente compleja, con la cual realizar acciones que aseguraron la expansión económica y "la producción y reproducción de la vida social" (Lechner, 1985, p.18). El impacto financiero del crecimiento de las actividades públicas fue que los gastos estatales debían incrementarse de manera acelerada, y como los ingresos se iban rezagando, sobre todo porque el pacto político con los grandes capitales implicaba mantener sin cambio algunos elementos de la política económica,⁹ el saldo en las finanzas públi-

⁹ Un argumento recurrente en los círculos de poder económico –cuando se ha planteado la posibilidad de revisar la política fiscal– es que gravar las ganancias empresariales desalienta las inversiones y, en el caso extremo, puede generar salidas masivas de capitales. Como ningún gobierno ha querido cargar con el peso económico y político de un enfrentamiento con la burguesía, y porque pesan más los compromisos históricamente adquiridos con los grupos de poder económico más importantes, el tema de la reforma tributaria siempre se ha dejado de lado.

cas era negativo. Sin embargo, el desequilibrio en las finanzas públicas se mantuvo en límites manejables gracias a condiciones económicas favorables:

- En el plano internacional, después de la posguerra, se pasó por una etapa de auge del capitalismo mundial que se manifestó en el crecimiento de la productividad y del consumo de los principales países desarrollados y en el incremento en los flujos de comercio internacional. Esto generó una dinámica de comercio externo propicia para la absorción de los excedentes de la producción nacional.
- En el plano interno, se transitó por una situación económica estable, la inflación no representaba ningún problema y la paridad cambiaria favorecía la sobrevaluación del peso. Lo que se complementaba con las altas tasas de crecimiento del producto industrial y agrícola superiores al crecimiento de la población.

Ambas condiciones fueron decisivas para que, a lo largo de casi cuatro decenios, de los años treinta a finales de los sesenta, se viviera una situación de estabilidad económica y financiera en la que el Estado no enfrentó ningún problema para absorber los costos que representó la diversificación y ampliación de la estructura de gestión gubernamental. Por el contrario, se pudieron poner en práctica políticas de gestión pública que favorecían, desde la perspectiva de un acuerdo político amplio, la construcción de un modelo de crecimiento económico que paulatinamente fue mostrando sus límites, y cuyas principales distorsiones se perfilaban en la gestación de importantes desequilibrios sectoriales y financieros.

II. Elementos teóricos e ideológicos de la reforma del Estado. Del Estado benefactor al Estado conservador

El crecimiento de la estructura de la gestión pública, la administración pública, fue también el reflejo de la existencia de una visión mundial positiva acerca de la función que el Estado debía cumplir en las sociedades. Se partía del supuesto de que si éste tenía la obligación de fomentar la acumulación de capital y la rentabilidad privada, también debía crear los medios de consumo social necesarios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante crecimiento. Es decir, existía una connotación no sólo positiva sino más aún progresista respecto de las actividades de gobierno y del intervencionismo estatal. Se consideraba que un Estado con una política económica activa, que al mismo tiempo que garantizara los requerimientos para la acumulación de capital favoreciera el pleno empleo y el desarrollo de mejores condiciones de vida para la población, iba de la mano de la ampliación de las garantías democráticas.¹⁰ A este Estado se le conoció como Estado benefactor.

Para alcanzar sus objetivos, el Estado benefactor se encargó de articular un amplio pacto entre los diferentes actores económicos y sociales. Éste se dio a modo de una mayor participación de los asalariados en la determinación de las bases contractuales y de los planes de desarrollo industrial, al tiempo que se alentó la formación de estructuras sociales y políticas que podían incidir en la formulación de los planes y los programas públicos. Pero además, lograr el compromiso de las clases más favorecidas económicamente con el ente estatal requirió tanto de instrumentar apoyos fiscales y financieros directos, en la forma de subsidios en los precios de los insumos, los bienes y servicios públicos. Así como de la inclusión de la burguesía en la estruc-

¹⁰ Al hacer referencia a la democracia no solamente estamos pensando en los aspectos procesales de la toma de decisiones, sino más bien en el establecimiento de un esquema de amplia participación social, donde los individuos dejan de ser sujetos pasivos y se convierten en hacedores de su historia. Entonces, la práctica política que favorece los regímenes democráticos se manifiesta, al menos en cierta medida, en "la relación propiamente social en que los hombres se reconocen entre sí como sujetos" (Lechner, *et. al.* 1985, p.23).

tura de poder y, por tanto, en la toma de decisiones políticas y económicas.

El resultado del gran pacto social en el que se basaba el Estado benefactor fue un acelerado desarrollo del capitalismo, con un margen amplio de mejoramiento social. Donde la retribución pública a cada grupo o clase social se expresaba en inversiones crecientes en plantas, equipos y desarrollos tecnológicos que aceleraban el incremento de la productividad y de las ventajas competitivas de las empresas.

De esa manera, en la mayoría de países desarrollados existía consenso acerca de que era éticamente deseable y económicamente factible que por medio de las acciones gubernamentales se buscara satisfacer las demandas de diversos grupos de la población que por su posición frente al capital, desposeídos de medios de producción, tenían una capacidad económica limitada que les impedía cubrir satisfactoriamente sus necesidades básicas.¹¹ En ese contexto político y social no era extraño que en países como Austria, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia o los Estados Unidos el Estado benefactor, que se consolidó con la revolución keynesiana,¹² interviniera activamente en la economía para modificar la distribución del ingreso; proporcionando sistemas de seguridad social, creando marcos de regulación de las actividades económicas, interviniendo en la determinación de la oferta y la demanda agregadas y prestando servicios y bienes públicos de uso generalizado.

En este caso la gestión pública tenía un referente principal en un sistema de asistencia social articulado con esquemas económicos de transferencias y de servicios públicos extensivos, orientados a incrementar el empleo y mejorar los niveles de vida de la

¹¹ No es que el Estado fuera sensible a la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población, sino que la reproducción de la fuerza de trabajo era al mismo tiempo, la condición de legitimación ideológica y política del Estado, pero también la garantía de reproducción, con estabilidad, del sistema económico.

¹² Donde los objetivos de pleno empleo, igualdad y crecimiento estaban íntimamente relacionados con un gasto estatal redistributivo.

población en su conjunto, pero siempre fortaleciendo los mecanismos de la acumulación del capitalismo maduro.¹³

En esta visión del quehacer gubernamental, la participación estatal en el financiamiento y la ejecución de programas sociales o en la actividad industrial o el fomento agrícola, además de considerarse como una obligación del poder público, daba una connotación progresista a las acciones públicas y legitimaba el ejercicio del poder político. Porque no se concebía que la expansión de la economía y el pleno empleo siguieran caminos distintos. De ahí que gran parte de las actividades públicas servían para "aminorar" la supremacía del capital sobre la fuerza de trabajo y "de esa forma atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del libre mercado" (Arancibia, 1984, p.35). Es decir, se percibía a la gestión pública como la encargada de crear el ambiente económico que propiciara la disminución de la brecha existente entre las elites más poderosas y las grandes masas populares.

Entonces, el Estado utilizaba los recursos y los medios a su alcance para hacer valer su posición hegemónica en el acuerdo político entre clases. En el terreno económico aplicando políticas monetarias y fiscales sensibles a las variaciones en el empleo y el producto, y en el plano político e ideológico incorporando a grupos laborales al diseño de las políticas de asistencia social y permitiendo a algunos grupos de la población reivindicar la participación colectiva en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder mediante procesos democráticos.

Desde el punto de vista estrictamente económico, la aceptación de que el mercado tenía fallas –las actividades privadas podían generar externalidades negativas, asumir características monopolísticas y oligopólicas que en términos de precios y costos siem-

¹³ En el trabajo de J. D. Steinbruner y W. W. Kaufman (1996) se plantean los problemas de seguridad social derivados de la aplicación de los programas de ajuste en los países desarrollados, y se describen las opciones que pueden encontrarse para enfrentar ese problema aún en los términos que impone la nueva estructura capitalista mundial. Para los autores recuperar los niveles de bienestar de la población, sobre todo en lo relacionado con empleo y pobreza, es una condición indispensable para mantener la viabilidad del propio capitalismo.

pre eran cargados a los consumidores, o bien que podían existir asimetrías de información que afectaban la toma de decisiones de los individuos— y que su libre funcionamiento no aseguraba ni una mejor distribución del ingreso ni una adecuada acumulación privada, hacía necesaria la ampliación de la esfera de acción estatal y de las funciones públicas.

