

RAP 100, enero-abril de 1999

LA REFORMA DEL ESTADO

Pedro Ojeda Paullada

Introducción

El advenimiento de siglo XXI nos obliga a imaginar el futuro. Si por una parte la literatura está plétórica de novelas de ficción científica, los anhelos de justicia y de paz, que en determinado momento todos tenemos, o debiéramos tener, nos presentan incógnitas que las ciencias sociales no han podido despejar. Desgraciadamente mucho del potencial de estas ciencias se desperdicia, contrariando el ideal de una "*justicia con eficiencia*".¹

En opinión de diversos analistas, la reforma del Estado ha sido implacable en su primera etapa, es decir, en su etapa *quirúrgica*; sin embargo, queda pendiente su etapa de *rehabilitación*. Las denominaciones sobre el Estado al que queremos arribar son variadas, de tal modo que se habla de un Estado *deseable, necesario, inteligente, atlético, sensato, modesto, reinventado, catalítico*, etcétera, pero no cabe duda de que resurge con fuerza la necesidad de contar con verdaderos estados nacionales de derecho, basados en la democracia, la libertad, y en la búsqueda de la justicia social.

Sin relatar todo lo que ha ocurrido acerca de la génesis, desarrollo y situación actual de cada Estado, aceptemos que ante obvias deficiencias de cada uno, incluyendo el nuestro, el Estado mexicano, es necesario perseverar en una reforma a fondo.

El Estado

En su sentido más amplio, el término *Estado*, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, a la que se denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado.

¹ Ciertamente, el derroche de recursos y posibilidades que significa no aprovechar la sinergia de la aplicación adecuada de los conocimientos y experiencias que nos dan la economía y el derecho, cada uno por su lado, y pocas veces juntos, obliga también a las de otras ciencias sociales, como la sociología, y desde luego con la concurrencia de todas ellas a la fijación y operación de políticas públicas. La política resulta, por lo tanto, al fin, la que debiera prevalecer en tanto se aplique para servir mejor a los legítimos intereses de la sociedad. Todo esto gira, desde luego, alrededor de ese *ente* tantas veces condenado que es el Estado, al que se le atribuyen virtudes que nunca ha podido demostrar suficientemente, y también condenas, muchas veces fundadas, pero que a pesar de ellas y al fin de todo análisis llegamos a la conclusión de que no podemos prescindir de su existencia.

Max Weber, quien sintetiza el pensamiento marxista y hegeliano, señala que el Estado es una unidad de dominación que dentro de un territorio ejerce con éxito el monopolio de la coacción física legítima.²

El Estado ocupa un lugar fundamental cuando se demuestra que la "mano invisible" del mercado no es el mejor camino rumbo a una mayor equidad, por lo que es necesaria la "mano visible de la justicia". En efecto, "las disfunciones del mercado y la preocupación por la equidad ofrecen una justificación económica para la intervención estatal por disfunción del mercado o insuficiencia del mercado se entiende un conjunto de circunstancias que impiden que una economía de mercado asigne los recursos con eficacia. Hay muchos motivos y grados de disfunción del mercado. por lo que el papel del Estado y la forma de intervención pública pueden ser muy diferentes en cada caso".³

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*, elaborado por el Banco Mundial, y que lleva como subtítulo "El Estado en un Mundo en Transformación", muestra que un Estado efectivo es vital para el desarrollo. Utilizando datos de 94 países a lo largo de tres décadas, el estudio muestra que no son sólo las políticas económicas ni el capital humano sino la calidad de las instituciones de un país lo que determina los resultados económicos. Por su parte, autores como Stiglitz y Przeworski coinciden en que ante los fallos, la inexistencia y la insuficiencia de los mercados el problema no es si hay que intervenir o no, sino cómo asegurar la calidad de la intervención estatal, y que hoy sabemos positivamente, que las intervenciones estatales pueden mejorar o empeorar el resultado de los mercados con "fallos", dependiendo ello de la calidad de la intervención, la cual depende a su vez, fundamentalmente de la capacidad institucional del Estado.

Replanteamiento del Papel del Estado

El Estado nacional surgió con un inmenso *big bang* que, con su onda expansiva, fue absorbiendo funciones que realizaban otras instancias de vida social organizada. La expansión estatal se agudizó en el siglo XX, tanto en los sistemas capitalistas como en los socialistas. Surgió con fuerza el llamado Estado de bienestar, con sistemas de economía mixta.

² Una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose asimismo, en lugar de ellos, en la cima suprema...el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil". Weber, M. "Economía y Sociedad", citado por Carrillo Landeros, R. **Metodología y Administración**; LIMUSA, México, 1996, p. 113.

³ Banco Mundial *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*; Washington, 1997, p. 28. Entre las disfunciones o fallas del mercado más comunes, se encuentran: los bienes públicos; las externalidades; los monopolios; los mercados incompletos y la información imperfecta o asimétrica.

Jürgen Habermas, en una reciente conferencia, afirmó que al “largo” siglo XIX (1789-1914) le ha sucedido un “breve” siglo XX (1914-1989), en el cual el auge del rendimiento del Estado de bienestar se ha reducido por el agotamiento de sus modelos y por ello se plantea la necesidad de realizar una reforma a fondo. En efecto, en su artículo “Nuestro Breve Siglo”,⁴ Habermas señala que después de la segunda guerra mundial y hasta los años ochenta, tres grandes tendencias políticas cambiaron el rostro de nuestro siglo: a) la guerra fría; b) la descolonización, y c) la construcción del Estado de bienestar.

