

CAPÍTULO I APROXIMACIÓN A LA REFORMA DEL ESTADO	27
1.1 Teorías en torno al Estado	27
1.2 El gobierno	32
1.3 Administración pública	33
1.4 Delimitación de lo público y lo privado	35
1.5 Concepto de reforma	36
1.6 Concepto de Reforma de Estado	39
1.7 Acepciones básicas de la Reforma del Estado	44
1.7.1 Por su posición	44
1.7.1.1 Por su posición económica	44
1.7.1.2 Por su posición política	47
1.7.1.3 Por su posición social	49
1.7.1.4 Por su posición administrativa	51
1.7.1.5 Por su posición jurídica	54
1.7.2 Por sus propósitos	56
1.7.2.1 La Reforma del Estado como modernización	56
1.7.2.2 La Reforma del Estado como inserción en la globalización mundial	58
1.7.2.3 La Reforma del Estado como vigencia del Estado de Derecho	59
1.7.2.4 La Reforma del Estado como adelgazamiento del gobierno	59
1.7.2.5 La Reforma del Estado como cambio en la gestión gubernamental	60
1.7.2.6 La Reforma del Estado como transición democrática	62
1.7.2.7 La Reforma del Estado como liberalización económica y política	64
1.7.2.8 La Reforma del Estado como ajuste estructural	66
1.7.3 Por su enfoque	67
1.7.3.1 El enfoque neoinstitucionalista	67
1.7.3.2 El enfoque neoliberal	69
1.7.3.3 El enfoque neointervencionista	71
1.8 La Reforma del Estado sin adjetivos	72

CAPITULO I. APROXIMACIÓN A LA REFORMA DEL ESTADO

En el presente capítulo, pretendemos acercarnos a la idea de Estado, administración pública, gobierno e intervención estatal, con el fin de establecer un marco conceptual de análisis en torno a la Reforma del Estado, para después, exponer diversas posiciones y enfoques, destacando aspectos que inciden en el funcionamiento y organización de ésta. Asimismo, se polemiza en cuanto a su significado, contenido, alcances y limitaciones, en el actual contexto de complejidad, globalización e interdependencia mundial.

El concepto de Reforma del Estado se sitúa en un amplio debate. No existe una definición única o totalizadora.¹ Sin embargo, a partir de un concepto generalmente aceptado, es posible iniciar la investigación en torno a la necesaria y deseable Reforma del Estado.

1.1 Teorías en torno al Estado

En general, existen tres grupos de teorías que intentan definir los rasgos más sobresalientes del Estado desde perspectivas encontradas y, que a su vez, se complementan: a) las Teorías Organicistas; b) las Teorías Sociológicas y c) las Teorías Jurídicas.²

A) Teorías Organicistas: Esta concepción se fundamenta en la analogía de que el Estado puede compararse a un organismo vivo. El Estado es entendido como un ser humano; sus partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad, ésta precede a las partes, por lo que cuenta con unidad, dignidad y carácter, de tal manera que no puede disgregarse del conjunto. Esta teoría fue desarrollada por los griegos, entre los que destaca Platón, quien considera que "...en el Estado se encuentran más visibles las partes y caracteres que constituyen al individuo (Rep.; II, 368 d) y, por lo tanto, comienza determinando las partes y las funciones del Estado para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo... (Ibid, IV, 434 e). "³

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

² Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. Bases y estructura. México, INAP, 1984, vol. 1, p. 24.

³ Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, México, F.C.E., 1984, p. 448.

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

“...la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí mismo, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no pueda entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios”.⁴

Estas ideas concebidas por los clásicos fueron retomadas por teóricos filosóficos como Hegel, quien en sus estudios sobre Derecho, Filosofía y del Estado, asume la idea de que todo individuo está sometido a la finalidad del Estado. Las tesis de Hegel se basan en la identificación del Estado con Dios o el *Espritu Superior* y en relación a ello señala:

“El Estado es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el ser de miembros del Estado”.⁵

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

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

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

⁴ Aristóteles. *Política*. México, Porrúa, 1985, Colección Sépan Cuantos, p. 159.

⁵ Hegel, G. W. F. *Filosofía del derecho*. México, UNAM, 1985, pp. 242-243.

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

Dentro de las mismas teorías sociológicas destaca el pensamiento filosófico de Tomás Hobbes, que en su *Leviatán*, escrito hacia 1651, trata la esencia del Estado y lo define como un monstruo omnipresente que denomina *Dios Mortal*. La idea de asociación de voluntades surge en Hobbes como la única vía para formar un poder común a todos los hombres, poder que sea capaz de darle a estos hombres la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de la tierra. De esta manera se le confiere a un solo hombre, o a una asamblea de hombres, todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos se reducen las voluntades a una voluntad, que representa y atiende las cosas comunes; y así, a esa multitud unida en una persona se denomina *Estado*.

Hobbes define la esencia del Estado como:

"...una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como él juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo."⁶

Asimismo, al elegir a un hombre o asamblea de hombres, por acuerdo y voluntad de los individuos para obtener esa protección contra los demás, se instituye lo que el mismo Hobbes llama *Estado Político* o *Estado por Institución* y destaca que su autoridad es ilimitada, "... es deber del Estado garantizar la paz interna y externa y asegurar a los ciudadanos la libertad necesaria para su enriquecimiento individual dentro de los límites justos y moderados."⁷ El concepto de Hobbes ya lleva inmersa la tendencia político-económica de la época, caracterizada por el mercantilismo y las teorías económicas de Adam Smith en relación a la propiedad, la riqueza y su conservación.

Por otra parte, como principal representación de las teorías sociológicas destaca la concepción marxista del Estado, la cual se caracteriza por la crítica al capitalismo evidenciando la separación tajante entre Estado y sociedad en dicho modo de producción. La teoría marxista sobre la concepción del Estado aparece orientada hacia el análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico capitalista, y que de alguna forma nos permite comprender el

⁶ Hobbes, Tomás. *Leviatán*, México, F.C.E., 1984, p. 141.

⁷ Mayer, J. P. *Trayectoria del pensamiento político*. México, F.C.E., 1981, p. 113.

concepto de lucha de clases. El Estado aparece como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. A la vez actúa como un mecanismo de la clase dominante; éste surge en el momento en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse, y funciona como un regulador.

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

“El Estado (...) no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera de la sociedad (...) Es más bien producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos...”⁸

Por su parte, Lenin afirma que:

“El Estado es producto y manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase, no pueden, objetivamente, conciliarse, y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables (...) Según Marx, el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del orden que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases (...).”⁹

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

⁸ Engels, Federico. *El origen de la familia, la propiedad privada y del Estado*. Moscú, Progreso, 1969, p. 173.

⁹ Vladimir, I. Lenin. *El Estado y la revolución*. Moscú, Progreso, 1981, pp. 275-276.

"(...) nacido de la sociedad e inmerso en sus conflictos, (...) adquiere una existencia separada pero en relación directa con ella. Se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos aún cuando inclusive el mismo está inmerso en los propios conflictos."¹⁰

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

1. Un aspecto estructural donde el Estado funciona como factor principal de cohesión entre los niveles económico, jurídico, político e ideológico de la sociedad.
2. Un aspecto jurídico, donde el Derecho convierte a las relaciones de dominio y explotación en ley. En ese sentido, el Estado puede aparecer como juez y mediador de un conflicto, o representante de una Nación.
3. Un aspecto represivo, el Estado cuenta con sus aparatos o cuerpos policiaco-militares que se encargan de reprimir, o atacar cualquier elemento que atente contra la ley, es decir, contra las relaciones de explotación convertidas en norma jurídica.¹¹

Para el marxismo, el Estado capitalista tiene la función de reproducir las mismas relaciones de las cuales ha surgido, para garantizar su permanencia. También asegurar la consolidación a través de su función política, por la gran difusión de la ideología dominante que permite mantener las relaciones de explotación, de tal forma que el Estado cuenta con individuos convencidos de que la justicia se manifiesta en la ley, la libertad en el propio Estado y la libertad en el comercio.¹²

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

"... la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo (...) el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Sólo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana."¹³

¹⁰ Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. p. 25.

¹¹ Huacuja M. y Woldenberg, J. "En torno a la concepción marxista del Estado", En *Estado y lucha política en el México actual*. México, El Caballito, 1975, p. 263.

¹² Mario de la Cueva resume la idea marxista del Estado como sigue: "El Estado es una institución clasista, de la clase en el poder para preservar sus privilegios, el instrumento de poder de la riqueza sobre los desheredados, los ejércitos y las cárceles del capital para los violadores de los mandamientos decretados por los dueños del poder". Mario de la Cueva, op. cit. p. 367.

¹³ Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría del Estado*. Barcelona, Blume, 1979, p. 118.

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

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

En realidad, la definición de Estado depende de la teoría que se sustente, así como de las implicaciones que esta misma determine. En el peor de los casos, una falsa idea del Estado, puede provocar una simplicidad de su objeto o bien, una minimización de su naturaleza como sucede con el paradigma neoliberal, que lo concibe como sujeto al mercado y a sus necesidades utilitarias.

1.2 El gobierno

El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. En el gobierno radica la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. El gobierno es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones.

El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece. El gobierno es "...un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. (...) Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo".¹⁴

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública en el Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986, p. 73.

"El gobierno (...) es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos".¹⁵

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

En el caso de México, el gobierno se define como el: "Poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los Poderes de la Unión, que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación".¹⁶

Por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. El gobierno ejerce el poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos que enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y Estado. Los instrumentos de que hablamos tienen su manifestación concreta y clara en la administración pública.¹⁷

El concepto de gobierno debe diferenciarse del de administración pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones, "...la acción del gobierno consiste en 'transmisión' y su autoridad es de 'vigilancia y censura', es pasivo y no activo".¹⁸

1.3 Administración pública

El concepto de administración pública se encuentra ligado con el de gobierno a pesar de que existe una diferencia marcada entre ambos. Así, tenemos que "...la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública (...)." ¹⁹ Mientras, que el gobierno es la parte pasiva, la administración pública es la parte activa del Estado.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Secretaría de la Presidencia. *Glosario de Términos Administrativos*. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1976, p. 93.

¹⁷ Por otra parte, el gobierno permite mantener la vinculación entre las demandas sociales y el propio Estado, ya que éste al concebirse como un ente por encima de la sociedad, requiere de un mecanismo que le permita vincularse con la misma y mantener contacto con ésta sin dejar de ser la unidad de las clases o fracciones dominantes.

¹⁸ Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985, p. 90.

¹⁹ Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública en el...* Op. cit. p. 73.

"...la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado (...) en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos".²⁰

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

"...la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general.."²¹

La administración pública concebida de esta forma permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la administración pública el depositario del poder; puede entenderse como el gobierno en acción y como el enlace por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, corresponde a la administración pública ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planeación, organización y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.²²

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

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, F.C.E., 1984, p. 10.

²² Por lo anterior, la administración pública no se puede mantener separada de la política, ya que todo plan o programa que surja de aquella se encuentra sustentada por una decisión política, es decir, una decisión de gobierno que se manifiesta por la acción de la administración pública, puede encauzarse a mejorar los aspectos de la vida social, o bien, llevarnos a su detrimento, depende el punto de vista que se sostenga.

La administración pública como agente administrativo debe propiciar un cambio de actitud en la sociedad, una reforma que le permita mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica social; debe formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa, que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad, ya que toda mejora a nivel social comienza desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad.

La Reforma del Estado no puede llevarse a cabo si no existen previamente prácticas adecuadas de gobierno: la estructura debe estar edificada con bases sólidas que le permitan dirigir y operar el cambio, al contar con el respaldo de un adecuado aparato de gobierno. La administración pública debe ser entonces eficiente, capacitada y organizada para cumplir con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población.

1.4 Delimitación de lo público y lo privado

En el Estado moderno, la expansión estatal fue producto de la expropiación de tareas o funciones propias de otras instancias de articulación de la vida social organizada. Se trataba de áreas o funciones, escasamente diferenciadas, necesarias para resolver problemas colectivos de las sociedades que comenzaron a enfrentar las cuestiones propias del funcionamiento y desarrollo de un sistema de acumulación, producción y distribución que rompía con la organización feudal preexistente o transformaba profundamente las economías extractivas, recolectoras y pastoriles de las regiones más atrasadas.²³

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

Sin embargo, en la mayoría de las experiencias exitosas de desarrollo capitalista, la expansión del Estado -particularmente durante el siglo XIX- no tuvo lugar a expensas de la sociedad civil. Por el contrario, fue un instrumento para producir el crecimiento de la sociedad. La privación de los agentes sociales de ciertas funciones arrebatadas por el Estado fue compensada por la asunción, por parte de dichos agentes, de otras responsabilidades en el nuevo esquema de división del trabajo que tomaba forma a medida que evolucionaba el proceso de construcción social.²⁴

²³ Oszlak, Oscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras". Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, F.C.E., 1994, p. 48.

²⁴ *Ibid.*, p. 49.

De esta manera, una nueva frontera comenzó así a establecerse entre el dominio legítimo del Estado y la sociedad. Nunca fue una frontera rígida o nítidamente marcada. Más bien fue siempre una frontera irregular y cambiante, cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada reasignación de competencias se movieron en forma alterna en una u otra dirección.²⁵

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

1.5 Concepto de reforma

Una de las mejores maneras para aproximarnos al concepto de reforma es diferenciarlo del concepto de revolución. Huntington señala que hay muchas revoluciones y es posible que las reformas sean más escasas. Los países pueden estancarse o, de lo contrario, cambiar en formas que no constituyen una revolución o una reforma. Aunque la línea divisoria entre éstas es vaga, a la *reforma se le puede diferenciar en términos de la velocidad, alcances y dirección del cambio en los sistemas político y social.*²⁶

Una revolución implica un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico. Cuanto más completos son estos cambios, más total es la revolución. Una revolución "grande" o "social" equivale a importantes cambios en todos los componentes del sistema político y social. A su vez, las modificaciones de *limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo*, la política del gobierno y las instituciones políticas se clasifican como reformas. Pero no todos los cambios moderados son reformas. A estos cambios en la dirección opuesta es mejor denominarlos "consolidaciones" que reformas.²⁷

²⁵ El nacionalismo, la revolución, el populismo, la socialización, la redistribución del ingreso y la necesidad de acelerar el ritmo del desarrollo capitalista convergieron durante un extenso período de la historia reciente en la aceleración del proceso de expansión estatal. El *capitalismo de Estado*, se convirtió en uno de los conceptos más popularizados para describir esta tendencia.

