

LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

PAULO TAPIA PALACIOS*

INTRODUCCIÓN

Fruto más de la vivencia empírica que del examen de la doctrina, de la reflexión simple que del rigor metodológico, presento estas líneas sobre un tema que hoy está en el centro del debate y de la praxis política en México: la Reforma del Estado.

El programa de modernización del gobierno del Presidente Carlos Salinas tiene en el núcleo, como ha dicho, a la reforma del Estado.

Examinar su pertinencia y razón de ser, antes que emitir un juicio fácil, se impone, sobre todo desde la perspectiva académica. No es fácil. Para mí no lo es.

Procuré allegarme algunos elementos de análisis para ilustrar mi posición, que no pretende ser ni científica ni acabada. Pero una cosa para mí es clara: hay que repensar a México y al mundo de cara al siglo XXI. El encuentro de ideas es hoy más que nunca necesario.

Dividí mi ensayo, en esta contribución a la discusión sobre el tema, en 4 capítulos: la Reforma del Estado, un signo de nuestro tiempo; la Reforma del Estado y la Revolución Mexicana; la Reforma del Estado y la Reforma Política en México, y la Reforma del Estado y la modernización del aparato público en México.

Situar a México en el contexto internacional y frente a sí mismo, y analizar la Reforma del Estado en sus dos vertientes, la política y la económica, explican la estructura del trabajo.

*Licenciado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. Abogado. Subdirector de Difusión de la Dirección de Comunicaciones de la Presidencia de la República de México.

Sirvan estas notas para arrojar una preocupación más, política más que académica, sobre el destino de México, mi nación.

1. REFORMA DEL ESTADO, SIGNO DE NUESTRO TIEMPO

En nuestro tiempo, el umbral de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, el mundo cambia a la velocidad del vértigo. Los paradigmas se desploman en un lugar y en otro ante el empuje de una realidad inédita. Los fríos hechos se han impuesto a los discursos teóricos.

La caída de los dogmas y los mitos es la Revolución de hoy, la de las postrimerías del siglo xx. Muros físicos e ideológicos son barridos por vientos de apertura y de modernidad en todos los espacios geopolíticos, especialmente en sistemas fincados en la profecía de la necesidad histórica.

Entre los cambios que hoy sacuden al mundo uno tiene especial significación porque está en el vértice de muchos más: el de la caída de los sistemas autoritarios, llamados del socialismo real, asentados en las premisas del partido constitucionalmente único y economía centralmente planificada a partir de la propiedad estatal sobre los medios de producción.

El sistema de los países del Este se fue debilitando lenta pero inexorablemente en sus dos ejes fundamentales: en lo político no se pudo mantener más como legítima la hegemonía teológica y jurídica de un partido, y en lo económico el mercado y sus leyes pasaron finalmente la cuenta.

Había que reformar el Estado, repensar sus funciones y sus ámbitos de competencia, no por imperativo ideológico: por mandato de la realidad.

No fueron los liberales, fueron los socialistas mismos, no desde la doctrina sino desde la lectura de los hechos, quienes sintieron la necesidad del cambio y quienes lo promovieron y lo están promoviendo.

Son Mijhail Gorbachov y su generación quienes conducen la transformación de su sistema de convivencia social y política. Remover estructuras añejas, sacralizadas en unos casos, no está resultando tarea fácil. Pero el cambio es una necesidad ineludible.

Ya desde finales de la década de los setenta y principios de los ochenta

un socialista, si bien no de afiliación marxista-leninista, Michel Rocard, llamaba a realizar ajustes de fondo en las sociedades socialistas.

Rocard daba por descontado que la democracia es impensable sin un sistema de partidos. Ponía por ello el acento en la otra vertiente, la económica.

En autocrítica cruda afirmaba en sus discursos políticos, pronunciados entre 1979 y 1985, después recogidos en su texto *¿Coherencia o ruptura?*, que los socialistas han sido siempre muy claros en la necesidad de distribuir la riqueza, pero que han sido incapaces, también de siempre, para diseñar y ejecutar una política económica que la genere en suficiencia. Apelaba por eso a sumar realismo e imaginación para encontrar la fórmula que hiciera compatible crecimiento y estabilidad con justicia.

Convoca en principio a reconocer que el Estado “no está hecho para producir”, pues para ello “hace falta imaginación, rapidez y ejecución, el sentido del riesgo. Este no es el papel ni el oficio del Estado” (1). Es preciso asumir, apunta, que “no puede hacer bien más que aquello que sabe hacer: es decir, administrar, distribuir, repartir” (2).