Con relación al Estado de bienestar, Habermas destaca que en las democracias prósperas y pacíficas de Europa Occidental -y en menor medida en los Estados Unidos y en otros países- surgieron economías mixtas que permitieron la continua ampliación de los derechos civiles y, por primera vez, una efectiva realización de los derechos sociales fundamentales. Entre principios de los años cincuenta y principios de los setenta, el explosivo crecimiento económico mundial, la cuadruplicación de la productividad industrial y el aumento diez veces mayor del comercio internacional incrementaron a su vez las desigualdades entre las regiones pobres y ricas. Los gobiernos de los países de la OCDE, que en esos dos decenios contribuyeron con tres cuartos de la producción mundial y el 80% del comercio internacional, aprendieron tanto de las experiencias catastróficas del período de entre las dos guerras, que se propusieron una política económica inteligente, volcada hacia la estabilidad interna, con tasas de crecimiento relativamente altas, construyendo y ampliando un impresionante sistema de seguridad social.

En las democracias masivas -concluye Habermas- con un Estado de bienestar social, la forma económica altamente productiva del capitalismo se controló como nunca antes por la sociedad, y se concertó más o menos con la idea democrática de los estados constitucionales.⁵

Diversos autores identifican al Estado de bienestar como un concepto equiparable al de Estado social y democrático de derecho,⁶ sin embargo, esto parece opinable. El Estado social de derecho surge como una reacción en contra de las injusticias y desigualdades a que condujo el Estado liberal; conserva aspectos muy importantes de él y los complementa con otros de contenido social. No puede identificarse, estrictamente con el Estado de bienestar, porque éste obedece a una motivación diferente, a saber, lograr que continúen predominando las características del liberalismo, concediendo el mínimo indispensable de beneficios a los sectores marginados para que no se produzcan cambios importantes y, desde luego, no se haga con violencia. Se trata de un modelo que puede ofrecer algunas ventajas a los marginados a corto plazo, pero que no busca su promoción real, la desigualdad radical seguirá rigiendo.

⁴ Habermas, J. **Nuestro Breve Siglo**, en revista Nexos, México, agosto de 1998.

⁵ *Ibidem*.

⁶ García Cotarelo, R., **Neoliberalismo, razones y sinrazones**: op. cit., p. 97.

Los poseedores de riqueza y poder la verán aumentar y los otros sólo recibirán los imprescindibles apoyos que los hagan manejables y dificulten su explosión, y solo por el tiempo que sea indispensable. Modificaciones de este tipo son de corta duración y tarde o temprano se producirán reacciones de protesta y de violencia que obliguen a rectificar. Es entonces cuando puede aparecer como una alternativa el Estado social de derecho. Su identificación con el Estado de bienestar sólo es aceptable cuando los criterios de que parten son semejantes.

Sobre el particular, y de acuerdo con González Uribe, "el Estado de Bienestar se basa en el principio de que todo miembro de una comunidad, por el solo hecho de ser una persona humana, tiene derecho a participar de los beneficios del bien común. El bienestar, que supone que hay un nivel mínimo de vida, debajo del cual no debe estar ningún ser humano, se ha de extender a toda la población, sin discriminación alguna. En sus grandes líneas, la política social y económica del bienestar, se basa en un programa de estabilidad y progreso económico que elimine eficazmente los ciclos de desorden y anarquía en la producción económica y evite las crisis; un programa de pleno empleo en el que el Estado -respetando y fomentando la libre empresa- use todos sus recursos, sin llegar a medidas de nacionalización extrema; una política fiscal que redistribuya el poder de compra de acuerdo con los intereses y capacidades de todas las capas activas de la población; un programa de obras públicas para ayuda directa del desempleo, de créditos del gobierno para los constructores y de incentivos para las inversiones; un vasto programa de seguridad social que garantice, en la medida de lo posible, todos los riesgos de la vida; y, sobre todo, una planificación pública que, mediante la ayuda de técnicos especializados en la materia, promueve el bienestar de la comunidad".⁷

Con base en lo anterior, Europa se dotó de una serie de mejoras sociales, consensuadas entre socialdemócratas y democristianos, que recibieron el nombre de Estado de bienestar. "Hundido el comunismo -apunta Joaquín Estefanía-, la principal utopía factible del mundo era esa mezcla de Estado liberal democrático y Estado de bienestar que cohabitaba, en mayor o menor grado, en la cultura de Europa. Esta era la 'mejor buena sociedad del planeta': un sistema que, basado en las libertades democráticas, reposaba también en la justicia social, en el que nadie debía temer a la bancarrota o el hundimiento individual en caso de enfermedad o desempleo. Proteger a los ciudadanos, habiten donde habiten, desde la cuna hasta la tumba; en eso consistió la utopía factible que se intenta borrar del horizonte en favor de una *mano invisible*, a la que le ocurre como al traje nuevo del emperador: es invisible porque no existe".⁸

⁷ González Uribe, H., **Teoría Política**, Porrúa, México, 1984, p. 592.

⁸ Estefanía, J., **Contra el pensamiento único**, Taurus, España, 1997, p. 34.

Los tres grandes objetivos del Estado de bienestar eran la reducción de la pobreza y de la marginación social; la mitigación de la desprotección individual frente a las incertidumbres económico-sociales; y la garantía de derechos básicos como ciudadanos. Otros ejes del Estado de bienestar eran:

- El derecho al trabajo: objetivo de pleno empleo.
- Un salario decente para todos los trabajadores.
- Protección social para cualquiera contra los riesgos de la vida, sin discriminaciones, interrupciones ni exclusiones.
- Derecho a unos ingresos mínimos de subsistencia: una renta universal por el hecho de ser persona (nadie tiene el derecho a la miseria).
- Igualdad de oportunidad de acceso a la educación, la salud y la información.
- El pacto social como método de arbitrar los conflictos y las contradicciones sociales.
- Redistribución de la riqueza en beneficio del interés general, gracias, entre otras cosas, a una fiscalidad progresiva.
- Un sistema público de producción y suministro generalizado de bienes y servicios básicos, como parte de la riqueza común.
- Un sistema democrático representativo, no la dictadura de los mercados.
- La promoción y el desarrollo de una cultura cívica, centrada en el bien común.

