

LAS REFORMAS DEL ESTADO MEXICANO A LA LUZ DE LA GLOBALIZACIÓN

Gilberto Calderón Ortiz

Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

A partir de 1982 ocurre un cambio sustancial en el papel y la función del Estado mexicano. El objetivo de este trabajo es tratar de explicar las razones que orientan al Estado a reformarse y abandonar o disminuir su presencia en los distintos órdenes de la estructura social: económico, político, cultural.

Es indudable que a partir de los planteamientos podremos observar y analizar los distintos panoramas del actual proceso que vive el país. Incluso, es posible no sólo en las conclusiones explicar las alternativas que el Estado pueda seguir, sino determinar el alcance y las limitaciones, tanto de la trayectoria actual de su quehacer cotidiano a mediano y corto plazo, como los cambios que habría de seguir una vía alternativa.

En primer lugar se hace una exposición sobre el concepto de Estado, revisando a diversos autores de distintas corrientes. Esta perspectiva constituye un instrumento teórico esencial que permitirá, al confrontar los conceptos con la realidad mexicana, ver si ésta invalida o confirma los supuestos. Más aún, sin una teoría que ilumine el objeto de estudio, concreto e históricamente determinado, la indagación resultaría con graves carencias que condicionarían una aproximación superficial.

Posteriormente se presenta una revisión que busca aproximarse a los aspectos más relevantes de las refor-

mas económicas emprendidas por el Estado mexicano en el período que abarca de 1917 a 1982, así como a los efectos que trajeron consigo. Para ello se contará con la definición del término reforma.

Luego se abordan los rasgos generales del fenómeno de globalización y sus consecuencias más relevantes en la producción y en el comercio. Contando con tales elementos, se procede a revisar los cambios más importantes en la política económica que ha emprendido el gobierno; para ello, se centrará principalmente el análisis en la intervención directa e indirecta del Estado en la economía.

No podría dejarse de lado el análisis de los aspectos políticos relevantes en las transformaciones producidas; se tratará también la relación entre éstos y los aspectos económicos.

Por último, se presentan alternativas para mitigar los grandes problemas que trae consigo, para todos los países, el actual proceso de desarrollo de la economía mundial. Es preciso aclarar que se parte de una suposición, de la cual tratamos de demostrar su validez a lo largo de este trabajo: sobre todo a partir de 1917, las transformaciones del Estado han tenido por objetivo crear condiciones propicias para el proceso de acumulación del capital, entendiendo éste como un complejo devenir que abarca no sólo los aspectos

económicos sino políticos, sociales, culturales, y que descansa en la producción de bienes y servicios. Todo ello tamizado por relaciones de producción que combinan por un lado el capital en manos privadas, y por el otro, la fuerza de trabajo propiedad del asalariado. Así, de 1917 a 1982, el proceso demandó la intervención directa e indirecta del Estado en la economía, pero a partir de la última fecha y hasta el presente, intervención que en su momento posibilitó el crecimiento y el desarrollo, se convirtió en un obstáculo. En la inercia que provoca una economía mundial globalizada, el aparato público se vio obligado a dar un giro a la política económica y a disminuir su presencia en la economía, dando un vuelco a su papel en la regulación de la misma.

Algo de teoría

De la concepción teórica que tengamos de algún objeto político, se puede desprender una visión ideologizada de la relación entre Estado y sociedad que, sin lugar a dudas, puede llevar a conclusiones riesgosas puesto que las ideas sustituyen a la realidad, y si las teorías no responden al esquema planteado. Es claro que debe haber una correspondencia entre el objeto de estudio y su teoría; ésta no debe limitarse a describirlo sino a presentar los nexos que, generalmente ocultos, impiden penetrar en la verdadera esencia del objeto. Es necesario entonces definir al Estado, pues en la era moderna los cambios que en él se han operado, obligan a preguntarse sobre los factores que los hacen posibles.

