

La reforma del Estado mexicano más allá de las políticas neoliberales

◆ Miguel Guerrero

En los países subdesarrollados, la presencia del Estado en los procesos económicos y sociales manifiesta un carácter más estructural que coyuntural, es decir, su presencia en ellos, más que una consecuencia del desarrollo del capitalismo, es una condición para su propia existencia.

Situación semejante se manifiesta en la atención del Estado a la problemática social, que no obstante ser resultado de los excesos cometidos por el capital en su irrefrenable búsqueda del mayor beneficio posible mediante la explotación intensiva y extensiva de la mano de obra, la atención del Estado, aunque selectiva y corporativa, de dicha problemática, actúa como una forma de subsidio al capital para su reproducción.

En este proceso de participación en los ámbitos económico y social, el Estado hubo de distraer parte del capital social para la atención de las demandas presentadas y para tomar en propiedad áreas de valorización del capital, con lo que dio lugar a críticas de la iniciativa privada, bajo el argumento de que el Estado establece con ello una competencia desleal, al contar con fondos públicos y por no ser la rentabilidad su fin último.

En este contexto, hoy día el capitalismo impulsa su reestructuración, encaminada a retomar el control sobre los procesos productivos y distributivos, descalificando la presencia del Estado en ellos y demandando así la devolución de las áreas anteriormente ocupadas por él y la conversión de la rentabilidad en su fin último en el uso de los limitados recursos con que actualmente cuenta: “[a ello] nos referiremos de aquí en adelante como la reestructuración capitalista, entendiendo por ella el conjunto de acciones e iniciativas que el capital y sus actores están impulsando para devolverle al primero el control sobre las condiciones de su reproducción. Hoy día la reestructuración transnacional del capitalismo es la salida hegemónica a la crisis, que impone una serie de imperativos para recuperar las posibilidades expansivas del capital”.¹

Por tal motivo, el capital ha venido exigiendo la reforma del Estado, que no significa otra cosa sino el repliegue de su participación en los procesos económicos y de atención de la problemática social existente, para que sea el mercado el responsable de autorregular los procesos distributivos y propiciar el bienestar colectivo a través del



¹ Adrián Gurza Lavalle, *La reestructuración de lo público. El caso Conasupo*, UNAM, México DF, 1994, pp. 34-35.

◆ Profesor e investigador, Instituto Profesional de la Región Oriente (IPRO), UAEM



bienestar individual alcanzado. Esto ha derivado en el proceso de redimensionamiento del Estado para restringir el número de sus órganos de administración y la calidad de los mismos, y establecer una política de privatización de su empresa pública. Con ello, el Estado ha dado respuesta a las demandas del capital en su búsqueda por modificar la forma y los medios para incrementar los porcentajes de la tasa media de ganancia, no obstante que esto signifique el debilitamiento del Estado como instancia de contención de las contradicciones derivadas del desarrollo del capitalismo, de lo que sus voceros se han percatado por los efectos de los mismos (nuevas fallas del mercado que se suman a las ya tradicionalmente existentes, y los altos índices de pobreza extrema):

“Como consecuencia, ha habido un nuevo examen del papel del Estado y una consecuencia [sic] creciente de la necesidad de reevaluar prioridades, cercenar lo que se ha vuelto inmanejable y utilizar todos los recursos, comprendidos los recursos administrativos, con más efecto y rendimiento. El énfasis ha pasado hacia el aprovechamiento de capacidades y recursos privados y a fortalecer las responsabilidades del Estado, tales como el aportar adecuada infraestructura social y económica y una política de apoyo y un medio normativo”.²

La evidencia histórica de lo hasta aquí señalado se encuentra en el desarrollo del Estado mexicano, que siendo producto de un movimiento

armado, adquirió sus rasgos constitucionales de Estado comprometido y rector del desarrollo económico, lo que le otorgó características distintas de las del llamado Estado de bienestar, por encontrar sus fundamentos en el pacto social derivado de la Revolución y en los rasgos constitucionales mencionados.