²⁶ Huntington P., Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Argentina, Paidós, 1992, p.303.

²⁷ *Ibidem*. El que trata de obtener todo de golpe termina consiguiendo muy poco o nada. José II y Kuang Hsu son perfectos ejemplos de ello. Ambos trataron de impulsar una gran variedad de reformas, todas ellas al mismo tiempo, en una gran variedad de frentes, con el fin de introducir un amplio cambio en el orden tradicional existente. Fracasaron porque sus esfuerzos para lograr tanto movilizaron a muchos oponentes. Tal es la razón de que la reforma amplia, en el sentido de una dramática y rápida "revolución desde arriba", nunca logra triunfar. Moviliza en el campo político a los grupos que no debe, en el momento inadecuado y por problemas inoportunos.

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

En segundo lugar, el reformador no sólo debe ser más diestro que el revolucionario en la manipulación de las fuerzas sociales, sino que debe poseer el control en el dominio del cambio social. Apunta hacia algún cambio, pero no un cambio total, sino gradual y no convulsivo. El revolucionario tiene interés en todos los cambios y el desorden. El reformador tiene que ser más selectivo y discriminar mucho más. Por último, el problema de las prioridades y elecciones entre distintos tipos de reformas es mucho más agudo para el reformista que para éste, que apunta ante todo a la ampliación de la participación política. El conservador se opone a la reforma socioeconómica y a la participación política ampliada. El reformista tiene que establecer un equilibrio entre ambas metas. Estas metas no son intrínsecamente contradictorias, pero las experiencias de los modernizadores sugieren que una centralización demasiado grande del poder en instituciones por sí mismas incapaces de ensanchar el poder pueden hacer que un sistema político llegue a un callejón sin salida.²⁸

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

Al respecto, el reformador debe separar y aislar un problema de otro, pero tiene que solucionarlos con tanta rapidez como le sea posible, eliminarlos de la agenda política antes que sus oponentes consigan movilizar sus fuerzas. Como dijo Maquiavelo:

²⁸ Ibid. p. 304. El liderazgo y las instituciones que facilitan un tipo de reforma pueden ser menos idóneos para impulsar otro. El reformista militar -Mistafá Kemal, Gamal Abdel Nasser, Ayub Khan- por ejemplo, se destaca por obtener más éxito en la promoción de cambios socioeconómicos que en la organización de la participación de nuevos grupos en el sistema político. El dirigente socialdemócrata o demócrata cristiano -Betancourt, Belaúnde, Frei-, en cambio, es más capaz de identificar con el sistema político a grupos antes proscritos que de producir cambios sociales y económicos.

"...nada hay más difícil de realizar, ni de éxito más dudoso, ni más peligroso de manejar, que la iniciación de un nuevo orden de cosas. Pues el reformador tiene como enemigos a todos aquellos que se benefician con el antiguo orden, y sólo tibios defensores en quienes resultarán beneficiados con el nuevo. Esta tibieza es producto en parte del temor a sus adversarios, que tienen las leyes en su favor, y en parte de la incredulidad del género concreto. Así ocurre que en cada oportunidad que surge para atacar al reformador, sus rivales lo hacen con el ardor de fanáticos, en tanto que los otros los defienden a desgano, de modo que entre unos y otros corre un gran peligro."²⁹

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

Otro punto fundamental, se refiere a que la reforma contribuye no sólo a la estabilidad política, sino a una estabilidad mayor e inclusive a la revolución misma. La reforma puede ser un catalítico de la revolución, antes que un sustituto de ella. En términos históricos, las grandes revoluciones siguieron a períodos de reformas, no a etapas de estancamiento y pasividad. El hecho de que un régimen lleve a reformas y otorgue concesiones estimula las exigencias de más cambios, que con suma facilidad pueden convertirse en la bola de nieve de un movimiento revolucionario.³⁰

"Los expertos en ciencias sociales -lo mismo que los revolucionarios sociales- no pueden recorrer los dos caminos al mismo tiempo. Si en general la teoría del sustituto es correcta, entonces la del catalizador es errónea, y a la inversa. Lo más probable es que una tenga razón en ciertas condiciones y la otra en otras distintas. Las condiciones pertinentes incluyen los *requisitos previos* de la reforma y la revolución, y las *consecuencias* de una y otra. No cabe duda de que la relación más importante entre reforma y revolución es la de que la centralización del poder en el sistema político parece ser una condición previa de ambas. Dicha centralización, en especial en un sistema en que existe muy poco poder, es un prerrequisito esencial, como ya lo señalamos, para la innovación y la reforma políticas. También es un requisito previo para la revolución. Por lo menos en las primeras etapas de la modernización, la vulnerabilidad de un régimen a la revolución varía en relación directa con la capacidad de ese régimen para la reforma".³¹

El concepto de reforma -diferenciado del de revolución- nos permite aproximarnos al significado de Reforma del Estado, para una comprensión más cabal del objeto de

²⁹ Citado por Huntington P., Samuel, *Ibid.* p. 312.

³⁰ *Ibid.* p. 319. En 1894 Lenin decía "Las reformas no deben cotejarse con la revolución. La lucha por las reformas no es más que un medio de reunir las fuerzas del proletariado para la lucha por el derrocamiento revolucionario final".

³¹ *Ibid.* p. 321.

esta investigación. La reforma es un cambio que en términos de velocidad, alcances y dirección se va implementado de manera gradual y que afecta de manera limitada y específica a las instituciones que conforman un Estado.

1.6 Concepto de Reforma de Estado

El concepto de Reforma del Estado ha propiciado un amplio debate. Tanto el gobierno, los partidos políticos y los intelectuales han expresado sus opiniones. En realidad, el concepto implica mucho más de lo que se ha pretendido difundir. Incluso, hay quien supone que no se trata de una reforma.³² El término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a diversas causas. Frecuentemente se expresan como si hubiera un solo proceso de cambio y hablamos de la Reforma del Estado. Sin embargo, no hay un proceso único de Reforma del Estado.

La Reforma del Estado puede expresar algún elemento sustantivo como del siguiente tipo: la reforma es la privatización de la economía; es la apertura comercial; es la reforma electoral; es una mera reforma administrativa; es un proceso de descentralización; es un discurso político con grados variables de verosimilitud; en fin, es lo que cada quien ha ido entendiendo en la marcha de un acelerado proceso de cambios y de inercias que se resisten a modificarse y además es una idea múltiple y ambigua.³³

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

“La Reforma del Estado es, al mismo tiempo, un concepto más abarcativo y más restringido que el de reforma administrativa. Ésta ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático, consiste en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública: la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etcétera.

³² Córdova, Amaldo. “¿Un nuevo Estado?”. En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 37. “Mucho es de temerse que tendremos más bien el mismo Estado, con sus actuales virtudes y defectos, sólo que más chico. El sentido de la Reforma, que fue desde el principio la esencia de la acción transformadora de la Revolución, se perdió desde hace mucho tiempo entre nosotros. La mejor prueba de ello es que ahora entendemos por *reforma* lo que no es más que simple *eliminación* de las instituciones públicas”.

³³ Aziz Nassif, Alberto. “Reformar al Estado. Modernización sin modernidad”. En Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.) *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, 1991, UAG, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, p. 77. La Reforma del Estado modifica sustancialmente la idea del Estado mexicano. La utopía de la justicia y bienestar sucumbe frente a los estragos de una severa crisis económica que reordena de manera más crítica la desigual distribución de la riqueza; la estabilidad política de un sistema autoritario que integraba a las representaciones sociales mayoritarias se desvanece frente a los asomos de la democracia; el pacto social, piedra angular del Estado mexicano, que tenía el liderazgo protagónico para equilibrar la ganancia y el salario, se quebró.

A su vez, la Reforma del Estado mantiene algunas de estas preocupaciones, agrega otras, pero abandona unas cuantas. En este último sentido, su alcance es más limitado, ya que el cambio intraburocrático se convierte en un aspecto parcial -y en buena medida, subordinado- de la estrategia de la reforma. De hecho, la mayoría de los blancos usuales de la reforma administrativa son soslayados o postergados hacia un futuro indefinido. *El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales*.³⁴

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

La Reforma del Estado puede ser más intelegible a partir de tres supuestos:³⁵

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

La Reforma del Estado ha sido una empresa colectiva compleja, multidimensional, que no puede ser entendida correctamente si es vista únicamente, como un

³⁴ Oszlak, Oscar. "La Reforma del Estado: el día después". En Bodemer, Klaus, **Reforma del Estado. Más allá de la privatización**. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER), 1993. p. 36 (sobresaltado mío).

³⁵ Aziz Nassif, Alberto. *Op. cit.* p. 77-78.

desmantelamiento o achicamiento estatal por la presión de tener que sanear las finanzas públicas. El estímulo inmediato para iniciar y acelerar la Reforma del Estado mexicano proviene, sin duda, de su pesado déficit fiscal, pero también es producto del déficit del consenso político que provocó la crisis entre varios sectores sociales y regiones del país.³⁶

La Reforma del Estado para los gobernantes implica una tarea compleja. Es necesario contribuir a mejorar la actuación de los reformadores que tratan de cambiar las condiciones antes de actuar entre ellas. La misión de proveer a la reforma de ayuda profesional no es imposible. La historia está llena de generalizaciones útiles y conocimientos disponibles pero dispersos, que pueden mejorar la naturaleza de la Reforma del Estado desde un nivel superior.³⁷

Dror señala que existen algunas condiciones donde los reformadores requieren llevar a cabo cambios radicales en las estructuras sociales, frente a una fuerte oposición y presiones generalizadas, es esencial la reforma desde arriba.³⁸ Añade:

“Frecuentemente es indispensable hacerla desde el nivel superior para cristalizar visiones realistas y grandes políticas de largo plazo, para relacionar decisiones presentes con decisiones en tiempo social, para proveer pautas coherentes de gobiernos fragmentados, para innovar políticas frente a la inercia, para llevar a cabo concentraciones de poder adecuadas para una destrucción constructiva y para llenar algunos requisitos adicionales”.³⁹

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

Por su naturaleza, la Reforma del Estado lleva un largo tiempo y *envuelve tiempo social* más que *tiempo humano*. Sólo cuando se introducen atajos tecnológicos, los

³⁶ Aguilar, Luis. Presentación del libro *La Reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbreras. México, Diana, 1996, p. XIV. En el fondo, la Reforma del Estado es la respuesta al agotamiento de toda una economía política, es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentan. Por ello, la aspiración de la reforma fue armar una nueva economía política para México, un nuevo sistema económico, político y administrativo.

³⁷ Una recomendación es asumir “lineamientos generales” del futuro pretendido con una perspectiva de 20 a 30 años, buscando una visión realista. Estos lineamientos deberían ser complementados con algunas exploraciones o “escenarios negativos” que deben ser evitados en lo posible. Dichos lineamientos requieren de revisiones periódicas, para hacerlas vigentes y realistas.

³⁸ Dror, Yehezkel. “Memorándum para dirigentes reformadores de sistemas”. *Gobernabilidad y Reforma del Estado*. Santa Fé de Bogotá, Consejería para la Modernización del Estado y Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. 1994, pp. 11-23. En este artículo Dror emplea el término reforma de sistemas; para los efectos de esta investigación puede emplearse como Reforma del Estado.

³⁹ *Ibid.* p. 11.

resultados pueden sucederse rápidamente. Pero, cuando se hacen intentos para transformar sistemas políticos y socioeconómicos, como en la URSS y la República Popular China, los logros significativos pueden tomar 10 ó 30 años para tener éxito.

Los dirigentes que reforman deberían, primero, evitar engañarse al esperar resultados rápidos. La Reforma del Estado es una tarea muy distinta en la cual, engañarse puede dificultar la acción de las propias reformas y engañar a otros. Por ello, los dirigentes que reforman al Estado deben evitar estrictamente promesas que pueden quedar vacías en el futuro.⁴⁰

La Reforma del Estado es turbulenta y, frecuentemente, explosiva. Una vez que se introducen cambios significativos en los procesos sociales e institucionales más importantes, se liberan fuerzas y tensiones acumuladas, que provocan mutaciones inesperadas y fenómenos caóticos. La primera recomendación para los dirigentes es saber qué esperar y qué explicar a quienes los apoyan, de tal manera que el gobierno no se conmocione y desoriente por la turbulencia y quienes los apoyan no confundan turbulencia con fracaso. Hay que recordar que desde el punto de vista de las políticas públicas, el fracaso es una etapa de enseñanza para superar desviaciones no esperadas.

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

Una patología mayor de la Reforma del Estado consiste en menospreciar la resistencia. La reforma pone en peligro a las élites, redes de intereses, hábitos y estructuras del poder actual. Por esta razón, debe esperarse y vencerse una resistencia enérgica.⁴¹ La decisión para llevar a cabo la reforma puede resultar problemática:

⁴⁰ *Ibid.*, p. 14. El éxito de la Reforma del Estado como un todo requiere de la permanencia en el poder de los dirigentes y de las principales políticas. Por tanto, es necesario tener visiones prácticas de largo alcance, a la vez que una guía de políticas consistente aunque flexible y de final abierto, que gane el apoyo necesario para un esfuerzo prolongado. El tiempo de resultado de las reformas debe considerar las implicaciones y costos sociales para la propia Reforma del Estado; de lo contrario, pueden comenzar a formarse conglomerados anti-reforma, que impidan que ésta se lleve a cabo.

⁴¹ Las reformas exitosas se dan después de eventos traumáticos que socavan las instituciones, tales como las agitaciones internas, derrota en una larga guerra, ocupación extranjera, crisis económica masiva, etc. La mayor dificultad se presenta cuando curvas levemente descendentes, sumadas a una decadencia generalizada, hacen necesaria una Reforma del Estado, pero son demasiado graduales como para llevar al Estado a la turbulencia que reduce rigideces y paradójicamente, abre la oportunidad a la reforma.