En términos generales, puede señalarse que han existido dos grandes escuelas de pensamiento que con posiciones antitéticas definen al Estado. La primera sostiene que el Estado representa a los hombres en sociedad y que tiene el fin de salvaguardar el interés de la colectividad que lo constituye. Su objetivo principal es lograr la armonía y la paz común. El Estado es la sociedad políticamente organizada. Es neutral y goza de soberanía; no hay ningún otro poder por arriba de él; es el representante de la voluntad general, y busca la defensa común.¹ Para un pensador como Max Weber, el Estado es el único que puede ejercer legítimamente la violencia.² Matices más, matices menos, en esencia ésta parece la posición de Hobbes, Rousseau y Locke. Por supuesto que hay grandes discrepancias entre ellos sobre el surgimiento del mismo; pero aquí nos interesa señalar que tales autores bien pensaban en el deber ser del Estado, pues antes de su

aparición los individuos no gozaban de paz ni armonía. Si bien, el Estado los representaba idealmente a todos, las desigualdades impedían que éste, al interior de la sociedad, permaneciera neutral.

La segunda corriente que define la razón de ser de tal institución es la del materialismo histórico. Desde la perspectiva marxista, el Estado es un órgano de opresión en manos de una clase social que explota a otra en su enfrentamiento, de tal suerte que es un instrumento de la clase dominante y no es, de ninguna manera, neutral.³ Es claro que ambas corrientes se oponen, son irreconciliables. Pensamos que la realidad no contradice a la corriente marxista, más aún: este instrumento teórico permite entender la esencia del Estado en cualquier sociedad que muestre las desigualdades entre los individuos.

Para nosotros, el Estado lo conforman todos los individuos que integran una sociedad y que están ligados entre sí por relaciones no sólo políticas sino económicas, sociales, culturales. En el aspecto político, los hombres establecen relaciones de dominio entre sí: unos son gobernantes y otros son gobernados. Hay que destacar que son los gobernantes los que definen el rumbo de la sociedad contando para ello con el aparato del Estado; éste es el gobierno mismo y la administración pública.

Son los gobernantes quienes deciden, planean y ejecutan las decisiones más trascendentes que involucran a todos los individuos. Como dirían Woodrow Wilson y Ricardo Uvalle, la administración pública es el gobierno en acción.⁴ Es la acción gubernamental la que define el rumbo de la totalidad del cuerpo social.

Para ganar en precisión debe acotarse que si bien, los gobernantes pueden ser considerados desde el más conspicuo jefe de la administración pública hasta el director de una empresa u organismo público, e incluso funcionarios menores y hasta un policía de crucero, sólo un reducido sector de políticos profesionales en el poder toma las medidas trascendentes que afectan a los vastos sectores de la sociedad para beneficio de los gobernantes y de un sector reducido de los gobernados. Se debe enfatizar que la política sirve fundamentalmente para profundizar el modelo de desarrollo o los cambios que se hagan dentro de él. Y todo esto nos lleva directamente a plantear la siguiente aseveración: si el Estado, en la actual época y dentro del sistema capitalista, atiende las demandas de los necesitados (o deja de hacerlo), el gobierno presentará tal hecho como un fin y no como un medio, cuando en realidad para el sistema resulta justamente lo contrario; es decir, se atienden esas demandas ya porque el