Es decir, el reconocimiento de las limitaciones de los mecanismos del mercado en la asignación de recursos, justificaba que el Estado tuviera una participación activa en la economía; que organizara jurídicamente los marcos regulatorios que debían servir para reducir los efectos negativos resultantes de las actividades de la esfera privada, y que instrumentara acciones económicas específicas para lograr una más equitativa distribución indirecta del ingreso. Con ello el Estado se encargaba de dinamizar la economía, y mediante los efectos multiplicativos de la derrama de recursos gubernamentales, ya fuera vía subsidios a la industria, con programas de asistencia social o bien incrementando el gasto y la inversión públicas podía favorecer el crecimiento del producto y el empleo. Así, ante la expansión de la economía mundial, donde la rentabilidad del capital productivo y la tasa de ganancia estaban en ascenso, el Estado benefactor podía desplegar todas sus capacidades de gobierno.

1. La crisis mundial de los años setenta y el resurgimiento del pensamiento conservador

Con abundancia de recursos era natural que en los diferentes países desarrollados, la administración pública y el manejo de los recursos gubernamentales se utilizaran para reducir los efectos perniciosos que sobre la rentabilidad privada tenían las etapas depresivas del ciclo económico y mejorar las condiciones de vida de amplios grupos de la población. En esa situación el análisis de la eficiencia en el uso de los recursos estatales no podía hacerse con base en simples criterios de rentabilidad económica, tenía que centrarse en los aspectos cualitativos de la rentabilidad social.

Evidentemente, realizar la gestión en un marco de holgura financiera fue posible gracias a que la estabilidad económica mundial de la posguerra y los altos niveles de crecimiento en los países desarrollados produjeron flujos de recursos suficientes para solventar los costos del Estado benefactor y su aparato administrativo. Pero en los años setenta se iban a producir cambios económicos radicales que servirían de plataforma de lanzamiento para los múltiples cuestionamientos acerca de la viabilidad del Estado benefactor y de su estructura administrativa y política.

En primer lugar, la crisis mundial del capitalismo de los años setenta terminaba con 30 años de acumulación intensiva. Con ello, las relaciones mercantiles y monetarias entre países se modificaron abruptamente. A la caída de la inversión y la productividad en los países desarrollados, se va a sumar la volatilidad de las tasas de interés y los tipos de cambio que produjo un desorden financiero internacional que impactaría los movimientos de los flujos de recursos entre países y el comercio mundial. Consecuentemente, los menores ritmos de actividad económica al interior de las economías traería como consecuencia la disminución de los ingresos públicos.

Con presupuestos públicos disminuidos el Estado se torna incapaz no sólo de mantener una amplia estructura de gestión pública, sino de seguir instrumentando medidas fiscales o monetarias anticíclicas ni las de fomento de carácter planificador con las cuales había podido cumplir los propósitos básicos del gobierno: apoyar el crecimiento económico, favorecer el pleno empleo y ampliar las garantías democráticas "en el marco de una distribución del ingreso más equitativa" (Ayala, 1979, p.28).

Conforme las restricciones económicas se profundizan y la austeridad financiera se convierte en límite de las funciones estatales y de la operación de su estructura de gestión pública, se va a generar una creciente insatisfacción respecto del desempeño del gobierno y la economía que va a abonar el terreno para la

avanzada de las posiciones de derecha en lo económico y en lo político. La era conservadora va a comenzar (Thurow, 1981)

En segundo lugar, la corriente económica en emergencia, el neoliberalismo, va a reconstruir un discurso que se coloca en el centro del debate como el origen de la crisis económica el tamaño y el funcionamiento del Estado benefactor¹⁴ en los países desarrollados, y del Estado interventor en los menos desarrollados.¹⁵ A partir de ese momento, la discusión económica, política e ideológica se va a nutrir de opiniones contrarias a los logros del Estado y a las tareas públicas encargadas a la administración gubernamental. Se desconocerán los logros alcanzados con el Estado benefactor y se recurrirá reiteradamente a la tesis de que los gobiernos democráticos produjeron escenarios de ingobernabilidad que hacían imposible la gestión social e incapacitaron al Estado para "satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas de un espacio expandido y diferenciado" (Guerrero, 1992, p.78)

Es el tamaño del Estado y la forma de cumplir las funciones públicas los que se observan como determinantes estructurales de la crisis del capitalismo, que al mismo tiempo se hace aparecer

¹⁴ Una reflexión ilustrativa acerca de la carga ideológica que acompaña el discurso político contra el Estado en estos países nos la presenta L.C. Thurow para el caso de la economía estadounidense, en el siguiente pasaje de su libro *La sociedad de suma cero*: "Se suele presentar a los británicos como ejemplo horrible de lo que nos ocurrirá si no corregimos nuestras maneras y revertimos la tendencia hacia el gobierno grande. Pero sea lo que fuere que no funciona en la economía británica, tiene poco que ver con el tamaño del gobierno. El crecimiento británico se rezagó respecto de los principales países industriales en el siglo XIX, y ha quedado rezagado desde entonces. El crecimiento lento no llegó con el gobierno del partido laborista en 1945. Por el contrario, el crecimiento británico desde 1945 ha sido mejor que antes. No hay duda de que la economía británica está en malas condiciones, pero, como lo demuestran los alemanes occidentales, sus problemas no son una simple función del tamaño del gobierno. Como lo demuestran nuestra experiencia y la experiencia extranjera, no hay ningún conflicto entre los gastos sociales o la intervención del gobierno y el éxito económico. En realidad la falta de planificación de la inversión, de participación de los trabajadores y de gastos sociales puede ser la causa de nuestro mal funcionamiento" (1981, p.12).

¹⁵ La diferencia entre el Estado interventor y el Estado benefactor es, siguiendo a F. Jeannot, que el primero se dio en los países en los que la burguesía ha sido secularmente incapaz de conducir la estrategia de desarrollo; en tanto que el segundo, fue un apoyo al proceso de valorización del capital en las naciones del capitalismo maduro. En éstas el Estado, a través del gobierno y de las políticas de gasto público, favoreció la movilidad de la escala social, a través de mejorar las condiciones de acceso de la población a los satisfactores y permitir la incidencia de las demandas sociales en la ejecución de los programas públicos.

como "una crisis del Estado y una crisis de la administración pública de magnitud universal" (Crozier, 1989, p.65). No obstante, bien vale la pena considerar que en la medida que asumimos la "universalización" del problema de la gestión pública como un problema técnico de eficiencia y con características homogéneas, también limitamos las posibilidades del análisis de los problemas que enfrenta el Estado y la gestión gubernamental en términos, por ejemplo: pluriclasistas, de centralización, de la forma de atender los servicios públicos y de la estructura burocrática, etcétera. Porque las formas de articulación particular Estado-sociedad y Estado-economía determinan las características y el funcionamiento de los organismos gubernamentales en condiciones históricas y económicas específicas que impiden que las soluciones planteadas para los problemas públicos en unos países pudieran aplicarse de la misma manera en otros.

Los factores específicos que sí pueden señalarse como comunes o universales a la crisis del Estado y de la administración pública en casi todas las latitudes son, sin duda alguna, un ambiente político e ideológico adverso a los gobiernos grandes, la reducción de los ingresos públicos, el sometimiento del capital productivo por capital financiero internacional y, por tanto, el surgimiento de nuevas formas de valorización del capital.¹⁶

De ahí que podemos afirmar que una vez que la astringencia económica impide al Estado enfrentar financieramente los cambios técnicos y económicos derivados de los nuevos patrones de acumulación, es cada vez más difícil financiar los gastos inherentes a una política estatal activa. Políticamente el incremento de la insatisfacción social va a provocar que se manifieste un ataque frontal a las formas y medios para realizar el quehacer

¹⁶ Estas nuevas formas han implicado cambios en las estructuras financiera y productiva mundiales. Así, mientras la inestabilidad financiera va a modificar la distribución de los recursos internacionales, la introducción de formas de producción flexibles y de menor escala, han dado como resultado la caída de los niveles de productividad de las formas de producción de las grandes industrias. Elementos que, en conjunto, están determinando una nueva forma de extracción y de reparto de excedente mundial en la que sólo se incorporan de manera marginal los países menos desarrollados.

público del Estado benefactor y del Estado interventor.¹⁷ El problema era claro, con menores ganancias, hay un menor excedente que repartir en la economía y los intereses de las diferentes clases sociales entran en conflicto. Con todo, las clases económicamente más poderosas tienen el poder político para imponer al resto restricciones económicas para restaurar la tasa de rentabilidad del capital. La forma de esta restauración se daría en el terreno social y en el terreno económico. En el primero, mediante la redefinición de un compromiso estatal con el individuo, ya no con la colectividad. En el segundo, sujetando al Estado, como a cualquier otro agente económico, a la disciplina del mercado e instrumentando una política de ajuste económico¹⁸ altamente concentradora y excluyente.

