

Reforma del Estado en México: límites y perspectivas,
en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, México, No. 32, octubre-diciembre de 1996, reeditado en *Estudios Políticos*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 4ª Época, No. 14, enero-abril de 1997.

Octavio Rodríguez Araujo

Una propuesta confusa y no ajena de contradicciones

Referirse a “reforma del Estado” supondría ponernos de acuerdo en qué entendemos por Estado. Sin embargo, una discusión sobre el significado de “Estado” nos llevaría por senderos complejos que, al final, poca claridad nos darían sobre lo que podríamos entender por reforma del Estado. No digo que la discusión sea ociosa; lo que intento señalar es que no sería fácil lograr acuerdos sobre el punto y que, por lo mismo, terminaríamos entendiendo muy diferentes cosas por “reforma del Estado” pues inevitablemente estaríamos partiendo de un concepto de Estado y podría darse el caso de que nuestro concepto de Estado no permita hablar de “reforma del Estado”. Sólo las concepciones instrumentalistas y weberianas del Estado, que no suscribo, se concilian con la idea de la reforma de éste, puesto que ambas concepciones confunden Estado con sus aparatos o instituciones.

Operacionalmente, sin embargo, podríamos aceptar, siguiendo a Keane, que “los Estados son agentes potencialmente autónomos y, recíprocamente, que las relaciones de poder económico (de clase) modelan y limitan las estructuras y las políticas estatales”.¹

Con esta aproximación heurística resolvemos **operacionalmente** las principales oposiciones teóricas sobre el Estado sin forzar demasiado el rigor analítico. Así, podemos afirmar que Estado, *como entidad potencialmente autónoma*, está referido a estructuras estatales (aparatos) que **podrían** influir e incluso determinar, **potencialmente**, las relaciones de poder económico e, inversamente, que Estado, *como entidad determinada por las relaciones de poder económico*, también está referido a sus estructuras y a las instituciones incluso superestructurales que lo caracterizan en un momento dado.

Empero, se imponen dos distinciones muy importantes, una **empírica** y otra **teórica**.

La distinción empírica: no es lo mismo hablar de autonomía del Estado en un país dominante y desarrollado que en un país

¹ Keane, John (editor), *Civil Society and the State (New European Perspectives)*, Verso, Londres, 1988, p. 19.

dominado y subdesarrollado, aunque en ambos casos las relaciones de poder económico, en abstracto, modelen y limiten las estructuras y las políticas estatales. Esta distinción es particularmente importante en el mundo moderno pues si bien hay interdependencias entre países, sabido es que un país como Estados Unidos tiene y ha tenido mayores probabilidades de imponerle a México políticas económicas, por ejemplo, y México muy pocas probabilidades de hacer lo mismo con Estados Unidos. En otros términos, la eventual autonomía relativa del Estado se podría aceptar en países como Estados Unidos, Japón, Alemania, pero difícilmente en países como México, Brasil o Argentina (para no hablar de Honduras, Dominicana, etcétera). Más aún, muy difícilmente podría pensarse que las relaciones de poder económico de México, Brasil o Argentina modelen y limiten las estructuras y las políticas estatales de Estados Unidos, mientras que es fácil documentar cómo las relaciones de poder económico de Estados Unidos modelan y limitan las estructuras y las políticas estatales de México, Brasil o Argentina, directamente o a través del Fondo Monetario Internacional y/o del Banco Mundial.

La distinción teórica: No es lo mismo hablar de Estado que de gobierno, aunque con frecuencia se confundan entre legos ambos conceptos y sus significados concretos. Tampoco, por lo mismo, deben hacerse equivalentes las instituciones estatales y las instituciones gubernamentales. Federalismo y división de poderes son asuntos referidos al **Estado**, como también al **régimen político**. Administración pública y ejecución de políticas son asuntos de **gobierno**. El poder político (y lo que éste implica en términos de políticas públicas, orientación de la actividad económica, soberanía, etcétera) es asunto de **Estado** que se materializa, según el régimen político imperante, en instituciones de poder frecuentemente asociadas al primer ministro o al presidente de un país, es decir al **gobierno** (aunque un presidente sea también jefe de Estado); razón por la cual la confusión entre Estado y gobierno se hace más difícil de evitar².

