

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Ma. Guadalupe Huerta Moreno

Profesora investigadora del Depto. de Administración de la UAM-A

Introducción

Hace aproximadamente 20 años se inició, primero a nivel académico y después en términos del ejercicio de la política económica, un amplio debate sobre *el tamaño de la estructura de gestión de los Estados*. Sin embargo, lo que realmente estaba en el centro de la discusión era el cuestionamiento implícito a *la intervención del Estado en las actividades económicas*. Desde ese momento se empezaron a realizar diagnósticos sobre el "tamaño" del Estado y se determinó que el mismo debía reducirse.

El elemento en que se sustentaron esos diagnósticos fue la carencia de recursos que provocó la crisis económica de finales de los años setenta. En esas circunstancias, y una vez que los neoliberales asumieron el poder político y económico proclamaron la necesidad de reducir las actividades y la estructura de apoyo del estado, como condición para alcanzar la recuperación económica.

Su programa económico se aplicó primero en los países del primer mundo y después en los países de menor desarrollo. Así en nuestro país también se impuso la visión económica del neoliberalismo, que concede al mercado y a la libre competencia la capa-

cidad de crear mejores condiciones de crecimiento. Donde la disminución del tamaño del Estado y la eliminación de funciones que apoyaban la redistribución del ingreso se colocó como la piedra angular de un nuevo programa de desarrollo económico.

Con el objetivo de ubicar en el contexto mundial cómo se fue dando la reestructuración de la administración pública y la modernización del Estado Mexicano, a la luz de las propuestas neoliberales, es que se elaboró el siguiente trabajo. En un primer apartado se describe el proceso de conformación de la administración pública, a partir de las funciones y tareas que se iban incorporando al catálogo de actividades públicas. En un segundo apartado, se analiza la transformación del Estado y, en consecuencia, del quehacer público. Lo que implica no sólo la transformación estructural de la administración pública sino más aún la modificación, en una lógica eficientista, de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. En el último apartado se analizan las implicaciones que en nuestro caso ha asumido la reestructuración de la administración pública ante una modernización estatal, que de manera acelerada está mostrando sus limitaciones y que lejos de contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población está profundizando las desigualdades sociales.

I. El Estado Mexicano y la Conformación de la Administración Pública.

El Estado que surgió de la revolución mexicana se encontró con un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática financiera y donde los problemas agrarios no estaban ni con mucho resueltos. Ante esa situación los gobiernos post-revolucionarios se dieron a la tarea de construir una estructura social y económica sobre la cual apoyar un Estado que iba a ser el eje y el motor del desarrollo nacional.

En ese sentido, con la reforma agraria y la nacionalización petrolera el Estado mexicano obtuvo un capital político que le permitió legitimar la posterior instrumentación de una política de tipo reformista, que implicaba su creciente participación en la economía. Acciones como esas representaron, junto a una ley del trabajo en la que se incorporaron derechos laborales innovadores, el triunfo y el compromiso popular con el gobierno. El primero, porque el reconocimiento estatal a la diferencia existente entre el capital y el trabajo garantizaba, de facto, beneficios para la clase trabajadora. El segundo, porque a cambio de esos beneficios amplios sectores de la población tendrían que dar un apoyo incondicional y unánime a las acciones gubernamentales.

De esa manera el Estado Mexicano construyó la base social de apoyo que le permitía, por una parte, ser identificado como el punto de conjunción de interés privado y del interés colectivo y, por otra, convertirse en el núcleo conductor del proceso de acumulación y de industrialización del país.

Paralelamente, y con el fin de articular orgánicamente las interrelaciones entre los distintos agentes económicos, se fue creando un cuerpo normativo en el que quedarán establecidos los lineamientos para regular, por ejemplo, las actividades productivas, las cuestiones agrarias, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas y las relaciones del país con el exterior y del Estado con la iglesia. De esa manera se conformó la estructura jurídica que habría de regir la intervención directa del Estado en los procesos productivos y distributivos; de regular los conflictos entre las distintas clases sociales, representadas en lo fundamental por el capital y el trabajo; y, de crear las instancias legales en que aquéllos habrían de ser redimidos. Con esto al mismo tiempo que se logró la institucionalización de los ámbitos de solución de las controversias sociales, que podían poner en peligro la buena marcha del proceso de acumulación de capital, se fortaleció la idea de que el Estado era el único

agente capaz de constituirse en el elemento regulador del equilibrio del ciclo económico.

En ese contexto fue en el que el Estado Mexicano a diferencia del “viejo Estado liberal”, que operaba como un mero vigilante de los intercambios entre “ciudadanos libres e iguales”, se convirtió en el mecanismo de objetivación de las transformaciones económicas, políticas y sociales.

Su sustento material fue la puesta en práctica de una política de creciente inversión y gasto públicos, origen de la ampliación de las funciones estatales, la que también sirvió para apoyar la consolidación del Estado Social de Derecho. Por medio del cual se avalarían jurídicamente las propuestas para fomentar el crecimiento económico, en un contexto en el que se suponía que él mismo tendría un reflejo directo en una mejor distribución del ingreso. Aunque ello podría parecer simplemente como uno de los objetivos éticos del Estado, en ese momento histórico, lograr el equilibrio entre la acumulación privada y un crecimiento que se reflejara en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población era la garantía de estabilidad social y la justificación que el Estado necesitaba para intervenir en los procesos económicos.

Sin embargo, esa misma intervención suponía tener un soporte administrativo especial; es decir, se requeriría de un cuerpo de gestión pública que sirviera no sólo como puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales, sino también como el centro de ejecución de las tareas públicas. Las cuales bajo esas circunstancias quedaron agrupadas de la siguiente manera:

- i) Las relacionadas con la instrumentación de programas y estrategias de regulación económica que estaban marcados por la obligación gubernamental tanto de atenuar las etapas depresivas de los ciclos económicos como de crear las condiciones propicias para fortalecer la rentabilidad privada, en una economía de mercado.
- ii) Las relacionadas con demandas sociales que se generaban del compromiso implícito del Estado por tratar de satisfacer las necesidades de una población rural y urbana en aumento.
- iii) Las relacionadas con procesos de transformación política –donde la participación estatal se daba porque el mismo Estado era actor y ejecutor de las alianzas políticas– en los cuales había que mantener la estructura de poder y de clases como condición para la reproducción, en condiciones de estabilidad, del sistema político mexicano.