La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, al autodestruirse definitivamente el sistema alternativo al mercado y poderse contener el miedo al comunismo, el Estado de bienestar ya no fue necesario, y la revolución que lo hizo posible se mandó al cuarto trastero. Sin embargo, las críticas al Estado de bienestar habían comenzado desde los años setenta, cuando se multiplicaron los síntomas de la crisis fiscal del Estado, y tuvo su ataque más severo sobre el Estado en la década de los ochenta, en el momento en que Margaret Thatcher primero, y luego, Ronald Reagan hicieron de la *revolución conservadora* y de la economía de oferta el nuevo paradigma universal a aplicar.

El centro de los ataques que el neoliberalismo efectúa es ocupado, en especial, desde 1973, por el ya referido Estado de bienestar, a partir de la referencia⁹ al modelo de Keynes, endeble por dos razones básicas: “es un modelo inflacionario” y “la deuda pública es dura e injusta”, se transfiere a las generaciones futuras.¹⁰

La crítica neoliberal al Estado de bienestar se ha centrado asimismo en los siguientes puntos que el profesor Ricardo Petrella sintetiza como sigue:

⁹ Con Friedman y Buchanan, como arietes.

¹⁰ Por lo tanto, al transferirse a generaciones futuras, no es compatible con el concepto de “desarrollo sustentable”.

- El Estado de bienestar da prioridad a los derechos de los ciudadanos y no insiste con la misma intensidad en los deberes. Los neoliberales no admiten que exista un derecho (previo) al trabajo, sanidad, ingresos de subsistencia mínima, educación, etcétera, aplicables a los ciudadanos por el mero hecho de serlo. Los derechos citados son reversibles; sólo el derecho de propiedad es intocable.
- La sociedad se fundamenta en la responsabilidad individual. Reconocer ciertos derechos sociales significa irresponsabilizar a sus beneficiarios (desmotivarlos, por ejemplo, de la búsqueda de empleo).
- No hay ningún derecho social garantizado *a priori*.
- Carácter *antinatural* de las garantías de los derechos sociales, que retuercen la lógica del mercado.
- El papel otorgado al Estado como actor predominante de la seguridad social es puesto en cuestión porque el Estado -no la sociedad civil, que es perfecta- se presta a la burocracia, la corrupción y la prevaricación de los grupos de interés. Hay que dejar la seguridad a la privacidad de la sociedad civil: autoprotección y mutualismo.
- El Estado no puede ser ya el regulador por excelencia: del Estado mínimo a la hegemonía de las fuerzas económicas privadas y del funcionamiento eficaz del mercado.
- La revolución de las tecnologías (que permiten producir, transmitir, difundir y utilizar la información de modo instantáneo, a gran velocidad y a escala planetaria) impide la función general del Estado: gestionar a largo plazo. Como consecuencia, esta instancia de mediación está sobrepasada, obsoleta como las máquinas industriales.
- Fracaso del Estado de bienestar en su lucha contra la pobreza. Según los neoliberales (rizando el rizo del absurdo), el aumento de la pobreza en el mundo se debe a la existencia misma del Estado de bienestar; éste actualiza la trampa de la pobreza: las ayudas estatales mantienen a los desafortunados como asistidos permanentes, dependientes del *welfare*, incapaces de volver a confiar en sí mismos y de reintegrarse, con todos los honores, a la sociedad.
- La crisis financiera del Estado, incapaz de asegurar los gastos del bienestar: crecimientos continuos del déficit y de los endeudamientos públicos, sin contemplar la posibilidad de una reorganización de los gastos públicos.
- Las disfunciones internas propias de la interferencia del Estado en los sistemas de producción y distribución de bienes y mercancías.¹¹

Como mencionamos anteriormente Reagan y Thatcher acaudillaron una (contra) revolución para restaurar el papel del mercado y colocar la eficiencia y el control de la inflación como objetivos centrales de la política. Se desacreditó la planificación económica activa de parte del Estado, las empresas públicas deberían ser privatizadas, los subsidios estatales serían suprimidos, los déficit de presupuesto eliminados, una política monetaria restrictiva orientada al control de la inflación reemplazaría la política pasiva de intereses bajos.

¹¹ Petrella, R., *El bien común*, Debate, Madrid, 1997, p.48-58.

Señala Frances Stewart que "la revolución en el pensamiento con respecto a los países fue seguida casi inmediatamente por una fuerte abogacía de parte de los pensadores de los países desarrollados en favor de cambios similares en los países en desarrollo. Rápidamente se desplazó el énfasis en *necesidades básicas* con lo que se definió como *ajuste estructural*".¹²

La nueva perspectiva abogaba por un papel mínimo del Estado promoviendo su retiro de cualquier área en la cual hubiera desempañado un papel activo, influyendo en la asignación de recursos o por medio de producción de empresas estatales. Se debían eliminar las restricciones sobre el sector privado (nacional o extranjero). El objetivo era la eficiencia económica, y esta fue la filosofía que dio origen a lo que John Williamson llamó el *Consenso de Washington*.