2. El proyecto económico y político del pensamiento conservador

El neoliberalismo,¹⁹ que antes de los años treinta había perdido la batalla en la arena de la conducción de la política económica, ahora se encontraba en condiciones propicias para regresar al escenario económico y político. En el tiempo que había permanecido a la expectativa del progreso de la economía mundial fue afinando ideológicamente su propuesta acerca de la existencia de una separación natural entre el Estado y la sociedad, y dio una mayor formalización a sus planteamientos teóricos. Se perfeccionó en sus dos facetas: la versión económica, el monetarismo y, su versión política, el neoconservadurismo. Los cues-

¹⁷ Uno de los puntos de mayor cuestionamiento fue el relativo al manejo de la política económica. Recordemos que las políticas sectoriales y de fomento estaban dirigidas a promover la expansión de la demanda agregada. Sin embargo, la crisis va a llevar a la aplicación de medidas económicas destinadas a reducir la demanda global, por lo que no sólo las inversiones y los gastos públicos se van a restringir, sino que la política monetaria adquiere un carácter marcadamente contraccionista.

¹⁸ Que en lo fundamental se va a centrar en la cancelación de programas de apoyo social y la reducción al máximo del salario real.

¹⁹ Mientras el keynesianismo, del que se nutrió el Estado benefactor, recomendaba la aplicación de políticas de demanda para reactivar la producción y el empleo; para enfrentar la onda larga recesiva del capitalismo de los años setenta, los neoliberales recomendaron la instrumentación de políticas de oferta, cuyas características esenciales son como señala Montes "el predominio del mercado, la desregulación del mercado laboral, la reducción de los salarios y el desmantelamiento del Estado de bienestar" (1996, p.26).

tionamientos que haría al Estado benefactor provendrían del terreno económico, en cuanto al manejo de la política económica, pero también del terreno político e ideológico, por la avanzada de las ideas de la derecha o conservadoras.

3. La expresión económica del neoliberalismo: el monetarismo

El monetarismo, desde la propuesta económica neoclásica, retomaba los planteamientos de los economistas clásicos, para quienes el mercado brindaba un "mecanismo de cooperación espontánea" (Martín, 1993, p.45) que mediante la "mano invisible" lograba que se armonizaran los intereses de los diferentes individuos. El fundamentalismo económico del neoliberalismo se expresa en la máxima de que la "ley de la oferta y la demanda" lleva indiscutiblemente a intercambios económicos que resultan en la asignación de recursos más eficiente posible. En el centro de la propuesta monetarista está el supuesto de que los agentes privados en la búsqueda de su interés egoísta realizan actividades que benefician a toda la comunidad. Por lo tanto, la libre competencia no sólo es una muestra de la ampliación del "radio de acción de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos", (Aguilar, 1992, p.18) es el principal motor de la creatividad, la innovación, el progreso técnico y el desarrollo económico. De acuerdo con estas ideas cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado –si los precios no se fijan libremente por las fuerzas del mercado– hace imposible la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades.²⁰ Desde esa perspectiva la intromisión estatal en el funcionamiento del sistema de precios es la que deteriora la estabilidad y los equilibrios "naturales" del mercado.

²⁰ Una clara muestra de este tipo de argumentación se encuentra en L. von Mises, quien se presentaba como un acérrimo enemigo de la intervención estatal en la economía y un convencido partidario del funcionamiento sin interferencias de los mercados. Sostenía que "independientemente de que fuera bien intencionado el intervencionismo gubernamental en algún mercado, al actuar el gobierno contra la lógica capitalista se propiciarían consecuencias nocivas, no deseadas" (Cué, 1996, p.73).

De ahí que constituya la raíz de todos los problemas económicos.

La incapacidad de dar salida a la crisis mundial del capitalismo de los años setenta con políticas redistributivas del ingreso, favorecería la posición del neoliberalismo, que en su versión monetarista, propuso que era en la lógica propia de los equilibrios mercantiles de largo plazo donde se hallaba la fuente de los beneficios y la rentabilidad sociales. Puesto que si los individuos en la búsqueda de la maximización de su bienestar logran el beneficio colectivo, el Estado sólo debía encargarse de garantizar el cumplimiento de los esquemas de regulación que permitieran al mercado realizar la óptima distribución de los recursos. Después de todo, si todos los agentes económicos son iguales, poseen la misma información y cuentan con una dotación de riqueza que utilizan de manera racional en la adquisición de bienes y servicios, no se requiere que instancia pública alguna intervenga en los procesos económicos.

De ahí que el neoliberalismo, en su versión económica, presenta una férrea oposición a la participación del Estado en la economía y "no desea al intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones" (Velázquez, 1994, p.94), pues supone que es la actividad estatal, principalmente la vinculada con políticas sociales y actividades productivas, la que impide que el sistema económico se autorregule por sí mismo. Por lo que cualquier acto de gobierno dirigido a mantener los medios de consumo social o colectivo se considera dañino, porque la ampliación de las acciones estatales interfiere en las actividades propias de la esfera privada produciendo distorsiones en el mercado.

En el marco de los supuestos del monetarismo, ante la "crisis del Estado",²¹ se propone implantar una estrategia de racionalidad económica en la que el desarrollo tiende a producirse como resultado "natural" de la aplicación de modelos de eficiencia productiva y económica a todos los sectores de la actividad económica, y donde la función del Estado y la administración pública se reduce a vigilar que las reglas para la participación individual en el mercado sean respetadas. En tanto que las metas de igualdad social y los objetivos de pleno empleo quedan subordinados a los mecanismos de asignación social de recursos que posee el mercado.²²

Las críticas a las distorsiones productivas, sectoriales y económicas que se produjeron durante la época de expansión económica mundial por la intervención del Estado en la economía sirvieron como punta de lanza del proyecto económico neoliberal. De esa forma, a partir de los estragos que la crisis de los años setenta provocó sobre las finanzas y el capitalismo mundiales, los monetaristas pudieron cuestionar abiertamente la capacidad distributiva y administrativa del Estado, y en cuanto llegaron al poder y se hicieron cargo de la política económica empezaron a privilegiar las políticas de *laissez faire*. Desde su posición de

²¹ En general, dentro de la visión neoliberal pareciera que el Estado solo puede representarse con las características de los Estados occidentales desarrollados, lo cual impone una severa restricción a las posibilidades de discutir la reforma del Estado en un contexto más amplio. En ese sentido, dado que el análisis neoliberal reduce el problema del Estado al manejo económico-financiero de las finanzas públicas, carece, porque no puede y no le interesa, de elementos explicativos que permitieran entender –como si lo logra, por ejemplo, la Teoría de la Dependencia– "las acciones de los estados particulares en el contexto de la relación bipolar entre el centro y la periferia" (Holloway, s/f, p.3). Donde se incorporan al análisis elementos de tipo económico y político, que por sus características propias inciden en que las transformaciones estatales tengan ritmos y características particulares.

²² La base de estas ideas la encontramos en la revolución marginalista que, aunque cubierta por un velo de cientificidad de la ciencia económica, resulta poco convincente, pues como señala S. Clarke: "No hay forma de saber si un mercado en particular, o el sistema de mercados como un todo, es competitivo, si está en equilibrio o si la distribución de recursos a que da lugar es eficiente. No hay forma de saber si las ganancias excesivas son el resultado del ejercicio de poderes monopólicos, de la existencia de desequilibrios crónicos o si son un premio por aceptar un mayor riesgo. No hay forma de saber si los cambios en los mercados representan movimientos hacia el equilibrio o fuera del equilibrio, o si solamente reflejan cambios en los parámetros del funcionamiento del mercado. Entonces, la economía marginalista proporciona un esquema ideológico de inagotable potencial, precisamente porque carece de contenido empírico" (1988, p. 223: *traducción nuestra*)

ideólogos del mercado se exigió la vuelta a un Estado pasivo.²³ Sin mayor función como agente económico, y se encargaron de resaltar como las obligaciones fundamentales del gobierno, el garantizar los derechos de propiedad y la promoción de la desregulación y liberalización de los mercados.

