

LA REFORMA DEL ESTADO

David Ibarra
Nexos 354
20 de abril de 2006

Introducción

Antes de descender, recomendar o abrazar acciones concretas, habría que precisar las principales líneas orientadoras de la reforma inacabada del estado mexicano. Hay múltiples necesidades que llevan a planteamientos razonables pero que acaso impidan desbrozar el verdadero camino a seguir. Desde luego, el país necesita remodelar casi todo, las políticas educativas, laborales, fiscales, de relacionamiento exterior, de inversión extranjera o de seguridad social. La adopción de un régimen semiparlamentario, la reelección de legisladores, la incorporación de mecanismos como el veto presidencial, el plebiscito o el referéndum, la modernización del federalismo, constituyen un cuerpo multifacético de iniciativas que podrían alimentar por mucho tiempo el debate nacional, sin que se destrabase el meollo de los obstáculos que vician la transición mexicana.¹

Los trastornos principales nacen de haberse cambiado los paradigmas ordenadores de la vida social y de ser lanzado el país, con los últimos arrestos del presidencialismo autoritario, a una transición compleja, difícil, interna y externa con avances, retrocesos y lagunas. El Estado se ha transformado y comprometido con políticas, procedimientos y decisiones que tienen poca relación con las estrategias anteriores y las instituciones nacionales, para reflejar las de los paradigmas del nuevo orden universal. Las dislocaciones consecuentes han llevado a la ruptura y transformación del curso evolutivo que seguía el país, en su política y economía.² La historia no ha terminado, pero se da en otro contexto y sigue otra trayectoria.

¹ Véanse Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (2001), *Conclusiones y propuestas*, Coordinador Porfirio Muñoz Ledo, UNAM, México; Valadés, D. (2003), *El gobierno de gabinete*, UNAM, México.

² El cambio se ha acelerado como nunca, creando un futuro incierto que ya no cabe en las narrativas ideológicas del progreso lineal. El presente se vacía en un futuro desesperanzado,

La reforma del Estado mexicano no es nueva, es un proceso avanzado e incompleto que hoy parece necesario revalorar y corregir. Ya es historia cerrada el presidencialismo autoritario y el corporativismo obrero y empresarial. La alternancia política y la transparencia de los procesos electorales es realidad que altera profundamente la formación de la élites públicas. La globalización ha llevado a reemplazar las estrategias socioeconómicas fundamentales, pasándose del nacionalismo protector del mercado interno al cosmopolitismo de mercados abiertos. Casi todo se ha desregulado, privatizado o extranjerizado para formar nuevos linderos entre el Estado y el mercado, y entre la soberanía nacional y el exterior. El Estado de hoy no es el que privó hasta 1982.

En efecto, de un sistema político de presidencialismo autoritario,³ de partido hegemónico, se pasa a formar un régimen también presidencial, con aspiraciones democráticas, con multiplicidad de partidos políticos, alternancia, ausencia de control mayoritario en las cámaras, separación cada vez más real de poderes. Sin duda, el sistema electoral ha ganado en transparencia, formalidad y equidad.⁴ Pero, las elecciones pasan a depender no de la movilización ciudadana en torno a demandas de carácter colectivo, sino de campañas a través de los grandes medios de comunicación que, privatizan la política al incorporar individualmente a los votantes y que absorben alrededor del 60% del gasto electoral. Además, la obsolescencia de las instituciones que unificaban criterios y acciones –soberanía económica, nacionalismo, presidencialismo-- no se ha equilibrado con mecanismos democráticos de reemplazo que, en el mejor de los casos, se desarrollan con extrema lentitud.

inmune a la consideración de las necesidades, capacidades, nexos humanos y acusador del pasado como origen de todos los males.

³ Véase Mainwaring, S. (1991), "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", *Latin American Research Review*, No. 25, pp. 157-179.

⁴ Véase Salazar, L. (2003), "Políticas y democracia en México", *Configuraciones*, No. 12-13, pp. 5-18.

Los cambios socioeconómicos

El sistema económico ha cambiado y se encuentra trastocado. Del nacionalismo protector de empresarios y trabajadores, se ha pasado sin escalas al cosmopolitismo de mercados abiertos con cesión acusada de la soberanía del país. Con ventajas y problemas, casi todo se ha desregulado y casi todo se ha privatizado para formar nuevos linderos entre Estado y empresariado. El proteccionismo ha cedido el campo a la estrategia de competir y crecer hacia afuera. De ser vía sospechosa de dominación y de expoliación, la inversión extranjera ha pasado a considerarse la tabla de salvación de la modernización productiva y del estrangulamiento externo. Se rechaza la reglamentación estatal, la ingeniería social; se confía en la sabiduría de los mercados y del hombre económico y sus empresas para resolver a la vez los problemas del crecimiento y de la equidad. La competitividad y la eficiencia se han convertido en los valores más altos de la vida económica.