Durante los años ochenta ocurrió la crisis latinoamericana y, en particular, la crisis mexicana. El derrumbe en los precios del petróleo y la crisis de la deuda fueron la ocasión para la puesta en marcha en toda Latinoamérica de las políticas orientadas por el Consenso de Washington:

1. *Disciplina fiscal*: los déficit presupuestales, incluyendo los gastos de los gobiernos locales, debían ser "lo suficientemente pequeños como para ser financiados sin recurrir al impuesto de inflación", lo cual implicaba un superávit primario (sin contar el servicio de la deuda) y un déficit operativo (incluyendo el servicio de la deuda) de no más del 2% del PIB.
2. *Tasas de cambio*: éstas se debían unificar (siendo que anteriormente los países con frecuencia tenían tasas múltiples para diferentes propósitos) y fijar en un nivel competitivo para estimular un crecimiento rápido en las exportaciones no tradicionales.
3. *Apertura comercial*: las restricciones cuantitativas se debían reemplazar con aranceles, los cuales se reducirían progresivamente hasta llegar a un arancel bajo y uniforme de alrededor del 10% y nunca más del 20%.
4. *Apertura financiera*: el objetivo final era tener tasas de interés determinadas por el mercado. Hasta llegar a eso, el objetivo era lograr una tasa de interés unificada para todos los propósitos, la cual era positiva en términos reales.
5. *Reforma fiscal*: ampliación de la base tributaria y recorte de las tarifas marginales del impuesto a la renta, con un cambio de impuestos directos a impuestos indirectos y el mejoramiento de la administración tributaria como componentes importantes.

¹² Stewart, F., *et. al.*, **Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes**, UNICEF, Santillana, Colombia, 1998, p. 31.

6. *Las prioridades del gasto público*: debían reorientarse de "áreas políticamente sensibles" como la administración, la defensa, los subsidios indiscriminados y los elefantes blancos, que recibían más recursos de lo que estaría justificado por su rentabilidad económica, hacia áreas de "gran rentabilidad económica y el gran potencial de mejorar la distribución del ingreso", tales como la infraestructura, la atención primaria en salud y educación.
7. *Inversión extranjera directa*: se debían eliminar las barreras, y las empresas locales y extranjeras debían tener igualdad de oportunidad.
8. *Privatización*: se debían privatizar las empresas estatales.
9. *Desregulación*: para eliminar las barreras a la entrada y las restricciones a la competencia.
10. *Derecho a la propiedad*: debía ser asegurado y ampliado por el sistema legal.¹³

En síntesis, estos diez elementos implican un papel muy reducido del Estado en la economía y un papel mayor para el mercado, reduciéndose el poder del Estado por medio de la privatización, la desregulación, la abolición de subsidios, el bajo arancel uniforme y la determinación competitiva de las tasas de interés y de la asignación de crédito.

El Consenso de Washington¹⁴ fue ampliamente aceptado -con mayor rigor, a partir de los noventa- no solamente en América Latina sino en buena parte del mundo en desarrollo. El nuevo orden mundial se había impuesto. Consenso de Washington ó *pensamiento único* - como lo bautiza Ignacio Ramonet, Director de *Le Monde Diplomatique*-, cincela su espíritu en una sola frase: *lo económico prima siempre sobre lo político*, y su decálogo es el siguiente:

- El mercado, cuya mano invisible corrige las asperezas y deficiencias del capitalismo.
- Los mercados financieros, cuyos signos orientan y determinan el movimiento general de la economía.
- El libre intercambio sin límites, factor de desarrollo ininterrumpido del comercio.
- La mundialización tanto de la producción manufacturera como de los flujos financieros.
- La división internacional del trabajo, que modera las reivindicaciones sindicales.
- La moneda fuerte, factor de estabilización.
- La desreglamentación o desregulación de la economía.

¹³ Stewart, F., *et. al*; *op. cit*; pp. 36-37.

¹⁴ Ahora bien, ¿por qué "Consenso de Washington" y no el más obvio "Consenso Latinoamericano?"; "Washington" es un buen término por cuanto no sólo incluye al FMI y al Banco Mundial, sino también a su amo no tan encubierto -el gobierno de los Estados Unidos- y detrás de él, sus amos encubiertos, la profesión económica estadounidense y los intereses comerciales de occidente.

- Las privatizaciones.
- La liberalización económica en general.
- La indiferencia con respecto al coste ecológico.

La reforma del Estado

Señala el Informe del Banco Mundial ya referido que “las miradas del mundo entero están vueltas hacia el Estado. Los trascendentales acontecimientos registrados en la economía mundial nos han obligado a replantearnos algunos interrogantes fundamentales: cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer, cómo debe hacerlo. El mundo está cambiando, y con él cambian también nuestras ideas sobre el papel del Estado en el desarrollo económico y social. El clamor en favor de una mayor eficacia de los poderes públicos ha alcanzado dimensiones críticas en muchos países en desarrollo en los que el Estado no proporciona ni siquiera bienes públicos fundamentales, como la protección de los derechos de propiedad, la red vial y servicios básicos de salud y educación”.

El término reforma del Estado es utilizado para describir un sinnúmero de transformaciones, y no podemos partir de una acepción única. Sin embargo, cualquiera que sea la forma de referirse a ella, en una gran cantidad de países se lleva a cabo. Andreas Nothelle, al comentar la reforma del Estado en Alemania, nos recuerda que en Finlandia se habla del equilibrio entre tradición y modernización; en Nueva Zelanda de la reingeniería radical a partir del modelo del sector privado; en Gran Bretaña de la modernización desde el vértice hacia la base y orientación hacia el mercado; en los Países Bajos de la devolución, elementos de mercado, modernización internacional; en Suecia de la modernización internacional estratégica por medio de la gerencia por resultados y mecanismos de mercado; en Noruega de la modernización moderada e incremental interna; en Japón de la persistencia de la gestión de gobierno normativa y utilización de una fuerza de trabajo capacitada; en Estados Unidos del gerencialismo burocrático, dinámico pero no inductor de cambios, y en Alemania se erigió el “Consejo Consultivo para un Estado Restringido del Gobierno Federal”.¹⁵

La reforma del Estado atañe al poder, con dos extremos claramente diferenciados en relación con quienes lo controlan: desde la soberanía ciudadana, hasta los designios de un grupo económico, éstos últimos, normalmente los beneficiarios del poder que el Estado deja escapar, o que le es arrebatado. Este proceso se comprende en razón de la redefinición de papeles y fronteras entre lo público y lo privado, restringiendo la extensión de la intervención Estatal a la atención de sólo algunos asuntos sociales. Coincidimos entonces con Oscar Oszlak cuando reconoce que “el meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al