En la conducción de la política económica han privilegiado la aplicación de programas caracterizados por la rigurosidad monetaria y el control de la demanda efectiva. Con una propuesta de austeridad económica, resolver la crisis del Estado significaba someter a la estructura de la gestión pública a una reestructuración y adelgazamiento sin precedentes.²⁴ Sobre todo en aquellas áreas de la gestión gubernamental relacionadas con las esferas económicas y sociales.

4. La expresión política del neoliberalismo: el neoconservadurismo

La variante política del neoliberalismo, el neoconservadurismo, tomó como bandera un discurso caracterizado por una férrea crítica a los fenómenos colectivizantes que, desde su perspectiva, surgieron con la democracia y el Estado de bienestar. En los cuales, según los neoconservadores, no se reconocía cabalmente la función básica y el valor del derecho a la propiedad.

²³ Este es un "Estado facilitador" de la acción y la iniciativa privadas.

²⁴ En una tremenda confusión no se distingue que el problema no es de un Estado grande o un Estado pequeño, ni siquiera de "la calidad de las políticas públicas" (Aguilar, 1992, p.22), sino de cómo construir, en términos de una mezcla compleja de factores políticos y económicos que en muchos casos rebasan el ámbito nacional y se ubican en las transformaciones de la economía internacional, un Estado democrático y participativo en el que encuentren solución las demandas a los problemas de gestión que son particulares a cada nación. En este sentido, resulta más que valioso considerar que gran parte del éxito en cualquier reforma de la administración pública radica en conservar el necesario "equilibrio del sistema administrativo y político en cuestión" (Crozier, 1992, p.24). Asumir esta posición, además que permite analizar la función del sector público de manera multidisciplinaria e integral, deja al descubierto el matiz ideológico de las propuestas conservadoras en la que "existe una inquietud por la pervivencia de los valores de la cultura occidental amenazados de quedar ahogados por el estatismo centralizador". Introducción al libro *El sector público en las economías de mercado. Ensayos sobre el intervencionismo* de J. Buchanan, et al. (1979)

Donde el individuo y su "fuerza libertaria" terminaron por diluirse²⁵ en un poder colectivo ilimitado (Buchanan, 1981)

En la práctica, el neoconservadurismo constituyó el regreso a una política autoritaria donde los mecanismos de control del Estado tenían que usarse, tanto para revertir las conquistas alcanzadas en lo social y en lo económico en los regímenes democráticos como para mediatizar las demandas de las distintas organizaciones sociales. Por ello, la expresión del neoliberalismo en terreno político se manifestó en propuestas ideológicas que buscaban desandar lo que en el pasado se había avanzado en la construcción de una articulación más estrecha entre las tareas públicas y las relaciones de la esfera social-privada. Para los neoconservadores el problema era que en la medida en que la democracia había favorecido el surgimiento de grupos de interés, que tenían una incidencia real en los asuntos y acciones públicas, se había cargado al Estado benefactor de crecientes demandas a las que ya no era posible dar atención y de una estructura de gestión pública tan compleja que hacía inoperante su propio funcionamiento. Como había que resolver esa situación proponían la simple "disolución entre lo colectivo y lo privado en nombre de la libertad económica y el individualismo"(Montes, 1996, p.38).

Los efectos inmediatos de las propuestas neoconsevadoras fueron: primero, que los grandes objetivos sociales de pleno empleo y una distribución del ingreso más igualitaria se supeditaban a los mecanismos de regulación económica del mercado y, segundo, que conflictos entre los intereses propios de cada clase podían resolverse en la lucha política, a través de la ope-

²⁵ En *Individualism and Economic Order*, Hayek escribió sobre el verdadero individualismo que: "la concentración de todas las decisiones en manos de la autoridad produce un estado de cosas, en el cual la estructura que domina a la sociedad se le ha impuesto por el gobierno, y donde los individuos se han vuelto unidades intercambiables sin ninguna relación definitiva ni durable, más que aquella determinada por la organización totalizadora" (1948, p.27: *traducción nuestra*). Este tipo de argumentos también se encuentra en el libro *Free to Choose*, ahí Friedman asegura que: "los arreglos económicos juegan una doble función en la promoción de la libertad social...la libertad en los arreglos económicos es en sí misma parte de la libertad ampliamente entendida; así, la libertad económica es un fin en sí misma...la libertad económica es un medio indispensable para alcanzar la libertad política" (1980, p. 9: *traducción nuestra*).

ración de la democracia formal y de los regímenes partidarios a través del ejercicio del voto. En su credo, la vía para hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad, era que la atención gubernamental se centrara en la creación del marco jurídico y económico que garantizara la libertad individual y el fomento a la libre iniciativa empresarial de los individuos. Si se dejaba operar libremente al capital, no sólo llegaría la democracia política, sino que, en un ambiente de fortalecimiento de las actividades privadas, automáticamente se mejorarían las condiciones de vida de todos los individuos.

Evidentemente, lo anterior supone un poder Ejecutivo muy fuerte que imponga los arreglos institucionales²⁶ pertinentes para facilitar la sustitución de la regulación económica basada en el intervencionismo estatal por la regulación del mercado basada en la "racionalidad económica" de la empresa privada.

Un elemento central de los planteamientos neoconservadores está referido de manera especial a que ni siquiera la apariencia de legitimidad de la democracia, como la participación colectiva en la toma de decisiones y en la organización e instrumentación de políticas públicas, daba al Estado benefactor la calidad moral para determinar los objetivos sociales que debían perseguirse, pues para su consecución en la mayoría de los casos se invadía la esfera de las actividades privadas y se violentaban los derechos de los individuos. Por lo tanto, y a fin de evitar estos fenómenos, lo que el Estado debería hacer es orientar sus esfuerzos y recursos a garantizar los derechos de propiedad y la libertad económica, porque si los mismos están perfectamente establecidos y definidos, se pueden garantizar resultados económicos y sociales superiores a aquellos que se obtienen con la intervención gubernamental en la economía (Coase, 1988).

En ese sentido, no es extraño que para el neoconservadurismo una de las principales fallas del Estado benefactor era la demo-

²⁶ Entendidos como "el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales" (Ayala, 1996, p.321).

cracia,²⁷ en la que a través de un proceso de complejas negociaciones políticas en la toma de decisiones, la colectividad podía incidir en lo relacionado con las asignaciones presupuestales destinadas a programas y acciones de gobierno relacionadas con el sector social. Desde el punto de vista de los neoconservadores estas prácticas producían resultados económicos que se encontraban por debajo del óptimo²⁸ que se podía alcanzar si en el mercado prevalecieran, sobre las decisiones de la mayoría, las decisiones individuales. Así, el costo político de la acción del gobierno era que al adoptar un método colectivo de toma de decisiones no sólo se generaban núcleos de interés y de presión política, sino que se anulaba la iniciativa individual de los agentes privados. Con el desenlace indeseable, según los neoconservadores, de que el punto de vista de la minoría quedaba ahogado en la "masa" e inhibía el interés de los particulares en los problemas de la sociedad como un todo.

Esta argumentación ubicaba el debate en un terreno en el que se considera que en la acción estatal existe de manera inherente un perjuicio a la libertad y a la dignidad individual. Por lo que asegura que "...cualquier violación al libre funcionamiento del mercado es una afrenta a la razón humana y una ofensa contra la naturaleza humana" (Clarke, 1988, p.225). Entonces, mientras la democracia representaba de alguna manera una reivindicación de la distribución del poder mediante un proceso de negociación política, la propuesta neoconservadora aboga por la limitación de la distribución del poder solamente entre los grupos económicos más fuertes.

En el caso particular de la administración pública, para el neoconservadurismo hay una clara contraposición entre las actividades económicas gubernamentales y los derechos individuales, de ahí que precise la definición de los límites del quehacer

²⁷ Claramente se está haciendo referencia a los países industrializados. Porque como ya se explicó en el caso de América latina una de los rasgos sobresalientes no era la existencia de democracias, sino de regímenes autoritarios basados en una estructura político-social de tipo corporativa, y en casos extremos lo que existía eran regímenes totalitarios.

²⁸ Véase de G. Tullock (1979), prólogo, p.xviii.

público y la reducción del papel de la administración gubernamental encargada del procesamiento de las demandas e iniciativas de los individuos.²⁹ Esta propuesta se basa en el supuesto de que uno de los objetivos fundamentales de la gestión pública es operar como soporte de la multiplicación de las oportunidades de elección que el "mercado político" ofrece a los integrantes de la sociedad. Y ya que la administración pública opera con los recursos de los ciudadanos libres e iguales,³⁰ las actividades públicas deben concentrarse en ofrecer diferentes alternativas de elección política que permitan a los individuos la maximización de sus beneficios.