“...la principal recomendación es no ser muy sensitivos a los costos inmediatos al comprometerse en reformas de sistemas. Pero, para seguir esta recomendación, es esencial contar con una base de poder suficientemente fuerte como para resistir las presiones del momento, así como resistencia en la decisión y la filosofía que acepta los sufrimientos presentes por un futuro esperanzadoramente mejor pero incierto”.⁴²

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

Los retos de la Reforma del Estado, como lo supone la problemática expuesta, requieren de personal sobresaliente para apoyar al dirigente y los reformadores. En primer lugar, es esencial contar con una capacidad de pensamiento estratégico sobresaliente, que trabaje constantemente en el análisis profundo de los principales resultados de la Reforma del Estado. Cuando no se realizan estos estudios estratégicos, puede cambiar el rumbo y el destino de la Reforma del Estado. En segundo lugar, las oficinas personales del gobernante deben ser equipadas con unidades comprometidas en trabajos de personal de alto nivel, para relacionar las decisiones actuales con las estrategias básicas de la Reforma del Estado, incluyendo la necesaria toma de decisiones en tiempo de crisis. En tercer lugar, es conveniente mantener un seguimiento y evaluación de los efectos de la Reforma del Estado en agencias independientes que reportan sólo al gobernante y a sus unidades de apoyo. En cuarto lugar, es necesario señalar la necesidad de profesionales de muy alta calidad en la planificación de las políticas para dotar de personal a las unidades asesoras de los gobernantes y las agencias independientes.

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

⁴² *Ibid.* p. 18. La Reforma del Estado requiere una buena disposición y capacidad de pagar altos costos en el presente y futuro inmediato para obtener grandes beneficios en el futuro lejano. La capacidad de aceptar sacrificios presentes se hace más necesaria cuando nos damos cuenta de la *destrucción constructiva* que, inevitablemente, envuelve la Reforma del Estado.

1.7 Acepciones básicas de la Reforma del Estado

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

1.7.1 Por su posición

Existen cinco posiciones perfectamente diferenciadas en torno a la Reforma del Estado. La posición económica sostiene que en esencia la Reforma del Estado implica una nueva inserción del país, en un contexto caracterizado por la globalización y la interdependencia mundial. La posición política sugiere la búsqueda de un verdadero sistema presidencial que evite el presidencialismo como sistema de gobierno, así como una separación definitiva del gobierno con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de un auténtico federalismo y una separación de poderes efectiva. Mientras que la posición social enfatiza a la Reforma del Estado como una estrategia de combate a la pobreza y una adecuada distribución de la riqueza nacional. La posición administrativa sostiene que, más que un redimensionamiento del tamaño del Estado, es necesaria una reforma administrativa que adecue el aparato gubernamental a las nuevas atribuciones estatales. Finalmente, la posición jurídica supone que es indispensable reformar los aparatos y procedimientos jurídicos para reformar al Estado.

1.7.1.1 Por su posición económica

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

Para esta perspectiva, existen dos razones internas de la Reforma del Estado: a) la transformación de la sociedad mexicana, caracterizada por una acelerada dinámica demográfica, un vasto proceso de urbanización y el agotamiento de un modelo general de desarrollo y b) la presencia de rezagos ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década. Las razones externas se explican por una "...revolución en la ciencia y la tecnología de alcances todavía inimaginables, la formación de nuevos centros de financiamiento mundial y de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados."⁴³

⁴³ Ibid, p. 29.

Por su parte, René Villarreal sostiene que la Reforma del Estado "...es producto de la necesidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía-mundo: la globalización y la interdependencia".⁴⁴ Ésta implica la ampliación de las actividades y esferas privadas, la creación o recreación del espacio público, la profundización de la apertura y la inserción financiera, comercial o productiva, en la economía mundial y en los nuevos bloques. La Reforma del Estado mira hacia afuera, no hacia adentro. La Reforma del Estado, según este autor, responde a la crisis del Estado Benefactor-keynesiano que supone una contradicción básica: superar la tensión existente entre las necesidades de la acumulación de capital y las demandas sociales. El ciclo de auge, expansión y crecimiento económico excepcional se agotó y, con ello, el Estado Benefactor. La crisis fiscal del Estado fue una de sus manifestaciones más concretas.

Otro autor⁴⁵ afirma que la Reforma del Estado es un proceso profundo, que corresponde a una concepción política definida y a las nuevas circunstancias del país y del mundo, cuya evolución se presenta favorable, pero aún incierta, y su ciclo completo requerirá muchos años para consolidarse. En ese sentido, el cambio del papel del Estado pretendía una inserción eficiente en el mercado mundial; la búsqueda de una mayor competencia por el ahorro externo; acelerar la competitividad de las empresas; e incrementar su capacidad exportadora.

De acuerdo a esta postura, México es inevitablemente vecino de la mayor potencia militar y política, por lo que el país debe desplegar estrategias de acercamiento como el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá, así como la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y América Latina. El entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe, sostenía una tesis fundamental en la Reforma del Estado:

"...un Estado grande no es siempre un Estado más capaz. En realidad, en el caso de México, un Estado más grande significó la reducción de su eficiencia para responder a las necesidades sociales de nuestros compatriotas y finalmente resultó en un Estado más débil".⁴⁶

⁴⁴ Villarreal, René. *Liberalismo social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posrevolucionario*. México, NAFIN-F.C.E. 1993, p. 206. En nuestros países, la Reforma del Estado pasa a ser un factor esencial y un punto nodal en que se articulan y condensan las líneas de transformación económica, social y política. Aquí el resquebrajamiento del Estado proteccionista benefactor en unos países, o la crisis del Estado oligárquico en otros, en los años setenta, entra de la mano con los cambios estructurales en el modelo de desarrollo económico en los años ochenta a partir de la aplicación de los programas de ajuste.

⁴⁵ Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, F.C.E., 1993, p. 12. El Estado, al recuperar para la sociedad espacios económicos, recupera para sí la capacidad de cumplir con sus responsabilidades como productor en áreas estratégicas, promotor de la inversión privada, proveedor de infraestructura y garante de programas sociales. De esta manera, recuperando espacios para la sociedad, también reconquista los espacios fundamentales del Estado y, con ello, abre a la nación nuevas posibilidades de desarrollo. Hacerlo así implica una amplia Reforma del Estado.

⁴⁶ Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. México, F.C.E., 1993, p.10. Aspe señala que el proceso de Reforma del Estado no llegará a su punto culminante sino hasta cuando ninguna familia mexicana viva por debajo de un nivel que satisfaga todas sus necesidades básicas. Esto significa que el proceso de consolidación de las finanzas públicas mediante la disciplina en el gasto y el cumplimiento de nuestras obligaciones fiscales tendrá que seguir siendo la clave de nuestra estrategia de desarrollo, en la medida en que a partir del ajuste presupuestal ha sido posible prestar atención a las demandas más apremiantes de la sociedad. *Ibid.* p. 210.

Según esta posición, la estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de las empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, es la estrategia seguida por el gobierno para llevar a cabo una profunda Reforma del Estado.⁴⁷

Por otra parte, hay quien sostiene que la Reforma del Estado en México en materia económica ha implicado tres grandes líneas de acción.⁴⁸ En primer lugar, un recorte drástico del gasto público, una reducción en la magnitud del gasto estatal tanto en la inversión como en el gasto corriente. Una segunda línea es el proceso de liberalización y reinserción de la economía mexicana en el exterior. Por último, la tercera línea de acción tiene que ver con el desmantelamiento progresivo indiscriminado del área estatal de la economía, en concreto con las liquidaciones, fusiones, cierres y privatizaciones de las empresas públicas.⁴⁹

En suma, la reforma económica del Estado debe basarse en la atención de las necesidades de la población.⁵⁰ En estas condiciones, existen dos grandes rezagos: la democracia y la justicia social. Debería aceptarse que así como los dos últimos gobiernos mexicanos han venido demoliendo las bases económicas creadas por el cardenismo, han conservado, sin embargo, las bases políticas que sustentan el sistema antidemocrático mexicano.

⁴⁷ El autor propone 10 reflexiones en un contexto de ajuste macroeconómico: 1) lo peor es no hacer nada; 2) la calidad y el compromiso de los servidores públicos es vital para el éxito del programa de reformas; 3) no hay estabilidad macroeconómica sin una reforma profunda y permanente de las finanzas públicas; 4) la estabilidad y el cambio estructural deben considerarse como elementos integrales de una sola estrategia; 5) la peor deficiencia de un programa económico es la negligencia; 6) se debe comenzar por el principio; 7) más credibilidad es igual a más confianza; 8) el gobierno no puede caminar solo; 9) ser justos y 10) es más fácil bajar la inflación de 200 a 20% que hacerla descender de 20% a niveles internacionales. Aspe Armella, Pedro op. cit. p. 55-59.

⁴⁸ Alcocer Villanueva, Jorge. "Economía y política en la transición mexicana". En Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (comp.) *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, 1991, UG, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, p. 19.

⁴⁹ Otro punto de vista es de Jesús Reyes Heróles, "Elementos económicos de la Reforma del Estado". En Barros Horcasitas, José Luis et al. Op. cit. p. 40, donde sostiene que existen siete elementos de la reforma económica: a) Modernización de la regulación económica; b) Reducción de la participación directa del Estado en la economía; c) Apertura de la economía; d) Reformulación de la estrategia redistributiva; e) Revisión de la política industrial; f) Replanteamiento de la estrategia hacia el sector agropecuario y g) Formulación de una nueva mecánica de orientación del desarrollo.

⁵⁰ Reyes Heróles afirma "Colocar la economía sobre sus pies, volver a saber que la economía no es un juego de cifras, no es un juego de sectores y cálculo de variables, sino es ante todo ejercicio de política, en particular de política económica, en el cual los objetivos tienen que ser los de la sociedad, de sus integrantes, porque la gente no puede vivir ni desarrollarse con el consuelo de que aumenta la reserva monetaria, de que estamos muy bien en tales y cuales indicadores, cuando el alimento no alcanza y cuando el salario se deteriora cada vez más, y no hay empleo, para terminar de completar el cuadro". *Ibid*, p. 24-25.

1.7.1.2 Por su posición política

La idea de Reforma del Estado -para Enrique González Pedrero- parte de dos principios: una economía eficiente y una verdadera democracia, los cuales constituyen los ejes de la reforma que se ha planteado. Si en lo económico se ha perfilado el desafío de abrirse al mundo y de incorporar de manera creciente, la iniciativa social e individual, en lo político, esa misma idea debe traducirse en más democracia.⁵¹

Así, la Reforma del Estado debería conducirse con esa mediación en ambas vertientes: mayor participación social en la economía y en la política, sin perder de vista que gobierno, sociedad e individuo constituyen la fortaleza del Estado que los reúne.⁵² En este contexto, el autor se pregunta: ¿qué tan grande debe ser el Estado para lograr esa armonía?. La respuesta, un Estado que propicie una vida crecientemente democrática y hacia una mayor justicia social. Por tanto, la propuesta económica debe tener una contrapartida política: *el ensanchamiento de la democracia*.

Otra posición es la que sostiene que la Reforma del Estado es una *refundación* del Estado mexicano. Implica la sustitución del estatismo nacionalista de la Revolución por la idea liberal de una economía de mercado y un Estado encargado de proporcionar los satisfactores públicos que ningún agente en particular puede proporcionar. No obstante, esta idea se presenta como una adaptación contemporánea del espíritu original del Constituyente de 1917.⁵³

Algunos de los saldos de la Reforma del Estado consisten en que: no se han modificado las estructuras de relaciones de los poderes del Estado; el presidencialismo; el centralismo; la persistencia de un partido hegemónico; la subordinación al Ejecutivo por parte de los poderes Legislativo y Judicial; mayores libertades ciudadanas irrestrictas; elecciones realmente libres; equilibrio de poderes, y vigencia del Estado de Derecho. Por ello, está pendiente la auténtica reforma política del Estado.

Otra postura sostiene que la reestructuración del capitalismo mexicano, implica una profunda transformación del Estado, ya sea a través del gobierno por una reforma

⁵¹ González Pedrero, Enrique. "La Reforma del Estado". En *Nexos*, No. 146, febrero de 1990, p. 48.

⁵² Cita a Don Jesús Reyes Heróles: "ni más sociedad para que haya menos Estado y vida personal, ni más individuo para que haya menos sociedad y menos Estado; ni más Estado para que haya menos sociedad y menos individuo. Individuo, Sociedad y Estado tienen ámbitos de acción característicos y no es posible levantar una colectividad armónica sin respetar el papel que a cada una de esas entidades concierne. Nuestra meta no es una sociedad estatizada: es un Estado social y una sociedad integrada por individuos libres y en pleno uso de sus derechos". *Ibid.*, pp. 48-49.

⁵³ "La fórmula retórica 'Reforma del Estado' no aparece en el discurso presidencial sino hasta el 28 de agosto de 1989. Esta expresión irá sustituyendo progresivamente la anterior de 'modernización del Estado'. No se trata solamente de modernizar lo ya existente, sino de reformarlo. Coincidentemente, la política de Reforma del Estado irá siendo aparejada con una actualización y reinterpretación de la fundación del Estado mexicano contemporáneo en el Congreso Constituyente de 1917. Es por tanto, en su sentido e intención, una política de refundación del Estado." Francisco Valdés Ugalde. "Concepto y estrategia de la 'Reforma del Estado'. En *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, año LV, no. 2, abril-junio, 1993, p. 324.

desde arriba o que la impongan los cambios desencadenados por la reestructuración de la economía.⁵⁴ De esta manera, el país no puede insertarse como un exportador industrial en la nueva división internacional del trabajo con sus bajos niveles de productividad del trabajo, eficiencia empresarial y calidad de productos. Esta búsqueda de una mayor productividad dentro de los marcos de la política reestructuradora, está conduciendo a una ruptura de los fundamentos del *pacto social* sobre el que se asienta el régimen político.

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

La transformación que sufre el Estado bajo su reforma implica que éste regule, oriente, atienda insuficiencias y garantice la soberanía, pero que no sea monopolista, propietario, gigante y que no sustituya a la sociedad. Sin embargo, no se han considerado los efectos políticos de la reforma económica, las implicaciones potenciales para la sociedad mexicana son casi ilimitadas.⁵⁵

Un puente entre lo económico y lo político es la posición de Carlos Bazdresch,⁵⁶ quien sostiene que la Reforma del Estado tiene dos procesos claramente diferenciados: el de reforma económica y el de reforma política del Estado. La reforma económica tiene como motivo principal la búsqueda de una mejor eficiencia en la economía, mediante la promoción de un mayor grado de competencia en el mercado interno, así como la disminución de la intervención directa del sector público en el manejo de los recursos productivos. La reforma económica se realiza básicamente a través de políticas de apertura y de privatización, así como del estudio e implantación de mejores regulaciones de la vida económica.

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

⁵⁴ Gilly, Adolfo. "El régimen en su dilema". En *Nexos*, No. 146, febrero de 1990, p. 43.

⁵⁵ Rubio, Luis. "El Estado salinista". En *Nexos*, No. 145, enero de 1990, p. 40. Se trata de la recomposición del poder político, que supone la desaparición de los poderes corporativos; la descentralización del poder que la apertura de la economía implica, sobre todo la burocracia; y el fortalecimiento del sector privado respecto del gobierno, pero matizada por la penetración del capital extranjero. Todos estos efectos políticos, de enormes magnitudes, transformarán el peso relativo de los distintos grupos del poder.

