

La Reforma del Estado Como Modernización

Omar Guerrero

Proemio

Hoy día es tiempo de reforma del Estado. Las mutaciones estatales están ocurriendo, por igual, en Europa occidental y América Latina. México no es una excepción dentro de estos procesos de cambio.

Examinar la reforma del Estado nos significa responder varias cuestiones, todas ellas de enorme trascendencia: ¿qué, cómo, cuándo y por qué se reforma un Estado?

¿Por qué?, significa las causas que estimulan la reforma. ¿Qué?, son las relaciones sociales mutadas. ¿Cómo?, son los medios de transformación. ¿Cuándo?, es el tiempo, ritmo y velocidad del cambio del Estado.

Intentaremos dar una respuesta a estas cuestiones con referencia especial a nuestro país.

¿Por qué se reforma el Estado?

Las respuestas esperables son de suyo complejas, porque las preguntas no lo son menos. Es decir, las causas que estimulan las transformaciones del Estado implican una cantidad de variables primarias y secundarias, cuyas relaciones son de difícil comprensión.

Sólo queremos tratar aquí las reformas del Estado referidas a la modernización, destacando las causas externas y las causas internas.

Causas externas

La modernización es un tipo de cambio específico. Denota la incapacidad de un Estado para enfrentarse a problemas para los cuales no existe una solución constante, problemas que se generan en su interior y en el exterior en sus relaciones con otros estados. Hoy día la reforma por modernización es propia de nuestro tiempo y se refiere a las capacidades que puede tener un Estado para adaptarse continuamente a un medio externo interestatal de transformación rápida y constante, y cuyo cambio está avivado por la universalización de la economía, por la interdependencia comercial, el desarrollo tecnológico y el progreso científico. Estos factores han ensanchado la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, y define con más perfección el papel de cada cual en la división internacional del trabajo. En la misma época cronológica: la última década del siglo XX, los primeros corren hacia la pos-modernización, en tanto que los segundos aún no alcanzan la modernización ni abandonan los rezagos de la tradición.

El concepto de Estado soberano inclusive se encuentra bajo profundo reexamen, pero bajo ópticas diversas. En Europa occidental la soberanía se atenúa bajo la asociación económica de los estados de la Comunidad Económica Europea y la multiplicación de órganos



políticos compartidos. En Europa oriental, en contraste, se fortalece el perfil del Estado de derecho en un estilo que sus vecinos occidentales ya están abandonando, pero que los polacos y los húngaros siguen para alcanzar también la comunidad económica y política. Y Alemania, que había gozado por breve tiempo de unidad nacional bajo el mismo Estado, ahora recomienza el tiempo perdido y se apresta a crear apenas las bases de un renovado Estado nacional. En América Latina la década de los 80, diez años perdidos y de enorme rezago económico y político, trasluce una modernización incompleta e inacabada, de frutos a medias y de esperanzas perdidas, y que está transformando a sus estados intervencionistas y sus regímenes de bienestar en esquemas neoliberales de privatización no siempre debidamente meditados.

Así pues, en el mismo orbe y al mismo tiempo, la concepción de la reforma del Estado es bien diversa, porque igualmente diverso ha sido el influjo de los factores mundiales que están acumulando los cambios.

Causas Internas

Buena parte de los contrastes en las mutaciones de los estados contemporáneos obedecen a causas internas, principalmente al patrón de desarrollo político, al grado de crecimiento de sus fuerzas interiores y su capacidad o incapacidad para adaptarse a un entorno mundial dominado por estados independientes y soberanos bajo un nuevo enfoque de relaciones, y una redefinición de sus potestades. Dentro de esta nueva atmósfera, hay estados que han sido capaces de reformarse continuamente y adquirir capacidades

para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas: es decir, han sido adaptados para crear políticamente. Entre estos se encuentran principalmente los países de Europa occidental, entre los cuales descuella España por la rapidez y solidez de su modernización. Otros países, como los de América Latina, padecen de niveles de estabilidad incompleta, inacabada y precaria, y ahora se aprestan, con débiles instituciones políticas, a privatizar sus expandidas economías públicas acusadas de ineptitud, corrupción y dispendio. En los países de nuestro continente los estados no alcanzaron a desarrollarse suficientemente, son políticamente subdesarrollados, y corren severos riesgos de desmodernización de lo alcanzado si fracasan los programas de privatización.