Esta postura se justifica en la medida en que se asegura que los individuos son iguales y tienen las mismas posibilidades para incrementar su "utilidad individual", lo que hace irrelevante la existencia de una gran estructura de gestión pública. Si el mercado proporciona los medios adecuados para que los individuos puedan satisfacer óptimamente sus necesidades, la estructura administrativa del Estado debe reducirse hasta el punto en que sólo se encargue del buen funcionamiento de las relaciones mercantiles. De ahí, que un Estado que orienta sus esfuerzos a hacer cumplir reglas es el gobierno ideal, pues como señala Hayek: "...el gobierno debería ser confinado a garantizar que los individuos observen principios que reconocen y que pueden tomar en cuenta al realizar sus acciones" (Hayek, 1980, p.18). En el caso extremo a este gobierno le corresponde un Estado que debe ser mínimo, "ya que ningún Estado más extenso puede justificarse" (Nozick, 1988, p.9). Porque cualquier ampliación de las funciones estatales, más allá de las relacionadas con la obli-

²⁹ En esta línea de argumentación se encuentran las propuestas de la *Public Choice*, y que coinciden la ciencia económica, la ciencia política y la reflexión filosófica y sociológica. Con representantes de cada una de esas escuelas: Milton Friedman, James Buchanan, Gary Becker y Ronald Coase, por mencionar algunos autores. Su propuesta metodológica es aplicar a las acciones públicas y los fenómenos políticos el instrumental teórico-formal utilizado en la ciencia económica. En particular el derivado de los modelos de equilibrio general walrasiano.

³⁰ Como nos explica J. Ayala: "La escuela de la elección pública extiende el análisis económico al estudio del papel que juega el Estado en las elecciones de los individuos y de los grupos sociales. Enfoca el comportamiento económico y político de los burócratas y políticos desde la perspectiva de la conducta económica maximizadora de los individuos" (1996, p.249).

gación de garantizar la aplicación de procedimientos confiables que eviten la realización de actos ilícitos, resulta en la violación de los derechos de alguno o algunos individuos de la sociedad.

El Estado legal o protector debe caracterizarse por preceptos de neutralidad que propicien un ambiente donde la acción privada se desarrolle de manera espontánea. Si el Estado reconoce como su tarea principal el establecimiento del marco regulador de las relaciones entre los individuos, el único valor estatal está en su obligación de imponer un sistema de justicia definitiva que garantice los derechos de los individuos, y donde no se permite a nadie imponer algún otro juicio o sistema jurídico ejecutivo (Buchanan, 1982). Dado que, una vez que la sociedad se ha dado a sí misma las instituciones básicas para la regulación de las actividades privadas, "el mercado concuerda con las libertades justas y con una justa igualdad de oportunidades" (Rawls, 1971, p.255). En esencia el llamado es volver a un Estado cualitativa y cuantitativamente liberal en lo económico y conservador en lo político.

5. La transición del Estado interventor al Estado promotor

Para el neoliberalismo existe una relación inversa entre la legitimidad del Estado y la administración pública, y el ejercicio de su poder sobre los individuos. Por lo tanto, y en la medida en que se exige al Estado apoyar el desarrollo de los equilibrios del mercado, pues ahí donde se generan las libertades individuales, se propone que éste sea sometido a una doble refuncionalización. Primero, reduciendo su participación directa en la economía y transfiriendo los activos públicos al capital privado, lo que permitiría la racionalización de las acciones del gobierno y a la vez facilitaría la implantación de mecanismos de evaluación de las funciones públicas. Segundo, eliminando las políticas redistributivas del ingreso –base de los programas de beneficio social– que habían creado una gran masa de grupos de interés político que podían ejercer presión sobre el propio Estado. Lo que se pretende es lograr una redefinición de la relación entre la sociedad y el poder público, en la cual los individuos, en el ejercicio

de su libertad, le encomiendan la tarea de imponer reglas y formas de comportamiento que faciliten la operación de los mercados en una economía supuestamente competitiva.³¹

La científicidad y aparente neutralidad que los avances en la economía del bienestar y la elección pública dieron al neoliberalismo la oportunidad de presentarse como la única opción para aminorar los estragos de la crisis, y reactivar el funcionamiento mundial del capitalismo. Había llegado el momento para que el Estado benefactor y el Estado interventor cedieran su lugar al Estado promotor o conservador.

El neoliberalismo, que había perdido terreno frente a las políticas keynesianas de redistribución del ingreso que habían dado legitimación al intervencionismo estatal, se encontraba en el momento oportuno para entrar a escena. La crisis del capitalismo y la recesión mundial de la década de los setenta marcaron su retorno a los espacios económicos y políticos. En lo consecutivo las tareas de gobierno deberían apegarse a los nuevos lineamientos de eficiencia y eficacia de las leyes del mercado.

Si en los países desarrollados fue donde se tuvo la máxima expresión del Estado benefactor, fue también en ellos donde se iniciaron los primeros esfuerzos para dismantelar al *Welfare State*.³² La justificación a la propuesta neoliberal estaba dada, pues en los diagnósticos que se hicieron sobre los desequilibrios económicos de los años setenta se señalaba que la crisis era el producto del excesivo gasto de gobierno y el escaso control sobre el crecimiento de la oferta monetaria. Por lo que el monetarismo, defensor de las políticas de austeridad se autopresentaba

³¹ No es que el gobierno no tenga ninguna utilidad puesto que "la existencia del libre mercado no elimina la necesidad de contar con un gobierno. Al contrario, el gobierno es esencial para la determinación de las reglas del juego, y en su función de juez que interpreta y aplica las reglas previamente establecidas" (Friedman, 1980, p.15: *traducción nuestra*).

³² Con la "revolución conservadora" en Estados Unidos y el retroceso de la social-democracia en Europa se dio paso a la implantación de nuevos modelos económicos en los que el Estado se limitaba a actuar como regulador del quehacer económico, y cedía a la inversión privada su función como motor del crecimiento. En esas condiciones empieza a dismantelarse la administración pública, se venden empresas públicas y se cancelan acciones y programas de asistencia social.

como el indicado para encargarse de la conducción de la política económica. En ese ambiente de crisis económica e ideológica es en el que, primero, los países desarrollados y, después, los de menor desarrollo, van a iniciar importantes reformas estatales focalizadas en programas de redimensionamiento de la administración pública.

Sin embargo, un análisis más riguroso respecto de la propuesta neoliberal deja al descubierto su matiz ideológico. Ya que mientras esgrime un discurso en el que ubica a los individuos en una condición de igualdad³³ y asegura que el mercado automáticamente borra cualquier distinción económica o social entre propietarios y asalariados, entre poseedores y desposeídos de los medios de producción, la realidad muestra que tal condición de igualdad no existe ni ha existido. Por otra parte, con el supuesto de que la competencia brinda a todas las minorías la posibilidad de participar activamente en la definición de los derechos y los principios de justicia social, pasa por alto que ciertas clases sociales, por su situación política y económica, están en clara desventaja frente a aquellas que representan al gran capital.

En síntesis, puede señalarse que los argumentos expuestos a lo largo de este apartado, y que son referencias claves del discurso neoliberal, muestran que esta corriente más que ofrecer una nueva propuesta económica con acuerdos sociales innovadores, ha tomado forma no sólo en "una contrarrevolución científica y una contrarreforma económica sino también y peculiarmente, en una contrarreforma política antidemocrática" (Villareal, 1984, p.459). Que se propone revertir los triunfos y las conquistas sociales que amplias capas de la población alcanzaron con el Estado benefactor y que de alguna manera contribuyeron a la reproducción en condiciones menos conflictivas del propio sistema capitalista.

³³ En la teoría económica neoclásica, base del monetarismo, en el mercado no hay diferencia entre una clase social y otra, entre capitalistas y asalariados, por tanto, se da un trato igual a los factores de la producción y cada uno es retribuido en términos de su productividad marginal.

III. La Reforma del Estado mexicano, la modernización económica y el redimensionamiento de la administración pública

Cualquier explicación a la reforma del Estado y de la crisis de la administración pública mexicana que deje de lado las causas que originaron la ampliación de las funciones estatales se queda en un nivel no sólo superficial sino marcadamente ideológico. Ya que, como se precisó en la primera sección, la propia estrategia de desarrollo requería que el Estado contara con una estructura de gestión pública muy amplia, con la cual alcanzar las metas económicas, políticas y sociales que la propia dinámica de desarrollo imponía. Si no tomamos en cuenta esto parecería que la administración pública –sector central y sector paraestatal– se fue reorganizando solamente a capricho de los grupos de presión que surgieron en la supuesta "euforia intervencionista", sin relación alguna con los cambios económicos que se iban gestando tanto en los mercados locales como en los internacionales, y que debían enfrentarse con los recursos y el esfuerzo del Estado.