No está llamado a producir, pero sí a regular el desarrollo. No a tener la propiedad de toda la planta productiva, pero sí a “dictar las reglas del juego”. Debe conservar, en su concepto, algunas empresas, las que sean necesarias: “las nacionalizaciones van a intervenir selectivamente en la reactivación de la inversión”.

La estabilidad económica es imposible sin finanzas públicas equilibradas. Por ello ve la necesidad de “sacrificios presupuestales en las funciones clásicas del Estado, pues tiene una aguda necesidad de fondos públicos”, e impulsar una política de fijación de tarifas al costo real, para que las empresas públicas garanticen su autofinanciamiento. En suma, “administrar mejor para gobernar mejor”.

“Dictar las reglas del juego” planificar, orientar el curso del desarrollo. Cambiar obligación por incentivo, fuerza por compromiso social y solidaridad.

En sus palabras: “menos reglamentos, más negociaciones; menos leyes, más contratos; menos tutela, más responsabilidad: he aquí el equilibrio que es necesario encontrar para conjugar modernización y solidaridad” (3).

(1) Rocard, Michel. *¿Coherencia o Ruptura?* México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 153.

(2) *Ibidem*, p. 153.

(3) *Ibidem*, p. 164.

Pero la necesidad de la reforma de Estado, para hacerlo un Estado moderno, en los términos de Michel Rocard, no cabe sólo a los países socialistas. No, también es un imperativo de los regímenes de economía mixta y aun de los tenidos por sistemas de economía de mercado.

La modernización de los aparatos estatales es un fenómeno universal. Está más allá de las ideologías, si bien no más allá de los valores. En América Latina, en particular, los Estados, prácticamente todos, redefinen sus dimensiones y también sus funciones. La reforma trascendió los sistemas. Carlos Almada, Director del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica, lo explica así:

“Un hecho cierto e incuestionable, sin embargo, es que en muchos países, de diverso grado de desarrollo y con distintos modelos de organización social y económica, la línea de demarcación entre las funciones gubernamentales, tradicionales y las entidades productivas y comerciales se han ajustado sensiblemente para dar mayor margen de acción a estas últimas” (4).

El hecho es que, como apunta Leopoldo Zea: “El Estado no puede ser ya el actor central y responsable de la sociedad, haciéndose cargo de lo que ha de ser propio de la iniciativa concreta de todos y cada uno de los individuos que la conforman. Debe tan sólo ser fiel y aval del obligado equilibrio de sacrificios y de beneficios que han de guardar entre sí los diversos grupos sociales que forman una nación. El Estado no puede ya involucrarse en decisiones que son propias de los individuos que forman los pueblos a cuyo servicio debe estar” (5).

Con sus perfiles particulares, según el entorno histórico-cultural, el ser de cada país, la reforma del Estado, sólo basta mirar a los lados, es hoy un proceso mundial, un signo de nuestro tiempo. No por inspiración de una ideología universal, sí por imperativo de la realidad, una realidad cambiante que apunta, en un país y en otro, hacia la sociedad abierta.

(4) Almada, Carlos. *Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, ponencia pronunciada en el 35° Aniversario del INAP, México, 13 a 15 de noviembre de 1989.

(5) Zea, Leopoldo. *Modernización y Estado en Latinoamérica*, ponencia pronunciada en el 35° Aniversario del INAP, México, 13 a 15 de noviembre de 1989.

2. REFORMA DEL ESTADO Y REVOLUCIÓN MEXICANA

México vive hoy la Reforma del Estado. Muy pocos hechos, si los hay, escapan a este proceso. Política, economía y sociedad se mueven en torno a este eje. Ahí está la clave y el núcleo axiológico de la modernización de la vida nacional.

El gobierno del Presidente Carlos Salinas tomó desde el principio la gran decisión, discutible y polémica por su trascendencia, de redefinir los contornos y los ámbitos de competencia del Estado frente a la sociedad civil.

Para algunos la Reforma del Estado, por la profundidad del cambio que impulsa, alcanza el rango virtual de una segunda revolución mexicana, una revolución silenciosa desde las instituciones. Para otros, algunos inspirados en posiciones partidarias, es simplemente la negación misma de la revolución de 1910.