¹⁵ Nothelle, A., **La reforma del Estado en Alemania**; Revista del CLAD, no. 11, Venezuela, junio de 1998.

restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales".¹⁶

Para efectos del presente estudio, nos parece muy oportuna y acreditada la clasificación elaborada por José Juan Sánchez González, (Premio INAP, 1997) en torno a la reforma del Estado:

- Por su posición:
 - económica.
 - política.
 - social
 - administrativa.
 - jurídica.
- Por sus propósitos:
 - modernización.
 - inserción en la globalización mundial.
 - vigencia del Estado de Derecho.
 - adelgazamiento del gobierno.
 - cambio en la gestión gubernamental.
 - transición democrática.
 - liberalización económica y política.
 - ajuste estructural.
- Por su enfoque:
 - neoinstitucionalista.
 - neoliberal.
 - neointervencionista.

Independientemente del adjetivo que se le quiera imprimir a la reforma, el Banco Mundial hace una serie de recomendaciones sobre la reforma, las cuales dan algunas directivas para los países de América Latina y el Caribe:

- Reconsiderar el papel del Estado, lo que "produce" y "cómo lo produce". Cuando sea posible, el Estado debería ser un facilitador del mercado.

¹⁶ Oszlak, O. **La Reforma del Estado: el día después**, citado por Sánchez González, José Juan, "Administración Pública y Reforma del Estado en México"; INAP, México, 1998, p. 40.

- Hacer coincidir el papel del Estado con su capacidad y usar los recursos del mercado y de la sociedad civil. Los estados débiles deberían concentrarse en lo esencial: derechos de propiedad, estabilidad macroeconómica, control de enfermedades, agua potable, caminos y protección de los más necesitados.¹⁷
- Construir un sector público mejor mediante:
 - La promoción de una capacidad central para la formulación y coordinación de políticas.
 - La promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios aplicando una variedad de medios: medidas orientadas hacia el desempeño, meritocracias mejoradas, mejor información, fortalecimiento de los sistemas de “voz” adaptados a las circunstancias de la actividad y del país.
 - La lucha contra la corrupción mediante un ataque múltiple, incluyendo menor regulación, mayor transparencia y uso de mercados, y mejor supervisión.
 - La promoción del personal motivado y capacitado mediante la utilización de políticas de compensación adecuadas y la formulación de un espíritu de equipo.
- Pensar en la secuencia de las reformas:
 - Asegurar que las reglas anunciadas, especialmente las de control macroeconómico sean las reales.
 - Ejercer cautela en la introducción de nuevas técnicas de administración pública. Por ejemplo, la plena contratación dentro del sector público podría ser precedida por la medición del desempeño. Una mayor flexibilidad sólo será posible cuando exista un control efectivo de los insumos.
 - Mientras se está implantando un servicio público profesionalizado, mejorar la formulación de políticas y la coordinación; cuando sea posible, utilizar mecanismos de mercado, tales como la externalización y los mecanismos de “voz”.

Viajemos al hipotético futuro en el que la reforma neoliberal del Estado ha concluido; el visionario analista Oscar Oszlak relata con agudeza muchas visiones utópicas que han *alimentado las fantasías de muchos reformadores sociales*: “se han vendido todas las empresas públicas previamente existentes. Aunque se han formado algunos monopolios naturales en manos privadas, ninguna de las empresas privatizadas tiene motivos para operar fuera de las normas que dicta la sana competencia. Se ha desregulado totalmente

¹⁷ Diferimos. Los roles sociales mínimos (e irrenunciables) del Estado para la realización de la justicia son claros: asegurar la vida, la integridad física y la propiedad de las personas; asegurar las infraestructuras y los servicios mínimos para la dignidad de la existencia: agua potable y saneamiento; electricidad, caminos y carreteras; asegurar una educación básica y profesional de calidad para toda la población; asegurar la nutrición suficiente y la salud básica de toda la población; garantizar un sistema de asistencia y de seguridad social básica; garantizar la sustentabilidad medioambiental para las futuras generaciones; crear y fomentar la creación de oportunidades para la libre participación especialmente de los más necesitados en las actividades productivas tanto mediante el empleo como mediante la creación de pequeñas y medianas empresas; impedir cualquier discriminación contra las minorías étnicas y proteger todas las culturas integrantes de la identidad nacional. Las exigencias de justicia planteadas son un mínimo, por debajo de las cuales ningún orden social tendrá legitimidad; puede pedirse mucho más, pero nadie podría conformarse con menos.

el funcionamiento de los mercados y transferido al sector privado la prestación de todos los servicios públicos, incluyendo la recolección de basura, la gestión de fondos para jubilados y la reclusión de los delincuentes. Se han transferido a los gobiernos locales todas las responsabilidades de la gestión administrativa y se les ha otorgado la capacidad de recaudar sus propios recursos. Comités vecinales trabajan en estrecha colaboración funcionarios municipales y ejercen un estrecho control sobre su gestión”.

“El Estado nacional ha visto reducidas sus funciones a la administración de justicia, la defensa, las relaciones exteriores, la conducción del sistema educativo y la promoción de la salud. La defensa del medio ambiente, la investigación, el desarrollo regional y la promoción de exportaciones son ahora materia de gestión propia de las ONG y empresas especializadas privadas.

“El número de ministerios se ha reducido a cinco. La dotación de funcionarios, a la cuarta parte del número existente al comienzo de la reforma. Los pocos trámites que deben realizar los ciudadanos se procesan en pocos minutos utilizando modernos equipos computarizados. Son atendidos con deferencia por auténticos profesionales que han sido incorporados a través de un sistema de reclutamiento basado estrictamente en el mérito y que perciben retribuciones comparables a las del sector privado.