Ahora intentaremos ofrecer una respuesta al ¿por qué?

Los estados se están modernizando bajo un torbellino rapidísimo de cambios mundiales que han hecho obsoletas a muchas instituciones políticas y administrativas, y más arcaicas aún que aquellas que, como las de los países subdesarrollados, eran de suyo instituciones políticamente rezagadas. También los estados se están reformando para expandir su capacidad de absorción de las nuevas organizaciones y demandas que están surgiendo de una sociedad mundial muy diferenciada, movilizada y secularizada, que ha creado nuevas organizaciones y formas de exigencia política. En los países desarrollados estas nuevas organizaciones se han producido en un ambiente institucional consolidado que ha distinguido y desarrollado los sectores público y privado, y permitido fases sucesivas de publicación y privatización sin riesgos de



desestabilización política ni pérdida de capacidad de gestión de la administración pública. Es decir: la reforma del Estado ha sido acompañada con el fortalecimiento de la modernización.

En México la reforma del Estado no ha ofrecido una definición unívoca, pero parece que dentro del discurso oficial la reforma estatal es idéntica a la privatización. Tal aseveración se desprende, por un lado, de la insistencia del discurso en la demostración de la "obesidad", "tamaño" y deficiencia congénita del Estado sobreexpandido, y del otro, de la proclama de privatización como remedio curatorio a estos males. Sin embargo, la crítica no se hace al Estado en general, sino a su manifestación intervencionista y propietaria; los males no son del Estado, sino de su encarnación presente, que por tanto debe ser reformada. Esta visión es cierta, pero incompleta, como lo observaremos un poco más adelante.

Y bien, ¿por qué se reforma el Estado mexicano? Creo que lo hace porque estamos ya muy alejados de los progresos universales y debemos acompasarnos al ritmo de desarrollo mundial.

¿Qué se reforma en el Estado?

Tratando de dar respuesta al ¿por qué?, hemos adelantado en ¿qué se reforma en el Estado?, particularmente en México. Una reforma del Estado, de conformidad con los paradigmas reformistas del pasado y el presente, comprende fundamentalmente sus relaciones con la sociedad porque, en su base, el Estado es desde el punto de vista político la organización de la sociedad. La reforma del Estado

no se limita a los aspectos de estas relaciones, los comprende en su cabalidad porque en un mundo social diferenciado como el moderno, la separación de esferas de vida entraña una mayor interdependencia. No hay pues una reforma económica del Estado o una reforma meramente administrativa del Estado, sino una integral reforma estatal cuyo signo es en esencia político.

Los ámbitos de la reforma del Estado en México trascienden a la administración pública y no se ciñen ni deben ceñirse a la privatización de entidades "paraestatales". Hay claros indicadores de los espacios en reforma por modernización, que transmutan elementos del viejo orden y los empujan a la extinción: el régimen corporativo que sustenta aún la organización estatal; la existencia del partido "prácticamente único"; la hipercentralización gubernamental y administrativa; y el criterio de la administración pública como "sistema botín". De la supresión de estas regiones del Estado dominadas por el rezago y la obsolencia, bajo metamorfosis, la reforma del Estado propende a crear nuevos espacios al desarrollo político entre los que destacan:

1. Virtual separación entre el Partido Revolucionario Institucional y la administración pública, que ya se discute en el seno del primero;

2. Fortalecimiento de un régimen multipartidista;

3. Posibilidad que los partidos se formen con ciudadanos, no por corporaciones, lo cual es de suyo novedoso en nuestro país donde la estamentación ha sido perenne;

4. La vigorización de las entidades federales, a las cuales ya se les anunció que pronto la mayor parte de la educación pública federal les será transferida.