Para el Presidente Salinas es justamente volver al origen para dar respuesta eficaz a los retos de los nuevos tiempos. No se trata de una abdicación de valores, sino de un replanteamiento de medios y estrategias para hacerlos efectivos en los hechos.

Para decirlo con sus palabras, vertidas durante su Primer Informe de Gobierno: “estamos llevando a cabo la Reforma del Estado, para volver al Estado que se planteó originalmente la Revolución Mexicana; capaz al mismo tiempo de garantizar la soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestros compatriotas” (6).

El Estado de la Revolución Mexicana, explica, “nació para fortalecer la soberanía de la nación y para asegurar que la patria incorporara, realmente, a todos a su quehacer. Se erigió para dar seguridad al ejercicio de las libertades individuales y para promover una equidad social fundamental que diera a todos, comenzando con los que menos tienen, el sustento material para que sus libertades no fueran un mero formalismo, sino oportunidades de una vida mejor” (7).

A una Revolución sin mitos, vista como suma de valores y referentes necesarios de la acción política y económica, no como un recetario acabado de fórmulas y procedimientos, apela Carlos Salinas.

(6) Salinas, Carlos. *Primer Informe de Gobierno*, México, 1 de noviembre de 1989, p. 13.

(7) *Ibidem*, p. 11.

Mantener la vigencia de la Revolución Mexicana, así, sólo es posible a partir del cambio ordenado de las instituciones que la representan, especialmente su expresión más acabada, el Estado.

Útil en su momento un Estado crecido y absorbente, hoy ya no cumple su cometido, ya no es eficaz, ni en lo político ni en lo económico.

El Presidente lo reconoce: “los aciertos notables de la intervención estatal en el pasado, y que contribuyen a gestar casi cuatro décadas de crecimiento sostenido, fueron opacándose por una tendencia a responsabilizar al Estado, de manera casi exclusiva, de la gestión de toda la economía; esto impidió su eficaz regulación de la economía mixta” (3).

De aquí desprende Carlos Salinas la necesidad de la Reforma del Estado: “la crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo” (9).

De aquí, de una lectura precipitada del binomio Estado grande y propietario y Estado capaz y justo, y sobre todo de la inspiración última de la Reforma del Estado, afirmación o negación de la Revolución Mexicana, se derivan los principales cuestionamientos al programa de modernización del Presidente, programa que tiene como núcleo al Estado y su reforma.

Miguel Ángel Granados Chapa, columnista del diario “La Jornada”, uno de los críticos de la Reforma del Estado, al menos, como afirma, en su modo y en su ritmo, señala en su colaboración titulada “la reforma desde arriba”, luego de que relata la supresión del Fideicomiso de La Palma, en Oaxaca y de que pondera su necesidad: “en casos así parece imprescindible que para ser justo el Estado sea propietario, rompiendo el dilema en que, según el Presidente, hay que optar entre lo uno y lo otro” (10).

Sin entrar a la discusión de si resulta necesario o no conservar esa

(8) *Ibidem*, p. 14.

(9) *Ibidem*, p. 13.

(10) Granados Chapa, Miguel Ángel. *Reforma del Estado, La Jornada*, 3 de noviembre de 1989, p. 1.

entidad paraestatal —pudiera ser que sí—, el hecho es que lo atribuido al Presidente no corresponde a sus palabras. Carlos Salinas nunca estableció ni ha establecido una antinomia, una dicotomía excluyente entre lo uno y lo otro, un Estado propietario y un Estado justo. Dijo, sí, que lo primero no suponía lo otro, lo que no niega que en casos particulares para ser justo el Estado tiene que ser propietario.

Pero los cuestionamientos, válidos siempre como ejercicios de reflexión llamados a enriquecer el debate y clarificar las ideas y con ello influir en la praxis política, han estado dirigidos hacia la pertinencia ideológica de la Reforma del Estado, su apego o no al ideario de la Revolución Mexicana.

Arnaldo Córdova, por ejemplo, al referirse al pasaje donde se aborda la Reforma del Estado afirma: “¡La Revolución ha muerto! ¡Viva la Revolución!”. Tal es la quintaesencia del mensaje que transmite este singular informe presidencial. Lo que De la Madrid no se atrevió a hacer: una auténtica rendición de cuentas con el pasado, Salinas de Gortari lo asumió en su informe como un deber impostergable” (11).