Dichos rasgos se hicieron presentes al manifestar el Estado una decidida participación en los procesos económicos y de atención de la problemática social existente, que si bien fueron atendidos mediante una política corporativista y de fortalecimiento de su presencia política ante la sociedad, no por eso dejaron de reflejarse en una mejor calidad de vida para los grupos socialmente mayoritarios: “El Estado atenúa, ajusta o suprime los conflictos derivados del choque de intereses encontrados. Reconoce o impone formas de compromiso social y político y de cooperación interna. Ello incluye: la cooptación de individuos talentosos, enérgicos, representativos de grupos influyentes; los acuerdos voluntarios entre grupos; la negociación y el arbitraje obligatorio; las diferentes modalidades de *corporativismo*, [y] las formas reguladoras y periódicas de adquisición y transmisión de poder”.³

La constante participación del Estado en los procesos productivos y distributivos se manifestó como causa de su fortalecimiento adquirido, pero a la vez de su debilidad, consecuencia, esto últi-

² *Finanzas y desarrollo*, FMI/BM, marzo de 1988, p. 40, citado por Jaime Bautista Romero, “Del Estado interventor al neoliberalismo”, en Ramón Martínez, Irma Manrique y Jaime Bautista, *Crisis económica: ¿fin del intervencionismo estatal?*, Ediciones el Callito, México DF, 1996, p. 109.

³ Marcos Kaplan, “La empresa pública en los países capitalistas avanzados”, en Marcos Kaplan (coord.), *Crisis y futuro de la empresa pública*, UNAM/Pemex, México DF, 1994, p. 119.

mo, de la fuente de financiamiento utilizada, que le daba prioridad al uso del financiamiento externo, vía deuda pública, en lugar de establecer una política fiscal acorde con los montos financieros requeridos. También por haber permitido la presencia de altos índices inflacionarios como mecanismo de beneficio para el capital, en la obtención de mayores ganancias a través del incremento constante de precios, particularmente durante los años setenta.

En esta década se presentaron signos de agotamiento del modelo económico utilizado, los cuales dieron lugar a la aplicación de un nuevo modelo que usó como pivote de crecimiento los grandes yacimientos petroleros descubiertos. Se convirtió así a México en un país monoexportador para el cual la caída de los precios internacionales de este combustible representaron la agudización de los rasgos críticos de su sistema, haciéndolo más vulnerable ante las exigencias externas de aplicar la llamada "reforma del Estado", que inició en los años ochenta.

El éxito rotundo en la aplicación del modelo neoliberal en México se manifestó en la exclusión del Estado de los procesos económicos, en el impulso de la desregulación económica, en la liberalización del comercio y en la indiscriminada apertura al capital extranjero. Ese éxito se debió a la respuesta puntual que dio el gobierno de Miguel de la Madrid a las exigencias presentadas por los organismos financieros internacionales, no obstante que, en el ámbito político, faltó una estrategia que le permitiera al país la transición política de apertura, acorde con la economía abierta impulsada. Asimismo, en el caso de la problemática

social, se alcanzaron altos índices de pobreza y de pobreza extrema por las políticas de contención del salario y por las restricciones presupuestales impuestas al gasto social.

Los efectos de la aplicación del modelo aperturista y privatizador de la economía en México se manifestaron de manera casi inmediata, particularmente por el perjuicio derivado del llamado redimensionamiento del Estado, al representarle a este no solo la reducción cuantitativa de sus estructuras administrativas, sino sobre todo por el desmantelamiento de sus capacidades de acción frente a la sociedad. Con ello debilitó sus posibilidades de dirección de la sociedad y de presencia soberana, tanto en el interior del país, por no poder dirigir ni controlar los procesos sociales, como en el exterior, por tener que doblegarse ante las exigencias del capital transnacional para imponer sus mandatos en todos los ámbitos de la vida nacional.

La ausencia del Estado en los procesos económicos, derivada del desmantelamiento de su sector paraestatal, y particularmente por la privatización de la empresa pública y la desregulación económica, ha dejado en la indefensión a la planta productiva por carecer, las empresas nacionales, de los rangos de productividad y competitividad exigidos por el comercio internacional, y por no contar con las instituciones para el fomento financiero y tecnológico capaces de sustituir la ausencia del tradicional paternalismo del Estado. Asimismo, ha condenado al país a desempeñarse de manera casi exclusiva como un eslabón más de la gran fábrica mundial, mediante su desempeño maquilador y de suministro de materias primas y mano



de obra de bajo precio. Al priorizar los sectores exportadores, el Estado debilitó aún más su ya dañado mercado interno, también dejado indefenso ante la voracidad de las empresas transnacionales.