“Satisfechos ciudadanos cumplen estrictamente con sus obligaciones fiscales, que han sido reducidas como consecuencia del menor costo requerido para mantener al Estado. El mercado regula automáticamente la oferta y la demanda, los precios, el empleo, las tasas de interés y el valor de las divisas. Los empresarios, estimulados por las nuevas condiciones contextuales, invierten, producen y negocian estimulando el crecimiento económico. Mejora la distribución del ingreso y cada ciudadano, cada familia, está en condiciones de procurarse bienes y servicios a menor costo y gozar de mayor bienestar”.¹⁸

Sin embargo, con toda precisión, Oszlak postula que muchas de las premisas en que se fundan son inviables, como lo demuestra la experiencia empírica en muchos países. ¿Hacia qué clase de Estado queremos arribar? Las experiencias recientes de reforma del Estado han tendido a hacer énfasis sobre la necesidad de menos Estado. Se ha acentuado la etapa “quirúrgica”, reduccionista, acelerada, y radical con el avasallamiento del pensamiento único, y ha quedado pendiente la etapa de “rehabilitación” o postoperatoria rumbo a un mejor Estado (no sólo más chico), tecnológica y culturalmente más avanzado, que contemple el fortalecimiento de aquellas instituciones y programas que promuevan nuevos equilibrios en los planos de la redistribución del ingreso y del poder social, y señalando, además, la prioridad de los necesarios cambios a introducir en las instancias subnacionales, incluyendo especialmente los mecanismos de participación ciudadana en esos niveles.

¹⁸ Oszlak, O., “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”, en Kliksberg, B. (comp.) **El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional**; INAP, México, 1992; pp. 45-46.

Resulta claro que la reforma, o mejor, la reconstrucción del Estado es un tema clave de la nueva agenda del desarrollo, y para emprender con éxito esta etapa de “rehabilitación”, debemos partir del reconocimiento de que los estados nunca son el producto tecnocrático de un diseño experto, sino el resultado de un proceso histórico de construcción social, institucional y organizativa, que sólo los actores sociales pueden construir y reconstruir.

Debemos hacer hincapié en que no debemos formular dogmáticamente ningún pensamiento único, toda vez que en torno a los roles del Estado existe y debe existir un debate vivo que requiere ser reflejado apropiadamente, tomando en cuenta variables no sólo técnicas sino también políticas y sociales; tenemos el irrenunciable compromiso de lograr una adecuada fórmula para que el Estado cumpla sus fines con la sociedad.

Como afirma Joan Prats, Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, tras el agotamiento y la derrota intelectual de las teorías y las prácticas “estadocéntricas” del desarrollo, asistimos hoy a una vigorosa rehabilitación del Estado y de su rol imprescindible para el desarrollo. Baste con citar la frase lapidaria que encabeza el Informe del Banco Mundial de 1997: “Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado. Pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz, el desarrollo es imposible”; y coincidimos con C. R. Sunstein cuando reconoce que “los mercados han de ser entendidos como construcciones legales e institucionales, que deben ser evaluados con base en su capacidad de promover intereses humanos, y no como parte de un supuesto orden natural cuya emergencia sólo requeriría la retirada del Estado o como un simple medio para promover las interacciones voluntarias”.

¿Hacia qué clase de Estado?

Con todo lo hasta aquí expresado, resulta claro que la reforma, o mejor, la reconstrucción del Estado es un tema clave de la nueva agenda del desarrollo, y para emprender con éxito esta etapa de “rehabilitación”, debemos partir del reconocimiento de que los estados nunca son el producto tecnocrático de un diseño experto, sino el resultado de un proceso histórico de construcción social, institucional y organizativa, que sólo los actores sociales pueden construir y reconstruir. Debemos puntualizar que no debemos formular dogmáticamente ningún pensamiento único, toda vez que en torno al papel del Estado existe y debe existir un debate vivo que precisa ser reflejado cumplidamente, tomando en cuenta variables no sólo técnicas sino también políticas y sociales.

Las denominaciones sobre el Estado al que queremos arribar son variadas, de tal modo que se habla de un Estado “deseable”, “necesario”, “inteligente”, “atlético”, “sensato”, “modesto”, “reinventado”, “catalítico”, etcétera, pero no cabe duda de que resurge con fuerza la necesidad de contar con verdaderos estados nacionales de Derecho, basados en la democracia, la libertad, y en la búsqueda de la justicia social.

Ello es así porque el Estado de Derecho es una arquitectura institucional que sirve de valor instrumental a la realización de otros valores como son la democracia política, los mercados eficientes y la justicia social. Ahora bien, su construcción no puede verse como una tarea exclusivamente nacional o interna. La globalización implica interdependencias de todo tipo que deben quedar sujetas a reglas claras, justas y prudentemente administradas. Tenemos que avanzar en la construcción de un Estado de Derecho hacia adentro, así como tratar de estar presentes e influir en la construcción de un verdadero Estado de Derecho u orden jurídico de la globalización.

Un documento, recientemente elaborado por el Instituto Internacional para la Gobernabilidad, sugiere, incluso, la necesidad de consolidar las instituciones y las capacidades públicas correspondientes a las modernas economías de mercado, entre ellas:

- La garantía de una macroeconomía sana mediante la creación de marcos institucionales y competencias organizativas para manejar adecuadamente la oferta monetaria, el tipo de cambio, las finanzas públicas y la balanza externa.
- El desarrollo de las capacidades para influir en los procesos de integración e internacionalización.
- La garantía de un sistema financiero sano y competitivo mediante el desarrollo de la capacidad para regular y supervisar eficazmente el mercado financiero, así como para influir en el fortalecimiento de los mercados financieros globalizados con la finalidad de superar sus disfunciones o puntos negros más peligrosos y desestabilizadores.
- El sometimiento estricto de toda la administración de autoridad interventora en la economía a un régimen estricto de seguridad jurídica.
- El desarrollo de políticas de competencia efectivas con base en marcos legales claros y a cargo de agencias confiables, acompañadas de políticas de protección y defensa de los consumidores.
- Un marco institucional para las relaciones laborales y las políticas de empleo.