Así, cuando se habla de reforma del Estado se cae en el error de confundir Estado con régimen político o con gobierno, ya que con frecuencia se trata de reformas al Estado (bajo su concepción instrumentalista, de aparato), reformas al régimen político y reformas al gobierno o, mejor, a acciones de gobierno y a su administración. El conjunto de propuestas relacionadas con la llamada reforma del Estado ha sido asociado, desde finales de la década anterior en diversos países

² Una discusión de gran importancia sobre estas cuestiones se llevó a cabo en 1991 en Francia, y las ponencias fueron recogidas por Lenoir, René y Jacques Lesourne, *Où va l'État. La souveraineté économique et politique en question*, Le Monde Éditions, París, 1992, particularmente la II parte de este volumen. Asimismo, aunque con un enfoque diferente al de los autores del texto anterior, pero que incluye el criterio de Estado-aparato, puede consultarse Bauby, Pierre, *L'État-Stratège*, Les Éditions Ouvrières, París, 1991, especialmente los capítulos V a VII.

del mundo, a otro concepto: la **modernización**, que no es otra cosa que la adecuación de las estructuras estatales y de gobierno a las necesidades del nuevo modelo económico mundial conocido como “globalización económica”.³

En México el principal promotor de la reforma del Estado fue Carlos Salinas de Gortari, especialmente a partir de su primer informe de gobierno en 1989 y de un artículo publicado en la revista *Nexos*⁴. La propuesta presidencial suponía tres aspectos principales: reforma política para ampliar la democracia y las libertades, la recuperación económica y, por último, el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Estos aspectos fueron enmarcados en una propuesta ideológica un tanto forzada y otro tanto contradictoria (como conceptos y como fórmula relacionada con las políticas públicas que contradijeron el sustento ideológico de la propuesta⁵): el *liberalismo social*.⁶

En estos tres aspectos se distingue fácilmente la confusión Estado-régimen político-gobierno. La reforma política, como bien se sabe, atañe al régimen político; la recuperación económica y el mejoramiento del nivel de vida de la población, se relacionan con políticas públicas que serían asunto estatal de no ser por el tradicional peso del Poder Ejecutivo, concretamente del presidente de la República, convirtiéndose en asunto de gobierno.

³ Se entendía, explícitamente, que la reforma del Estado tendría que darse para adecuar la respuesta de las instituciones al reto económico y social que se tenía enfrente. Véase al respecto Camacho Solís, Manuel, “La reforma democrática” en Cordera, Rolando, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), *México: el reclamo democrático*, Siglo XXI Editores-ILET, México, 1988.

⁴ Salinas de Gortari, Carlos, “Reformando al Estado”, *Nexos*, México, número 148, abril de 1990. Importa señalar, sin embargo, que la reforma salinista tuvo antecedente con Miguel de la Madrid, particularmente en lo que se llamó “adelgazamiento del Estado”, que consistió en la desincorporación de empresas y organismos paraestatales y en la reducción de personal de la administración pública (de las 1,155 entidades del sector paraestatal que había en 1982, al final del gobierno de De la Madrid sólo quedaron unas 410).

⁵ “Sus peculiaridades, escribió Rebolledo, son dos fundamentalmente: su carácter nacionalista..., y su carácter social, predominantemente rural”. Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 32-33. Sin embargo, como ha sido demostrado por los mismos resultados de la política de Salinas y por sus reformas al Artículo 27 Constitucional, las características nacionalista y social, “predominantemente rural”, del “liberalismo social”, fueron negadas en la práctica convirtiéndose en figuras retóricas sin ninguna correspondencia con la realidad.

⁶ Una discusión sobre este concepto puede leerse en Varios autores, “Liberalismo social. Elementos y discursos del poder, *Colección Política y Administración*, Tomos III y IV, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, junio y octubre de 1992.