La Revolución Mexicana, como la instauración silenciosa del neoliberalismo, han causado destrucción económica y graves trastornos en las jerarquías sociales. La diferencia reside en que la primera favoreció a las mayorías y la segunda, hasta ahora, sólo beneficia a grupos minoritarios de la población. Se esfuma buena parte de la alta y baja burocracia y también de los empresarios nacionales. Sin contar el despido de grupos importantes de empleados de las dependencias gubernamentales, el número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, se ha reducido dramáticamente de 1175 a 173 entre 1982 y 2003. Por tal razón la participación en el sector público en el producto se ha reducido casi 50%. En lo que toca al sector privado por extranjerización, fusión o quiebra han desaparecido el grueso de los banqueros mexicanos; y otro tanto ocurre con las compañías de seguros, afores y diversas instituciones financieras; la mayoría de las grandes empresas constructoras han cerrado o tropiezan con problemas graves; las industrias de bienes de capital, madera y juguetes casi han desaparecido, mientras muchas de las siderúrgicas no parecen resistir mucho más tiempo; una parte de la industria textil ha cerrado y las cadenas comerciales transnacionales desplazan o

compran a grandes y pequeños comercios, fenómeno que también está presente en el transporte ferroviario, la industria automotriz y la hotelera. El auge exportador e importador ha abierto puertas a la nueva clase empresarial, pero no compensa el efecto destructivo del cambio en las elites económicas del país. La inversión extranjera directa más que diversificar la base productiva nacional, simplemente adquiere empresas nacionales públicas o privadas.

Las clases medias, que se expandieron de manera notable entre 1930 y 1980, desde entonces experimentan el fenómeno contrario; se diluyen sea por desempleo o por ensanchamiento de los grupos excluidos del sector moderno de la economía. En alguna medida los estratos sociales intermedios, han dejado de enriquecer la formación de nuevas élites, a la par de empobrecerse y ver clausuradas sus posibilidades de ascenso por la vía de la capilaridad social.

A su vez, los trabajadores industriales, antes núcleo vertebrador del corporativismo sindical, pierden significación con el estancamiento ya secular de empleo manufacturero y con el aumento explosivo del sector informal y, el menos dramático, del sector de servicios, ambos muy deficientemente organizados en grupos de presión. No es, entonces, de extrañar la involución poco resistida de los salarios mínimos y de los manufactureros desde 1980.

La marginación social no sólo tiene raíces en la debilidad del mercado de trabajo, su dinámica, también se asienta en cambios del sistema educativo. Antes la educación preparatoria y profesional de las instituciones estatales servía de puerta de acceso o de credencial de pertenencia a la clase media e incluso a las élites. Hoy esa fuente de capilaridad social se ha cerrado al menos parcialmente. Los puestos mejor situados o remunerados en empresa y gobierno se reservan a los egresados de las instituciones privadas, sobre todo las extranjeras, segregándose a quienes provienen de las escuelas públicas, que dejan de ser los principales proveedores de funcionarios y técnicos de empresas y gobierno. En consecuencia, la estratificación social se ha alterado medularmente en un sentido que acentúa la concentración económica y acrecienta los números de la población excluida de la vida moderna.

El cambio institucional y político

La caracterización previa de la transición nacional con ser esquemática, sirve para situar algunas consideraciones importantes. La composición de los grupos sociales ganadores y perdedores ha resultado sustancialmente alterada, así como la integración de las élites nacionales y la distribución del poder político y del económico. A la par, tiene lugar un intenso proceso de destrucción, obsolescencia y reconstrucción de instituciones que afecta y pone en jaque a toda la sociedad.⁵ Los organismos, las normas, las reglas y las costumbres de antes dejan de funcionar o no funcionan bien, mientras las instituciones de reemplazo sólo cubren algunos ámbitos de la vida social, dejando huecos y distorsiones enormes por llenar o corregir. Unido a lo anterior, se da una intensa proliferación de intereses contrapuestos que no se compadece de la capacidad empobrecida de conciliación y armonización de las políticas públicas.⁶ La profunda desorientación resultante ha detenido crecimiento e inversión, agravado la exclusión de segmentos crecientes de la población, roto el antiguo pacto social.⁷

Hasta ahora, el cambio se ha conducido como si la política, la economía y la sociedad formasen compartimentos estanco, sin relación entre sí.⁸ Las estrategias económicas tienen veinte años de permanecer invariables en sus orientaciones, fieles a las exigencias de la globalización. Los trastornos inevitables del acomodo económico, se pensaron independientes de la modernización democrática. Sin embargo, la falla en producir crecimiento e igualdad, genera costos, que supuestamente debiera absorber y circunscribir la alternancia política; en la práctica la

⁵ Véase, Ibarra, D. (2001), "México: economía, instituciones y transición", en *Testimonios Críticos*, Cántaro Editores, México, pp. 47-68.