⁵⁶ Bazdresch, Carlos. "Las implicaciones económicas de la transición a la democracia". En José Luis Barros Horcasitas, et. al. *Op. cit.* p. 33-34. El autor señala que en el mundo de la política se plantea que mercado y democracia formarán parte del mismo movimiento. De hecho, algunos grupos de empresarios argumentan como si fuera clarísimo que democracia y mercado se requieren uno al otro. Sin embargo, en la realidad esta cuestión se presenta un tanto paradójica. Por un lado, a nivel teórico no aparece la necesidad de que mercado y democracia vayan juntos. No obstante, si miramos al mundo de los países ricos, en los hechos sí parece existir en la actualidad un alto grado de coincidencia entre la existencia de una economía de mercado y la vigencia de un régimen democrático.

reglas más transparentes del quehacer electoral se estimula la participación de los partidos políticos. La Reforma del Estado es un proceso de reacomodo del Estado como poder y como aparato, para la resolución de dos factores básicos: 1) las condiciones de gobernabilidad de un régimen político que empezó a ser obsoleto y 2) la readecuación del desarrollo económico a las nuevas condiciones internacionales, después del agotamiento del modelo sustitutivo proteccionista.⁵⁷

Este proceso de reformas estatales es casi una constante, por lo menos durante los últimos 20 años; pero esta última fase, cuyo objeto es la implementación de un nuevo proyecto del país, se puede fechar a partir de diciembre de 1982, fecha en que se inició el cambio de rol del Estado mexicano.⁵⁸

1.7.1.3 Por su posición social

El punto de vista social aporta otras apreciaciones en torno a la Reforma del Estado. Este es un tema complejo y sin un enfoque único. No se trata de repetir la moda antiestatista que impulsó la ofensiva empresarial, ni de oponerse a proclamar un estatismo ya superado. Se trataría de pensar cuáles son las transformaciones del Estado para el desafío de la década de los noventa y eso significa un Estado que exprese y promueva la sociedad civil.⁵⁹

En esta visión, existen intentos que buscan trasladar el tema de la Reforma del Estado sólo al campo del sistema político. Es un avance en el sentido que trata de recoger la pluralidad de actores sociales como corresponsables de los asuntos públicos. Queda la duda de si sería deseable incorporar a la ciudadanía como perspectiva, porque es a través de ella que podría darse cuenta de los límites cambiantes de la política. Así, la modernización política implica actuar en favor de una mayor correlación entre pluralidad social, participación y representación política.⁶⁰

Se sugiere que mercados, sociedad y Estado empiezan a descubrir nuevos equilibrios, difíciles de construir. Abriéndose paso, las comunidades rurales y

⁵⁷ Aziz Nassif, Alberto. *Op. cit.* p. 77-78.

⁵⁸ El autor añade que este proceso de reforma estatal ha transitado por tres etapas: 1) un reordenamiento económico en las finanzas públicas, que permitió una mayor transferencia de recursos al exterior, con lo cual se recreó la ilusión de crecer y pagar al mismo tiempo; 2) una fase intermedia de pactos corporativos, atravesada por todo el conflicto de la sucesión presidencial, mediante una combinación de medidas económicas ortodoxas y heterodoxas; y 3) la fase actual, en donde se despliega con mayor claridad la forma de inserción del país a la economía mundial. *Ibid.*, p. 78.

⁵⁹ González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*. México, INAP, 1993, p.49-50. La política en materia de bienestar social, en esta transición, requiere combinar las dos lógicas, la liberal y la estatal, la ciudadana y la corporativa, la democrática y la autoritaria. La centralidad que tiende a asumir la modalidad ciudadana en los últimos tiempos produce desajustes fuertes con respecto a la forma de representación corporativa. Una política social moderna no puede definirse por la incorporación de una y la exclusión de otra. La búsqueda de nuevas formas organizativas, institucionales, de nuevas prácticas políticas y reglas de comportamiento, será la tarea y la inquietud, acaso el conflicto principal de los próximos años.

⁶⁰ Este autor señala: "La crisis ha puesto cada vez más al descubierto que no es posible acceder a un mejor estado de bienestar social con las mismas prácticas y estrategias de antaño. Los cambios de la economía y la política reclaman de nuevas acciones públicas y de una reforma institucional en profundidad que incruste en las entidades estatales las demandas populares y permita mayores niveles de acción colectiva, con mayor eficacia en la superación de los problemas de la seguridad y la previsión social". *Ibid.*, p. 56.

urbanas han encontrado, dentro del contexto de la Reforma del Estado, mayores espacios para su acción, de tal manera que la organización y participación social constituyen hoy un apoyo importante en el diseño de nuevas políticas públicas.⁶¹

Por su parte, una posición más integral es la de Carlos Tello,⁶² quien afirma que los modelos de desarrollo social que han adaptado los países como el nuestro para alcanzar la justicia social se puede agrupar en tres:

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

México optó por un camino intermedio y a pesar de los grandes avances en política social, la justicia social no se ha cumplido, lo cual le da relevancia en la agenda de la nación. Pero ello no entraña, necesariamente un Estado reducido, más bien implica un Estado diferente. De esta manera, la lucha por la justicia social debe ser el propósito esencial que ordene todas y cada una de las políticas y acciones que emprenda el Estado. Difícilmente se puede lograr la justicia social, si la política económica no combate la inequidad, la concentración del ingreso y la riqueza.

⁶¹ González Tiburcio, Enrique. "Solidaridad y la política social: ¿ahora hacia dónde?". En **Reflexiones sobre Administración Pública**, México, INAP, Revista de Administración Pública, No. 89, 1995, p. 227. En la Reforma del Estado se han producido cambios fundamentales en la concepción y en la forma de operar la política social, en especial aquella que se vincula con los grupos más necesitados. Las transformaciones y ajustes introducidos en las finanzas públicas han redefinido las prioridades a las que se asigna el gasto público. Como resultado, el gasto social ha crecido hasta representar más de la mitad del gasto público programable y casi el diez por ciento del producto interno bruto del país.

⁶² Tello Macías, Carlos. "Reforma del Estado y justicia social". En **Nexus**, No. 145, enero de 1990, p. 38.

1.7.1.4 Por su posición administrativa

Oszlak afirma que este proceso histórico ha producido un nuevo rol para el Estado, una transformación de las relaciones entre el Estado y sociedad. De esta manera, es incorrecto referirse a la Reforma del Estado como un proceso confinado al aparato estatal, ya que su objetivo sustancial es modificar las relaciones entre los sectores público y privado. En la actualidad, desde la perspectiva administrativa la Reforma del Estado reconoce tres momentos: en primer lugar, la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional; y por último, el recorte de la asignación del personal. En China a estas secuencias de categorías se les conoce como el *Plan de la Triple Decisión* o el *Principio de las Tres Fijaciones*.⁶³

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

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

La descentralización política y administrativa no implica, en principio, una retirada del Estado seguida por la ocupación de espacios de decisión y gestión de la sociedad, como ocurre con la privatización. Pero supone un achicamiento del Estado nacional y una correlativa expansión de los estados locales que asumen las funciones descentralizadas. Por su parte, la desmonopolización no implica, en sí misma, una reducción del alcance de la actividad estatal, pero normalmente conduce a este resultado en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos o servicios prestados por el Estado.

La desregulación, cuarto miembro del cuarteto, comparte con sus congéneres el mismo propósito de limitar la intervención del Estado. Pocas son las áreas de la actividad privada y pública que no están alcanzadas por alguna forma de regulación estatal. En la actualidad, la desregulación apunta tanto al ámbito privado como al estatal.

⁶³ Oscar Oszlak. *Op. cit.* p. 93.

El segundo aspecto o fijación es la racionalización de las estructuras organizativas del Estado. Se trata de cambios en los organigramas. Ésta es una antigua preocupación de la reforma administrativa clásica, acostumbrada a expresar muchas recomendaciones bajo la forma de *cambios en los organigramas*. Cuando no puede implementarse la privatización o la transferencia de organismos a jurisdicciones menores, la contracción del aparato estatal toma a veces la forma de eliminación simple de ministerios, secretarías o subsecretarías. Algo parecido ocurre con el tercer aspecto: la reducción de las plantas de personal. En este caso, se tiende a la redefinición (estrechamiento) del papel del Estado y la consecuente contracción del aparato institucional proporciona una justificación indiscutible en las nuevas circunstancias: *sobra personal*.

En ese sentido, debe comprenderse que las consecuencias de los procesos en curso son esenciales para orientar la Reforma del Estado. Es innegable que el rol, las estructuras y las dotaciones del sector público deben ser redefinidos. Pero ello no puede encararse desde la perspectiva de un modelo unidimensional, que privilegia exclusivamente el tamaño en detrimento de la calidad del Estado.⁶⁴

Por su parte, José Chanes Nieto señala que el tema de la reforma es tan añejo que todos somos hijos de la reforma.⁶⁵ La Reforma del Estado debería plantear una nueva estructuración del poder en México, no solamente del público sino principalmente del político, para otorgarlo realmente al pueblo en lugar del individuo o grupo que efectivamente imponen las decisiones al poder público y determinan los comportamientos de la sociedad.

⁶⁴ "El día después de la reforma podemos encontrar con un Estado desmantelado y vaciado, incapaz de afrontar los mínimos requerimientos de una sociedad que aspira acceder a mayores niveles de desarrollo y bienestar. Lo cierto es que un Estado desmantelado es un ámbito propicio para que su función social sea fácilmente subvertida en beneficio de clientelas corporativas tutelares, de grupos funcionariales privilegiados o de ocasionales parásitos que medran cuando (...) la prebenda y la corruptela se enseñorean". *Ibid*, p. 107.

⁶⁵ Chanes Nieto, José. "La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México". En Rodríguez Araujo, Octavio (coord.), *Reflexiones al futuro*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994, p. 88 y 89. Señala que "...reforma educativa, alguna vez llamada revolución; reforma agraria (tradicional, integral o moderna); reforma fiscal (adecuación, "miscelánea", actualización); reforma universitaria; reforma municipal; reforma electoral; reforma política; reforma jurídica; reforma administrativa (simplificación, modernización o privatización); reforma de las estructuras mentales; reforma o renovación moral de la sociedad; reforma económica; reforma de las responsabilidades de los servidores públicos; reforma del gobierno del Distrito Federal; reforma del deporte (Instituto, Subsecretaría o Comisión); reforma de los billetes y monedas; reforma de los sentidos y nombres de las calles; reforma del peso (devaluación, desvalorización, deslizamiento o supresión de ceros); reforma o "reconversión" industrial; reforma de la Cámara de Senadores; reforma de las relaciones del gobierno con los medios de comunicación masiva; reformas y más reformas constitucionales; reforma penitenciaria; reforma de los planes de estudio; reforma del Poder Judicial; reforma urbana; reforma partidista; reforma comercial; reforma bancaria; reforma religiosa; reforma del Paseo de la Reforma; reforma de las reformas y, para seguir la moda, reforma del Estado, reforma de la Revolución y reforma del gobierno."

En la administración pública, el adelgazamiento indiscriminado, muchas veces por amputación, puede producir desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Para adelgazar adecuadamente a las instituciones, es necesario determinar qué sobra y dónde falta. El tamaño ideal de la administración pública "...es aquél que le permite cumplir eficazmente los fines a su cargo. Para realizarlos requiere órganos y unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se determinan en última instancia por la disponibilidad de recursos financieros. De ahí que la administración tenga la dimensión que puede en función de éstos y no la que debe cumplir sus fines".⁶⁶

Otra posición es la de Omar Guerrero, quien sugiere que fue patente la tendencia a encarar los problemas de la administración pública, y más comprensivamente, los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de política. Este enfoque unidimensional se ofreció como opción al dilema de la Reforma del Estado, con su instrumento más conocido, la privatización de la administración pública.⁶⁷

Ante el dilema de la Reforma del Estado, un procedimiento que hubiera sido de gran utilidad es el análisis de *implementación de política*. Además de brindar sugerencias sobre los déficit del Estado Benefactor, este análisis hubiera destacado las zonas efectivamente susceptibles de privatización, así como aquellas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como parte del Estado. En suma, hubiera abierto las puertas a una Reforma del Estado juiciosa y ponderada que produjera conocimiento y consenso sobre el rumbo de los países de la región.⁶⁸

Para Luis Aguilar, la democracia pretende ser no sólo una forma de gobierno, sino de buen gobierno. De ahí la necesidad de la modernización administrativa del Estado, la urgencia de que el Estado revise sus organizaciones, programas y procesos de gestión, pero sobre todo, la necesidad de formar funcionarios profesionales, honestos, capaces de responder oportuna e imparcialmente a las cambiantes necesidades y demandas de los ciudadanos. La reforma administrativa pertenece a la Reforma del Estado.⁶⁹

El gran reto de la administración pública dentro de la Reforma del Estado es combinar la actuación legal, honestidad, imparcialidad de trato, pero también eficiencia y

⁶⁶ *Ibid*, p. 95.

⁶⁷ Guerrero, Omar. "Implementación de políticas públicas" En *Gestión y Política Pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) vol. III, núm. 1, primer semestre de 1994, p. 21.

⁶⁸ Omar Guerrero advierte que "El análisis de implementación ofrece consejos sobre las *policías* actuales y futuras con base en la experiencia de las *policías* pasadas, y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con los futuros inciertos y elevadamente complejos. (...) No es una panacea sino un procedimiento científico útil para enfrentar los problemas de cambio, por ejemplo, la Reforma del Estado". *Ibid*, p. 22.