Hacer este señalamiento es indispensable a fin de que podamos, por una parte, evitar caer en los reduccionismos económicos que ubican al Estado como simple instrumento dedicado a la consecución de intereses de la clase dominante o como el botín de grupos de poder político y, por otra, para poder entender cómo las restricciones económicas sirvieron de plataforma al discurso neoliberal e impusieron límites a las actividades del Estado y de la administración pública en la ejecución de los cometidos públicos. Un análisis objetivo de la reforma del Estado, por lo tanto, tienen que reconocer que, si bien es cierto el funcionamiento de la administración pública está, en parte, condicionado por la estructura económica y de clases determinada, las transformaciones económico–sociales también modifican la correlación de fuerzas entre los diferentes actores económicos y

sociales, lo que le confiere al Estado y a su administración pública cierta independencia para actuar.³⁴

En ese sentido, podemos afirmar que la acción estatal no sólo impone formas de organización económica y social, sino que también es retroalimentada por los cambios que la sociedad y el sistema económico van experimentando en una unidad indisoluble donde política y economía son dos caras de una misma moneda.³⁵

1. El entorno económico e ideológico de la reforma del Estado en México

Como sucedió en casi todos los países, en un contexto económico favorable con estabilidad financiera y acelerado crecimiento económico, desde finales de la década de los treinta y hasta fines de la década de los sesenta, el Estado mexicano fue el elemento dinamizador de la estrategia de crecimiento económico. De ahí que una parte importante de los esfuerzos y los recursos públicos se destinaron a crear las condiciones económicas y extraeconómicas que sirvieran para fomentar la rentabilidad del capital en el proyecto de desarrollo capitalista nacional.

Sin embargo, como era de esperarse, la recesión mundial hizo que las naciones de menor desarrollo también sufrieran las consecuencias de la crisis económica de los años setenta y ochenta, las mismas que se transmitieron "de inmediato del centro a la periferia o tercer mundo, a través de los crecientes déficit de la balanza de pagos" (Gunder Frank, 1983, p.147). Los desequilibrios en el sector externo y en las finanzas públicas crearon las circunstancias propicias para impugnar la viabilidad del Estado

³⁴ Véase de N. Poulanzas (1969) *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista* y S. Schmidt (1988), *La autonomía relativa del Estado*.

³⁵ En este sentido, plantear la separación entre el Estado y la sociedad a lo único que lleva es a mistificaciones que pretenden ocultar cómo se ejerce el poder económico y político en las sociedades divididas en clases.

intervencionista y empezar a imponer en los países de menor desarrollo los modelos económicos basados en las propuestas del neoliberalismo.

En el caso de nuestro país, uno de los efectos más importantes de la recesión mundial de los años setenta fue la reducción en los flujos de recursos hacia nuestra economía, situación que se complicó en 1981 y 1982 por la dolarización, la fuga de capitales y la crisis de la deuda externa (Tello, 1984). El Estado mexicano ya no contó con el financiamiento que le había permitido intervenir en los procesos económicos y garantizar, con base en los compromisos políticos de los gobiernos posrevolucionarios con las distintas clases y fracciones del capital, la reproducción adecuada del sistema. Particularmente, con la caída de los ingresos públicos también se afectó la capacidad pública para atender las demandas de la sociedad. El Estado ya no era eficiente y, en consecuencia, la concepción que existía acerca de la importancia del quehacer del Estado y del porqué debía ser un agente económico activo cambió sustancialmente. Localmente se había despejado el camino para que las estrategias económicas de tipo neoliberal se aplicaran internamente y se iniciara una de las reformas de la administración pública más radicales.

La dimensión política de las medidas de reforma económica se ubicó en el caso de nuestro país en la lucha por la conducción del programa de modernización económica entre los grupos políticos a la vieja usanza, que mantenían la idea de enfrentar los problemas económicos a partir de los fines que debía perseguir el Estado, exaltando los valores de la soberanía y el nacionalismo mexicano fuertemente enraizados en los ideales revolucionarios de paz, justicia, igualdad y soberanía,³⁶ y un nuevo

³⁶ Una manifestación de este tipo de nacionalismo, que expresa en el más amplio sentido el pensamiento político y las aspiraciones incorporadas en la Constitución de 1917, lo tenemos en el siguiente párrafo: "El Estado moderno se justifica por sus fines y por el empleo del Derecho para conseguirlos, lo que supone la existencia y función de la igualdad, la generalidad, la justicia y la seguridad. A su vez fines y principios se justifican en la medida en que el hombre, concebido igual y con derecho a la justicia, por el Estado y en el Estado encuentra la liberación de las necesidades que tienen en común todos los hombres. En otras palabras: *fines y principios estatales*

grupo de funcionarios públicos que hacían hincapié en los aspectos técnicos de la estrategia de modernización del Estado, y que llegaron al poder esgrimiendo su capacidad técnica y una pretendida vocación científica.

Este grupo, los neoliberales, más conocidos en nuestro país como tecnócratas, se presentaron como los expertos³⁷ macroeconomistas, y una vez en el poder articularon una campaña encaminada a mostrar que problemas económicos generados por el endeudamiento y la crisis de la balanza de pagos se debían de manera casi exclusiva a la mala administración económica del Estado.³⁸ En la visión de los neoliberales mexicanos la crisis tendría que resolverse a partir de reformar al Estado, logrando la transición del "Estado propietario anquilosado" al "Estado regulador y vigilante", y que en el caso extremo al Estado de los hombres de negocios.

Si anteriormente un Estado moderno era el gestor de los procesos económicos y el depositario de la voluntad general, en adelante su condición de modernidad la adquiriría con la reducción de la esfera de acción gubernamental. Es decir, para ser considerado un modelo de modernidad, el Estado sujetaría sus funciones a un marco de referencia en el que estarían claramente diferenciadas las actividades públicas y el nuevo papel del ca-

se justifican en la medida en que liberan a cada hombre del hambre, de la inseguridad, de la miseria, de la ignorancia y de todos aquellos obstáculos que le impiden cumplir con sus tendencias naturales que lo igualan con todos los hombres (López Portillo, 1979, p.28: cursivas nuestras).

³⁷ En el libro *El futuro de la democracia*, N. Bobbio hace una atinada descripción de lo que se podría considerar como la tecnocracia cuando afirma que "mientras la democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo, por lo contrario la tecnocracia pretende que los que toman las decisiones son los pocos que entienden de tales -o cuales- asuntos" (Bobbio, 1986, p.27). En este caso, las trayectorias de los funcionarios públicos que han tenido bajo su control la reforma de la administración pública y el proceso de cambio estructural y modernización económica muestran que efectivamente son expertos en teoría económica. No obstante, la evolución del país en las últimas dos décadas apunta a que su actuación ha dejado mucho que desear, pues ni sus propuestas económicas ni las soluciones administrativas que han impuesto han mejorado sustancialmente la situación de la economía mexicana. Si acaso han sido muy eficientes para garantizar la valoración de los capitales financieros y de las inversiones que en nuestro país han hecho las grandes firmas transnacionales.

³⁸ En *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, R. Cordera y C. Tello (1981) hacen una interesante reflexión acerca de la naturaleza del proyecto neoliberal y de las repercusiones que su programa económico podría tener, para el momento en que se escribió la obra, en el bienestar de la población.

pital privado, núcleo de las capacidades y la iniciativa individual, en la transformación económica del país. La lógica que se planteaba era llegar a un Estado muy parecido a un Estado mínimo; el que sólo se encarga de regular, supervisar y vigilar que las relaciones de mercado privadas se realicen de acuerdo a los marcos legales establecidos. En el enfoque económico de los tecnócratas cualquier ampliación de las funciones estatales es vista como parte de un nacionalismo que es anacrónico, no cabe en las tendencias de la globalización y la mundialización de los negocios, y debe abandonarse.