Sergio de la Peña, en el mismo sentido, apunta: “Lo que ahora se ha declarado muerto es precisamente lo que restaba de la Revolución, su institucionalidad, su Estado, su forma de gobierno, su ideología. En nada modifica a tal declaratoria que se convoque una especie de fundamentalismo, de movimiento de retorno a sus fuentes originarias. En parte porque tales fuentes y objetivos originarios son incompatibles con el proyecto de nuevo orden que se delinea. Y sobre todo porque en la historia no hay vueltas para atrás” (12).

Augusto C. Amaya, de su lado, abunda y se desplaza sobre el mismo camino: “El primero de noviembre, día de difuntos, se anunció la muerte de la Revolución Mexicana, que curiosamente se festeja también en el mes de noviembre (día 20). En el Informe Presidencial se escuchó claramente la afirmación siguiente... ‘la mayoría de las reformas de nuestra Revolución han agotado sus efectos’, con lo cual abiertamente el régimen priísta se echó en manos del capital privado sea nacional o transnacional” (13).

Lorenzo Meyer va más lejos: además de negar la vinculación ideológica, la identidad de la Reforma del Estado con la Revolución Mexicana, de plano

(11) Córdova, Arnaldo. *La Revolución Mexicana Hoy*, en el diario *Uno más Uno*, 3 de noviembre de 1989, p. 1.

(12) De la Peña, Sergio. *Revolución Mexicana, Descanse en Paz*, diario *Excélsior*, 7 de noviembre de 1989, p. 1.

(13) Anaya, Arnaldo. *Adiós Revolución*, en diario *Uno más Uno*, 8 de noviembre de 1989, p. 4.

sitúa la modernización del aparato estatal como una mera extensión de una corriente universal que llama dominante, el neoliberalismo.

Dice Meyer: “El movimiento iniciado en 1910 en nuestro país tiene una esencia muy distinta —contrapuesta— a la del actual proyecto de gobierno que considera prioritario e indispensable adecuar las estructuras sociales y económicas mexicanas a las necesidades del gran capital nacional e internacional. El proyecto salinista busca, en primer lugar y sobre todo, la optimización en el uso de los factores de la producción mediante la destrucción o reforma de los intereses creados —corporativos y estatales— que impiden el libre juego de las fuerzas del mercado” (14).

Teniendo la misma orientación, todos estos comentarios admiten la misma refutación desde nuestro punto de vista; en realidad tienen un fondo común, lo que Luis F. Aguilar Villanueva llama una cultura historicista, muy difícil de desprenderse: “Hemos crecido todos en esta cultura historicista que hace descansar la legitimidad de la acción política y particularmente la del gobierno del Estado en la misión de custodiar y llevar a cabo el designio de la historia nacional” (15).

Apartarse así, como surgieron estos analistas, de lo que fue México y el perfil particular de sus instituciones y sus formas de vida en los años inmediatamente posteriores a la década de los veinte es renunciar a la Revolución Mexicana y a toda fuente de legitimidad.

Ante esto nos quedamos con la fórmula de escape ofrecida por el propio autor, la determinación de si en efecto la Reforma del Estado tiene o no que ver con la Revolución Mexicana.

“La única manera de escapar a la polarización es tratar de descubrir y reconocer la genuinidad y vigencia de los valores en los que los protagonistas revolucionarios quisieron fundar la convivencia social, sin tener que comprometerse con una específica interpretación de la historia nacional y menos con sus veredictos sobre el bien y el mal de la nación. Se trataría de argumentar, sin historicismo, que su proyecto de sociedad, de constitución del Estado y de organización social, descansa en principios y normas que aún hoy son absolutamente válidos o mejores que otras alternativas pensables de estructuración social. Habría que sustentar que las instituciones políticas y civiles,

(14) Meyer, Lorenzo. *Que se juzguen los hechos*, en diario *Excélsior*, 8 de noviembre de 1989, p. 1.

(15) Aguilar, Luis, *La Reforma del Estado*, en la *Revista Examen*, número 7, 15 de diciembre de 1989, p. 3.

producidas desde esos valores, son en el tiempo presente capaces de resolver los problemas y rivalidades que acompañan inevitablemente a los intercambios libres de una sociedad plural” (16).

Es a esos valores a los que se refirió el Presidente Salinas en su Primer Informe de Gobierno, al enunciar la necesidad de la Reforma del Estado. “Soberanía y justicia, democracia y libertad: esta es la Revolución sin mitos” (17).