Las tareas anteriores fueron encaradas por el Estado Mexicano post-revolucionario, a partir del apoyo que le brindaban amplios sectores de la población, con un “nacionalismo” que se manifestaba en el control gubernamental de las actividades económicas de mayor impacto en el crecimiento del producto industrial. Esto daba la apariencia de que si bien el Estado pretendía avanzar en la industrialización del país también trataba de reducir las tensiones sociales originadas en la creación de las condiciones para incrementar la rentabilidad privada.

Esa forma de funcionamiento estatal, donde lo esencial era mantener los equilibrios económicos, políticos y sociales, empujaban a la administración pública a adquirir características estructurales y formas de gestión cada vez más complejas. Y mientras más compromisos asumía el Estado más complicada, en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa. De esa forma, al mismo tiempo que se iban creando nuevos órganos de la administración pública también se emitían normas jurídicas nuevas para regular su funcionamiento. Así, surgió un tipo de administración pública que abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.

En un inicio la reglamentación sobre la administración pública se incorporó en la ley fundamental: La Constitución. En ella se estableció que el Congreso Mexicano sería el encargado de determinar el número y las funciones de las diversas Secretarías de Estado. Posteriormente, se promulgaron nuevas leyes –Ley Orgánica del Ministerio Público de 1934, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, entre otras– o se reformaron algunas de las existentes para ir reorganizando, en un proceso de cambios constantes, la rama administrativa pública.

Conforme se suscitaban cambios económicos, políticos o sociales, la estructura de gestión del Estado –la administración pública– también sufría modificaciones organizacionales. Ya sea por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva función o encomienda, que traían como resultado el surgimiento de nuevas dependencias y entidades; por la supresión de alguna unidad administrativa ya existente –secretarías, departamentos de estado, organismos semiautónomos, autónomos y empresas públicas–; o, bien por la modificación de los cometidos que a cada elemento de la misma le correspondía atender.

De ahí que en la evolución organizativa de la

administración pública se crearon organismos públicos cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna (la Secretaría de Gobernación), la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas (Secretaría de Agricultura y Ganadería), hasta aquéllas relacionadas con la atención a los problemas educativos y de salud pública (Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública).

No sólo el sector central fue creciendo sino también el sector público paraestatal. Se diversificó la participación del estado en los distintos sectores económicos y el número de empresas públicas creció aceleradamente. A ese crecimiento contribuyeron, por una parte, las necesidades del mercado interno y la creciente demanda de bienes y servicios y, por otra, la incapacidad económica, técnica y de vocación capitalista de la burguesía mexicana.¹ Lo que se manifestaba de manera muy clara en la escasez de recursos privados para realizar proyectos de inversión de largo plazo.

Tal situación provocó que, en muchos casos, el Estado Mexicano tuviera que encargarse de la realización financiera y técnica de proyectos productivos que involucraban la movilización de grandes montos de capital y largos periodos de maduración, de la adquisición de empresas con problemas financieros y del desarrollo de innovaciones productivas.

En su conjunto, esos aspectos impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública que se atendió con la creación de organismos descentralizados y empresas públicas. Éstas se dedicaron a la producción y distribución tanto de bienes de consumo de primera necesidad como a la elaboración de materias primas y de bienes intermedios.



Foto: Rebeca Pérez Calderón

Si la producción pública de bienes e insumos intermedios fue importante para apoyar de manera directa los procesos productivos de las empresas, también se le utilizó para la reducción de costos de las mismas, ya que a través de una política de precios públicos reducidos se lograba bajar los costos de la industria en su conjunto. Esto permitía el incremento artificial de la productividad de las empresas mexicanas.

De los elementos anteriores se desprende que el crecimiento de todo el aparato de gestión pública, y dado que la meta del Estado fue en todo tiempo consolidar un modelo de desarrollo capitalista, estuvo vinculado a:

- a) los desequilibrios y las tensiones sociales que genera un proceso de acumulación de capital vinculado a un crecimiento económico distorsionado, y
- b) la incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial.

Ambos aspectos fueron determinantes para que el Estado Mexicano se convirtiera en un Estado altamente interventor,² y dado que su legitimidad dependía en gran parte de que se lograra la mejoría en las condiciones de vida de las clases populares, a la ampliación de la estructura de gestión pública siguió una tendencia acelerada en el crecimiento del déficit público.

Bajo esa lógica la administración pública era importante no sólo por su papel en el ejercicio del control del Estado sobre la sociedad o como ejecutora de los programas de asistencia social, sino también, y de manera fundamental, porque logró constituir el espacio de incidencia, en términos económicos, de la acción estatal y el interés individual y colectiva.

Durante cinco décadas la adecuación jurídica de la normatividad destinada a regular las acciones públicas, al mismo tiempo que legitimó, desde el ámbito del Derecho Público, la acción y el creciente intervencionismo estatal, permitió la adaptación de la administración pública a las características de concentración del ingreso que se desprendían del modelo de crecimiento nacional.