Los propósitos y las implicaciones de la propuesta

Tanto el planteamiento como la acción reformadora del Estado surgieron del gobierno, del presidente, y el punto central de esta reforma, señalado como tal por el propio Salinas, era resolver “el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo.”⁷ Independientemente de que la dicotomía no es entre un Estado más propietario y un Estado más justo, pues no hay relación alguna entre ambas proposiciones, queda claro que el punto de partida de la reforma del Estado era la privatización de buena parte del aparato estatal y paraestatal, es decir la transferencia a la burguesía (nacional y extranjera) de muchas entidades públicas que tenían que ver con la posibilidad de que el Estado pudiera regular la economía del país y, con dicha regulación, frenar la especulación y el enriquecimiento desmedido de sectores privados. No es casual que de 1991 a 1994 el número de supermillonarios mexicanos haya pasado de dos a 24 y que, además, estos supermillonarios fueran personas cercanas a Salinas de Gortari, como ha sido demostrado en diferentes medios. Tampoco es casual que entre las directrices del Fondo Monetario Internacional, para todo el mundo y no sólo para México, destacara precisamente el adelgazamiento del Estado -la privatización de buena parte de la administración pública- como parte del modelo neoliberal - fundamento político-ideológico de la llamada “globalización de la economía”.

No quisiera discutir aquí si las privatizaciones **por sí mismas** han sido convenientes o no para el país y la economía nacional, pero sí quisiera destacar que, con las privatizaciones, la autonomía relativa del Estado, en la interpretación instrumentalista que hemos adoptado por razones **operacionales**, ha disminuido al poner al Estado más a merced de las *relaciones de poder económico* -de las que hablamos al principio. En otros términos, el adelgazamiento del Estado y la disminución de éste en su intervención-regulación de la vida económica nacional, han sido factores que le restan poder de negociación frente a los grandes intereses económicos dominantes en la “globalización” y que, por lo mismo, ponen en riesgo la solidez del Estado-nación -única forma que se concibe hoy para enfrentar al

⁷ Segundo Informe del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1990.

neoliberalismo y su materialización empírica: la mundialización económica⁸.

No me refiero a las privatizaciones en general, muchas de las cuales eran ostensiblemente necesarias desde el punto de vista incluso de la racionalidad administrativa. Me refiero a que muchas de estas privatizaciones sirvieron de antecedente para otras que tienen valor estratégico tanto para contrarrestar los efectos de la política macroeconómica sobre la mayoría de la población como en términos de la soberanía de la nación. Y aquí está el riesgo de este aspecto de la “reforma del Estado”, de su disminución como factor clave para inducir o modular el crecimiento económico con sentido nacionalista y de justicia social⁹. Me adelanto a señalar que cuando digo “sentido nacionalista” no estoy implicando que México debiera sustraerse de la economía mundial; quiero distinguir entre dos opciones que tiene cualquier país soberano: subordinarse a las 200 empresas que dominan la economía internacional y los Estados e instituciones que las apoyan, o negociar con estas fuerzas económicas y políticas la adopción de medidas que, en primer lugar, beneficien al país y a su población mayoritaria y no sólo a quienes puedan “adaptarse” al modelo económico dominante. El redimensionamiento del Estado no ha sido otra cosa que la transferencia de activos al sector privado, y de éste no excluimos al mundo del mercado de las drogas ilegales según datos que periódicamente salen a la luz.

A pesar de que buena parte de los fondos derivados de las privatizaciones fueron utilizados para el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), entre otros programas, el resultado que hoy conocemos es que las acciones de Pronasol sirvieron para paliar focos de inconformidad social y política, cuando no para enriquecimientos ilícitos de intermediarios, y no para abatir estructuralmente los niveles de pobreza y miseria en el país -niveles que aumentaron sensiblemente según las estimaciones del propio gobierno.

De aquí que dos de los objetivos de la reforma del Estado, la recuperación económica y el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, no se hayan cumplido y cada año se pospongan sus resultados positivos con nuevas promesas de recuperación que luego rectifican los secretarios del ramo.

⁸ Véase Rodríguez Araujo, Octavio, “El Estado-nación, ámbito necesario en la lucha contra el neoliberalismo y la mundialización económica”, *Viento del Sur*, México, Número 8, invierno de 1996.

⁹ Víctor Alejandro Espinoza Valle, premio INAP 1992, señaló que a pesar de que la privatización de las empresas públicas era para el sector social, más del 90 por ciento de las empresas fue vendido al sector privado -nacional y extranjero- como fue el caso del Grupo Vitro, Grupo Durango, Grupo Prime, Pepsi-cola, Grupo Xabre y Empresas Frisco de México. Véase su libro *Reforma del Estado y empleo público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, p. 59, n. 84.