La modernización del Estado, queda claro, no representa la abdicación de los valores de la Revolución Mexicana, ni mucho menos es expresión pasiva de una corriente ideológica universal, la que sea, como afirma Lorenzo Meyer. La Reforma del Estado, en nuestra posición, es la respuesta a las necesidades de los nuevos tiempos, mayor competitividad y eficacia, sin renunciar a la ideología que animó al México postrevolucionario.

3. REFORMA DEL ESTADO Y REFORMA POLÍTICA

Toda Reforma del Estado, en un sistema y en otro, pasa por una redefinición de la relación de los actores políticos, partidos, organizaciones y ciudadanos, con el Estado.

En México, el Presidente Carlos Salinas lo expresa así: “La modernización es una transformación de nuestras estructuras económicas y del papel del Estado en ese cambio. Pero, es igualmente esencial a la modernización, la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas. La reforma del Estado hermana ambos propósitos con el interés de fundar en la corresponsabilidad y la solidaridad, las relaciones del Estado y la sociedad. Por eso, ha sido muy importante propiciar nuevos acuerdos en las prácticas políticas entre el Gobierno y los sectores; ampliar los consensos sobre una reforma electoral de gran aliento para dar transparencia y fomentar las aceptaciones mutuas entre los partidos. Reformar al Estado es convocar al respeto y la tolerancia, animar el encuentro franco sobre los retos nacionales y la manera en que juntos podamos resolverlos” (18).

(16) *Ibidem*, p. 4.

(17) Salinas, Carlos. *Op. cit.*, p. 10.

(18) Salinas, Carlos. *Modernizando el Estado*, *Revista Nexos*, número 148, abril de 1990.

Un gran cambio político se dio desde julio de 1988, cuando en palabras del propio Presidente “terminó el sistema de partido prácticamente único”.

Las grandes decisiones nacionales, desde entonces, deben ser concertadas, pues un solo partido no puede, entre otras cosas, promover reformas constitucionales. Reformar o adicionar la Carta Magna requiere de mayoría calificada, al menos las dos terceras partes de los Legisladores presentes en cada Cámara, y ninguna fuerza política tiene ese porcentaje de votos potenciales.

El PRI sigue siendo un partido hegemónico, dominante, pero no es ya, de hecho, el único órgano de enlace entre el Estado y la sociedad civil.

La pluralidad, expresión inequívoca de las sociedades modernas, llegó a México. Con militancias ciertas, no hay más voto cautivo, sí voto crecientemente razonado que puede inclinar su preferencia entre una opción y otra.

La lucha por el poder se ha trasladado de la esfera privada de un partido a la arena pública de los partidos políticos. El corporativismo cede ante la presión de los ciudadanos.

Una nueva cultura política se vive en México; al tiempo que se afianza el sistema de partidos, el peso de la opinión pública, cada vez más informada y crítica, se deja sentir en las políticas de gobierno.

Luis Aguilar afirma: “Por la vertiente política, la sociedad ha alterado sus relaciones tradicionales con el Estado, al canalizar su visión del interés público y de las funciones gubernamentales a través de diversos partidos políticos independientes, sin tener que entrar por el conducto del partido único y de sus organizaciones. La emergencia de la pluralidad y competencia partidaria, la expansión de la opinión pública, son, entre otros, signos de la creciente autonomía de individuos y grupos sociales” (19).

El hecho es que México ha entrado en una nueva etapa de su desarrollo político: se ha roto el esquema de Estado benefactor y paternalista, dispensador de favores pero ajeno al cuestionamiento, y ha irrumpido vigorosa una sociedad civil, cívica y participativa, ávida de ocupar su lugar en la toma de decisiones.

El valor de la democracia, entendida como la oportunidad jurídica y fáctica del ciudadano de elegir gobernantes, representantes y programas de gobierno pero también la de exigir cuentas, se reivindica.

(19) Aguilar, Luis. *Op. cit.*, p. 5.

En este clima de creciente participación y sobre todo de exigencia de claridad en el ejercicio del voto ciudadano se dio la reforma electoral. Primero fue la reforma y adición a 7 artículos constitucionales, en octubre de 1989, después fue la promulgación de una nueva ley reglamentaria de la materia, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en agosto de 1990.

Notable y significativo fue que la mayoría calificada necesaria en el primer caso se alcanzara holgadamente con el voto de las dos mayores fuerzas políticas nacionales, el PRI y el PAN, y que en el segundo, sin necesitarse jurídicamente, bastaba mayoría simple, se llegara más lejos, hasta el 84 por ciento de los votos presentes en la Cámara de Diputados y prácticamente todos en la Cámara de Senadores.