De igual magnitud que en lo económico se presentó en lo social el impacto negativo de la privatización, no solo por la indefensión en que colocó al grueso de la población, al hacer depender del mercado sus posibilidades de consumo, por demás limitadas a causa de los efectos de las políticas de contención salarial, de las restricciones presupuestales en el gasto social y de la ausencia del Estado como mecanismo distribuidor de la riqueza; también porque la desatención de la problemática social representó para el Estado darle la espalda a su compromiso histórico de atenderla. Fue precisamente en dicha atención donde se establecieron sus fundamentos, derivados del pacto social que le dieron origen como lo público. Esto, entendido en su verdadera esencia social, en tanto que “público” es todo aquello que salvaguarde los intereses considerados como prioritarios para la sociedad, y que hoy día son dejados de lado al canalizar a esta en su conjunto hacia el mercado como única alternativa de acceso al consumo de bienes indispensables para su sobrevivencia.

Las restricciones impuestas no solo al número de empresas públicas, sino a la importancia de las mismas para manifestar el poder del Estado frente a la sociedad, han restringido también en este la capacidad de negociación, al no contar más el Ejecutivo con este instrumento de gobierno. Los

riesgos de ingobernabilidad, entonces, se han hecho presentes, induciendo al Estado a establecer mecanismos de liberalización política que le permitan mantener el control de los diversos procesos políticos y sociales. Esto ha derivado, por una parte, en las restricciones de la política tradicional del partido-gobierno; por otra, se flexibiliza la centralización del poder para compartirlo con otras instancias partidistas, induciendo así la alternancia, que no la pérdida del mismo ante verdaderos procesos democráticos y de participación ciudadana, demandantes de una transformación radical en las condiciones derivadas de la aplicación de un modelo económico unilateral y beneficiario del capital, pero perjudicial para la sociedad en su conjunto.⁴

La problemática a que ha dado lugar la ausencia del Estado en los procesos económicos y de atención de la justicia social, ha derivado en nuevas situaciones de conflicto y desigualdad entre las naciones y en el interior de ellas. Asimismo, ha dejado al descubierto los excesos cometidos en la aplicación de un modelo económico unilateral que atiende únicamente las necesidades de reproducción del sistema capitalista, no así las de la sociedad, en la cual encuentra no solo su razón de ser, sino la condición misma de su existencia. De esta manera, se hace indispensable la revisión de dicha problemática bajo una perspectiva totalizante que englobe la presencia del Estado, de la sociedad y del mercado; este último, por ser una instancia necesaria, mas no suficiente por sí misma, como me-

⁴ Octavio Rodríguez Araujo, “Metamorfosis del régimen político mexicano, ¿irreversible?”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México, ¿un nuevo régimen político?*, Siglo XXI, México DF, 2010.

canismo de distribución de la riqueza y de defensa de la libertad individual, pero necesariamente regulada por el beneficio colectivo, cuya atención y vigilancia recae en el Estado como garante del interés público, en tanto forma de organización política de la sociedad.

La falta de control sobre los actos de un mercado globalizado y sus efectos, derivados en una mayor concentración de la riqueza, ha dado lugar a la presencia de nuevas fallas en él y ha evidenciado la insuficiencia en la pretensión de que sea la *mano invisible* la responsable de su funcionamiento. Se pone de manifiesto, entonces, la necesaria presencia reguladora del Estado en sus procesos de intercambio, para inducir en ellos un carácter más social y equitativo, y no de beneficio exclusivo para unos cuantos, por sus posibilidades de acceso a un mercado que, bajo las condiciones actuales, reproduce el carácter inequitativo del sistema capitalista en los procesos productivos y distributivos de la riqueza social, a partir de las enormes distancias que existen en los montos correspondientes a la plusvalía y al salario: "En el esquema de expansión del capital que concibe el neoliberalismo, el tema de la 'seguridad' tiene un rol preponderante. La expansión de capital exige garantías de una seguridad que es de carácter preventivo. [...] ¿Quién es, en última instancia, el garante de la seguridad que requiere el capital para funcionar? El Estado, al que se le reclama seguridad interna y externa".⁵

Por tal motivo, la exigencia que se le presenta al Estado es la de inducir su mayor participación

en los procesos productivos y distributivos de la riqueza, sin que por ello deba caer en los excesos del pasado al manifestar una presencia extrema, ni en los excesos actuales al manifestar una ausencia casi total que le impida regular los excesos de un capitalismo que, dejado a su plena voluntad, pondría en entredicho sus propios fundamentos sociales. Este es el caso hoy día a causa de los graves problemas de desempleo, pobreza, delincuencia, mortandad, entre otros. Entonces, la fórmula deseable no es la de un Estado contra el mercado o a favor de él, sino *con* el mercado, es decir, la fórmula *todo el mercado posible, todo el mercado necesario*.