⁶⁹ Aguilar, Luis. Presentación del libro *La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbreras. México, Diana, 1996, p. XV.

creatividad ante los cambiantes y complejos problemas públicos y sociales. La administración pública es la clave para la Reforma del Estado, ya que es ahí donde se abren los espacios para la participación social y se establece la direccionalidad del proyecto nacional.⁷⁰

1.7.1.5 Por su posición jurídica

La Reforma del Estado consiste en la mayoría de las veces en reformas constitucionales. Si bien las reformas básicas del Estado requieren por regla general una modificación constitucional, por otro lado, más allá de los preceptos constitucionales son posibles algunas reformas puntuales y otros cambios paulatinos, pues muchas demandas de reforma profunda del Estado, aunque no todas, no encuentran obstáculo en el derecho constitucional o incluso pueden ser satisfechas mediante una interpretación de la Constitución, que tome en cuenta el cambio social y económico.⁷¹

La Reforma del Estado también es vista por su eficiencia en la justicia. Las razones de esta preocupación son múltiples. Una razón es la pérdida de la legitimidad del Estado y sus instituciones, como sucede con la adecuada impartición de la justicia, ya que forma parte de dicha legitimidad. Lo anterior queda demostrado cuando la justicia interviene al fallar otras instituciones públicas, como el gobierno o los partidos políticos y, negativamente, cuando la misma justicia es inoperante. En ambos casos, la contribución de la justicia a la legitimidad del Estado es, si se quiere, complementaria: se manifiesta como legitimidad de reserva para situaciones extraordinarias, pero eso no la hace menos importante.⁷²

Una razón más profunda de la pérdida de eficacia y legitimidad del Estado y sus instituciones puede encontrarse en los dramáticos cambios políticos y económicos de las últimas décadas, que han puesto en movimiento todos los impresionantes cambios mundiales. Es la *globalización* de la economía el motor principal de las transformaciones

⁷⁰ Chávez Alvarado, Miguel A. "Elementos condicionantes para la Reforma del Estado". En la *Memoria del II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*, México, INAP, 1991, p.192. Es necesario buscar una reforma que responda a los más altos propósitos del Estado. Por un lado, el de realizar cualquier tipo de acciones bajo la etiqueta de la reforma y la modernización; por otro, el de privilegiar la realización de esquemas y modelos que estén fuera de la realidad y que pueda significar respuestas reduccionistas y de coyuntura.

⁷¹ Würtenberger, Thomas. *Las reformas del Estado en Alemania desde 1989*. Mimeo, 1996. En el caso de Alemania esto fue evidente. Würtenberger señala que para la creación del Ejército Federal se adicionó la Ley Fundamental en varias partes; el derecho constitucional financiero se modificó a fines de los años sesenta para permitir la introducción de una economía de mercado dirigida globalmente; entonces como ahora, las nuevas medidas para la protección de la seguridad interna requieren otras limitaciones a los derechos fundamentales; la privatización de los ferrocarriles y los correos requieren sendas modificaciones en la parte de la Ley Fundamental referente a la organización administrativa; mientras que la ampliación de las competencias legislativas de la Federación en el ámbito de la protección del ambiente y la naturaleza sólo podría llevarse a cabo mediante la reforma constitucional.

⁷² Fix Fierro, Héctor. *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*. México, UNAM, 1995, p. 12-13.

en el mundo. Por un lado, de él reciben las instituciones jurídicas un fuerte impulso transformador; por el otro, el derecho mismo debe contribuir al encauzamiento y la estabilización del proceso de cambios que se llevan a cabo. La Reforma del Estado y la modernización de la justicia pueden presentarse como un problema común para países que, por otro lado, son diferentes en su nivel de desarrollo. Es preciso reconocer que existe una dinámica propia en los distintos países y regiones, por la cual la justicia y sus problemas adquieren la relevancia pública actual.

El sector de la justicia es uno de los más tradicionales del Estado, no sólo por la función que desempeña, sino también porque es uno de los menos permeables al cambio. Sin embargo, precisamente porque éste proviene fuertemente de la economía y ello ha creado un clima de reforma favorable a los criterios económicos, no es de sorprender que dicho clima se haya extendido también a la justicia y que se sostenga de introducir en ella las herramientas y los métodos modernos de la administración pública y, sobre todo, de la privada.⁷³

Por lo anterior, la Reforma del Estado y la modernización de la justicia no pueden concebirse sin una articulación internacional. También la justicia tiene un carácter internacional, donde este proceso posee una doble vertiente: la que se refiere a la aplicación de normas internacionales por los tribunales nacionales, y la que tiene que ver con la actuación de órganos propiamente internacionales o supranacionales. Ello lleva a plantear la redefinición del campo propio de la Reforma del Estado y la modernización de la justicia, así como las relaciones necesarias y apropiadas entre ellos. Así, es posible señalar que dichas relaciones pueden quedar definidas entre los extremos de la complementación y la competencia.

En ese sentido, la reforma de la justicia es a la vez imprescindible e insuficiente.⁷⁴ Imprescindible, debido a los cambios políticos y económicos que ha sufrido el país en las últimas décadas, por lo que es necesario reformar la administración de la justicia y acrecentar el papel del derecho y de los procedimientos jurídicos como factor de certidumbre social, a través del otorgamiento de un mayor peso político e institucional a los tribunales. Insuficiente, porque el cambio político-institucional simplemente define el nuevo marco en que va a desenvolverse la justicia y no satisface todavía la necesidad de cambios en el nivel de su operación cotidiana, y son los problemas cotidianos de la justicia los que se ven reflejados en la necesidad de la eficiencia de la justicia.

A continuación se analiza a la Reforma del Estado a partir de sus propósitos y a la variedad de las razones que sugieren su transformación.

⁷³ Es aquí donde el concepto de "eficiencia" pareciera tener su lugar y justificación, aunque por otro lado, se trata de un término que sugiere ambiciones tecnocráticas que no parecen compaginarse con la idea y el valor de la justicia. *Ibid.* p. 14-15.

⁷⁴ *Ibid.* p. 72. Se trata de una evolución que ya se había iniciado con la creación del Tribunal Federal Electoral, en el ámbito político, y con el establecimiento de los mecanismos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio, por el lado económico.

1.7.2. Por sus propósitos

La Reforma del Estado en México tendría diversos propósitos de acuerdo con los puntos de vista que se expresen. No existe una sola reforma estatal, sino de acuerdo con el diagnóstico que se hace, ésta tendría que avanzar en aquellos campos donde aún existen deficiencias. Mostramos algunas de éstas.

1.7.2.1 La Reforma del Estado como modernización

En este punto de partida se encuentran los que sostienen que la "Reforma del Estado es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social."⁷⁵

En este sentido, existen dos interrogantes. Por un lado, aquellas relativas a la estructura y funciones concretas que el Estado reformado debe asumir en el cambio, para influir en la producción y en el bienestar social y, por otro, las estrategias para iniciar y administrar la reforma. A partir de una explicación de la crisis del Estado, debido a que éste generó fallas en su intervención que se expresaron en la ineficiencia económica y en el incumplimiento de la justicia social, lo que provocó una "sobrecarga" de demandas y presiones político-sociales que se tradujeron en enormes déficit y ante el entorno global, el Estado tuvo que iniciar su propia reforma. La vía desde esta visión fue su modernización.⁷⁶

Sin embargo, la característica de la "modernización" es que está siendo implantada desde arriba, por decisiones verticales, sin discusión previa en la sociedad y sin posibilidad de llegar a acuerdos o consensos entre los sectores afectados.⁷⁷ Nuevas reglas, nuevos actores, nuevas alianzas aparecen, nuevos sectores económicos emergen mientras otros quedan sumergidos o excluidos. Allí reside la justificación objetiva de la *modernización* que el gobierno mexicano proclama como eje de su política.

⁷⁵ Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado. Límites del Estado*. México, INAP, 1992, p. 141.

⁷⁶ El autor añade: "La necesidad de la reforma parte de la propia crisis del estado, en la medida en que éste se volvió variable relevante para la operación exitosa del sistema, pero también se convirtió, en el tiempo, en una restricción". *Ibidem*.

⁷⁷ Adolfo Gilly señala que "Quienes en los diferentes sectores de la economía y de la sociedad sufren los cambios sin dirigirlos, los viven como producto de una doble agresión convergente del Estado y del mercado. Ven a la "modernización" como una pérdida y una caída drástica de sus ingresos, de sus puestos de trabajo, de leyes sociales y costumbres protectoras. La ven como un aumento de la competencia de todos contra todos, de la marginalidad y la desprotección que castiga a los más débiles: los ancianos, los niños, las mujeres, los enfermos, los desocupados y los que se quedan sin oficio y sin trabajo por la edad y las innovaciones tecnológicas. Y las cifras de la caída de los salarios urbanos y los ingresos campesinos y del aumento de la desocupación, la insalubridad y la morbilidad confirman esas percepciones. La modernidad es, para todos ellos, una catástrofe social y personal". Op. cit. p. 43.

Otro punto de vista establece que la Reforma del Estado no puede ser considerada como modernización, debido a que ésta implicaba un vigoroso protagonismo estatal frente a la debilidad del empresario nacional; capacidad de los Estados para adaptarse a cambios continuos; la garantía de un crecimiento político auto-sustentado y ampliación de la participación de instituciones sólidas, flexibles, adaptables y complejas.⁷⁸ Mientras que el neoliberalismo presupone el desplazamiento del papel protagónico principal del Estado en la economía, que es asumido por la iniciativa privada a través del mercado. En realidad, la modernización tiene una característica fundamental: la capacidad de adaptación a un entorno cambiante, es decir, las facultades que tienen para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio. Por ello, la modernización es un hecho singular y único.⁷⁹

Una versión de la modernización se refiere al Estado, que ha sido centro de controversia y crítica muy severa, principalmente centrada en la necesidad de la liberalización de la economía, la supresión de subsidios, la reducción del gasto público, la privatización de las empresas públicas y la abolición del proyecto de Estado corporativo. En especial, la modernización se ha asociado a la pugna contra el *tamaño* del Estado, que se juzga por tener dimensiones colosales. El Estado *mínimo* es signo de modernidad, el Estado colosal, de antigüedad.

Sin embargo, ante esta oleada privatizadora del Estado, debe considerarse "...que el destino del Estado consiste en alcanzar su máxima potencia, desenvolver al máximo sus fuerzas interiores y su poder, acrecentando la riqueza y bienestar de la sociedad civil como comunidad. Este destino sólo es posible extendiendo su poder, es decir, implicando a un número mayor de personas dentro de las relaciones de participación política, o sea, alcanzando un grado adecuado de *publicación* de los problemas comunes".⁸⁰

En suma, sólo es posible la modernización a través del Estado, no prescindiendo de él. Sería un retroceso iniciar la modernización mediante el mercado, ya que no representa el interés general de la sociedad y como tal, es excluyente debido a que sólo tienen acceso al mercado aquellos que tienen los medios necesarios.

⁷⁸ Guerrero, Omar. "El Estado Majestuoso ante la Privatización". En la *Revista del Colegio ¿Tamaño del Estado?*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, año II, no. 3, julio de 1990, p. 150. Afirma que "Ambas doctrinas son evidentemente opuestas, pues la modernización en los países subdesarrollados tuvo que ser asumida como liderazgo por el Estado, en tanto que el neoliberalismo prescinde de él".

⁷⁹ Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992, p. 22-23. Añade "La modernización misma no es un proceso universal, -pero sí universalizado por el efecto de difusión- sino un acontecimiento histórico singular cuya comprensión reclama una conceptualización pertinente: la categoría histórica, pues la modernización es precisamente un fenómeno concreto".

⁸⁰ *Ibid.* p. 134. "Publicación, en este sentido, significa la expansión de la actividad del Estado en consonancia a su misión de desarrollar la comunidad máxima que garantice la reproducción de las relaciones sociales, incluidas las del mercado.(...) Privatización, por su parte, es la sobre-dilatación de las relaciones de mercado como eje de las relaciones sociales todas, haciendo girar a la sociedad, no en la comunidad, sino en el individuo. Pero en el fondo significa estrechar los marcos de acción de los particulares y al poder privado del que disponen y hacer abdicar a la sociedad civil ante la sociedad mercantil".

1.7.2.2 La Reforma del Estado como inserción en la globalización mundial

El funcionamiento del capitalismo posmoderno que se caracteriza por procesos de globalización, interdependencia e incertidumbre; los cambios en el funcionamiento de los mercados; el tránsito del mercado "especial" a las redes de intercambio (network); el paso de estructuras de competencia oligopólica a las alianzas estratégicas oligopolistas; la subcontratación y el comercio intrafirma; la transformación del sistema financiero y monetario internacional y la dinámica de la Tercera Revolución Tecnológica Internacional han propiciado que la Reforma del Estado busque este cambio de orientación.⁸¹

En esa medida, el Estado requiere reformarse ante los nuevos retos de una economía en proceso de transformación, que se suma a los viejos retos del crecimiento; el papel del Estado vuelve a estar en la línea de los cambios. Así, el Estado ha detenido su dinámica de crecimiento. Las mismas tendencias de globalización e integración le restan cada día áreas de intervención exclusiva, en tanto la sociedad reclama cada vez mayores espacios de intervención, lo que provoca por ambas vertientes la reducción de la burocracia estatal.

Partiendo de que lo que acontece afuera de nuestras fronteras no es ajeno y que deben aprovecharse las oportunidades de los cambios mundiales, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas sostenía que la globalización de la economía, la revolución científica y tecnológica, y la formación de nuevos bloques económicos, imponen una competencia más intensa por los mercados.⁸²

⁸¹ Villarreal, René. *Op. cit.* p. 11. El autor afirma que se han producido diez cambios estructurales en el mundo: 1) las transformaciones en la producción con las nuevas tecnologías de proceso y de producto que llevan de la fábrica transnacional a la fábrica mundial; 2) evolución de la naturaleza del concepto de mercado físico o localizado a redes de intercambio; 3) cambio en las estructuras y reglas de funcionamiento del mercado internacional, que pasa de la competencia oligopolística a las alianzas estratégicas oligopolísticas; 4) el nuevo sistema de comercio internacional se caracteriza por el paso del comercio complementario y competitivo al comercio "adversario" de naciones, el comercio intrafirma y entre bloques económicos regionales; 5) el paso de un sistema financiero basado en tipos fijos a un sistema monetario y financiero internacional de tipo de cambio y tasas de interés flexibles o flotantes; 6) la marcha acelerada de la Tercera Revolución Industrial con sus grandes transformaciones en la informática, la microelectrónica, los nuevos materiales, la biotecnología, las telecomunicaciones y los nuevos instrumentos; 7) la Tercera Revolución Tecnológica Industrial ha sido tal que ha empujado a las economías nacionales y aún a los sistemas internacionales a una nueva dinámica que ha detonado cambios inéditos en el mundo; 8) la globalización de todos los intercambios sumada a la apertura ha impulsado una gran permeabilidad tanto económica, como política y cultural a los Estados-nación; 9) la reconfiguración de las sociedades industriales que abren paso a las sociedades de servicios, por su parte, modifica la división clásica entre industria, servicios y agricultura que desplaza la centralidad de la clase obrera; 10) con estas transformaciones se está generando un nuevo capitalismo y un nuevo sistema económico mundial.