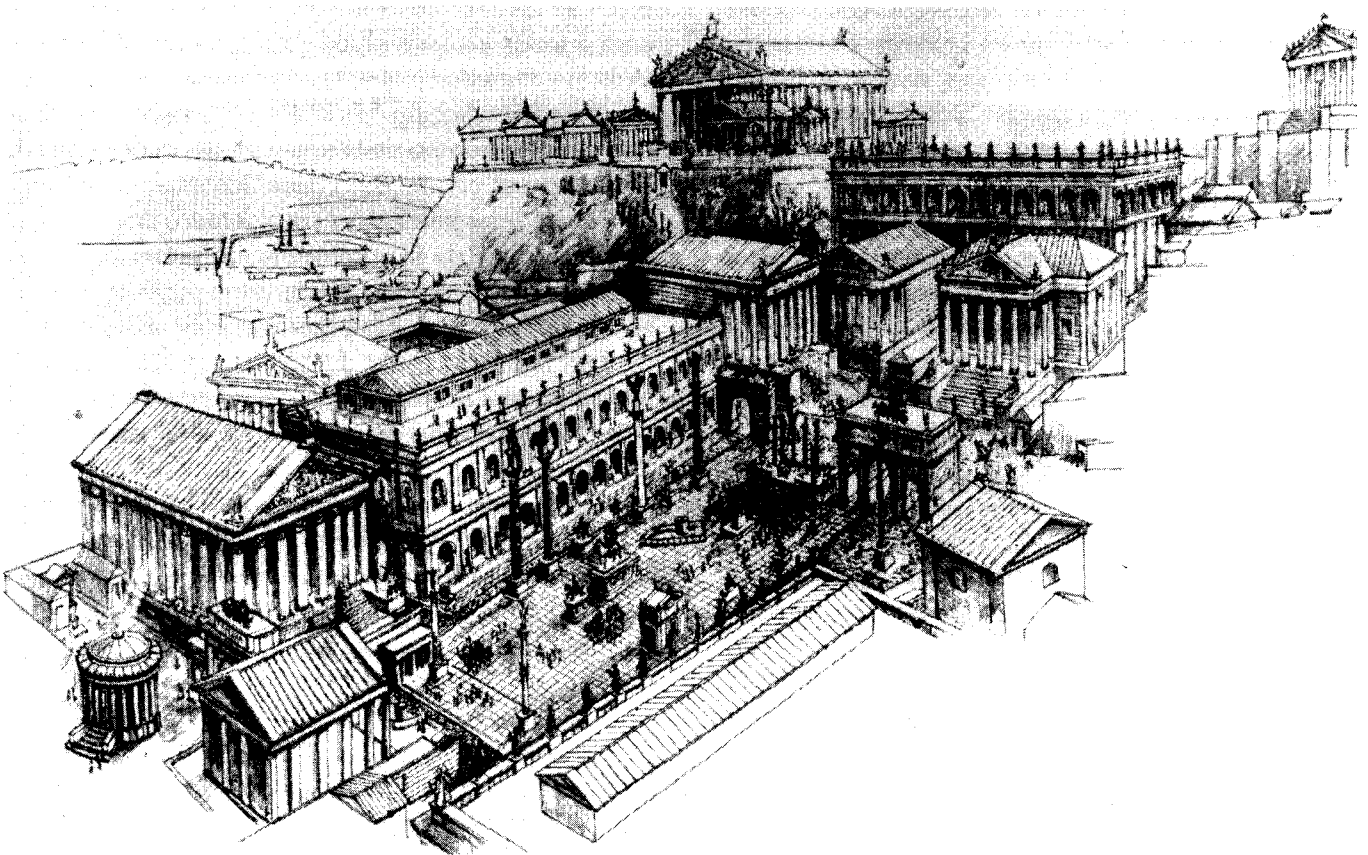
sector privado hace pingües negociaciones o bien, porque de esa forma se asegura la estabilidad política sin la cual el sistema se vería en problemas que afectarían a todos los órdenes sociales, y al aspecto económico.

Es claro que en determinados niveles en el desarrollo de las fuerzas productivas, las relaciones sociales de producción tienen que ajustarse, cambiar; pero si esta contradicción no se resuelve, la inestabilidad puede desembocar en vastos movimientos sociales que busquen un nuevo equilibrio entre los objetivos de los grupos sociales. Como es perceptible, el materialismo histórico define y explica la problemática entre Estado y sociedad, aun cuando hay críticas lúcidas que afirman que tal escuela de pensamiento cae en contradicciones. Ernest Laclau, uno de los críticos del marxismo escribe que éste, en sus versiones populares, considera al Estado como un epifenómeno o superestructura del modo de producción capitalista; instrumento de dominación de clase, y elemento de cohesión de una formación social. Desde su punto de vista, el Estado sería incapaz de regular las relaciones y luchas entre las clases sociales, quedaría como una especie de caja de resonancia sin ninguna oportunidad de intervenir a favor de alguna clase; si el Estado sólo favoreciera a una clase social, los trabajadores no

tendrían ninguna posibilidad de obtener concesiones y conquistas laborales.⁵

El análisis de Laclau es puramente formal, pues el Estado es juez y parte; en la realidad es instrumento de una clase, pero tiene relativa independencia, de ella. En el marco de la globalización de la economía a nivel mundial –como veremos más adelante– esta relativa independencia se reduce sensiblemente. Aunque en esencia no cambia, a medida que se transforman las condiciones de la sociedad, el aparato estatal se ve obligado, so pena de tener serios problemas ante la sociedad, a reformarse. El aparato de Estado se presenta como un juez imparcial, aunque su práctica cotidiana le desmiente.