Pero a finales de la década de los sesenta, y en circunstancias económicas e ideológicas diferentes, se empezó a manifestar una percepción negativa acerca del “tamaño” y de la forma en que se cumplían las “funciones” de la administración pública. Entonces apareció como algo necesario realizar un diagnóstico organizativo de la misma. Con ese fin se crearon organismos como la Comisión de Administración Pú-

blica (1965) y la Dirección General de Estudios Administrativos (1971).³ A éstos se les encargó la tarea de elaborar un estudio de las condiciones que guardaba la administración pública. Posteriormente, se habrían de establecer los mecanismos de coordinación y las medidas para lograr el incremento de la productividad de un aparato burocrático público, compuesto por un gran número de organismos con estructuras diferentes y funciones diversas. Como ya se mencionó éstos habían tomado cuerpo en secretarías de estado y departamentos de estado, empresas públicas, de participación mayoritaria y minoritaria, fideicomisos públicos, organismos públicos descentralizados,⁴ etc., y cuyas funciones iban desde la prestación directa de servicios y la producción de bienes hasta actividades relacionadas con la coacción y el control social.

Una vez concluido el diagnóstico se propuso un programa global de reforma administrativa en el que quedaron contempladas una serie de medidas y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazo que permitirían, bajo un proceso de coordinación global, incrementar la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los cometidos de la administración pública.

Después de esa evaluación se inició en 1977 la sectorización del sector central y del sector paraestatal. Se organizó el agrupamiento de entidades públicas de funciones afines—productivas, económicas, políticas y sociales—bajo la coordinación del titular de una secretaría o departamento. Las dependencias directas del ejecutivo federal se convirtieron en unidades de coordinación sectorial.⁵ Estas se encargarían de elaborar las propuestas para la modificación de las estructuras y de los sistemas de trabajo de la administración pública como un todo. La meta era lograr que en todos los niveles de la gestión gubernamental se tuvieran los medios operativos que permitieran aprovechar al máximo los recursos con que contaba el estado.

A pesar de los anteriores esfuerzos, y como el crecimiento del aparato de gobierno, en el más amplio sentido, estuvo más relacionado con el objetivo de delinear una estrategia política que con la intención de contar con organismos capaces de proponer soluciones a los problemas de la sociedad y el país, la administración pública siguió presentando una estructura de funciones confusas, carente de una estrategia de planeación y coordinación integral.⁶

Sin embargo, cabe aclarar que aún en tal situación la acción desplegada por la administración pública, como mecanismo de ejecución de las acciones gubernamentales, fue eficiente. Ya que por medio del creciente intervencionismo estatal, en la forma de depen-

dencias, organismos descentralizados o entidades públicas, el Estado Mexicano logró el consenso y la cohesión social que le permitieron jugar un papel central en la definición del rumbo y de las características internas de los procesos económicos.⁷

En ausencia de problemas financieros, el Estado fue capaz de lograr la estabilidad económica y social de largo plazo que se requería para apuntalar la estrategia de desarrollo. Ésta se reforzó con acciones destinadas a:

- a) *la promoción de importantes reformas sociales:* derivadas de la garantía expresa de los derechos ciudadanos comprendidos en la Constitución, y apoyadas por la participación estatal en la gestión de servicios de salud, educación, vivienda, producción y distribución de bienes de consumo básico, entre otros.⁸
- b) *la instrumentación de un esquema de subsidios para la producción:* caracterizado, de manera general no sólo por la creación de infraestructura industrial y urbana sino también por participación pública en la producción de insumos y bienes intermedios, y por el establecimiento de una política de precios y tarifas orientada a lograr la transferencia de recursos de todos los agentes económicos al sector privado.

En función de las metas que se fijó el estado para promover un proceso de expansión económica continuo, tuvo que incrementar sensiblemente sus gastos. Pues se debían cubrir los gastos del mantenimiento del aparato de gestión pública –la administración pública en todos sus niveles– que apoyaba las actividades de fomento a la industria, la inversión gubernamental y la instrumentación de programas de beneficio social. Estos egresos pudieron ser cubiertos gracias a condiciones económicas favorables. Estas fueron:

- *A nivel interno*, una situación económica estable en la que la inflación y la paridad cambiaria se mantuvieron controlados, en niveles relativamente reducidos, en tanto que se registraban tasas de crecimiento del producto industrial y agrícola superiores al crecimiento de la población.
- *A nivel internacional*, después de la posguerra, una etapa de auge del capitalismo internacional que se manifestó en el crecimiento de la productividad y del consumo de los principales países desarrollados y, como consecuencia, el incre-

mento en los flujos de comercio internacional. Lo que abrió mercados para los excedentes de la producción nacional.

Así, a la sombra de varias décadas de estabilidad financiera, el Estado pudo ir absorbiendo sin mayores contratiempos la carga económica que le representó el aparato de gestión gubernamental. El que si bien es cierto abultaba lo gastos gubernamentales era una de las fuerzas dinámicas que permitía la integración del interés individual y el crecimiento económico.

II. Hacia un nuevo concepto de Estado y del quehacer público

La evolución organizacional y numérica de la administración pública fue también el reflejo de una visión positiva a nivel mundial del papel que el Estado debía cumplir en las sociedades. Se asumía que si éste tenía la obligación de fomentar el desarrollo, también debía crear los medios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante transformación.

En la mayoría de países, en primer plano los desarrollados, existía la percepción de que era éticamente deseable y económicamente factible que por medio de las acciones gubernamentales se satisficieran las demandas de amplios grupos de la población que tienen menor capacidad económica para cubrir sus necesidades básicas. En ese ámbito de cosas no era extraño que en países como Inglaterra, Alemania, Francia o los Estados Unidos de Norteamérica, la administración pública interviniera en la actividad industrial, en la prestación de servicios o en la producción agrícola.⁹

La participación estatal en el financiamiento y la ejecución de programas sociales, además de percibirse como algo deseable era al mismo tiempo un medio de legitimación del poder estatal ante las masas. Además también servía de instrumento para ayudar a resolver las contradicciones sociales y reducir la brecha entre las capas de la población más poderosa y la masa de pobres.