2. La Reforma del Estado, las finanzas públicas y el redimensionamiento de la administración pública

En 1982 comenzó una nueva etapa para el país en la que se iban a poner en práctica dos principios rectores de la reforma del estado: la redefinición cualitativa de la naturaleza del Estado y el redimensionamiento de la administración pública. Ambos tendrían que aplicarse de manera paralela. En la propuesta neoliberal³⁹ el contenido del primer principio giraba en torno de la exigencia de instituir una nueva relación entre el sector público y el sector privado, promoviendo la especialización estatal en las funciones y tareas para una intervención pública correcta. Aquellas que se circunscriben a imponer y vigilar las reglas de la convivencia social que favorezcan el libre funcionamiento del mercado y el adecuado desenvolvimiento del sector privado. En cuanto al segundo principio, la lógica era reducir el tamaño de la administración pública y hacer de la misma un modelo de eficiencia y eficacia.

³⁹ En el trabajo de R. Uvalle *Nueva racionalidad del Estado mexicano*, el autor revisa los supuestos económicos e ideológicos del neoliberalismo, y señala que éste está dirigido a "salvaguardar la economía de mercado a toda costa" (1990, p.170) despojando al Estado de sus facultades y capacidades económicas para reducirlo al de actor político encargado de salvaguardar los derechos del "hombre burgués". Si se analiza la postura de quienes se han encargado de la conducción económica del país podemos constatar que efectivamente tienen esa visión acerca de las funciones del Estado, y además están empeñados en proteger los derechos de los individuos, pero de aquellos que pueden incidir en los procesos económicos. El resto de la población, con sus demandas sólo impone rigideces al mercado que impiden su buen funcionamiento.

Para avanzar en la realización de ambos principios, y como una forma de ajustar la gestión pública al estado de las finanzas públicas, se elevó a rango constitucional la actividad de la planeación en lo que se conoció como el Sistema Nacional de Planeación Democrática.⁴⁰ Con base en el cual se estructuró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND, 1983-1988). Este documento rector fue la guía para la elaboración de los programas regionales, especiales, de mediano plazo, subprogramas, etcétera, a partir de los cuales la administración pública debería acotar su tamaño y sus funciones a la capacidad económica y las modalidades de financiamiento público no inflacionario.⁴¹

Se realizaron diagnósticos y se propusieron medidas encaminadas a revertir las "fallas del Estado" y dar la solución de los problemas públicos bajo estrictos criterios de racionalidad económica.⁴² La eficiencia económica se impuso a toda la administración pública, y con ella las acciones públicas relacionadas con las demandas sociales y las tareas encaminadas a mantener la cohesión social, se supeditaron a los instrumentos y mecanismos que a los ingresos públicos correspondieran.

La nueva forma de concebir el funcionamiento de la administración pública permitiría apoyar, desde la perspectiva de los nuevos encargados de la planeación económica, proyectos y servicios que incrementaran la productividad y la rentabilidad

⁴⁰ El entonces presidente Miguel de la Madrid modificó el artículo 26 constitucional a fin de que el mismo hiciera referencia a la obligación del Estado para organizar un sistema de planeación democrática, con el cual proponer las estrategias, los lineamientos, los objetivos y las metas del desarrollo nacional. Un aspecto novedoso es que este sistema debía incorporar procedimientos de consulta para que la sociedad participara en la definición de las acciones a seguir en las distintas etapas del propio proceso de planeación (Véase el artículo 26 constitucional).

⁴¹ El que se obtiene mediante la colocación de valores públicos en los mercados financieros nacionales o internacionales.

⁴² Aquí, las políticas públicas serían el soporte de la acción estatal, pues la solución a los problemas de carácter público, pasaría por un complejo proceso de planeación y evaluación en el que se incorporarían, además de un diagnóstico, la definición del curso a seguir y los recursos requeridos para su solución. Sobre este tema pueden consultarse los trabajos de G. Robles (1992) *La Evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas*, y de P. Moreno (1992) *Exposición crítica de los enfoques norteamericanos para el análisis de las políticas públicas*. Ambos trabajos fueron presentados en el Seminario Introducción a las Políticas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre 16-18 de 1992.

económica, alentando y protegiendo las actividades de los particulares. Consecuentemente, la propuesta económica de los tecnócratas reafirmaba la idea de que el mercado debía encargarse de la producción y la distribución, mientras que el Estado haría lo propio para lograr la estabilidad de los equilibrios macroeconómicos. Por eso había que fortalecer las facultades rectoras del Estado y de la planeación indicativa en oposición al intervencionismo estatal.

La modernización del Estado y de la administración pública en un contexto de restricciones monetarias y financieras cada vez más severas, en la práctica se tradujo en un esquema de operación pública que implicó la cancelación de partidas presupuestales que originalmente estaban destinadas a cubrir programas de salud, vivienda, educación, infraestructura, etcétera. Sin embargo, como no era suficiente reducir las inversiones y los gastos públicos para recuperar los equilibrios económicos y dar solución a la crisis estructural⁴³ de la economía mexicana, de carácter doble en cuanto a crisis del Estado y la administración pública, los tecnócratas mexicanos, los encargados de la política económica, complementaron los recortes presupuestales con una política de privatización de las entidades gubernamentales y con la profundización de los controles a las finanzas públicas.

Con la privatización de empresas públicas se entraba al juego de los intereses de grandes grupos económicos, anteponiendo consideraciones pragmáticas de ganancia inicial para el Estado y cediendo el control público sobre importantes actividades económicas. En el caso del control a las finanzas públicas, lo que se pretendía era adecuar el déficit público al mecanismo de corrección económica definido en función del acervo de moneda compatible no sólo con las metas de reducción inflacionaria, sino

⁴³ Una excelente definición de crisis estructural se encuentra en J. Valenzuela (1990) cuando menciona que: "Por crisis estructural —o crisis del patrón de acumulación— entendemos el surgimiento de obstáculos a los procesos de valorización y acumulación capitalista, obstáculos que no se pueden eliminar con el simple resorte del movimiento cíclico usual. Dicho de otro modo, la restauración de la dinámica de los procesos de valorización y acumulación capitalistas, obliga a modificar algunos de los parámetros claves del sistema".

también con un menor crecimiento de la economía. Por ello, ambas medidas, que estaban claramente en la línea de los programas de estabilización económica,⁴⁴ estaban dirigidas a reducir al mínimo el déficit fiscal. A la par de la racionalización del gasto público, se aplicarían medidas para incrementar los ingresos del Estado y alcanzar el balance en las finanzas públicas.

3. La reforma del Estado y la modernización económica

En la estrategia de modernización económica, se insistiría en reformar al Estado en el sentido de contar con un "sector público más eficiente para atender sus obligaciones y compromisos populares" (PND, 1988-1994, Presentación, p. xvii). Reiterando la necesidad de constreñir la magnitud de la estructura de gestión estatal e instrumentar arreglos institucionales acordes a los esfuerzos para aumentar el ahorro y los ingresos públicos, y con ello contribuir a reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios.⁴⁵ En este esquema la estabilidad de las variables macroeconómicas y la introducción de los mecanismos de mercado en todos los ámbitos de la vida social y económica, implicaba no sólo la imposición de políticas económicas restrictivas, sino también sustituir al gran sector público por uno de menor tamaño que impulsara la reestructuración de la economía, liberalizando y desregulando los mercados, como condición para mantener las oportunidades de rentabilidad de las firmas privadas e impulsar un capitalismo fundamentalista.

Para hacer más eficiente el manejo de los recursos públicos se trató de fortalecer el proceso de planeación nacional en el ám-

⁴⁴ Para una descripción detallada de los elementos centrales de los programas de ajuste aplicados en México a partir de 1982 puede consultarse el libro de C. M. Jarque y L. Téllez (1993), *El Combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana*.

⁴⁵ No es sorprendente entonces que, como se señala en el documento *Occasional Paper /99* del Fondo Monetario Internacional: "Entre 1982-1987, las políticas financieras se centraron con particular énfasis en el ajuste fiscal. El balance primario se movió de un déficit de 5% del PIB en 1982 a un excedente de 5% del PIB en 1987" (1992, p. 6: *traducción nuestra*). El resultado de estas medidas económicas, de tipo contraccionista, fue la reducción de recursos para mantener las actividades del sector central, las inversiones para el beneficio social, y aquellas relacionadas con las operaciones de las empresas públicas.

bito de las cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: la obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación. Para lo cual se definieron las estrategias y medidas relacionadas con los programas operativos anuales, base temporal de la programación sectorial. Así como "las políticas sectoriales de los programas nacionales de mediano plazo, los regionales y los especiales" (PND 1988-1994, p.131) que serían la base de referencia operativa de las acciones específicas de la administración pública federal. Aunque, el cumplimiento de las actividades públicas quedaría sujeto a la política global anual instituida en los Criterios Generales de Política Económica.⁴⁶

En ese contexto, el funcionamiento de la administración pública quedaba subordinado a la definición de estrategias y políticas programáticas flexibles al cambio en los ingresos públicos, y contaría solamente con aquellos organismos que le permitieran, bajo normas de eficiencia económica, actuar como el cuerpo de apoyo para la planeación y la ejecución del gasto público. Desde la perspectiva gubernamental de la tecnocracia con las medidas de racionalización económica y de transformación organizacional de la administración pública se revalorizaría el desempeño del Estado, se contribuiría a reducir las presiones en el sector externo y se tenderían los puentes para acelerar la recuperación económica.