La relativa independencia que tiene con respecto del sector económicamente dominante, es el motivo de los antagonismos que surgen entre ambos, pero cuando esto sucede no busca un cambio estructural, ya que sus diferencias con el capital son de forma y no de fondo. De forma porque tanto uno como otro buscan que las relaciones de producción capitalista no se detengan; difieren en los medios, no en los fines. Claro que el Estado es unidad de cohesión y para ello recurre a todo: ideología, represión, consenso, manipulación y democracia, entre otros recursos de los que echa mano para que la unidad no peligre.



La cohesión es impuesta y aceptada, incluso por las clases o sectores sociales dominados, por factores como la falta de unidad, la resignación, y el fatalismo. Podemos estar o no de acuerdo con la política que sigue el Estado, pero de que nos movemos en sus ámbitos institucionales no hay duda. Estar fuera de tal organización política es casi imposible: el Estado somos todos.

Apuntes sobre el concepto de "reforma". En el diccionario de la Real Academia Española, encontramos que reforma es: *Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa*. Nos parece que en lugar de la conjunción disyuntiva "o" debería ponerse la conjunción copulativa "y", esto es: se propone, proyecta y ejecuta. La reforma política vendría a constituirse por las transformaciones al interior del Estado, mismas que acompañan o siguen los cambios que demanda el aparato productivo y la estructura social, y cuyo fin es modificar las relaciones políticas entre gobernantes y gobernados.

Las reformas de 1917 a 1982

Teniendo en mente estas ideas, analicemos las reformas más importantes en el país. Un poco de historia nos ayudará a comprender las grandes etapas de desarrollo de México. Nos remontaremos en este caso a los días previos a la Revolución de 1910. Por aquella época se transitaba lentamente hacia el capitalismo: el modelo era primario exportador, pues se producían fundamentalmente materias primas para la exportación; la industria era incipiente y el mercado interno reducido. La producción se obtenía generalmente bajo relaciones de servidumbre; las relaciones capitalistas no eran dominantes.

Con la revolución llegaría al poder la pequeña burguesía encabezada por los sonorenses Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, quienes, con claridad y visión, se dieron a la tarea de impulsar el desarrollo acelerado hacia el capitalismo.

En virtud de la debilidad de la burguesía de la ciudad y el campo, el Estado pasó a ser el motor principal para la creación de la infraestructura necesaria y los apoyos para el fortalecimiento de ésta.

Por otro lado, en la década de los veinte se crearon el Banco de México y la comisión para la irrigación de la tierra, así como una comisión para la construcción de caminos. El objetivo del primero era dejar en manos del Estado la fabricación de moneda y papel moneda de circulación forzosa y legal. Esto permitió la agilización las transacciones económicas además de evitar el

cálculo de las paridades de distintas monedas que había en el país.

El Estado ampliaría o reduciría el circulante monetario según conviniera al desarrollo y al crecimiento económico. La Comisión de Riego tuvo el objetivo de irrigar miles de hectáreas ociosas durante el porfiriato. La de caminos buscó enlazar con el resto del país aquellas zonas con enormes riquezas no explotadas.

En la década siguiente se crearían tres empresas públicas, pilares ya necesarios para el desarrollo industrial: la Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales en (1937) y Pemex en (1938). La industria que se fortalecía requería de energéticos baratos así como de un transporte terrestre a bajo costo. En los cuarenta se creó el IMSS, ejemplo de institución en América Latina y el mundo. La demanda de servicios hacía necesario que se instituyera una institución al servicio de los trabajadores; a través de ésta se evitaría que el empresario elevara sus costos por asumir la atención de los accidentes y enfermedades del trabajador.

En el siguiente decenio, el Estado concibe Ciudad Sahagún, pues el desarrollo es tal que la planta productiva demanda la producción de bienes de capital. En Ciudad Sahagún se fabrican motores y automotores entre otros productos. Posteriormente, el Estado convertiría en empresas públicas embotelladoras de refrescos, fábricas de enseres domésticos, ingenios azucareros, hoteles, etcétera. Algunas de estas empresas pasaron a manos del sector público una vez que los propietarios las llevaron a la quiebra. El Estado sostuvo y tomó bajo su cargo dichas empresas para evitar el cierre de fuentes de trabajo. Entre los casos más importantes están: Fundidora de Acero Monterrey, la mina de cobre de Cananea, Teléfonos de México y casi la totalidad de los ingenios azucareros.