Por ello, el despliegue de acciones públicas para promover el desarrollo económico iba acompañado de programas de asistencia social que aparecían investidas de una connotación progresista. El supuesto implícito en esta idea era que las actividades públicas servían para reducir la explotación de la fuerza de trabajo. Por una parte, si el Estado se encargaba de la

asistencia social y de la distribución de bienes de consumo popular a precios reducidos contribuía a mejorar la distribución del ingreso y, por otra, con la creación estatal de marcos de regulación económica además de favorecer la acumulación privada podía atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del mercado.¹⁰

Fue principalmente en los países desarrollados donde las políticas de gasto expansivas, basadas en estrategias económicas de corte keynesiano, permitieron mantener la expansión del capital y también apoyar las funciones administrativas del Welfare State. Ello de manera independiente a los posibles desajustes que pudieran generarse en los macroagregados debido a ese gasto público creciente.

Aunque en cada país las características internas del proceso de acumulación condicionaban los avances económicos, la gestión pública, que abarcaba las más diversas actividades, había sido uno de los mecanismos de que se había servido el Estado para reducir las etapas depresivas del ciclo económico. Esto se complementó con la instrumentación de políticas fiscales y monetaria expansivas, y el gobierno pudo colocarse por encima de cualquier agente económico en la conducción de la estrategia de desarrollo. La estabilidad económica mundial de la posguerra trajo los recursos necesarios para sostener al Estado benefactor y a su aparato administrativo.

En los años setenta esas condiciones se transformaron radicalmente. La crisis mundial del capitalismo terminaba con 40 años de acumulación intensiva, donde el incremento de los gastos del Estado, al irse reduciendo paulatinamente sus ingresos, fue deteriorando rápidamente la capacidad financiera del mismo. Con ello, sus posibilidades para mantener a una gran organización pública, ampliar el consumo y mejorar los niveles de vida de la población se redujeron drásticamente.

En un ambiente recesivo, de creciente proteccionismo, los logros del Estado interventor son puestos en duda y la acción pública en el terreno económico, social y político es fuertemente cuestionada. Estos fenómenos marcaron el inicio del abandono de las políticas redistributivas del ingreso y el desmantelamiento de gran parte de la estructura estatal de gestión pública.

Como ya se mencionó, antes de la crisis de los años setenta existía un consenso positivo acerca de los beneficios que generaba la acción gubernamental en su papel de regulador de los procesos económicos-sociales, pero ante la escasez de recursos para sostener

los gastos que implicaba la participación del Estado en los procesos productivos y distributivos una percepción negativa del quehacer público empezó a hacerse evidente. Las políticas monetarias y de gasto expansivas que habían dado sustento financiero al Estado interventor iban a ser sustituidas por propuestas radicalmente distintas. Su novedad sería privilegiar la búsqueda de presupuestos gubernamentales equilibrados y el control de los agregados monetario-financieros.

El neoliberalismo que durante décadas había perdido la batalla en el terreno de la conducción de la política económica se encontraba ahora con las condiciones propicias para regresar al escenario económico. El tiempo en el cual había permanecido a la expectativa de la evolución de la economía mundial le permitió ir afinando sus planteamientos económicos y políticos. Se perfeccionó en sus dos facetas: su versión económica, el monetarismo, y, su versión política, el neoconservadurismo. Es decir, el ataque al Estado benefactor vendría desde el terreno económico, en la arena de la política económica, pero también desde el terreno ideológico, marcado por la avanzada de las ideas de la derecha.

El monetarismo retomaba los planteamientos de los economistas clásicos, para quienes el mercado era el mecanismo fundamental de asignación de recursos y la competencia en el mismo una muestra de la libertad individual que debía prevalecer en las sociedades. En el centro de la propuesta monetarista se encontraba el supuesto de que a partir de la libre competencia, los agentes económicos privados en la búsqueda de su propio interés podrían beneficiar a toda la comunidad. Es decir, propone que es en la lógica propia de los equilibrios mercantiles de largo plazo donde se encuentra la fuente de beneficios sociales, y donde el único agente capaz de romper esos "equilibrios" y de deteriorar la estabilidad económica es el Estado.

Por ello el neoliberalismo, en su versión económica, presenta una férrea oposición al intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones.¹¹ En la lógica económica del neoliberalismo, la acción estatal, sobre todo la vinculada a las políticas sociales y a las actividades productivas, es la que no permite que el sistema económico por sí mismo se autorregule. Ya que, según su versión, es la intervención del Estado en los problemas coyunturales donde está el origen de los desequilibrios económicos.¹² Por lo tanto, cualquier acción del Estado, ya sea la implementación de un programa de asistencia social o la producción y prestación de bienes y servicios, es inmediatamente cuestionada.

Para los monetaristas el desarrollo económico va de la mano de los modelos de eficiencia productiva y económica, y en éstos el Estado y la administración pública sólo deben encargarse de vigilar que las reglas para la participación individual en el mercado sean respetadas. De esa forma queda de manifiesto que será a través de las leyes del mercado como se lleve a cabo, a nivel de toda la sociedad, la asignación óptima de los recursos de la sociedad como un todo. Es decir, se propone que sólo la acción reguladora de las libres fuerzas de la oferta y la demanda puede conducir automáticamente a mayores niveles de desarrollo y de bienestar social.

A partir de los estragos que la crisis de los años setenta provocó sobre el capitalismo mundial, los monetaristas empezaron a cuestionar seriamente la capacidad distributiva y administrativa del Estado, y en cuanto asumieron, como ideólogos y hacedores de la política económica, el manejo de la toma de decisiones en los gobiernos empezaron a privilegiar las políticas de *laissez faire*. Se exigió la reducción de la participación del Estado en las actividades económicas y se empezaron a aplicar programas económicos caracterizados por la rigurosidad monetaria y el control de la demanda efectiva.