4. La reforma del Estado y el liberalismo social

Al redimensionamiento del sector público y la reforma del Estado que empezó en 1982, siguió otra reforma del Estado con una nueva ideología: el liberalismo social. Desde el punto de vista político esta propuesta fue la más importante porque en esencia representaba un intento de recomposición popular alrededor de las políticas gubernamentales. Su tesis era que se podía superar la crisis económica y alcanzar un desarrollo económico viable,

⁴⁶ En éstos se establecen tanto las proyecciones básicas del rumbo probable de la economía, como las medidas de política económica que se utilizarán a fin de que las metas propuestas puedan alcanzarse. Aunque siempre existe la posibilidad, como sucede de manera común, que las metas establecidas no se alcancen.

promoviendo "la complementariedad entre un Estado reformado y un mercado eficiente" (Villarreal, 1993, p.217).

El liberalismo social mantenía la concepción de que un Estado moderno es aquel que limita su campo de acción, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando que los agentes económicos privados se encarguen de la inversión agregada. Además, planteaba que los mecanismos de regulación automática del mercado aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social.⁴⁷ En un proceso de crecimiento sustentable.

En esa propuesta, el Estado mexicano se comprometía a crear un esquema de cooperación estatal y social que se regiría por principios de justicia social, en el cual la administración pública se encargaría, en coordinación con los potenciales beneficiarios, de realizar obras de infraestructura encaminadas a favorecer el desarrollo regional y urbano, de procurar una impartición de justicia clara y expedita y de prestar los apoyos materiales para fomentar la inversión privada. Aunque el liberalismo social trataba de diferenciarse del neoliberalismo en su connotación de conservadurismo, en esencia no podía separarse de éste porque mantenía la idea de que la motivación individual debería ser el punto de arranque de los programas de desarrollo social, y

⁴⁷ Ya que el resultado de varios años de ajuste económico fue el deterioro acelerado de las condiciones de vida de la población más desprotegida y la pérdida de una buena parte del capital político de que había gozado el Estado, en el mandato de Carlos Salinas se tomó la decisión de crear, como un mecanismo político y aparentemente compartido de responsabilidad estatal y social en la solución de los problemas de la población marginada, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Ambos quedaron ubicados en la estrategia oficial que pretendía rehacer el apoyo social que estaba perdiendo el PRI con el ajuste económico y recuperar la legitimidad social que le permitiría continuar el programa económico del neoliberalismo social. Una excelente descripción de la intencionalidad de las acciones de la Sedesol y del Pronasol se encuentra en el trabajo de D. Dresser *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*. La autora analiza el diseño del Pronasol y lo explica en términos de la necesidad del Estado para "...enfrentar tres conjuntos de objetivos: (1) adaptar el papel tradicional del Estado en materia social a las restricciones económicas, y redefinir el límite de su intervención en el contexto de la estrategia de reforma neoliberal, (2) diluir el potencial descontento social por medio de subsidios selectivos, adaptando la movilización social a través de la "coparticipación", y debilitar la fuerza de los grupos de oposición de izquierda con el establecimiento de acuerdos y arreglos con los movimientos populares; y (3) reestructurar a las élites locales y regionales del PRI con un creciente control centralizado." (1990, p. 1: *traducción nuestra*).

que la asignación de recursos a través de los mecanismos del mercado contribúan de manera decisiva a la reivindicación de la igualdad social.

En la visión pragmática del liberalismo social se planteaba que la nueva configuración social requería de una administración pública diferente, donde los individuos tuvieran mayores posibilidades para participar, tutelados por el Estado, en la toma de decisiones. Sin embargo, en su propuesta el dilema medular acerca de cuál y cómo debería ser la participación del Estado en la economía seguía presente, pues conforme transcurría el tiempo era cada vez más claro que ni un Estado más pequeño ni una administración pública reducida eran suficientes para resolver los desequilibrios de un país con una problemática económica y social cada vez más compleja, que se reflejaba en la profundización de las desigualdades económicas, regionales y sociales.

En los hechos, la oferta de cambio del liberalismo social no pudo superar el plano ideológico. Solamente pretendía alejar a la administración pública de la política social, y de esa manera sustituir al poder público de la función de regulación social en favor de la regulación oligopólica de los mercados. Por ello, las funciones públicas en materia social se subordinaban a la "doctrina de la subsidiariedad económica del Estado, que puede ser funcional en tanto ayuda a dismantelar la estructura del viejo Intervencionismo estatal y, por ende, posibilita la construcción del nuevo activismo" (Valenzuela, 1991, p.34). Subsidiariedad que pronto mostró sus límites, porque el apoyo político y económico con que surgió el liberalismo social sólo perduró en la medida en que algunos sectores de las clases populares fueron favorecidos con los programas gubernamentales de tipo asistencial.

Cuando se agotaron los recursos económicos y con ellos los privilegios y los propósitos personales y políticos que le dieron origen, la propuesta del liberalismo social tendió a diluirse, pues la inmediatez de sus objetivos y el pragmatismo político que lo caracterizaron no permitieron sentar las bases para la construcción de una estructura de gestión gubernamental que sirviera

para "el fortalecimiento del Estado ni para mejorar la capacidad técnica, operativa y administrativa de la administración pública para prestar los servicios generales y sociales a su cargo con mayor efectividad" (Andrieu, 1989, p.16).

Tal como hemos visto, la reforma del Estado, en su vertiente de reforma de la administración pública se ha reducido a la imposición de marcos de gestión gubernamental, ceñidos a la lógica de la racionalidad financiera, en los cuales ya no se da la importancia suficiente al orden y equilibrio político que se requeriría para poder satisfacer las demandas de la población y hacer frente, en mejores condiciones, a los retos que imponen la integración y globalización económicas.

En las circunstancias económicas y políticas mundiales efectivamente es fundamental que tanto el Estado como la administración pública operen de manera eficiente, pero esto lejos de validar al Estado mínimo de corte empresarial, que surge de suponer que realmente existe una dicotomía entre Estado y mercado, impone la tarea de configurar una nueva realidad estatal en el terreno de lo privado-social. Lo que pasa por reconocer que el Estado no puede seguir siendo visto como un impedimento para el desarrollo, y que el libre mercado no es la panacea a la problemática económica, política y social de la sociedad mexicana contemporánea, ya que dejado a sus libres fuerzas ha producido una distribución del ingreso socialmente inaceptable. De ahí que se debe recuperar el debate sobre las funciones del Estado y de la administración pública, pero ubicado correctamente. En la discusión de cómo estructurar una política de planeación y de intervención estatal en la que al mismo tiempo Estado y mercado sean los impulsores de una reconstrucción económica menos excluyente y más igualitaria.

En este sentido, el reto es que, más allá de las funciones mínimas que conservadores y neoliberales les asignan⁴⁸ al Estado y

⁴⁸ Funciones como la defensa, el sistema normativo para protección de la propiedad y la administración macroeconómica.

la administración pública, se reconstruya un activismo estatal planeado y selectivo capaz de promover crecimiento económico con desarrollo social. Si eso es lo que queremos hay que reconocer que política y economía no están separadas y, por lo tanto, que en los propósitos básicos de gobierno (con acciones referidas a la provisión de bienes y servicios, en la gestión de actividades económicas y productivas, en el establecimiento de marcos normativos dirigidos para promover las actividades privadas, pero también para asegurar una asignación de recursos más equitativa, etcétera) se deben incorporar una amplia gama de funciones que incluyan el establecimiento de un esquema de participación social que reivindique al gobierno en el terreno político como el espacio de conjunción del interés social y el interés público.

Esto sólo se podrá lograr en la medida en que se reconozca que el problema de la reforma del Estado y de la refuncionalización de su estructura de gestión gubernamental, en un contexto de modernización económica, no es sólo técnico de eficiencia económica, también es político y social.