Un gran acuerdo nacional, puede decirse atendiendo a las cifras, hizo posible la reforma electoral. No dejó de deplorarse, con todo, que la tercera fuerza política, el PRD, se haya automarginado de ese acuerdo.

Por amplio consenso, nuevas reglas hay para la lucha legal y pacífica por el poder en México. Afirmar credibilidad es su objetivo, dar mayor eficacia y efectividad al sufragio y a la vida republicana. Para quienes signaron el acuerdo, los más, un avance, para quienes votaron en contra, los menos, un retroceso.

En principio, juicios aparte, hay nuevos órganos electorales, de composición más equilibrada, no sujeta al arbitrio de los partidos políticos y menos al de uno solo. El Consejo General del Instituto Federal Electoral está integrado por Consejeros del Poder Legislativo, dos por cada Cámara, uno de la mayoría y otro de la primera minoría, por 6 Consejeros Magistrados, cuyo requisito principal es, no tener vinculación partidaria, y por 10 representantes de los partidos políticos nacionales, cuatro el PRI, dos el PAN y uno cada partido restante, PRD, PPS, PARM y PFCRN.

El Tribunal Federal Electoral, órgano encargado de dirimir las controversias durante todas las fases del proceso, está compuesto por una sala central permanente y por 4 salas regionales. Integran las salas Magistrados cuyo requisito principal es, como en el caso del Instituto Federal Electoral, no militar en ningún partido político.

La reforma electoral, además, entre otras innovaciones, comprende la elaboración de un nuevo padrón electoral, fuente permanente de suspicacias fundadas o no, una nueva credencial de elector, a partir de las elecciones

federales de 1994 provista de fotografía, y un nuevo capítulo en el Código Penal de delitos electorales.

Uno de los grandes retos del México moderno, vinculado estrechamente con la Reforma del Estado, será afirmar la certidumbre en el ejercicio del voto ciudadano, tenerlo como el medio idóneo para conducir el rumbo de la nación, a través de la elección de programas de gobierno y de la elección de quienes están llamados a instrumentarlos.

Condición necesaria es consolidar el sistema de partidos, que las fuerzas políticas con registro legal representen auténticas y claras ofertas políticas y que tengan estructura orgánica permanente, no circunscrita a períodos electorales. Que los partidos de oposición, de su lado, definan su perfil ideológico y programático y que el PRI, por su parte, se afirme como partido autónomo, como partido en el poder no del poder.

4. REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DEL APARATO PÚBLICO EN MÉXICO

Años de rezagos acumulados, de decisiones pendientes, no adoptadas por razones políticas aun cuando en muchos casos se tenían por necesarias, terminaron en diciembre de 1988, con la toma de posesión de Carlos Salinas como Presidente de México.

El pacto social y político, la articulación de los agentes de la sociedad civil y de éstos con el Estado, perdió eficacia para garantizar los nuevos equilibrios y para conciliar los conflictos. Había que actuar.

México se rezagaba en la competencia mundial por los mercados y sobre todo el Estado se mostraba incapaz para satisfacer los reclamos de participación política efectiva y de participación de amplios núcleos sociales en los beneficios concretos del desarrollo, nivel de vida y servicios públicos fundamentales.

Fue en este contexto que el Presidente Salinas llamó a cambios para preservar concertadamente, a un tiempo, soberanía nacional, con el instrumento de la competitividad internacional de nuestros bienes y servicios, además de los recursos de la diplomacia, y traducir en hechos el compromiso de justicia social.

De entrada afirmó en su discurso de toma de posesión: "Nuestro camino para el cambio será la modernización nacionalista, democrática y popular.

Será una modernización nacionalista porque reafirma los valores fundamentales que nos dan identidad como mexicanos, porque abre una nueva etapa al proyecto de la Revolución, porque tiene el propósito explícito de asegurar nuestra soberanía e independencia y la defensa de nuestros intereses nacionales. Será democrática porque la llevaremos a cabo de manera concertada, mediante la participación corresponsable de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y sectores. Porque está destinada a ampliar los espacios políticos y a crear las vías institucionales que requiere la mayor participación de la sociedad, y será una modernización popular porque tendrá un claro sentido social: elevar el bienestar de nuestros compatriotas" (20).