En este sentido, el problema actual del Estado no es tanto el de sus dimensiones deseables, sino el de la calidad de sus acciones, las cuales le permitan fortalecer su presencia ante una sociedad que ha de ser su fin último; no para su perjuicio, sino para su beneficio. Por esta razón, su redimensionamiento deseable no ha de estar dado en función de su adelgazamiento, al cercenar sus estructuras administrativas, sino en el fortalecimiento de aquellas y en la redefinición de sus objetivos y funciones.

Asimismo, estará dado en clarificar cuáles serán las empresas públicas que le permitirán un eficiente desempeño en los procesos productivos y cuáles las que le permitirán atender los asuntos propios de la justicia social. Por lo tanto, también cuáles serán los criterios de evaluación de su desempeño, que, obviamente, ha de ser el de la eficacia en ambos casos, así como el de la eficiencia,

⁵ Alvater Elmar, *Los límites del capitalismo. Acumulación, crecimiento y huella ecológica*, Mardulce Editora, Buenos Aires, 2001, pp. 37-38.



mas no una eficiencia en sí misma, sino, parafraseando a Ojeda Paullada,⁶ una eficiencia con justicia, particularmente en el caso de las empresas de atención de las demandas de la población por una mejor calidad de vida.

Modificar los objetivos y las funciones de los órganos administrativos del Estado será insuficiente si no se induce antes un cambio en su cultura administrativa o de gestión pública. También se ha de impulsar una verdadera transformación en este ámbito, que modifique su tradicional forma burocrática de atender los asuntos públicos, sin que por ello haga eco de las demandas actuales de aplicar de manera mecánica los métodos y las técnicas propias de la administración de negocios. Estos se encuentran lejos de permitirle la consecución de sus objetivos de naturaleza social, dado su carácter instrumental al servicio exclusivo del capital para extraer la mayor ganancia posible del desempeño de los trabajadores, cual extensión de los mecanismos de explotación aplicados en los procesos productivos.

Contrariamente, ha de ser una gestión pública que, con sus técnicas propias, impulse métodos de participación democrática de los directamente involucrados en la prestación de los servicios del Estado, lo que les ha de permitir estar en condiciones de administrar la complejidad característica actual

de los procesos sociales que, en consecuencia, demandan también una forma distinta de ser atendidos y administrados por el Estado, en cumplimiento de lo que Juan Enrique von Justi estableció hace casi tres siglos como el fin último de todo Estado, es decir, procurar el bienestar de la sociedad, para dar cumplimiento a lo que debe ser la esencia de todo Estado: el bienestar colectivo.⁷

Tal es la situación actual que se presenta con respecto al Estado mexicano, que, siendo condescendiente con las exigencias del capital, ha inducido su propia transformación a partir del repliegue de las fortalezas derivadas de un pacto social cuyo origen se remonta a un movimiento armado que lo dotó de su personalidad como rector económico y salvaguarda del interés social; que hubo de manifestarlas mediante su decidida participación por conducto de una empresa pública que, si bien presentó excesos en su funcionamiento, también le permitió cumplir con sus obligaciones de rectoría económica y justicia social, ausentes hoy día con la aplicación del modelo neoliberal a ultranza. La pregunta obligada es, entonces, si el problema del Estado en México es de tamaño o de calidad en el cumplimiento de sus responsabilidades históricas y constitucionalmente asignadas, es decir, si el problema es de *menos* Estado o de *un mejor* Estado.

⁶ Pedro Ojeda Paullada, "La reforma del Estado", *RAP*, núm. 100, 1999, p. 17.

⁷ Juan Enrique von Justi, *Ciencia del Estado*, INAP/IAPEM/MAP, México DF, 1996.