En suma, debemos reconocer que es necesaria una perspectiva integral para que conjuntamente, el Estado y la sociedad puedan hacer frente a las exigencias del desarrollo.

La mano de la Justicia

Recientemente, Michel Camdessus, Presidente del Fondo Monetario Internacional, afirmó que en la globalización, al lado de la mano invisible del mercado, deben estar presentes otras dos manos: la mano de la justicia del Estado y la mano fraterna de la solidaridad.

Por nuestra parte, hemos postulado desde hace varios años la necesidad de interrelacionar los principios de las ciencias jurídicas y económicas de tal modo que, junto con la mano invisible del mercado, actúe la mano visible de la justicia para lograr el desarrollo con justicia y eficiencia.

La reforma del Estado no puede orientarse ni evaluarse solo ni principalmente desde los valores de la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas, sino desde los valores de la eficiencia en los mercados y la justicia en las sociedades. Es necesario reconocer que la eficiencia no produce sin más la justicia y que sin ésta tampoco es sostenible la eficiencia de los mercados. Son necesarios estados de calidad para avanzar integralmente hacia la eficiencia y la justicia.

De acuerdo con el planteamiento elaborado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, los roles sociales mínimos (e irrenunciables) exigidos al Estado para la realización de la justicia son claros:

- Asegurar la vida, la integridad física y la propiedad de las personas.
- Asegurar las infraestructuras y los servicios mínimos para la dignidad de la existencia: agua potable y saneamiento; electricidad, caminos y carreteras.
- Asegurar una educación básica y profesional de calidad para toda la población.
- Asegurar la nutrición suficiente y la salud básica de toda la población.
- Garantizar un sistema de asistencia y de seguridad social básica.
- Garantizar la sustentabilidad medioambiental para las futuras generaciones.
- Crear y fomentar la creación de oportunidades para la libre participación especialmente de los más necesitados en las actividades productivas tanto mediante el empleo como por medio de la creación de pequeñas y medianas empresas.
- Impedir cualquier discriminación contra las minorías étnicas y proteger todas las culturas integrantes de la identidad nacional.

Las exigencias de justicia planteadas son un mínimo, por debajo de las cuales ningún orden social tendrá legitimidad; puede pedirse mucho más, pero nadie podría conformarse con menos. Como lo hemos expresado en otras ocasiones, al lado de la mano invisible del mercado debe marchar la mano visible de la justicia.

Más allá de radicalismos

Ante la insuficiencia del modelo neoliberal, reconocida por sus propios seguidores, la pregunta que todos nos formulamos es sobre cuál puede ser la nueva forma o vía para transitar al desarrollo con justicia. Por ello, Anthony Giddens en su libro *"Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics"* ha propuesto un marco basado en el conservadurismo filosófico y manteniendo algunos de los valores esenciales asociados, hasta ahora, con el pensamiento socialista, y que nos ha puesto a reconsiderar muchas cuestiones en las agendas de los distintos países para la reforma del Estado.

- 1) Debe existir la preocupación por reparar las solidaridades dañadas, que a veces puede implicar la conservación selectiva, o incluso quizá la reinención de la tradición.
- 2) Debemos reconocer la importancia creciente de la "política de la vida" en áreas tanto formales como menos ortodoxas del orden político.

- 3) Unida a la generalización de la capacidad social de reflexión, la confianza activa implica una concepción de "política generativa".
- 4) Los fallos de la democracia liberal en un orden social universalizado y reflexivo indican la necesidad de impulsar formas más radicales de democratización.
- 5) Debemos estar dispuestos a revisar el Estado de bienestar de forma fundamental y en relación con problemas de más amplitud, referentes a la pobreza mundial.
- 6) Un programa de política radical debe estar dispuesto a abordar el papel de la violencia en los asuntos humanos.

Por su parte, Anthony Blair, Primer Ministro Británico, y asiduo lector de Giddens, señala que la *Tercera Vía* es un camino de renovación y éxito para la moderna democracia social, y que no se trata únicamente de un compromiso entre la izquierda y la derecha. Persigue adoptar los valores esenciales del centro y de la centro-izquierda y aplicarlos a un mundo de cambios económicos y sociales libre del peso de una ideología anacrónica. Señala Blair que "en el terreno económico, nuestro enfoque no encaja ni en el *laissez-faire* ni en la intromisión estatal. La función del gobierno es favorecer la estabilidad macroeconómica, desarrollar políticas fiscales y de bienestar que fomenten la independencia, dotar a los ciudadanos de los elementos necesarios para poder trabajar merced a una mejora de la educación y de las infraestructuras y apoyar a la empresa, especialmente a las industrias del futuro basadas en el conocimiento; y nos enorgullece el sabernos respaldados por los empresarios y también por los sindicatos. La Tercera Vía se traduce en una renovación democrática y una restitución de la fe en la política, una alianza entre el progreso y la justicia".

Planteamientos semejantes a este son postulados por otros jefes de Estado en Europa como Gerhard Schröder en Alemania, Lionel Jospin en Francia, Romano Prodi en Italia, Antonio Guterres en Portugal y Paavo Lipponen en Finlandia.

Estado-nación y transnacionalismo

La reforma del Estado debe tomar en cuenta factores ambivalentes: por un lado, los estados son demasiado grandes para resolver los problemas relativamente pequeños, lo que hace necesario cuanto antes un nuevo tratado de límites entre el Estado y la sociedad. Por otro lado, los estados son demasiado pequeños para regular los problemas transnacionales.