⁸² Salinas de Gortari, Carlos. *Op. cit.* p. 29. Añade: "...la Reforma del Estado debe responder al cambio que demanda el bienestar de la población a la vez que debe ser adecuada para la efectiva defensa de la Soberanía de la Nación. Las circunstancias de hoy, tanto internas como internacionales, precisan de nuevas estrategias, mejores instrumentos y, sobre todo, una actitud estatal distinta frente a la sociedad, sus grupos y los ciudadanos".

1.7.2.3 La Reforma del Estado como vigencia del Estado de Derecho

En un Estado de Derecho, las reformas sólo pueden ser conducidas dentro de los cauces que señala la ley. Sobre todo si se trata de buscar cambiar en favor de una mayor participación ciudadana o de dar mayor peso a la democracia.⁸³

Una Reforma del Estado tendría que sustentarse en la idea de hacer viable la participación democrática sin modificar las normas fundamentales, es decir, aquellas estructuras reglamentarias y administrativas que se han sobrepuesto a ellas. En cambio, es necesaria una reforma de los instrumentos, tratando de volver realidad las aspiraciones originales que le dieron forma al andamiaje institucional del Estado mexicano.

De acuerdo con lo que indica el Estado de Derecho, la lista tendría que incluir, al menos, cuatro ámbitos muy claros: desde luego, el sistema de partidos; enseguida, los poderes que representan la voluntad de los mexicanos; en tercer término, los poderes -y las instituciones- que integran la vida de los estados de la Federación; y, por último, el amplio cuadro de libertades que consagra la ley.⁸⁴

Otra posición señala que la Reforma del Estado como búsqueda del Estado de Derecho debe implicar la realización de cambios en la ley y en el aparato gubernamental, que permitan garantizar ese tránsito.⁸⁵

1.7.2.4 La Reforma del Estado como adelgazamiento del gobierno

El Estado mexicano impulsó una respuesta global a las exigencias derivadas de la transformación social, de la crisis económica y del nuevo ordenamiento mundial. La estrategia que se llevó a cabo fue la del adelgazamiento. La Reforma del Estado, cuyo primer impulso fuera conocido como *adelgazamiento estatal*, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se convierte en prioridad de gobierno con el presidente Carlos Salinas de Gortari.⁸⁶

⁸³ González Pedrero, Enrique. *Op. cit.* p. 49.

⁸⁴ "Una Reforma del Estado, para ser completa, tiene que ser una reforma democrática: una reforma que coloque al país al ritmo de las grandes transformaciones mundiales pero que recoja, también, lo mejor de sus luchas pasadas". *Ibid*, p.52.

⁸⁵ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *Op. cit.* p. 44. Los cambios son: a) redefinir la estructura, el sistema y la orientación del orden jurídico para hacer posible su transformación y sobre todo para que junto con las instituciones se establezca un ordenamiento justo; b) establecer un proceso de transición de una forma política a otra, entendiendo que los cambios en el sistema jurídico deben responder a los que se llevan a cabo en la vida pública y al respeto a la vida privada; c) utilizar formas, procedimientos y organismos donde el conjunto social pueda expresar demandas con base en sus formas de organización; d) utilizar los procedimientos jurídicos definidos para dar lugar a una transición de un Estado de libertades y estabilidad; e) compensar a quienes sufren el tránsito de una forma política a otra; y f) replantear valores y el sentido de los hechos históricos sobre los que se ha erigido la razón de ser del Estado mexicano.

⁸⁶ Espinoza Valle, Víctor Alejandro. *Reforma del Estado y empleo público*. México, INAP, 1993, p.30-31.

En efecto, el proyecto de adelgazamiento, de redimensionamiento o de Reforma del Estado, da inicio a una época de la historia política mexicana. El acto que marca la defunción del intervencionismo tiene una fecha: 1° de septiembre de 1982. La crisis que irrumpe en el escenario nacional con particular intensidad en el año de 1982, y que reconoce en el acto expropiatorio de la banca su evidencia más dramática, resquebraja los cimientos que sostuvieron el largo período estabilizador y el tan socorrido Estado Benefactor.

El problema del tamaño del gobierno parte de los llamados “debates-trampas”, donde sobresalen los relativos al tamaño del Estado y a su supuesta incapacidad congénita.⁸⁷ Plantear la Reforma del Estado como adelgazamiento del gobierno, es una idea errónea. El tema real no parece ser el del tamaño grande, mediano o pequeño, sino de realizar el rol histórico del Estado en función de las nuevas condiciones planteadas por la crisis económica y la democratización. El asunto debe ser concebido en torno al perfil del Estado deseable y la capacidad de gestión para cumplir las nuevas funciones identificadas.

1.7.2.5 La Reforma del Estado como cambio en la gestión gubernamental

A partir de la idea de que los cambios en la gestión gubernamental desencadenan cambios en la política y, por lo tanto, producen finalmente la Reforma del Estado, Luis F. Aguilar propone que no sólo ha cambiado el aparato gubernamental y su modo de actuación, sino que se ha modificado el sistema político. Algunos rasgos de la gestión pública tradicional eran:

1. Predominio del gobierno federal, sobre los otros niveles de gobierno;
2. Un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. Era un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana;

⁸⁷ Kliksberg, Bernardo. “Una nota sobre los ‘debates trampa’ relativos al Estado”. En Revista del Colegio, Op. cit. p. 135. Estos debates se plantean en los términos siguientes: -El Estado Latinoamericano ha crecido de modo “patológico”, respondiendo a procesos irracionales y meras apatencias burocráticas; -Ha alcanzado tamaños “enfermizos” totalmente desproporcionados; -El Estado asfixia a la sociedad civil. Se trata de un Estado “todopoderoso”, que oprime a una sociedad indefensa; -La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etcétera; -El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el “gigantismo” sería en definitiva un rasgo del subdesarrollo. Ante estos planteamientos responde: en primer lugar, ¿qué quiere decir Estado “enorme” en relación a qué? Del dogma se infiere que los Estados latinoamericanos serían mucho mayores que los propios del mundo desarrollado; en segundo lugar, los datos tampoco evidencian la tesis del crecimiento “patológico”, la tendencia al crecimiento del sector público no sólo es propia de América Latina, sino del mundo desarrollado; en tercer término, tampoco la imagen “mítica” del Estado superpoderoso impidiendo el desarrollo de la sociedad civil, está en condiciones de resistir la test de la evidencia empírica; por último, la imagen del Estado “todopoderoso” no es compatible con las pronunciadas ineficiencias sustantivas del Estado Latinoamericano, un Estado de pobre capacidad de gestión es operativamente débil.

3. La gestión pública fue la fuente primera de la legitimidad del gobierno. La eficacia de la acción gubernamental fue entonces el soporte de la legitimidad histórica del Estado mexicano;
4. Fue preferida la gestión directa de las políticas por razones de control y también de mayor visibilidad de la acción gubernamental. Así, lo público es confundido con lo gubernamental;
5. Otra característica decisiva fue la fuerte regulación de las conductas económicas;
6. Es una gestión pública jerárquica, de acuerdo a la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por una cadena de adhesiones y compromisos personales;
7. Por último, se descuidó la dimensión costos de las decisiones de gestión pública. El gobierno de pobres, donde la política distributiva es la dominante, condujo a un enorme gasto y, paralelamente, al descuido de la dimensión costos de la gestión pública.⁸⁸

Este autor sostiene que la concepción dominante de la Revolución Mexicana fue estatista más que social, y más enfática en el Estado nacional que en el Estado de derecho. El resultado fue un gobierno autoritario y deficitario. La experiencia de estos años es la idea de un Estado limitado.⁸⁹

El cambio en las maneras como el gobierno selecciona, decide y atiende las demandas que las organizaciones hacen al Estado, implica y desarrolla nuevas formas de hacer política. Desincorporar, privatizar, desregular, liberalizar, solidarizarse con los que menos tienen, corresponsabilizar a los demandantes o simplemente buscar calidad e imparcialidad en la prestación de los servicios públicos son ya nuevas formas de calificar y descalificar asuntos, interlocutores, agentes, procedimientos y argumentos. Se rompen pautas tradicionales de mediación, concertación, gestoría, obtención de apoyo y consenso. No sólo empieza a cambiar la agenda del gobierno, desviando las demandas a organizaciones no gubernamentales, sino que también empiezan a cambiar los interlocutores y sus métodos de negociación.⁹⁰

⁸⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y Reforma del Estado". En Merino Huerta, Mauricio (coor.). **Cambio político y gobernabilidad**. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 131. Por su parte, Enrique González Tiburcio dice: "Aunque en el ámbito de la gestión pública para el bienestar la anchura estatal no se distinguió, precisamente por su eficacia, sin duda no supo ajustarse a límites razonables". *Op. cit.* p.36.

⁸⁹ Esta posición contrasta con la expuesta por Arnaldo Córdova, quien afirma que "Hay que hacer notar que la crítica se dirige al Estado, pero no a la Revolución. En ella el rechazo es a la historia del Estado, es decir, al modo como fue construido y la operación, paradójicamente, se hace a *nombre de la Revolución*. En este modo de ver las cosas no falló la Revolución, sino quienes edificaron el Estado. La Revolución, más bien, es tomada como fuente legitimadora de la crítica y del objetivo que se persigue: la Reforma del Estado". *Op. cit.* p. 37.

⁹⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. "Por un Estado con los pies en la tierra", en **Revista Examen**, año 2, No. 13, 15 de junio, México.

1.7.2.6 La Reforma del Estado como transición democrática

Una posición fundamental en torno a la Reforma del Estado, es la que sostiene que ésta debe consolidarse a través de la *transición democrática*.⁹¹ Existe confusión entre ambos términos. Para algunos autores Reforma del Estado es sinónimo de transición democrática. Pareciera que la transición democrática es una cualidad de la Reforma del Estado; pero no puede confundirse con ésta, Reforma del Estado y transición democrática son dos conceptos que tienen finalidades distintas.

El proceso de liberalización es una señal de que la transición se ha iniciado.⁹² En México, la liberalización está orientada sólo a garantizar la efectiva vigencia de derechos individuales o colectivos *ya consagrados*, y no a *restablecerlos*. La violación a las garantías consagradas en la legislación, no significan una negación del Estado de Derecho. Por lo tanto, se reconoce que en México efectivamente ha iniciado un proceso *sui géneris* de liberalización, pero no debe llevarnos a concluir que implica el inicio de una transición que conduzca a la "democracia".

"Transición es el paso de una situación a otra distinta. En política implica el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. En una transición, si bien el punto de partida es preciso -el inicio de disolución de un régimen autoritario- el punto de llegada es del todo indeterminado. De igual forma, el proceso que se abre tampoco puede significar el fin abrupto de un régimen, ya que entonces no sería transición".⁹³

La transición mexicana constituye un caso típico *desde arriba*, guiada por los elementos reformistas del régimen autoritario, en condiciones que de alguna manera tendrían características de la versión *pactada* de este tipo de transiciones. El momento actual de la transición mexicana se ubica en la etapa intermedia que va de la liberalización al inicio de la construcción de un régimen democrático.

⁹¹ Para una comprensión profunda del tema, hay dos obras que recopilan los trabajos presentados en el Coloquio Internacional *Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*, celebrada en la Universidad de Guadalajara, en enero de 1991. Barros Horcasitas, José Luis; Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán (compiladores). *Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. México, UG, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, 1991. Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas y Javier Hurtado (compiladores). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México, UG, FLACSO y Miguel Ángel Porrúa, 1991.

⁹² Hurtado, Javier. "Características y dificultades de la transición democrática en México con relación a la naturaleza de su régimen político". En *Transición a la democracia y Reforma del Estado*, Op. cit. p. 133. Define a la liberalización como el proceso de redefinición y ampliación de los derechos individuales y grupos en el seno de un régimen autoritario.

⁹³ *Ibid.* p. 134. La transición que se abre es un escenario y periodo incierto en dos niveles: 1) en cuanto al tipo de régimen político que pueda surgir y 2) por cuanto la afectación que hace de la capacidad de los diversos grupos para satisfacer sus intereses en las condiciones acostumbradas.

Las características de la transición democrática, según Muñoz Ledo, son cinco.⁹⁴ La primera es la *ruptura pactada*, se trata de un necesario reajuste de la sociedad en su conjunto a un nuevo sistema político. La característica central de las transiciones democráticas es, entonces, la vía pacífica y consensual; la vía violenta es la revolución. La segunda característica fundamental en las transiciones, es que, este consentimiento, o consenso, se da bajo fuertes presiones políticas y sociales y se presenta como el método para evitar la ruptura de la paz pública, que sería propicia de las transiciones políticas violentas.⁹⁵

La tercera es la necesidad de que la transición democrática se lleve dentro de un marco jurídico aceptado por todos y destinado a regular efectivamente los procesos políticos. Una característica notoria es que casi en todas las transiciones democráticas las nuevas leyes electorales y los nuevos sistemas representativos se resuelven en un periodo breve.

La cuarta característica es que cuando las transiciones democráticas se cumplen, hay una emergencia y una sustitución de élites políticas; se termina la pugna entre viejos actores y antiguas posiciones para transitar hacia una nueva representación de la sociedad civil, lo que ha sido evidente particularmente en el caso de Europa del Este. Por último, en los tiempos recientes la transición democrática tiene un horizonte histórico. Comienza el ciclo de la transición democrática en un momento álgido, en un etapa extrema de la guerra fría y se prolonga con el inicio de la transición hegemónica que estamos viviendo. Obedece al agotamiento de la era de la revolución.

A partir de la idea de que nos encontramos ante el surgimiento del tercer Estado - el primero es el porfirista y el segundo el posrevolucionario- el rasgo más importante de esta etapa, es la transformación del propio Estado.⁹⁶ Superado el modelo estatista de crecimiento se ha iniciado la puesta en marcha de un nuevo modelo para avvenir el libre mercado con la vocación social del Estado mexicano, pero que supone adelgazar a éste y redefinir sus compromisos y relaciones con la sociedad.

⁹⁴ Muñoz Ledo, Porfirio. "Soberanía y legitimidad, requisitos de la democracia". En *Transición a la democracia y Reforma del Estado*, Op. cit. p. 146. "Entendemos por transición democrática, en un sentido lato, el cambio de regímenes autoritarios de distinto cuño -totalitarismo de izquierda, dictaduras militares, regímenes corporativos tradicionales o sistemas revolucionarios hegemónicos- hacia otro orden de sistemas políticos competitivos, que aceptan y practican la alternancia del poder, y que revaloran la sociedad civil como agente de cambio o como sujeto histórico, sobre la base (aceptada por todos, de modo irrestricto) del sufragio universal, del respeto de regímenes genuinamente representativos, de amplia libertad de información y de una liberalización consecuente de las relaciones económicas y sociales."