Y la modernización tenía que comenzar por el Estado mismo. Había que hacerlo más eficaz, más de resultados tangibles, si se quería dar respuesta a una sociedad cada vez más demandante y con muchos activos pendientes.

La estrategia ha sido romper con el esquema paternalista, del Estado benefactor, y canalizar los recursos públicos, ya reconocidos como escasos o al menos no ilimitados, hacia las áreas más estratégicas y necesitadas, pero sobre todo apelar a la iniciativa de la sociedad civil, inhibida en décadas de proteccionismo y de relación vertical con el poder público, para "la recuperación económica y la estabilidad" y "el mejoramiento productivo del bienestar popular", objetos uno y otro del segundo y el tercer acuerdos nacionales propuestos por el Presidente a los mexicanos.

El Estado, en esta nueva política, tenía que "redimensionar" su aparato público, para alentar no paralizar el crecimiento económico y para elevar el nivel de vida de los sectores sociales, particularmente, ha dicho el Presidente, de aquellos grupos más necesitados.

Había que revertir la tendencia al crecimiento indiscriminado del Estado en detrimento de las áreas propias de las organizaciones y los individuos, crecimiento no gratuito sino perfectamente explicable: "Por muchas razones que, en este siglo, tienen que ver fundamentalmente con nuestro enorme atraso social y con las interminables escisiones y luchas postrevolucionarias, el secreto de la estabilidad política y del desarrollo económico de la nación residió en la existencia de un ámbito privado muy reducido y en una muy baja independencia estatal de las organizaciones civiles y políticas en el tra-

(20) Salinas, Carlos. *Mensaje de Toma de Posesión*, 1 de diciembre de 1988, p. 6.

tamiento de sus asuntos privados y en la definición de los intereses nacionales. Si a esto se añaden los imperativos constitucionales que encargan al Estado el resguardo de los recursos nacionales comunes y las multiformes tareas de justicia social, la anchura del ámbito público y de la intervención estatal es enteramente explicable” (21).

Ese Estado que de 30 mil servidores públicos, en el ámbito federal, a principios de la década de los treinta, pasó a más de 2 millones y medio en la de los setenta y que llegó a realizar más del 40 por ciento de la inversión territorial bruta es el que hoy ha mostrado sus limitaciones y sus inconvenientes en términos del interés nacional.

La reorientación del Estado, que es mucho más que un asunto cuantitativo, un “achicamiento” per se, sino toda una estrategia de claras connotaciones cualitativas, pondera hoy la importancia de la racionalidad de la toma de decisiones, la ubicación precisa de fines y la selección de los medios.

Tamaño no equivale a eficacia, ha dicho el Presidente, y por eso se reestructura el aparato público, se asignan selectivamente los recursos y se dejan algunas áreas a la iniciativa privada y social. Ese es el espíritu que anima la modernización del Estado.

Es irreversible, se ha dicho una y otra vez, la propiedad sobre los recursos naturales que especifica la Constitución y el control de las empresas estratégicas que directamente los explotan: PEMEX, la petroquímica básica, la Comisión Federal de Electricidad, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, ferrocarriles, correos, comunicación vía satélite e instituciones con un alto sentido social como CONASUPO.

Fuera de estas entidades paraestatales, el camino está abierto para la participación de la sociedad. El propósito es racionalizar los recursos disponibles para alcanzar mejores resultados, crecimiento con estabilidad. De más de 1.200 empresas en 1982 se ha pasado a 556 en 1990, de más de 400 en el área industrial y de energético coordinada por la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal a sólo 25.

Ante el hecho irrefutable de que “no alcanza para todo”, menos en un país en desarrollo, se ha revalorado la importancia del cálculo racional, complemento necesario, más allá del corto plazo, de la voluntad política.

Pero justamente ahí debe estar el cuidado extremo; en ver simultánea-

(21) Aguilar, Luis. *Op. cit.*, p. 5.

mente fines, medios y costos, caso por caso, sin perder de vista los valores últimos que inspiran la acción de gobierno: "soberanía y justicia, democracia y libertad, la revolución sin mitos".

En México la reforma del Estado está en marcha. Reclamos de la última década del siglo XX la hicieron necesaria. Para ser completa tendrá que satisfacer dos imperativos: romper el esquema paternalista en favor de una sociedad más participativa y corresponsable, una sociedad abierta, y ampliar los espacios de la democracia, más control de los ciudadanos sobre el poder, un poder que sientan más suyo.