La naturaleza global de las transformaciones actuales está siendo impulsada, particularmente, la base tecnoeconómica, por tres factores interrelacionados: a) la necesidad de proteger los "campos comunes", la biosfera común que no pertenece a ninguna nación, tribu, credo o raza; b) la necesidad de regular el sistema financiero mundial, que ya no responde a fronteras nacionales, y c) la necesidad de mantener un nivel de paz y seguridad internacionales, que ahora ya no es una cuestión de guerra entre dos naciones cualesquiera. La cuestión es que estos tres puntos de atención ya no corresponden a acciones hechas por naciones individuales, ninguno de estos problemas puede ser resuelto a nivel nacional.

Literalmente, hay crisis transnacionales que están demandando respuestas transnacionales, centradas en el mundo y no en la nación. La dificultad extrema de esta transición global está en cómo negociarla, cuando las naciones tienen que ceder voluntariamente parte de su soberanía para el mejoramiento global.

A pesar de que existe en algunos sectores la creencia de que los estados-nación se están volviendo anacrónicos, e incluso que parecen perder control e integridad para hacer frente a las nuevas circunstancias, no cabe duda, empero, de que continúan proporcionando la institución básica por medio de la cual las sociedades intentan responder a los retos globales, es decir, de desaparecer dejarían un hueco tan amplio que no ha surgido ninguna institución que lo reemplace como unidad primordial para responder a las nuevas tendencias.

Ninguna otra estructura presenta ni la autoridad ni la eficacia potencial del propio Estado, pero su viabilidad tiene que ir acompañada de una redistribución de su autoridad tanto hacia arriba como hacia abajo; es necesaria una visión más holística, de tal manera que podamos concebir al Estado-nación como una *partícula-totalidad*. Ciertamente, el Estado-nación da respuestas parciales, pero con la suma a gran escala de respuestas parciales se siembra la solución que la totalidad requiera para subsistir.

Sin negar la importancia crucial de los factores ecológicos, económicos y financieros en la transformación mundial, debemos tener presente que todos ellos descansan, en última instancia, sobre la transformación correlativa de la conciencia humana. El abrazo global sólo puede ser visto, entendido y puesto en práctica por individuos libres e iguales ante la ley, moral y políticamente libres, dotados de una visión lógica-universal. Es decir, el significado de la globalización, aún más, el significado de la vida, ya no podrá ser hallado en uno mismo o en la tribu, raza o nación, sino en el abrazo mundicéntrico por conducto del cual circula la sangre de nuestra humanidad común y late el discreto pulso de un planeta que lucha por su supervivencia.

Si bien hemos dicho que hay cuestiones que no pueden ser resueltas exclusivamente a nivel nacional, debemos tener en un primer plano de atención, y como precondition para entender y participar en la globalización, a nuestro Estado nacional, y todo lo que hemos dicho acerca de lo que se debe hacer en lo interno es válido, pero debe atenderse al mismo tiempo, nuestro enlace e inserción con los fenómenos globales.

Reflexiones finales

La reforma del Estado despliega en la actualidad poderosas fuerzas que están conformando un cambio mucho más amplio en todo el planeta; son fuerzas que están produciendo los nuevos perfiles de las sociedades, de las naciones y de los estados. No se trata únicamente de un cambio administrativo o técnico, sino de un cambio político e institucional de inmensas proporciones que genera nuevas instituciones, nuevos liderazgos y nuevas formas de relación social. Es un cambio trascendente porque se estructuran nuevos perfiles para las sociedades y sus ciudadanos.

Para nadie es un misterio que la reforma del Estado va a extenderse a lo largo de varios años; ciertamente, su consecución implica una voluntad política fuerte y continua de todos los sectores de la sociedad. Es necesario poner en marcha una “red” para la reforma del Estado, que permita, en concreto, el intercambio de información y experiencia, así como los contactos entre todos los actores responsables en los distintos ámbitos de este proceso.

Para la definición de nuestra agenda finisecular sobre la reforma del Estado, son necesarias: la construcción de consensos; las condiciones para la confianza entre todos los actores políticos y sociales del país; reconocer con mayor precisión las coincidencias y diferencias para no poner en riesgo los avances logrados y avanzar con celeridad en las transformaciones adicionales que demanda nuestro país. La reforma del Estado mexicano, con los notorios avances que ha tenido en los últimos años, seguramente continuará.

Afinar la agenda debe ser una tarea incluyente, y debe considerar aspectos específicos para un desarrollo económico con justicia social, la soberanía, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el equilibrio de poderes, el federalismo, la participación ciudadana y la educación, en suma, los aspectos de una reforma política, económica y social, tomando en cuenta las propuestas de los partidos políticos, de la comunidad académica, y, desde luego, de los distintos grupos sociales. Definiremos así, no sólo los temas a tratar, sino también los interlocutores y los foros, cuyo producto convertido en leyes y programas, deberá recibir el pueblo de México.

Si estamos de acuerdo en que en todos los países se requiere una reforma del Estado, y México no es una excepción, resulta indispensable usar el potencial que implica la acción conjunta de los abogados, de los economistas y en suma, de todos los científicos sociales, como parte del equipo fundamental y necesario para diseñarla y llevarla a cabo, así como para las políticas públicas que sustenten el desarrollo, logrando simultáneamente: *justicia con eficiencia*. De esa manera, transitaremos hacia la conformación de un mejor sistema democrático en lucha por la justicia social, para afrontar con éxito los retos y expectativas del próximo siglo.

En la inminencia de elegir al jefe del Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, es indudable que en México se presenta un oportunidad específica para que cada partido -obligado a presentar la plataforma electoral, que será abanderada por sus candidatos-, prepare un proyecto en el que aporte propuestas integrales. Con base en esas propuestas y el resultado de las campañas electorales que se realicen, el voto popular que se emitirá en julio próximo, legitimará, desde luego, los esfuerzos que deben hacerse al arribar al nuevo siglo para llevar a cabo dicha reforma, que deberá incluir no sólo la reforma política sino también la reforma administrativa correspondiente.