⁹⁵ Muñoz Ledo afirma: "México está viviendo los últimos plazos para tener una transición no violenta hacia la democracia. Si México pudiera lograr por la presión de su sociedad, por la conciencia de sus actores políticos, por la conciencia de sus dirigentes y por la contribución de la sociedad internacional, la transición política que esperamos, recuperaría sitio, misión y destino". *Ibid.*, p. 151.

⁹⁶ Medina Piña, Luis. *La transición mexicana*. México, Miguel Ángel Porrúa, textos para el cambio, no. 5, 1994, p. 8. "Casi 70 años duró el segundo Estado mexicano. En ese lapso contribuyó a crear un sistema político que durante decenios fue la admiración de muchos, incluso la receta para otros países latinoamericanos. Fue un Estado que logró resolver el dilema histórico entre estabilidad política y transmisión pacífica del poder, a la vez que desarrollaba una amplia flexibilidad gracias a su naturaleza inclusiva de las fuerzas sociales que iba creando vía la modernización del país". *Ibid.* p. 5.

Sin embargo, en la medida que el nuevo modelo ha significado la reducción en las dimensiones del Estado en México, lo cual contradice las justificaciones ideológicas que habían legitimado su actividad por decenios, sí puede afirmarse que la reforma estructural de la economía ha repercutido ampliamente en el ámbito político, y comprueba que México se encuentra en vías de la configuración de un tercer Estado.

Por lo pronto, son tres los asuntos en los cuales la intervención estatal deberá participar: 1) la rectoría económica; 2) la desigualdad social y 3) el estado de los conocimientos de la sociedad. Para enfrentar estas tareas, la Reforma del Estado es aún insuficiente. Hasta ahora, este tema se ha visto dominado por el triunfo de las tesis neoliberales que suponen una ineficiencia innata del Estado. Luis Medina señala que:

“La segunda Reforma del Estado habrá de consistir en dotarlo de las formas y medios, tipos de organización y procedimientos de acción, que lo hagan eficaz y competitivo en sus funciones”.⁹⁷

Estado reducido no significa Estado marginado, sino más eficaz. A la mano invisible, a las ciegas fuerzas del mercado, no le compete resolver todo en una sociedad. En esa medida, tenemos Estado por un largo período.

1.7.2.7 La Reforma del Estado como liberalización económica y política

La Reforma del Estado como un proceso simultáneo de liberalización económica y política es la tesis central de esta propuesta.⁹⁸ Ello, a partir de que tanto la política como la economía son dos procesos que se nutren mutuamente. Sus relaciones pueden ser evidentes, pero en ocasiones son sutiles.

En una economía cerrada, el gobierno tiene la última palabra en todas las decisiones críticas para el desarrollo. Independientemente de las modalidades electorales y democráticas de cada país, una economía cerrada le confiere al gobierno una mayor capacidad de acción y control sobre la economía cerrada. El gobierno tiene mayor capacidad de decisión, pero también se ve acosado por toda clase de intereses que pretenden influir sobre las acciones gubernamentales en beneficio de esos grupos. Este es el círculo vicioso que han logrado vencer países como España, Francia y Australia, cuyos gobiernos estaban en principio asociados con el modelo de una economía cerrada.

Mientras que, en una economía abierta, ésta es siempre más democrática que la economía cerrada. Una mayor relación económica con el mundo resta

⁹⁷ *Ibid*, p. 34.

⁹⁸ Rubio, Luis. “La democracia y la economía”. En *Transición a la democracia y Reforma del Estado*. Op. cit. p. 49.

autonomía a los gobiernos de cada país en lo individual; debido a que se encuentran ante la paradoja de la interacción política-económica: existe una racionalidad y un beneficio político obvios en elevar los niveles económicos de la sociedad; por otra parte, un mayor éxito económico va de la mano con la liberalización y apertura, lo cual reduce la capacidad de determinación y control de los gobiernos nacionales en el ámbito económico.⁹⁹

Las características de una economía cerrada, casi autárquica y autocontenida son diametralmente distintas a las de una economía abierta, incorporada a los circuitos internacionales de comercio y estrechamente ligada al resto del mundo. En el primer caso, una economía cerrada requiere de un arreglo político particular que haga posible no sólo el crecimiento económico ininterrumpido, sino que sustituya los factores de control -automáticos- inherentes a una economía de grandes dimensiones o la economía internacional a través de mecanismos de control *menos automáticos*. Es decir, una economía cerrada conlleva casi por definición, un sistema político cerrado y autoritario, precisamente para evitar la inestabilidad política y social.

Una economía abierta cuenta con mecanismos *automáticos* de control independientes de sus dimensiones, pues el hecho de estar abierta implica que esa economía es, de hecho, parte de la economía mundial. Así, el hecho de que un país tenga su economía abierta tiene el efecto de limitar el margen de maniobra de los diversos factores de la producción -y del gobierno-, pues de otra manera se genera una crisis económica.¹⁰⁰

En ese sentido, la Reforma del Estado se instala dentro de este contexto de liberalización económica y política (democracia). Por tanto, la relación entre liberalización económica y democracia no es directa, inmediata y automática, pero sí es absoluta. No es posible una sin la otra aunque exista un desfase de tiempo. La liberalización económica en México entraña la mayor transformación política que alguna vez haya experimentado el país. La liberalización económica va a transformar la estructura política del país.¹⁰¹

⁹⁹ La democracia real es mucho mayor en una economía abierta, debido a que las sociedades más participativas, donde los ciudadanos en lo individual tienen mayor capacidad de influencia sobre los procesos económicos, políticos y sociales son las que tienen una gran interacción con el resto del mundo.

¹⁰⁰ En una economía abierta, los mecanismos de control siguen un patrón casi automático simplemente como resultado de la presión que ejerce la presencia de la economía internacional sobre la economía nacional. En una economía cerrada, sin embargo, estos mecanismos de control los tiene que ejercer el gobierno. En los casos en que ese procedimiento resulta de la acción constante y permanente del gobierno, tarde o temprano el desgaste político rebasa la capacidad de control y se cae en una situación de inestabilidad política y económica. Tales han sido los casos de países como Argentina, Brasil y Chile en distintos momentos: el control se torna imposible. En otros casos, los mecanismos de control se ejercen de manera sutil y negociada, lo que evita ahogar los procesos e impide, en términos generales, la explosión de la inestabilidad política. Tal ha sido el caso de México.

¹⁰¹ *Ibid.* p. 60.

1.7.2.8 La Reforma del Estado como ajuste estructural

La Reforma del Estado como ajuste estructural ha sido muy criticado.¹⁰² Se le reprocha el agudizar la situación de crisis que atraviesan los estados en desarrollo y el exacerbar las tendencias ocasionadas por el refuerzo de los poderes políticos en crisis de legitimidad. Algunos suponen que el ajuste estructural alcanza sólo la esfera económica, aunque también tiene un impacto determinante en lo social.

El ajuste estructural se encuentra en una encrucijada, ya que tiene que dar pruebas de su eficacia a través de la manera en que transformó las realidades económicas y sociales en ciertos países en desarrollo, debido en parte a que fue considerado como solución para la promoción de la integración política y del desarrollo de dichas naciones. Hubo que esperar tres décadas para que esta ficción ideológica descubriera sus debilidades y contradicciones. A partir de la supuesta universalidad de su aplicación, el ajuste estructural siempre lograba imponerse en todas las coyunturas (América Latina, África y Europa del Este) como la panacea de la crisis económica. Esta es la trampa del estereotipo.¹⁰³

De un país como Brasil a otro como Camerún o Togo, la problemática de una aplicación de una ecuación de ajuste sigue siendo la misma. Lo que es más, los efectos globales buscados son idénticos y, sí, las diferencias esenciales en los diferentes programas no se refieren sino a los nombres utilizados o a las cifras de los indicadores normalizados (PIB, PNB, tasa de crecimiento, inflación, tasa de cambio, etc.). Así, resulta evidente que los debates, aunque ya en desuso, sobre la aplicabilidad y receptibilidad del ajuste estructural como Reforma del Estado en ciertos países del Tercer Mundo, tienen que ser redefinidos y basarse en consideraciones a la vez teóricas y prácticas, cuyo elemento esencial reside en tomar en cuenta la historicidad y las trayectorias particulares de las sociedades por reformar.

La paradoja central reside en la doble exigencia que constituye, por un lado, el *menos Estado*, que criticaba la intromisión del Estado en la economía y sus consecuencias sobre el desarrollo y, por otro, la reformulación de la *demanda del Estado*, que se hizo insistente por la exacerbación de las dificultades económicas y sociales, en una coyuntura de rigor y austeridad.

La Reforma del Estado a través de un ajuste estructural supone un mercado diversificado y maduro, una economía desarrollada y un Estado restringido en su intervención pública. Es una posición que ha sido superada ya por la realidad en la que se ha desarrollado. Esta posición más que traer ventajas a los países que la

¹⁰² Piam, Sylvestre. "El Estado y la competitividad de la economía". En Kliksberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México, F.C.E., 1994, p. 79.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 81. "Sin lugar a dudas el ajuste constituyó una etapa decisiva en la lucha contra la crisis en los estados africanos, pero no parece haber incorporado el carácter multidimensional de esta crisis: no es solamente económica, es socioburocrática, política y hasta cultural. Por lo tanto, no es sorprendente que los resultados no hayan sido muy parciales, en particular en lo referente a la competitividad de la economía. Nada pudo colmar el vacío dejado por el Estado a través de los diferentes procesos; lo que es más, a veces éste se redujo sólo nominalmente". *Ibid.* p. 97.

que se ha desarrollado. Esta posición más que traer ventajas a los países que la aplicaron, acumularon un conjunto de deuda; dentro la que destaca como la más importante fue la deuda social, que propició una desigual distribución de la riqueza.

1.7.3 Por su enfoque

Por otra parte, existen tres enfoques en torno a la Reforma del Estado. Los tres suponen diferencias conceptuales, relevancia ya sea en el Estado o en el mercado, así como implicaciones de todo tipo. Exponemos sus aspectos principales.

1.7.3.1 El enfoque neoinstitucionalista

El neoinstitucionalismo pretende combinar las teorías económica y de las instituciones para analizar las interrelaciones entre ambas, y busca trascender los límites más estrechos de los modelos económicos y/o institucionales tradicionales. Atribuye a las instituciones una función crucial en la dinámica del sistema. En efecto, se supone que las instituciones influyen positiva o negativamente el desempeño global del sistema, en la medida en que las instituciones son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los grupos sociales,¹⁰⁴ lo que permite establecer la posibilidad de un mayor grado de estabilidad económica, política y social.

El neoinstitucionalismo económico ha criticado al análisis convencional y ha enfatizado la atención sobre el hecho de que la producción no sólo significa la transformación física de insumos y la producción de bienes, sino también la transferencia de los derechos de propiedad entre los dueños de los recursos, las mercancías y los trabajadores. En esa transferencia, los agentes buscan maximizar sus funciones de utilidad de acuerdo con las restricciones de las organizaciones y las instituciones.

Para este enfoque, el Estado es una institución fundamental para la sociedad moderna. Debido a que el Estado es una organización económica y, simultáneamente, una estructura institucional generadora de reglas que impone a todos, que se sujeta a ellas. En ese sentido, es una más de las instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente la más decisiva. El papel del Estado no depende sólo de la lógica de las reglas económicas, como es el caso de muchas instituciones mercantiles, sino también de factores extraeconómicos.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Ayala Espino, José Luis. *Op. cit.* p. 11. Las instituciones en un sentido muy amplio son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema. Las instituciones constituyen el cemento que organiza y unifica al sistema económico; son las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema.

¹⁰⁵ Los enfoques ortodoxos ignoraron aspectos imprescindibles para analizar el papel del Estado. Por ejemplo, dejaron fuera el estudio de las fallas del mercado, de los cambios en los precios relativos en mercados con información incompleta que incrementa la incertidumbre en la toma de decisiones y los costos de transacción. *Ibid.* p. 13.

El Estado es una institución diferente a otras porque se reserva el derecho exclusivo de fijar y cambiar las reglas que rigen la organización de alguno de los subsistemas o de todo el sistema. *Es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas.* El Estado es una organización institucional, autónoma y con amplia capacidad de generar iniciativas económicas y políticas. Es una estructura en la cual se encuentran presentes simultáneamente sus aspectos organizacionales y funcionales. Los elementos organizacionales son la base más sólida y permanente, es decir, la estructura orgánica del Estado, en la que se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, las funciones estatales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica.¹⁰⁶

Puede afirmarse que el Estado no es el único factor determinante de la organización del sistema, pero en cambio es:

- la organización que logra articular a diversas instituciones estatales, paraestatales y sociales, que en conjunto realizan un esfuerzo estratégico para lograr los objetivos y funciones que buscan el cambio social y la implementación de reformas;
- la organización, con ventaja comparativa en la violencia, que se extiende en un territorio y cuyos límites están marcados por su capacidad para recaudar impuestos; y finalmente,
- la expresión de determinados compromisos de clase que se procesan entre la sociedad y el Estado.

Por su parte, el mercado es una organización institucional compleja y no sólo un lugar donde se realizan intercambios y transacciones de las mercancías. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación para permitir que ocurran las transacciones.¹⁰⁷

En el mercado se desarrolla en forma paralela un marco institucional y su entorno. El primero crea condiciones más o menos favorables para que las operaciones de compra-venta tengan lugar en términos de una legalidad instituida, que da seguridad y confianza a los agentes que intervienen en el mercado. Pero las prácticas legales que son impulsadas por el Estado son cruciales para que los mercados se desarrollen y formalicen.

Así, el mercado es un conjunto de instituciones sociales donde un amplio número de transacciones de distinto tipo tienen lugar. Ello facilita la estructura y extensión del

¹⁰⁶ Los rasgos organizacionales y funcionales se definen no sólo en términos de un modelo abstracto, sino por el papel que históricamente desempeña en el sistema.

¹⁰⁷ El mercado, desde una perspectiva institucional, contiene las reglas que permiten regular y establecer el consenso sobre los precios y, en general, comunicar y transmitir información sobre precios, tipos de bienes y servicios, cantidades, calidades, compradores y vendedores. *Ibid.* p. 15.

mercado como una institución. El Estado, paradójicamente, debe reforzar las instituciones del mercado para poder influir en el comportamiento de los agentes.