Estos cambios avisan signos de una vigorosa modernización caracterizada por una politización creciente; por la organización efectiva de las fuerzas políticas en partidos de masas sólidos y competitivos; por el fortalecimiento del régimen federal, y finalmente, por la necesaria supresión de la parcialidad, el aspirantismo y la empleomanía, que han llenado a la administración pública de improvisación, amateurismo y confusión. Sería muy deseable la formación del servicio civil de carrera, tan importante en el desarrollo administrativo de regímenes políticos multipartidistas.

¿Cómo se reforma el Estado?

Ya también hemos adelantado en esta pregunta y ahora respondemos que con programas gubernamentales de modernización que recojan el sentir de una ciudadanía vigorizada con nuevas fuerzas y alicientes, y que ya no cabe dentro del ropaje institucional formado por el Estado posrevolucionario. La urbanización y la cultura han formado más conciencia sobre los problemas del país, y hay nuevas fuerzas que deben ser ingresadas y articuladas en nuevas organizaciones políticas. La movilización social ha convertido al México agrario en México urbano, y multiplicado las ocupaciones, las profesiones, las preferencias y los deseos de los mexicanos, y todo ello debe ser organizado en una forma más imaginativa. ¿Cómo se reforma el Estado?: capacitándolo para absorber a nuevas organizaciones políticas, para dar cabida a más y más variadas demandas, para fortalecer el desarrollo político. Se reforma cuando suprime los modos antiguos de ejercer la administración pública, desterrando la improvi-

sación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al mérito, la capacidad y el desempeño.

Los países que más éxito han tenido en la reforma del Estado por modernización, son aquellos cuyas sólidas instituciones políticas han contrapesado ambiciosos planes de privatización. Qué decir de la Gran Bretaña, donde el servicio civil ha servido de fortaleza inexpugnable al neoliberalismo tatcheriano, pero siempre y cuando vaya acompañada de otras medidas de distribución de la riqueza y el poder, y para esta distribución no hay mejor método que el desarrollo político.

¿Cuándo se debe reformar el Estado?

Finalmente, el momento de la reforma está señalado con signos que anuncian el agotamiento de un modelo de gobierno determinado, y que demandan una transformación urgente antes que la extenuación paralice al Estado. La historia es un cementerio de revoluciones provocadas por reformas inconclusas, frustradas o que sencillamente no pasaron de ser mero proyecto. La reforma del Estado transfigura a una especie de Estado dentro de su tipo predominante, pero las revoluciones suelen suprimir al tipo de Estado mismo. La revolución barrió con el Estado zarista en Rusia, con el Estado antiguo en China, con el Estado absolutista en Francia. Pocos ideólogos han podido decir que una revolución no era inevitable, si se hubiera procedido por reforma.

Las revoluciones no son negativas, bien lo sabemos los mexicanos, pues la Reforma de Juárez y la Revolución de 1910 fueron en sustancia grandes revoluciones hacia la modernización. También las revoluciones emergen

por la imposibilidad de las reformas, y este fue el caso de 1857 y 1910, y así lo pueden reconocer los ideólogos de las reformas. Las reformas deben hacerse a tiempo, antes que la descomposición total del Estado requiera remedios más radicales y extremos. En México todavía perdura una Revolución y aún puede darnos muchos frutos, pero siempre y cuando la reforma del Estado se haga dentro del patrón del tipo de Estado predominante y sólo transfigure a su especie. Todavía podemos sacar muchas ventajas a las instituciones mexicanas, si sabemos transformarlas dentro de una reforma del Estado por vía de la modernización.



C I V I T A S

ENSAYOS



1991

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL A.C.
OCTUBRE-MARZO

NUMERO TRES Y CUATRO