Un ejercicio interesante sería resumir los cambios, que a juicio del gobierno, debiera realizar el Estado “para promover los objetivos nacionales de fin de siglo” en la lógica de la reforma cuya discusión ahora nos ocupa, y tratar de ver cuáles se han cumplido.

Quien fuera secretario particular del presidente Salinas de Gortari y antes coordinador de asesores de Josph-Marie Córdoba en la Presidencia, escribió sobre dichos cambios, mismos que sintetizo a continuación:

En lo político:

1. El Estado debe abrirse al pluralismo
2. Fortalecer el ejercicio de las libertades y de la tolerancia religiosa
3. Eliminar los excesos de la burocracia y regulación
4. Defensa de los derechos humanos
5. Fortalecer las relaciones entre los poderes, entre la federación y los estados, los municipios y el gobierno del Distrito Federal
6. Concertar con las fuerzas productivas para alcanzar metas económicas y sociales

Para lo anterior, deberá de llevarse a cabo: a) reforma político-electoral, b) redefinición de derecho y obligaciones en materia de libertades religiosas, c) nuevas estructuras para la defensa de los **derechos** humanos, d) nueva distribución de funciones para los ámbitos federal y local.

En lo económico:

1. Estabilizar la economía y mantener el crecimiento
2. Eliminar el carácter propietario del Estado y convertirlo en Estado regulador, promotor y corresponsable en el desarrollo y en la promoción de la justicia

Para lo anterior: a) ajuste en sus estructuras y gastos (del Estado), b) privatizaciones, c) desregulación, d) promoción de la inversión nacional y extranjera, e) concertación de políticas de promoción y atracción de inversiones productivas y apertura de mercados en el exterior.

En materia de necesidades sociales:

- 1) Estado comprometido con promover una menor desigualdad en las oportunidades de llevar una vida digna... respetando las libertades
- 2) Promover justicia mediante libertades

Para lo cual: a) incorporar a los grupos rurales al proyecto modernizador, b) educación federal extensiva y calidad, c) autonomías de las organizaciones sindicales y las empresas.¹⁰

¿Qué significaron en la práctica estos propósitos de cambio? Mencionaré sólo algunos de los más significativos.

Por lo que se refiere a la apertura al pluralismo: alianza estratégica y táctica del gobierno de Salinas con el Partido Acción Nacional, persecución y asesinato de militantes del Partido de la Revolución Democrática, *concertaciones* con el PAN al extremo de otorgarle gubernaturas a personas que no eran candidatos ni por las que hubieran votado los ciudadanos de los estados, desconocimiento de la mitad de los gobernadores constitucionales en el país y reformas electorales limitadas que, de ninguna manera, ni siquiera la recientemente votada en la cámara de diputados, se acercan al nivel de definitividad propuesto, aunque el 15 de noviembre pasado el presidente Zedillo la haya dado por definitiva¹¹.

En materia religiosa, se establecieron relaciones diplomáticas con el Estado Vaticano y se le otorgó, previa reforma constitucional, mayor beligerancia a la iglesia católica con la consecuente mayor intromisión de ésta en la vida política y educativa del país.

La eliminación de los excesos de la burocracia significó, en unos casos, despidos masivos de trabajadores al servicio del Estado y, en otros, reubicación de personal en instituciones ya existentes o en nuevas creadas en el anterior sexenio de gobierno.

Por lo que se refiere a la defensa de los derechos humanos, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una especie de *ombudsman*, sin las características indispensables de autonomía e independencia de la única instancia que puede violar los derechos humanos, la autoridad gubernamental.

Por cuanto al fortalecimiento de las relaciones entre los poderes, etcétera, bien sabemos los excesos cometidos por el Ejecutivo sobre el Legislativo, especialmente para la aprobación de iniciativas de ley o de reformas constitucionales y del desconocimiento de gobernadores violándose así, de manera indubitable, el pacto federal.