La variante política del neoliberalismo, el neoconservadurismo, tomó como bandera un discurso demarcado por una férrea crítica a los procesos sociales colectivizantes que generó el Estado de bienestar. En los cuales, según los neoconservadores el individuo y su "fuerza libertaria" terminaron por diluirse. En el caso extremo se llegó a señalar que el único valor estatal estaba en su capacidad para imponer un sistema de justicia definitiva, donde no se permite a nadie imponer algún otro juicio o sistema jurídico ejecutivo.¹³ Para el neoconservadurismo uno de los principales fallos del Estado de bienestar era la democracia, ya que el resultado de las decisiones colectivas que se tomaban para sustentarla se encontraban por debajo del óptimo,¹⁴ que se podía alcanzar si en el mercado prevalecieran, sobre las decisiones de la mayoría, las decisiones individuales.

Es decir, para los neoconservadores el costo político de la acción del gobierno era que al adoptar un método colectivo de toma de decisiones se anulaba la iniciativa individual de los agentes privados. Esto, según los neoconservadores, provoca que el punto de vista de la minoría se diluya en la "masa" y se pierda la iniciativa y el interés privado por satisfacer las demandas del público. Inclusive plantean que aún ante las externalidades y los fallos del mercado el

papel del gobierno no se justifica si dicha intervención propiciara mayores distorsiones que las generadas por el mercado mismo.¹⁵

El problema inmediato de esta propuesta, y que pone a la vista el matiz ideológico del neoconservadurismo, es quién o con qué criterios se determina la magnitud de esas distorsiones.

En el caso particular de la administración pública, el neoliberalismo propone reducir su papel al de encargada del procesamiento de las demandas colectivas. Bajo el supuesto de que el fin de la acción gubernamental debe ser la vigilancia y la aplicación de las normas que garanticen el equilibrio de los mercados y no la prestación de servicios de apoyo social.

Para esta corriente ideológica la legitimidad del Estado –y de la administración pública– se encuentra en la limitación al ejercicio de su poder sobre los individuos. Y para ello, propone se lleve a cabo una doble refuncionalización del Estado.

Primero, reduciendo su participación directa en la economía y transfiriendo los activos públicos al capital privado, lo que permitiría la racionalización de las acciones del gobierno.

Segundo, eliminando las políticas redistributivas del ingreso –base de los programas de beneficio social– que habían creado una gran masa de grupos de interés político que podían ejercer cierta presión sobre el propio Estado.

A partir de la segunda mitad de los años setenta la propuesta de neoliberalismo, en sus versiones económica y política, se presentó a sí misma como la única alternativa para aminorar los estragos de la crisis y reactivar el funcionamiento del capitalismo a nivel mundial. Había llegado el momento para que el Estado interventor y el Estado benefactor¹⁶ cedieran su lugar al Estado neoliberal.

Como ya se mencionó, el neoliberalismo, que había perdido terreno frente a las políticas keynesianas de redistribución del ingreso, sobre las que se había sustentado el Estado de Bienestar; había pasado varios lustros afinando teóricamente sus planteamientos acerca de las capacidades del mercado para lograr una adecuada asignación de recursos, en espera del momento oportuno para entrar a escena. La crisis del capitalismo y la recesión mundial de la década de los setenta y los ochenta señalaron que ese momento había llegado.

III. La administración pública en un Estado Moderno: El Caso Mexicano.

Si en los países desarrollados fue donde se tuvo la máxima expresión del Estado benefactor, fue también en ellos donde se iniciaron los primeros esfuerzos para dismantelar al mismo "Welfare State".¹⁷ Desde el Neoconservadurismo, cara política del neoliberalismo, se hacía hincapié en la ineficiencia de la democracia para resolver las crecientes demandas sociales, a las que había dado origen el Estado benefactor y, por lo tanto, proponía la sustitución de la regulación económica basada en el intervencionismo estatal por la regulación del mercado basada en la racionalidad económica.

Sus planteamientos estaban referidos de manera especial a que ni siquiera la apariencia de legitimidad de la democracia daba al Estado Interventor o Benefactor la calidad moral para determinar los objetivos sociales que debían perseguirse. Ya que la determinación de tales objetivos y su consecución implicaba, en la mayoría de los casos, hacer uso de la coerción y violar los derechos de los individuos.¹⁸

En los diagnósticos que se hicieron sobre los desequilibrios económicos de finales de los setenta se señalaba que la crisis había tenido su origen en el excesivo gasto de gobierno y en el escaso control que se había dado al crecimiento de la oferta monetaria. Por lo que el monetarismo, representante de las políticas de austeridad económica, se autopresentaba como el indicado para encargarse de la conducción de la política económica.

Por otra parte, y dado que, según el neoliberalismo, los individuos son iguales y tienen las mismas posibilidades para incrementar su "utilidad individual", se hacía innecesario un gran aparato de gobierno. Considerando que el mercado proporciona los medios adecuados para que los individuos satisfagan de manera óptima sus necesidades. De ahí que la estructura administrativa del Estado debía reducirse hasta el nivel en que pudiera encargarse del buen funcionamiento de las relaciones mercantiles.

En ese ambiente de crisis económica e ideológica es que países como Inglaterra, USA, Francia e Italia inician importantes programas de redimensionamiento de la administración pública y de saneamiento de las finanzas gubernamentales. En esos programas se incluyeron desde la venta de grandes conglomerados industriales del Estado, hasta el retiro de los subsidios a la producción y al consumo y la cancelación de programas de asistencia social.

Las naciones de menor desarrollo también sufrieron las consecuencias de la crisis económica de los años setenta y ochenta, las que se transmitieron "de inmediato del centro a la periferia o tercer mundo, a través de los crecientes déficits de la balanza de pagos".¹⁹ Por lo tanto, en estos países también se impusieron los modelos económicos basados en las propuestas de la corriente neoliberal. A nivel local y una vez en el poder los neoliberales articularon una campaña ideológica encaminada a convencer a la población de que las propuestas de austeridad económica eran la mejor y única salida a la crisis.