En 1982, ante la aguda crisis económica que entonces padecía el país y, debido a los problemas que enfrenta la intermediación financiera, José López Portillo, nacionaliza la banca comercial que estaba en manos privadas. Ese año se alcanzó el mayor nivel de intervención directa del Estado en la economía.

Actualmente, son alrededor de 1 150 las empresas públicas que aportan el 15% del PBI y ocupan el 5% de la población económicamente activa. De éstas una sola empresa, por cierto un monopolio del Estado, PEMEX, produce el 10% del PIB. Es la empresa más importante en el país y se ubica entre las 500 más importantes a nivel mundial.⁶

De 1920 a 1982, gracias a la protagónica participación directa e indirecta del Estado en la economía, se

consigue que el modo de producción dominante sea el capitalista. Las relaciones de producción capitalista se generalizaron y acarrearón como consecuencia tanto el crecimiento como el desarrollo. La revolución y los gobiernos emanados de ella, no sin contradicciones, han transformado el país que, de ser originalmente agrícola, transita hacia los caminos de la industrialización. Así se ha conseguido la ampliación del mercado interno y la elevación del nivel de vida de amplios sectores de la población. El desarrollo ha sido hacia adentro.

En el aspecto de la intervención indirecta del Estado hay que señalar que también ha jugado un papel muy importante, sobre todo en la década de los cuarenta y a raíz de la segunda guerra mundial, ya que se implementó el modelo de sustitución de importaciones.

Ante la reducida producción interna de bienes de capital e insumos para la planta productiva y dado que el principal proveedor, E.U., reduce las exportaciones de estos bienes, pues se prepara y luego entra a la conflagración, el Estado Mexicano hubo de regular y ofrecer facilidades para producir parte de los bienes que ya no ingresaban al país; más aún, levantó barreras arancelarias para evitar, pasada la contienda, la competencia externa.

Un aspecto no debe pasar desapercibido, en todo ese periodo las empresas transnacionales penetraron en la vida económica llenando los espacios que dejara vacíos la burguesía nacional o bien, compraron empresas de mexicanos; en otras ocasiones se fusionaron con el capital, no sólo privado, sino también público.

Pero el modelo empezó a dar muestras de agotamiento, sobre todo al finalizar los setenta. Hay que anotar que la protección que brindó el Estado a la industria establecida en México hace que, la pequeña y mediana empresa, no se preocupen por innovar tecnológicamente las plantas; aparentemente no hubo necesidad, el mercado era cautivo.

Como consecuencia, cuando a nivel mundial hay una acelerada puesta en práctica de nuevos procesos productivos, en México, se evidencia el atraso.

En nuestro país sólo la industria transnacional y algunas grandes empresas nacionales han cuidado estos aspectos, por ello el sistema tuvo una fuerte crisis en 1982, y en la actualidad urgen cambios drásticos para contrarrestar los efectos.

Resumiendo, podemos considerar que de 1920 hasta el gobierno del José López Portillo, las reformas emprendidas por el Estado son las que han permitido un desarrollo creciente e importante del país.

La globalización de la economía

A nivel mundial se van creando las condiciones para lo que en la actualidad se conoce como la globalización de la economía a nivel mundial, proceso que va acompañado de un movimiento opuesto, contradictorio: la regionalización. La globalización puede definirse como la fase en que se encuentra el capitalismo a nivel mundial, caracterizada por la eliminación de las fronteras económicas que impiden la libre circulación de bienes servicios, y, fundamentalmente, de capitales. No puede dejarse de reconocer que el sistema capitalista es un modo de producción que, como condición *sine qua non*, está impulsando la renovación constante de los procesos de trabajo, no sin contradicciones, pues las grandes empresas impiden, llevadas por razones estratégicas, la aplicación de nuevas técnicas.

En realidad para un camino o para otro, el peso de la decisión se toma a partir de consideraciones de carácter económico, pues si una innovación va a elevar la tasa de ganancia se echa mano de ella; pero si ésta va a producir una nueva mercancía o servicio que por tener tal calidad sature y evite la compra de nuevas unidades en el mercado, no se utiliza, pues lo que se conseguiría si se hace, es bajar la tasa y masa de ganancia.