⁶ A título ilustrativo, adviértase que los intereses de los pequeños y medianos empresarios difieren de los grandes consorcios, como los de los importadores *vis a vis* los de los exportadores; los de los inversionistas nacionales de los extranjeros, los de los trabajadores informales y de los incorporados al trabajo formal; los de los grandes contribuyentes del Impuesto sobre la Renta con respecto a las familias pobres que cubren el Impuesto al Valor Agregado.

⁷ Véase, Pérez Correa, F. (1995), "Pacto social y juego democrático," *Vuelta*, No. 218, pp. 27-30.

⁸ Véase, Ibarra, D. (1995), "La pareja del siglo", *Nexos*, No. 206.

desbordan, en demérito de la democracia y con alejamiento de los votantes de las urnas.⁹ Quiérase o no, hay que garantizar el escrutinio público de las repercusiones sociales o políticas de las acciones económicas --la recíproca también vale--; de otra manera, la modernización democrática formal encubriría el descuido del aparato productivo, de sus empresarios y sus trabajadores.

En materia política se dan adelantos notables: voto libre y respetado, genuina competencia electoral, partidos políticos fortalecidos, división real de poderes, prensa autónoma.¹⁰ Con todo, la democratización no se lleva al ámbito de las políticas socioeconómicas para no contradecir los caminos exigentes de la globalización.¹¹ El objetivo social básico se desplaza del empleo y el crecimiento a la búsqueda a ultranza de la estabilidad de políticas y de precios, caras al intercambio con el exterior. La intervención estatal en favor o defensa de productores nacionales o de los grupos marginados del país, se desmantela.¹² La creación de redes de seguridad apropiadas a la libertad de mercados --seguro de desempleo, salud universal, derechos sociales exigibles--, se pospone, mientras se avanza en flexibilizar, precarizando las condiciones del trabajo y permitiendo la erosión casi sistemática de los salarios reales¹³ y del empleo, llave del acceso a los sistemas nuestros de seguridad social.

⁹ Según Jacqueline Peschard, el abstencionismo ha crecido del 22.8% al 58.5% en las elecciones de diputados federales entre 1994 y 2003. Véase Peschard, J. (2004), "Elecciones en 2003: el alejamiento de las urnas," *Configuraciones*, 12-13, pp. 36-48.

¹⁰ Véase, Woldenberg, J. (2004), "La democracia en México: Realidades y retos," *Configuraciones*, 12-13, pp. 87-96.

¹¹ El supuesto liberal de la soberanía de los individuos para fijar sin cortapisas sus objetivos y acciones queda coartada por fuerzas fuera de su control, como lo prueba la difusión de la exclusión y la pobreza. A su vez, el relato de estados supuestamente soberanos y capaces de manejar los asuntos internos o cuidar de los intereses nacionales en el exterior, es ya una caricatura frente a la proliferación de normas, reglas, actores e interdependencias transnacionales. Pese a su descrédito se continúa operando como si no hubiesen recibido mella alguna ambas soberanías.

¹² Véase Ibarra, D. (2003), *Transición sin desarrollo*, mimeogr.

¹³ Entre 1980 y 2002 los salarios mínimos cayeron 70% y los manufactureros 17% en términos reales.

Los indicadores sociales dejan mucho que desear. La pobreza afecta al 40% de las familias, el trabajo informal absorbe más del 40% de la fuerza de trabajo, los ciudadanos que viven con dos dólares o menos al día representan el 24% de las propias familias. Los niños hasta cinco años de edad con baja estatura por nutrición deficiente, son el 18%. El coeficiente de Gini, que mide las desigualdades distributivas, se sitúa casi en el 0.50 y es uno de los más altos del mundo.¹⁴ Como consecuencia, se estanca, fracciona, el mercado interno del que depende el bienestar nacional.