En el caso particular de nuestro país, la crisis también se atribuyó al creciente gasto público y a la participación del Estado en la economía. Se propuso que su solución vendría de la aplicación de estrictos controles económicos que permitirían reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios. Los mecanismos de corrección del ajuste económico se realizarían mediante la definición del stock de moneda compatible con un menor crecimiento de la economía.

De ahí que deberían reducirse los gastos e incrementarse los ingresos públicos. Y como la administración pública representaba ahora una carga "onerosa" para las finanzas gubernamentales debería ser sometida a un proceso de reestructuración. Se estableció que en adelante el aparato de gestión pública sólo debería de contar con aquellos organismos que le permitieran, bajo un esquema de eficiencia y racionalidad económica, actuar como el cuerpo de apoyo para la ejecución de planeación y el control del gasto público.

En el análisis realizado en la primera parte de este trabajo se expusieron las causas que originaron la ampliación de las funciones económicas y políticas estatales. Se precisó también como la ejecución de las mismas requirió de un aparato organizativo y de gestión pública que tomó cuerpo en la creación de un grupo de entidades y dependencias públicas dedicadas a la atención de las demandas de la población y a la regulación económica.

También se mencionó como la administración pública –sector central y sector paraestatal– se fue reorganizando a partir de las transformaciones políticas, económicas y sociales que surgían y debían atenderse.

Una vez señalado lo anterior y considerando las particularidades que fue asumiendo la intervención del Estado en la economía podemos quedar a salvo de caer en reduccionismos económicos, que colocan al Estado en papel de mero instrumento dedicado a la consecución de intereses de la clase dominante²⁰ para

poder realizar un análisis más objetivo sobre las capacidades y limitaciones del Estado Mexicano en la ejecución de los cometidos públicos. Tomando en cuenta que si bien es cierto que el funcionamiento de la administración pública está condicionado por una estructura económica y de clases determinada, las transformaciones económico-sociales modifican la correlación de fuerzas existentes entre los diferentes actores sociales y ello le confiere al Estado, y a su aparato de gestión gubernamental, cierto grado de independencia para actuar.

Tomando en cuenta lo anterior y el contexto económico favorable, caracterizado por la estabilidad financiera y el acelerado crecimiento económico, fue que desde la década de los treinta y hasta fines de la década de los sesenta el Estado Mexicano pudo ser el elemento dinamizador de la estrategia de crecimiento económico. En la que una parte importante de los esfuerzos públicos estuvieron encaminados a promover la satisfacción de las demandas populares.

Sin embargo, la crisis económica provocó una importante reducción en los flujos de recursos hacia el país, lo que creó las condiciones ideológicas propicias para que las estrategias de tipo neoliberal también se aplicaran localmente. Y con ello se inició una de las reformas de administración pública más radicales.

En 1982, se empezó la redefinición cuantitativa y cualitativa tanto de la naturaleza del Estado como de la administración pública. Se propuso que la satisfacción de las demandas sociales y las tareas orientadas a mantener la cohesión social deberían realizarse en función de ciertas políticas públicas. En las cuales, por lo menos en teoría, la intervención estatal estaría limitada a los instrumentos y mecanismos que a sus ingresos correspondan. Y con el claro objetivo de participar en proyectos y servicios que incrementen la productividad y la rentabilidad social como un todo. Es decir, en lo consecutivo la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas.

En el terreno de la política económica, se buscó aminorar los desequilibrios en el sector externo, las finanzas públicas y la inflación. Bajo un esquema de restricciones monetarias alcanzar esas metas implicó la cancelación de programas y partidas presupuestales para atender programas de salud, vivienda, educación, infraestructura, etc.

En los últimos años de la década pasada, la modernización económica, y la reestructuración de las funciones de la administración pública, se enmarcaron dentro de otra reforma del Estado y de su nueva ideología: el liberalismo social cuya tesis central era la

de alcanzar un desarrollo económico viable, en el que debería existir una clara complementariedad entre el quehacer público y el privado. Nuestra versión del neoliberalismo, el liberalismo social, proponía que para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo se requería de la complementariedad entre un *Estado reformado* y un *mercado eficiente*.²¹ El primero debería asumir sus funciones limitando su campo de acción, es decir, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando a los agentes económicos privados la mayor contribución directa a la inversión global. En tanto que los mecanismos de regulación automática del mercado aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social.²²

En términos de esa propuesta, el Estado Mexicano debería encargar a su administración pública lo relacionado con el desarrollo regional y urbano, la impartición de justicia y la prestación de los apoyos necesarios para el fomento a la inversión privada. Los cuales estaban enfocados, como en los viejos tiempos, al financiamiento de las actividades privadas y a la desregulación económica.

Aunque el *liberalismo social* trataba de diferenciarse del *neoliberalismo*, en esencia también buscaba la creación de una estructura económica en la que la toma de decisiones y la asignación de recursos se llevara a cabo mediante los mecanismos del mercado.

La visión pragmática del liberalismo social acerca del papel del Estado y de la administración pública omite considerar el importante papel que han jugado el Estado y su administración pública no sólo en el proceso de cohesión social sino más aún en la instrumentación de la estrategia de crecimiento económico.

Aunque se plantea que la nueva configuración social requiere de una administración pública diferente, donde los individuos tengan mayores posibilidades para participar en la toma de decisiones, la realidad reciente ha hecho manifiesto que ni un Estado más pequeño ni una administración pública reducida son suficientes para resolver los problemas de un país que no acaba de encontrar la senda del desarrollo.

El problema que el Estado está ahora enfrentando es cómo, a partir de una estructura gubernamental que aparentemente busca la eficiencia operativa y financiera, enfrentar las necesidades de una población para la que el mercado ha sido incapaz siquiera de proporcionar los mínimos de bienestar.

Trece años de modernización del Estado y de su administración pública han abierto muchas más interrogantes de las que había cuando se proclamó que la

reestructuración del aparato de gobierno reportaría importantes beneficios a la sociedad. En adelante gobernar será más difícil ya que no se podrá culpar de los problemas económicos del país ni a un Estado hipertráfico ni a su administración pública.