El Estado necesita para cumplir con sus funciones, un sector público bien desarrollado, moderno e influyente y un grupo gobernante con capacidad de gestión y poder político de consenso. El desarrollo del sector público requiere tecnificación y especialización cada vez mayores; nuevas formas de hacer política desde el gobierno y desarrollo de las relaciones insituacionales entre los sectores público y privado. El sector público y sus instituciones han desempeñado un papel destacado en los países de industrialización tardía.¹⁰⁸

Las intervenciones requieren de un sector público fuerte y basarse en un principio de autoridad para que se apliquen efectivamente, pero ello no garantiza que se cumplan eficientemente. Entre más bases en la autoridad tengan las decisiones intervencionistas, se puede aparentar que se cumplen y aplican, pero pueden llegar a ser crecientemente ineficientes económica, social y políticamente. Es difícil pensar que las burocracias estatales, con su compleja red de relaciones y alianzas con los grupos de la sociedad, intenten realizar una reforma del sector público que afecte a sus intereses inmediatos y los mecanismos políticos que fortalecen la expansión estatal.¹⁰⁹

1.7.3.2 El enfoque neoliberal

El enfoque neoliberal asume la globalización mundial como una exigencia de cambios en el papel del Estado y la apertura comercial. Tiene como objetivos básicos: disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación, como medio para fortalecer las finanzas públicas; una liberalización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias.¹¹⁰

Su propósito fundamental es establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente, con una intervención estatal mínima, y sin estructura proteccionistas fuertes. Este enfoque supone que el mercado y las potencias líderes tienen la suficiente capacidad para reestructurar la economía, y en cambio desestiman la capacidad de las políticas internas. La estrategia del neoliberalismo se centra en la solución del mercado. Sus objetivos son disminuir el peso y acortar las funciones del Estado y, como contrapartida, aumentar en forma significativa los papeles de la sociedad y el mercado en el sistema.

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 48.

¹⁰⁹ "El fortalecimiento del sector público, cuando se justificó claramente su necesidad tendió a generar a la larga inercias burocráticas que perpetuaron y amplificaron el papel del Estado más allá de los límites y los objetivos que se le fijaron originalmente. Una organización e influyente, como lo ha sido en general el sector público de la posguerra, no siempre tiene la flexibilidad para crear los mecanismos que 'autocorrijan' sus escalas y funciones, ni para cambiar de objetivos estratégicos". *Ibid.* p. 49.

¹¹⁰ *Ibid.* p. 143.

Es conveniente recordar que el neoliberalismo considera al crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados y lo esencial consiste en favorecer su expansión sin trabas, garantizando la libertad económica y el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos. El control de la inflación es uno de sus más importantes objetivos.¹¹¹

Asimismo, el neoliberalismo es una postura encaminada a salvaguardar la economía de mercado como prioridad. Su defensa de la libre empresa no tiene frontera. Los países son concebidos como unidades económicas donde debe florecer, sin importar los costos sociales.¹¹² La propuesta neoliberal, sólo puede tener éxito con el poder organizado del Estado. De este modo, asigna al Estado un papel de actor político, no de potencia económica con fines de distribución social. Es la vuelta al ideal del mercado; a la era de la "mano invisible" que Adam Smith reclamaba. Retoma de la economía neoclásica los postulados de escasez, la teoría subjetiva del valor; el equilibrio general y la teoría del equilibrio parcial, para desembocar en la construcción de la teoría cuantitativa del dinero, eje del monetarismo que proclama Milton Friedman.

Sin embargo, las políticas neoliberales en materia distributiva han frenado el bienestar de ciertos sectores sociales. En casi todos los países latinoamericanos han decaído los salarios reales, el empleo, las aportaciones sociales, el bienestar social y han disminuido los subsidios al consumo popular. Los menores salarios además de tener repercusiones sociopolíticas, en algunos países han generado oleadas sucesivas de empobrecimiento. El menor poder adquisitivo del grueso de la población ha contraído la demanda de los mercados y, por tanto, el empobrecimiento de la población.¹¹³

Por lo tanto, el enfoque neoliberal de la Reforma del Estado, tiene como punto de apoyo la concepción de que el Estado altera el funcionamiento del mercado. De ahí

¹¹¹ Ibarra, David. **Privatización y otras expresiones de poder entre Estado y Mercado, en América Latina.** México, UNAM, 1990, p. 22. El enfoque neoliberal tiene como principales características: a) fortalecimiento del mercado como mecanismo idóneo de asignación eficiente de recursos; b) defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualdad de condiciones económicas o sociales; c) reordenamiento del bienestar social en la agenda de la acción gubernamental, en el campo económico pierde terreno el empleo y el crecimiento como objetivos dominantes de la política.

¹¹² Uvalle Berrones, Ricardo. "Nueva racionalidad del Estado (mexicano)". En *Revista del Colegio*, Op. cit. p. 171. Las propuestas encaminadas a dar vigencia al neoliberalismo tienen como punto de apoyo la concepción de que el Estado altera el funcionamiento del mercado. De ahí que el proceso de desincorporación de las empresas públicas sea acompañado de una orientación privatizadora. Se modifica, por tanto, los criterios de racionalidad. Una corresponde a la etapa de la abundancia y del intervencionismo amplio de la economía. La otra se sustenta en la escasez y el retiro de la influencia estatal de áreas económicas, que deben estar en manos de los particulares.

¹¹³ Ibarra, David. *Op. cit.* p. 36.

que el proceso de desincorporación de las empresas públicas sea acompañado de una orientación privatizadora.¹¹⁴ En ese mismo sentido, hay enfoques que afirman que el proceso de modernización de la burocracia mediante la privatización de empresas paraestatales, la procuración de algunos servicios por parte de la iniciativa privada y el saneamiento de las finanzas públicas, son piezas fundamentales para comprender las acciones que dan sentido a la Reforma del Estado.¹¹⁵

1.7.3.3 El enfoque neointervencionista

Este enfoque identifica a la Reforma del Estado no como una reducción *per se*, sino más bien con su reestructuración y su asignación más eficiente; la privatización de empresas públicas sería selecta, con el propósito de concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas. La liberalización comercial debe ser regulada y gradual de acuerdo con la evolución de la economía interna y de los socios comerciales.¹¹⁶

De esta manera, se concibe el fortalecimiento de los poderes productivos internos como asunto prioritario. La apertura y el mercado no son por sí mismo capaces de lograr la reestructuración económica. La estrategia es promovida por la élite burocrática. Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del Estado. El acento es colocado en las posibilidades de *autoreforma del Estado* para refuncionalizarlo y acceder a una nueva racionalidad pública. Aunque puede ocurrir un ajuste del Estado, se procura conservar tanta presencia estatal como sea posible.

En este enfoque, se acepta el saneamiento financiero de las empresas del Estado como saludable, sin embargo, lo discutible es la óptica empleada. Viejos problemas relacionados con la caída de la productividad y la eficiencia inciden, en un panorama de escasez de recursos, al considerar que el Estado es mal administrador. La acción empresarial del Estado corresponde a las necesidades que la sociedad y la economía exigen.¹¹⁷

México no tiene una clase empresarial que, con actividades de gran envergadura, emprenda con eficacia la formación de capital. No queda otra opción que el Estado sea agente activo del proceso de acumulación y reproducción que se genera en la sociedad.

¹¹⁴ "La privatización se erige, así, en modo de vida que replantea de conjunto las condiciones de vida en la sociedad civil. Ángulos del espacio público (el Estado) son motivos de reconsideración. La venta al capital privado de organismos estatales no sólo es transición financiera. Es ante todo, un traspaso de porciones de poder que amplía el ámbito de los grupos privados. El poder que el Estado cede en favor del capital, modifica la composición de las relaciones, estructuras e instituciones dadas en la sociedad". *Ibid.*, p. 178.

¹¹⁵ Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *Op. cit.* p. 69.

¹¹⁶ Ayala Espino, José Luis. *Op. cit.* p. 144.

¹¹⁷ Uvalle Berrones Ricardo. *Op. cit.* p. 189.

1.8 La Reforma del Estado sin adjetivos

Parafraseando a Enrique Krauze, México requiere de una Reforma del Estado sin adjetivos. Más que cuestionar al Estado con sus diferentes adjetivos - interventor, benefactor, empresarial, corporativo, promotor, regulador o neoliberal-, se requiere revalorar a la Reforma del Estado fuera de cualquier calificativo y en la búsqueda de la naturaleza primogénita estatal.

No obstante que el debate en torno a la Reforma del Estado se encuentra inmerso en un entorno ideológico y profundamente dirigido a la cuestión de la intervención del Estado, ni estatistas ni antiestatistas se han percatado de que al fin de cuentas lo que será reformado es el Estado sin adjetivos.

El Estado, como institución característica que monopoliza el uso legítimo de la violencia, es producto de las circunstancias históricas, políticas, económicas y sociales de cada nación. No es posible reformar a todos los Estados, como si tuvieran el mismo nivel de desarrollo y diversificación de industrialización y tecnologías; las políticas neoliberales no pueden aplicarse de manera general para cada país, ya que las estructuras industria-campo son diferentes y, sobre todo, dado que la expansión de la intervención estatal fue producto de la incapacidad del mercado de generar por sí mismo crecimiento económico y bienestar social.

Una verdadera Reforma del Estado debe revalorar los resultados, avances y retrocesos de la histórica intervención estatal, así como aquellas condiciones que le han impedido un adecuado desarrollo integral. Estado y mercado deben de compatibilizar sus políticas y objetivos, de tal manera que, mientras uno de los elementos incentive el crecimiento y el empleo, el otro lo apoye y lo consolide. Las fallas del mercado fueron estudiadas por un largo tiempo, ahora las fallas del Estado siguen siendo objeto de un profundo análisis. La Reforma del Estado debe incluir esta temática en su agenda.

La memoria histórica del crecimiento y diversificación del Estado a veces se olvida; no fue el Estado el culpable del incipiente desarrollo del mercado, él creó al mercado, con políticas flexibles, subsidios, incentivos fiscales, insumos baratos y adecuados y un conjunto de políticas para fomentar su crecimiento. La Reforma del Estado no puede partir del principio de que todo lo que fue producto del Estado estuvo mal realizado. La nueva delimitación de lo público y lo privado en la Reforma del Estado debe considerar que aún con las fallas estatales, en la mayoría de los casos prevaleció el interés general sobre los intereses particulares de unos cuantos. Para el neoliberalismo, en la práctica ocurre lo contrario; el interés particular prevalece sobre el interés de la mayoría. La Reforma del Estado debe situarse por encima del debate ideológico, que por otra parte es entendible y deseable, pero que en los hechos, impide una concepción más democrática, participativa y nacionalista en torno al tema.

Kliksberg sostiene que para llegar a una Reforma del Estado, sería deseable implementar cinco estrategias de cambio.¹¹⁸ En primer término, es necesario pasar definitivamente de la visión reduccionista tradicional de la Reforma del Estado, que la percibe como un problema exclusivamente técnico y básicamente jurídico-administrativo, a otra visión más amplia y elaborada. La Reforma del Estado implica fuertes transformaciones en los ámbitos político, cultural, sociológico, tecnológico, organizacional y en otros niveles de la realidad.

Un segundo aspecto significativo es que la experiencia ha señalado restricciones y dificultades que implican la elección de metodologías de reforma de orientación "totalista". Los intentos en América Latina de abrir un amplio frente de reforma que procure metas de transformación en el conjunto del aparato público, han encontrado resistencias de gran envergadura, frente a las cuales los recursos "reformistas", siempre limitados, han tendido a atomizarse y esterilizarse. Los resultados parecen más promisorios en el empleo de estrategias selectivas que identifiquen "cuellos de botella", nudos estratégicos, cuya modificación puede significar impactos multiplicadores en escala considerable.

En tercer lugar, la experiencia indica una clara superioridad de las estrategias basadas en la concertación sobre las estrategias verticales tradicionales. Un estudio especial encomendado por el gobierno de Francia a una Comisión presidida por Michel Crozier que examinó las reformas del Estado practicadas recientemente en los Estados Unidos, Japón y Suecia, señala que en tanto la estrategia únicamente técnica llevada a cabo por Estados Unidos encontró dificultades serias al no haber logrado movilizar las bases políticas de apoyo para las reformas y al practicar de hecho diversos órdenes de reduccionismos, la estrategia utilizada por Japón, que desarrolló un amplio proceso de concertación entre múltiples factores sociales para llegar a delimitar cuál debía ser la agenda de la reforma, cuáles eran los problemas fundamentales a abordar, tuvo resultados mucho más significativos.¹¹⁹

En cuarto término, se requiere variar las estrategias tradicionales en cuanto al núcleo orientador y promotor de la reforma. Normalmente se han puesto en práctica estrategias de "torre de cristal" en las que se encomendó la planificación integral de la reforma a un núcleo central de composición profesional principalmente administrativo-jurídico que produciría propuestas técnicas y normativas. La Reforma

¹¹⁸ Kliksberg, Bernardo. "Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa". En *II Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la Administración Pública*. México, INAP, 29-30 de julio de 1991, p. 29-30.

¹¹⁹ Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*. México, F.C.E., 1992. Crozier describe la importancia del *enfoque consensual*. Contra la imagen cultural que por lo general se da, el consenso no sólo es previo a la reforma, es un primer objetivo indispensable al que se le da toda la atención y el cuidado necesario. Se enfocan los problemas porque la percepción común que de ellos se tiene se elabora dicho consenso. De ahí la importancia del sistema de comisiones. *Ibid.* p. 17.

del Estado necesita por esencia de una retroalimentación continua de la realidad, que sólo puede provenir de una inserción en el campo mismo, fuera de toda visión tecnocrática. Por último, la necesidad de que el conjunto del esfuerzo reformista esté presidido por una política pública de transformación del Estado. Junto a las políticas públicas en marcha en las diferentes áreas específicas de acción estatal, se requiere que lo relativo a este campo, asuma formas orgánicas de política pública con objetivos delimitados de corto, mediano y largo plazo, estrategias, tácticas, programas y proyectos que los ejecuten.

“La nueva agenda del rediseño del Estado planteada, involucra al mismo tiempo que en el plano gerencial, pasar de la administración al *management*, en el campo plano más amplio de la reforma, pasar de la reforma administrativa a la Reforma del Estado”.¹²⁰

Existen todavía suficientes criterios en debate a la Reforma del Estado y en particular, al Estado reformado. Los capítulos posteriores pretenden polemizar y determinar los avances, limitaciones, logros, retrocesos y los resultados alcanzados en el caso de México.

¹²⁰ Kliksberg, Bernardo. Op. cit. p. 30.