El camino a seguir

La reforma o la contrarreforma del Estado junto a procurar la consistencia de política y economía, debiera orientarse a equilibrar el acomodo externo con un esmero semejante en suavizar las dislocaciones internas. Hasta ahora, tanto empeño se ha puesto en vincularnos al exterior a cualquier costo que el país lleva más de dos décadas estancado (el ingreso per cápita apenas ha crecido a razón del 0.9% entre 1975 y 2002), hecho que explica la carencia de recursos para atender la formación de infraestructura humana y física o las demandas de las entidades federativas. Hay que crecer, democratizar todos los ámbitos de las decisiones gubernamentales, institucionalizar derechos sociales,¹⁵ definir los grandes objetivos nacionales y su integración conforme a consensos entre ciudadanos, empresarios y trabajadores, para luego llevarlos a los partidos políticos y las cámaras legislativas. Lo que en verdad ahoga a las finanzas públicas no es la exoneración del Impuesto al Valor Agregado a alimentos y medicinas, sino el estancamiento de recaudaciones que serían el doble de haberse sostenido entre 1980 y 2003, los ritmos de ascenso del producto de los primeros 35 años de la posguerra.

¹⁴ Véanse, CEPAL (varios números), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile; Naciones Unidas (2003), *Informe sobre desarrollo humano 2003*, N. York; Hernández, L. y Velázquez, J. (2002), *Desigualdad y pobreza*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

¹⁵ Véase Ibarra, D. (2003), "Derechos sociales exigibles o ilegitimidad política", *El Universal*, 27 de octubre, México.

Son varios los requisitos a fin de progresar en el camino señalado. Primero, superar el debate ideológico entre Estado y mercado y fijar, sin prejuicios, pragmáticamente, sus nuevos linderos. No se trata de tomar partido sobre la superioridad de uno sobre el otro, sino de reconocer que ambas son instituciones indispensables: una, para elevar eficiencia y competitividad; la otra, para asegurar los grandes equilibrios sociales, así como la armonización de las demandas ciudadanas con las de la apertura.

Entonces, parte medular de la reforma del Estado debiera encaminarse a erigir las instituciones que permitan convenir democráticamente los grandes acuerdos sociales y los mecanismos que les den vida cotidiana, así como ampliar los márgenes de maniobra frente al exterior. Asimismo, habría que reestructurar a fondo, democráticamente, los organismos de mediación política, con varios propósitos, uno, contribuir a formar una élite empresarial corresponsable del destino del país y no sólo de la optimización de beneficios particulares. Otro, apoyar la creación de sindicatos y confederaciones sindicales autónomos, modernos, capaces de defender los intereses de los agremiados y de negociar con gobierno y empresas compromisos desarrollistas fundamentales. Acaso fuese necesario crear una especie de Consejo Económico y Social, que corresponsabilizase a trabajadores, empresarios y gobierno en los parámetros básicos de las políticas socioeconómicas en alivio y respaldo de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Ahí podría residir una fórmula de sustitución democrática del presidencialismo autoritario en coordinar y seleccionar consensual y equitativamente los objetivos primarios del país. Eso mismo pondría un dique a que mayorías construidas ingenierilmente hundan al país en extremos inconvenientes, como serían el ostracismo de los mercados globalizados o el persistente deterioro de la soberanía nacional con sus correlatos de injusticia distributiva y estancamiento. No hay justicia posible sin un principio compartido de responsabilidad nacional. Esa podría ser la fórmula democrática de sustituir a la función aglutinadora del presidencialismo autoritario y del viejo nacionalismo defensivo en cuanto a fijar y definir, esta vez, de común acuerdo, los rumbos primarios del país.

Al propio tiempo, habría que llevar a los partidos políticos a enriquecer sus propuestas hasta ofrecer soluciones susceptibles de confrontarse, ganar adeptos y rebasar los términos de una alternancia vacía que sigue fiel a las mismas estrategias socioeconómicas cualquiera que sea el gobierno en turno. Así, los partidos podrían comenzar a plantearse y plantear cómo ganar la confianza de los mercados, sin perder la de los ciudadanos. Se trataría de incorporar un componente indispensable en la tarea de movilizar a los votantes en torno a cuestiones centrales a su vida e intereses, en oposición a la pasividad de campañas electorales manejadas con encuestas o como espectáculo de los medios masivos de comunicación.