Conclusiones

La evolución, en términos de composición y tamaño, de la administración pública estuvo directamente ligada al problema del Estado y a sus cambios en determinadas circunstancias históricas, económicas e ideológicas. Por ello durante muchos años no sólo a nivel local sino también en muchos países desarrollados, la tendencia a mantener grandes estructuras de administración pública se vio como algo necesario e inherente al propio proceso de desarrollo.

Sin embargo, después de cuatro décadas de expansión económica continua, la crisis económico-financiera de finales de los años setenta propició el “resurgimiento” de posturas teórico-ideológicas opuestas a las que justificaron la constitución de grandes aparatos de gestión gubernamental. En lo consecutivo habría que realizar importantes ajustes a los gastos del Estado que implicarían la cancelación de funciones y actividades públicas.

En nuestro país, desde 1982, se asumió esa misma postura y se inició el proceso de redimensionamiento de la administración pública. Siendo el sector paraestatal donde la modernización ha llevado al mismo a su casi desaparición.

La última versión sobre la modernización del Estado Mexicano, el liberalismo social, pretendió separarse de su pariente cercano el neoliberalismo, pero en esencia siguió los mismos postulados de éste, es decir, privilegiar la acción privada sobre la acción pública en todos los aspectos de la vida económica y social.

Aunque en otras latitudes ese esquema ya ha mostrado serios signos de agotamiento, parece ser que en nuestro caso todavía habrá de pasar algún tiempo para que se reconsideren los beneficios del Estado interventor. En este sentido la profundización de las diferencias económicas y de los conflictos sociales internos serán los llamados a poner fin a una transformación económica que más que buscar la reestructuración a ultranza del Estado y de su administración pública debería crear las condiciones para que la misma cubriera de manera eficiente su papel como el centro de ejecución de las tareas de gobierno destinadas a promover el bienestar de la población más desprotegida.

Notas

- ¹ Son diversos los autores que han tocado el tema del por qué de la intervención del Estado en los procesos económicos y todos coinciden en señalar que en la mayoría de los casos su participación se debió, a la intención gubernamental de rescatar negocios privados en quiebra y a la realización de inversiones, en las que dados los altos montos de recursos involucrados no eran ni atractivos ni podían ser realizados por los inversionistas particulares.
- ² Como menciona Fernando Jeannot en su trabajo el *Neoliberalismo Institucional*, no se puede hablar de un Estado de Bienestar en América Latina, ya que éste realmente se implementó en los países de capitalismo maduro. Donde las políticas de gasto público permitieron generar una alta productividad y creciente rentabilidad del capital, y a partir de ello se lograra generar mejores condiciones de vida de las clases trabajadoras. En contraste en países de capitalismo tardío, por el contrario, la acción estatal fue la única fuerza capaz de afrontar la difracción economía-sociedad, redefiniendo en algunos casos la inserción de la base productiva y, en otros, organizando las demandas sociales y reprimiendo a los grupos opositores a las políticas gubernamentales. Lo que también se hizo evidente en los casos de una viabilidad económica más o menos despejada, interviniendo directamente en ramas productivas rezagadas, sustituyendo la marcada debilidad de la burguesía...donde de manera primordial el Estado se verá en la enorme tarea de administrar la articulación entre la economía y la sociedad.
- ³ Ésta inició sus operaciones el 1o. de febrero de 1971, en sustitución de la Comisión de Administración Pública y procedió a elaborar un marco global de referencia de las actividades públicas y un programa operativo de reforma administrativa.
- ⁴ La forma de organizar internamente a cada componente de la administración pública varía dependiendo de sus funciones particulares. Así, por ejemplo, tenemos que las Secretarías de Estado y los Departamentos rigen sus funciones, en su área de competencia por leyes, reglamentos, decretos y acuerdos tomados por el Presidente de la República. En tanto que los organismos públicos descentralizados desarrollan sus actividades a partir del estatuto orgánico –bases de organización, facultades y funciones– que su órgano de gobierno expida. En este caso, los integrantes del órgano de gobierno, equivalente al consejo de administración, son designados a través de la coordinación de sector por el titular del poder ejecutivo.
- ⁵ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México*, p. 223
- ⁶ Sin embargo, también hubo grandes logros. Por ejemplo, los derivados de la participación estatal en la prestación de servicios educativos, de salud pública, en la creación de organismos para la construcción de vivienda popular y el fomento a la creación de infraestructura industrial y urbana.
- ⁷ Cordera, Rolando, “Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica”. México, en revista EAL, núm. 3, septiembre de 1979.
- ⁸ Pero, como señala Habermas, el tipo de prestaciones que se hacen y la organización de la seguridad social tiene que ajustarse a la estructura de intercambio, regulado por el dinero y el poder, entre los ámbitos de acción organizados formalmente y sus entornos.
- ⁹ Véase el trabajo de Ruiz Dueñas, Jorge, *Empresa Pública Elementos*

tos para el Examen Comparado. En ese trabajo el autor hace un análisis pormenorizado de las características, evolución y reestructuración de las empresas públicas en Italia, Alemania, Brasil, Francia y México, entre otros.