CONCLUSIONES

1. La reforma del Estado es un proceso universal, no inspirado en una sola ideología. No es el neoliberalismo el motor de la transformación, es una medida deliberada y pragmática impuesta por las necesidades de nuestro tiempo.
2. En México la Reforma del Estado tiene tras de sí el propósito de dar efectividad, vigencia en los hechos, a los valores de la Revolución Mexicana.
3. Volver a los principios originales de la Revolución Mexicana significa retomar y dar efectividad a sus valores, no retornar a los esquemas de las décadas inmediatamente posteriores al movimiento armado de 1910.
4. No se trata de una simple expresión pasiva de un movimiento mundial: la Reforma del Estado tiene en México un perfil propio.
5. Un Estado benefactor e intervencionista tuvo su razón de ser en la historia de México; la necesidad de impulsar el crecimiento económico y el desarrollo ante una iniciativa privada incipiente y un país con grandes carencias y reclamos sociales.
6. El modelo mostró sus limitaciones con el tiempo, implícitas en su naturaleza; inhibió las capacidades creativas y productivas de la sociedad al amparo del proteccionismo y la subvención, y no satisfizo su compromiso

social, llevar las expresiones concretas del desarrollo a todos los mexicanos.

7. La Reforma del Estado constituye la estrategia global para devolver al Estado su capacidad para mantener, hacia adentro, los equilibrios y conciliar los conflictos, y hacia afuera para dar fortaleza a la nación: democracia y justicia social, de un lado, soberanía nacional, del otro.
8. En su expresión política la Reforma del Estado tiene por objeto "ampliar la vida democrática", y en la económica "impulsar la recuperación económica" para hacer viable "el mejoramiento productivo del bienestar popular".
9. Redimensionar el Estado no significa hacerlo más pequeño, sino más eficaz, sus implicaciones son más cualitativas que cuantitativas.
10. Estado grande y propietario, por un lado, y Estado capaz y justo por el otro, no constituyen una dicotomía excluyente, pero lo primero no supone lo segundo.
11. Imprimir racionalidad al aparato público, revalorar el trinomio fines, medios y costos, está en la base de la modernización y la Reforma del Estado.
12. En atención a los valores a que se debe el Estado y al propósito de cálculo racional, la política de empresa pública debe contemplar la pertinencia y conveniencia de la desincorporación de las entidades paraestatales, vistas una por una, y definir en qué términos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, LUIS. *El modelo Redimensionador: Supuestos y límites*. Ponencia pronunciada en el 35° Aniversario del INAP, 13 al 15 de noviembre de 1989.
- AGUILAR, LUIS. *La Reforma del Estado*. Revista Examen N° 7, 15 de diciembre de 1989.
- ALMADA, CARLOS. *Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. Ponencia pronunciada en el 35° Aniversario del INAP. 13 a 15 de noviembre de 1989.
- ALPONTE, JUAN MARÍA. *El Informe y la Reforma del Estado*, Diario *La Jornada*, 3 de noviembre de 1989.
- AMAYA, AGUSTO. *Adios Revolución*. Diario *Uno más Uno*, 8 de noviembre de 1989.
- BERNAL, MARCO ANTONIO. *Discutir el Estado: la Reforma Necesaria*, obra no publicada.
- ARNALDO, CÓRDOVA. *La Revolución Mexicana Hoy*. Diario *Uno más Uno*, 3 de noviembre de 1989.

- DE LA PEÑA, SERGIO. *Revolución Mexicana, Descanse en Paz*. Diario *Excélsior*, 7 de noviembre de 1989.
- GRANADOS CHIAPAS, MIGUEL ÁNGEL. *Reforma del Estado*. Diario *La Jornada*, 3 de noviembre de 1989.
- MEYER, LORENZO. *Que se Juzguen los Hechos*. Diario *Excélsior*, 3 de noviembre de 1989.
- ROCARD, MICHEL. *¿Coherencia o Ruptura?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- SALINAS, CARLOS. *Primer Informe de Gobierno*, México, 1989.
- SALINAS, CARLOS. *Reforma del Estado*, Revista *Nexos* N° 148, abril de 1990.
- ZEÁ, LEOPOLDO. *Modernización y Estado en Latinoamérica*. Ponencia pronunciada en el 35° Aniversario del INAP. 13 a 15 de noviembre de 1989.