En materia económica también habría mucho que reconstruir a fin de ganar unidad de propósitos y grados de libertad para destrabar el proceso de desarrollo, como hacen otros países. La bonanza derivada de las transacciones comerciales internacionales no se gana con la simple apertura de fronteras o la firma de tratados de libre comercio. Pese al auge de las ventas foráneas, el sector exportador se ha convertido en enclave, no en locomotora del desarrollo nacional. Se requiere de una política industrial y financiera de respaldo, llevada a la reconversión de buena parte de la planta productiva nacional, a la asimilación deliberada del progreso técnico, a la celebración de convenios con empresas transnacionales, a la organización de los productores nacionales, a la elaboración de programas de elevación sistémica de la competitividad, a la inversión en infraestructura básica y educación, o en grandes proyectos, a la formación de empresas transnacionales propias, etc..

De la misma manera, la reforma del Estado debiera enfocarse a crear instrumentos y normas encaminados sistemáticamente a fortalecer el mercado interno, el empleo, la inversión y a la cura gradual de la marginación social. Se trataría, de atender demandas ciudadanas y equilibrar las reformas dirigidas a la apertura globalizante con otras enderezadas a cuidar de los trabajadores y de las empresas nacionales. Esto implica poner coto al desmantelamiento del Estado que ya se ha adelgazado al punto de quedar imposibilitado de atender exigencias sociales apremiantes y de asumir compromisos impostergables de crecimiento. Ha llegado la hora, insisto, de democratizar

la política económica, en tanto eslabón faltante en la modernización del sistema político y vía de cancelar los males de una alternancia política carente de contenido.

La política social y de empleo¹⁶ presenta aristas que ya no debieran soslayarse. Más que responderse a los imperativos de la competencia o a las limitaciones del presupuesto con despido de trabajadores y empleados, habría que recurrir a medios más sanos, como la educación, el reentrenamiento del personal y la celebración de pactos entre gobierno, empresas y sindicatos que lleve a armonizar empleo estable con acrecentamiento de la productividad. Importa también remodelar las redes de seguridad social, hacer valer los derechos humanos, en congruencia con la volatilidad propia de mercados abiertos, disminuir la precariedad e inseguridad de los puestos de trabajo o al menos mitigar sus consecuencias adversas.

La influencia de las estructuras políticas en la distribución del ingreso juega un papel decisivo no siempre debidamente reconocido. La persistencia de las disparidades suele obedecer al poder de las élites en preservar o elevar su participación en el pastel económico. Por eso, la desigualdad tiende a prevalecer en países desiguales y la igualdad en países equitativos, como puede inferirse de la comparación entre las historias de América Latina y la de los países del norte de Europa. Y por eso, a escala mundial los estados benefactores van en retroceso, como también la imposición directa y la equidad distributiva.

Con todo, la aceptación ciudadana efectiva de la transición económica depende en mucho de sus consecuencias distributivas y de la capacidad del gobierno en atender a los conflictos inevitables del cambio. La desigualdad, pese a tesis publicitadas no promueve el desarrollo, lo estorba. A mayor abundamiento, la falta de correspondencia entre las políticas económicas y las sociales resta eficiencia a ambas y torna imposible que las segundas puedan compensar a

¹⁶ Los planteamientos en boga insisten en ganar los grandes equilibrios macroeconómicos --fiscales, de precios, de balanza de pagos-- con casi olvido del mercado de trabajo. Sin embargo, el desempleo, según Hahn y Solow es demasiado medular para ignorarlo. Cualquier enfoque teórico ---no walrasiano-- debe explicar el por qué el mercado de trabajo no se despeja. (Hahn, F. y Solow, R. (1997) *A Critical Essay on Modern Macroeconomic Theory*, MIT Press, Cambridge, Mass., p. 5.)

posteriori los estragos distributivos causados por las primeras. Las redes de seguridad social no son, ni deben tomarse como renglones del ajuste presupuestal, sino como un conjunto de derechos exigibles a los que puedan recurrir los ciudadanos sobre todo en tiempos de infortunio.

La reforma del Estado debiera asegurar que los objetivos sociales, junto a los de estabilidad y crecimiento formen parte indisoluble de las políticas públicas. Hay que aprender a practicar la justicia social o económica en un mundo contingente e imprevisible, hasta ahora dirigido por fuerzas externas, no por la lógica propia.

En suma, junto a la ingeniería jurídica y la formación de las instituciones de mediación política a que se ha hecho referencia, habría muchos otros ingredientes a incorporar en la nueva reforma del Estado. Extender el campo de la democracia a todos los ámbitos de las decisiones gubernamentales. Crear derechos sociales exigibles, como mecanismo de protección en sociedades abiertas al exterior. Fijar equilibradamente los grandes objetivos nacionales: hay que crecer, no sólo estabilizar, hay tanta urgencia en acomodarse a la globalización, como en suavizar las dislocaciones y pobreza internas.