En relación con la concertación del gobierno con las fuerzas productivas, el resultado fue un conjunto de pactos que, en primer lugar, contuvieron las alzas salariales muy por debajo de los índices inflacionarios, provocándose con ello una pérdida de más del 50 por ciento del ingreso real de los trabajadores y, por lo mismo, incrementos en la pobreza y en la miseria de millones de mexicanos.

¹⁰ Rebolledo, Juan, *Op. cit.*, pp. 50 y 51.

¹¹ Véase declaración de Ernesto Zedillo, en *La Jornada*, 16/11/96.

Sobre la estabilidad económica, en diciembre de 1994 se supo que dicha estabilidad no existía y que se había mantenido sólo en apariencia.

Sobre el papel regulador del Estado en la economía, bastaría decir que una de sus funciones explícitas, **la desregulación**, ha significado una contradicción todavía no explicada ni justificada por los gobernantes, y que dicha desregulación no ha coincidido ni con los valores del liberalismo económico ni con los de justicia social y sí, en cambio, con el enriquecimiento desmesurado e insultante de unos cuantos privilegiados.

Aquí conviene destacar el significado de: 1) la subordinación a las directrices del Fondo Monetario Internacional¹² y del Banco Mundial, 2) la subordinación de la economía, la educación y el desarrollo científico y tecnológico de México a Estados Unidos gracias a las asimetrías aceptadas por el gobierno mexicano en los acuerdos que condujeron a la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, 3) la posterior subordinación del gobierno mexicano a las condiciones del gobierno de Estados Unidos para “salvar la economía del país” a cambio de la hipoteca de la renta petrolera y de más y mayores privatizaciones incluso de empresas estratégicas, y 4) la subordinación de la economía mexicana, no al ensanchamiento de la economía interna y del mercado doméstico, sino a la economía externa basada principalmente en una dinámica de exportaciones que sólo beneficia a un sector del capital, al más poderoso, perjudicando a los sectores micro, pequeño y mediano de los empresarios, con los consiguientes cierres masivos de empresas y el endeudamiento impagable de cientos de miles de empresarios que engrosan día a día el ya famoso movimiento de deudores conocido como El Barzón.

Finalmente, por lo que se refiere a la atención de las necesidades sociales, las reformas al artículo 27 constitucional, concretamente las que permiten la privatización de las tierras ejidales y las que impiden que las tierras comunales sean restituidas a sus dueños, la privatización de buena parte de la seguridad social (pensiones, por ejemplo), además de la bien documentada intromisión del gobierno en asuntos sindicales y de otras formas de organización de la sociedad, incluyendo entre éstas a los partidos, cualquier cosa se puede decir menos que las llamadas reformas del Estado hayan servido para o estén encaminadas a mejorar las condiciones de millones de

¹² Convendría tener presente que las directrices del FMI son: a) reducir el gasto público, eliminar los déficits públicos y disminuir el gasto social, b) control de la inflación y estabilidad monetaria, c) privatización de empresas paraestatales, d) topes salariales por debajo del índice inflacionario, e) tasas calculadas de desempleo y desmantelamiento de contratos colectivos de trabajo y de organizaciones de resistencia laboral, y f) desregulación de la economía y eliminación de controles sobre el mercado, salvo sobre la *mercancía* fuerza de trabajo.

mexicanos, especialmente de los más miserables (como los que viven en comunidades indígenas), ni para garantizar las libertades que en materia de organización y libertades individuales y sociales consagra la Constitución Política vigente.

A manera de conclusión

En resumen, lo que se ha llamado *reforma del Estado*, incluso en los términos operacionales e instrumentalistas que hemos utilizado para facilitar la discusión del concepto, no es tal, salvo en lo que se refiere al adelgazamiento de sus aparatos e instituciones, con la excepción significativa del Ejército y de las diversas policías. Visto el problema con todavía mayor flexibilidad conceptual, lo que se ofreció como reforma del Estado no se ha cumplido, como tampoco sus objetivos, salvo el de incorporar al país, de manera subordinada y dependiente, a la economía mundial constituida y más específicamente a la “globalización económica”, con los límites que ésta significa para regiones enteras de países como el nuestro, regiones que son prescindibles para los intereses de las corporaciones empresariales dominantes en el modelo de “globalización”.