- 10 Arancibia, Armando, *Estado y Economía ante la Crisis Actual en América Latina*. Instituto de Estudios Económicos de América Latina. CIDE. No. 11
- 11 Velázquez Delgado, Jorge, "La Idea del Socialismo en Ludwing Von-Mises", en *El pensamiento austriaco en el exilio*, p. 94
- 12 Guillén Romo, Héctor, *Orígenes de la Crisis en México 1940-1982*, p. 23
- 13 Rawls, John. *Teoría de la Justicia Redistributiva*. USA, Harvard University Press, 1971.
- 14 Tullock, Gordon, *Los Motivos del Voto*. prólogo XXVIII. 1979. *Op. cit.*, pág. 89.
- 16 La diferencia entre el Estado interventor y el Estado benefactor es, siguiendo a Jannot, que el primero se dio en países en los que la burguesía ha sido secularmente incapaz de conducir la estrategia de desarrollo, en tanto que el segundo fue un apoyo al proceso de valorización del capital en las naciones del capitalismo maduro. En éstas el Estado, a través del gobierno y de las políticas de gasto público, fue ampliando las posibilidades para la movilización en la escala social, a través de mejorar las condiciones de acceso de la población a los satisfactores y permitiendo la incidencia de las demandas sociales en la ejecución de los programas públicos de beneficio social.
- 17 Con la "Revolución Conservadora" en Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica, y el retroceso de la Social-Democracia en Europa se inició la estructuración de modelos de crecimiento en los cuales el Estado dejaba de ser el motor del crecimiento y se le coloca en el papel de regulador en el quehacer económico. De esa manera comienza a desmantelarse una parte importante de la administración pública. Tanto en lo relacionado a las empresas productivas, como a los programas sociales relacionados los subsidios a la producción y al consumo popular.
- 18 Véanse las contribuciones que a través de sus diferentes propuestas han hecho al debate sobre el Estado, desde la filosofía política, Frederick Hayek, Robert Nozick y Francis Fukuyama, por mencionar algunos estudiosos de las filosofía política.
- 19 Gunder, Frank, "Crisis de Ideología e Ideología de la crisis", en *Dinámica de la crisis global*, pág.147.
- 20 Ver de N. Poulanzas, *Introducción al Estudio de la Hegemonía del Estado*. México. Cuadernos del Pasado y Presente. No.48.
- 21 Villarreal, René, *Liberalismo Social y Reforma del Estado*. México en la Era del Capitalismo Posmoderno, p. 217.
- 22 Como el resultado de varios años de ajuste económico fue el deterioro de las condiciones de vida de la población más pobre y la pérdida de una buena parte del capital político del gobierno, el Estado tomó la decisión de crear la *Secretaría de Desarrollo Social y el Programa Nacional de Solidaridad*. Tanto la secretaría como el programa quedaron ubicados dentro de la estrategia gubernamental orientada a rehacer el apoyo social que requería la instrumentación del programa económico del Liberalismo Social. A la primera, como parte de la administración pública centralizada, se le encomendaron tareas relacionadas con cinco áreas de actividad: desarrollo regional, desarrollo urbano, vivienda, ecología y atención a grupos indígenas. Esta secretaría debería encargarse de la promoción de un desarrollo social integral, en el que las actividades económicas deberían caracterizarse por el mantenimiento de los equilibrios ecológicos,

y donde los beneficiarios de las obras y proyectos públicos deberían participar en la realización de los mismos. El programa central de la política de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) inició sus operaciones el 2 de diciembre de 1988 y su objetivo general era el de combatir la migración social y la pobreza extrema en las comunidades indígenas y en las colonias populares. Para sostener los gastos del programa se recurrió a partidas presupuestales especiales, originadas en el superávit público que se obtuvo en la primera parte de la administración pasada. Con esos recursos se apoyaron proyectos productivos comunitarios, la construcción de drenajes, escuelas, centros de abasto, alumbrado, etc.

Esas obras se realizaron en regiones y entidades deprimidas económicamente como en el Istmo de Tehuantepec, la Costa de Oaxaca y Michoacán, en la meseta Purépecha, Norte de Puebla, Chiapas, Huasteca Potosina y Centro de Coahuila.

Uno de los puntos a resaltar es que con la Sedesol y el Pronasol el Estado Mexicano trataba no sólo de beneficiar a la población, sino más aún de recuperar parte del apoyo político de las clases populares, que la crisis le había restado.

En condiciones de inestabilidad financiera, crisis aguda y grave deterioro de las finanzas públicas, aún sin contar los rompimientos políticos de la clase en el poder, es casi un hecho la desaparición si no del Pronasol si del sustento ideológico con que nació.

Bibliografía

- Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal*. (Autores extranjeros). México, INAP. 1976.
- Arancibia, Armando. "Estado y Economía ante la Crisis Actual en América Latina", en *Economía de América Latina*. No. 11. México, CIDE. 1984.
- Cordera, Rolando. "Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica" en *Economía de América Latina* No. 3 México, CIDE. 1979.
- Crozier, Michel. *Cómo Reformar al Estado*. México, FCE. 1992.
- . *Estado Modesto, Estado Modesto*. Estrategia para el Cambio. México, FCE. 1989.
- Friedman, Milton and Rose Friedman. *Free to Chose*. USA, Harcourt Brace Javanovich. New York and London. 1980.
- Friedman, Milton. *Capitalismo and Freedom*. USA, University of Chicago Press. 1962.
- Gunder Frank, André. *Crisis de Ideología e Ideología de la Crisis*. México, Siglo XXI. 1983
- Nozick, Robert. *Anarquía, Estado y Utopía*. México, FCE. 1988.
- Pichardo, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. 2 Tomos. México, INAP. 1984.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. USA, Harvard University Press. 1971.
- Ruiz D., Jorge. *Empresa Pública Elementos para el examen comparado*. México, FCE-SEMIP. 1988.
- Tullock, Gordon. *Los Motivos del Voto*. (Ensayo de Economía Política). Madrid, Espasa-Calpe. 1979.
- Uvalle, Ricardo. *La Nueva Racionalidad del Estado Mexicano*. México, la Revista de Colegio. 1990.
- Velázquez D., Jorge. "La idea del Socialismo Ludwing Von Mises y su Crítica al Intervencionismo Estatal" en *El Pensamiento Austríaco en el Exilio*. México, UAM-A. 1994.
- . F.A. "Von Hayek y el Factor Político" en *El Pensamiento Austríaco en el Exilio*. México, UAM-A. 1994.
- Villarreal, René. *Liberalismo Social y Reforma del Estado*. México en La Era del Capitalismo Posmoderno. México, FCE-Nafin. 1993.