

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

No obstante, la Reforma del Estado dejó fuera de la agenda de gobierno un gran déficit en torno a la deseada reforma de la administración pública. Un programa de simplificación administrativa, una decidida privatización de empresas públicas, la supresión de órganos gubernamentales y la eliminación de puestos en el sector público, no pueden considerarse dentro del rango de reforma administrativa. Por

tanto, la tesis central de esta investigación gira en torno al planteamiento de que *no es posible una Reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa*. Es decir, si no es reformada la manera de administrar los bienes de la nación y el gobierno; la Reforma del Estado se encuentra inconclusa.

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

No es posible arribar al siglo XXI con una administración pública tradicional que se encuentra desacreditada, calificada de corrupta, ineficiente y en mayor medida, con un alto grado de insensibilidad social. Es urgente replantear una verdadera reforma administrativa como instrumento esencial dentro de la Reforma del Estado, que permita revolucionar la función pública, acorde al acelerado proceso de cambio que sufre la humanidad y a las crecientes demandas de la sociedad. Se requiere una administración pública que sea eficiente, eficaz, oportuna, remunerada adecuadamente, democrática y justa, que dé un servicio público pleno, libre de la corrupción y el clientelismo. Sólo una profunda reforma administrativa puede alcanzar estos nobles objetivos, que la sociedad necesita, reclama y demanda.

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

En el primer capítulo de esta investigación, *Aproximación a la Reforma del Estado*, se fundamentan las definiciones del Estado, administración pública y gobierno, así como el debate en torno al rol estatal; se revisa el concepto central de la investigación -Reforma del Estado-, diferenciándolo del de reforma administrativa; se describen las diferentes posiciones expuestas, los propósitos que se buscan, los enfoques más representativos y la polémica en torno a la Reforma del Estado, contrastando con la corriente que plantea la transición democrática como alternativa no sólo para reformar al Estado, sino democratizarlo.

En el segundo capítulo, *La Reforma del Estado en el Gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)*, se estudia su gobierno, en sus diversas reformas: económica, política, social y administrativa, para concluir con un breve balance de la Reforma del Estado.

En el tercer capítulo, *La Reforma del Estado en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)*, se analizan sus principales elementos: las reformas económica, política, social, administrativa, ideológica, internacional y constitucional, para

presentar un balance final y los asuntos pendientes que no fueron incluidos en la agenda de la Reforma del Estado.

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

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

Finalmente, se presentan las conclusiones y la bibliografía y hemerografía consultadas.