El proceso de innovación se puede detener por un tiempo, pero cuando finalmente se aplica es porque de ese modo se conseguirá desplazar a competidores rivales, aumentar el tamaño de mercado, y abatir los costos entre otros beneficios empresariales. Se pone en práctica la utilización de los *robots*, la automatización y el uso de las computadoras, lo cual ha revolucionado, una vez más la producción de bienes y servicios. En este proceso han coadyuvado tanto la ciencia como la aplicación tecnológica de los conocimientos.

Así, nos encontramos que la producción de bienes y servicios ha alcanzado un nivel tal como nunca lo había soñado el ser humano.

Tal volumen de producción trae como consecuencia que todos los mercados nacionales, sin excepción, se reduzcan; sin embargo, las mercancías deben venderse. La vía idónea para lograr tal objetivo y, que la plusvalía se convierta en ganancia, la constituyen los mercados externos; por ello las grandes firmas buscan invadir nuevas zonas comerciales.

No todos pueden salir a competir; hay firmas que se pronuncian por la eliminación de las barreras en todo el mundo, y son aquellas que, por contar con los

últimos avances tecnológicos, saben que con calidad y precio en cualquier lugar desplazarán a la competencia. Por otro lado, hay empresas que se inclinan por la regionalización, como se hace patente con el TLC y la Unión Europea. En estos casos se amplía el mercado, aunque abarcará sólo a aquellas naciones que, sin problemas de realización pueden colocar sus excedentes; lo que no sería posible si en el mercado no quedaría restringido el acceso de productores de otras latitudes. Y, por último, todavía persisten tendencias que demandan medidas proteccionistas, sobre todo, las pequeñas y medianas industrias que quedaron encerradas en su mercado local, tecnológicamente atrasadas con respecto a las de otros países.

Las reformas a partir de 1982

Cuando llega al poder Miguel de la Madrid, la globalización a nivel mundial es un proceso que se acelera, pero el país se había integrado a ese proceso tímidamente; había que actuar y rápido. Se abrió el camino a una serie de reformas para insertar a la nación en la acelerada etapa de transformaciones que se estaban viviendo a nivel mundial, so pena del rezago y la elevación de los costos en la medida de que se retrasaran los cambios. Las reformas abarcaron todos los ámbitos del quehacer público. Nos referiremos especialmente a la intervención del Estado en la economía. Ya hemos dejado asentado que lo hace en forma indirecta y directa. En la primera el gobierno disminuyó la regulación económica, hizo a un lado leyes que impedían el aumento del capital externo a más del 50%. En la actualidad ya se instalan empresas que cuentan con el 100% de capital extranjero.

Más aún: se legisla para conceder la nacionalidad mexicana al capital extranjero que vaya a instalar o que ya tenga empresas establecidas en el país, con el fin de protegerlo como si fuera nacional.⁷ Estas y otras medidas se tomaron para facilitar la instalación y dar un nuevo trato a las firmas.

En cuanto al comercio internacional, primero se hizo posible la entrada al GATT, con lo cual se abrió el país a la vertiginosa penetración de mercancías y servicios; se facilitaron las cosas para la llegada de capital financiero especulador que tan graves daños ha ocasionado al país, pues su función ha sido la de recoger ahorro interno para llevárselo fuera. Posteriormente se firmó en 1993 el TLC, lo cual fue el resultado de la presión que ejercieron los capitales más poderosos de Canadá, E.U. y México, que obligaron a

los países miembros a ampliar de un plumazo el mercado.

En cuanto a la intervención directa, el gobierno inició el desmantelamiento del sector paraestatal. La liquidación, fusión, traspaso y venta fueron los pasos a seguir. Por supuesto que se liquidaron aquellas empresas que, o bien sólo existían en el papel o representaban una carga fiscal; se fusionaron aquellas que realizaban la misma función y se traspasaron aquellas que debían quedar en manos de los estados o de las organizaciones sociales. En cuanto a la venta encontramos que en general se vendieron y se venden aquellas que dejan ganancias, algunas cuantiosas –como lo es el caso de Telmex–, empresas que antes fueron codiciadas por los inversionistas privados.

Anteriormente habíamos dicho que con la creación de Pemex, CFE y Ferronales, se perseguía el objetivo de proporcionar bienes y servicios baratos a la empresa privada; hay que agregar que en la actualidad estas empresas venden a las firmas por debajo de los costos, con lo cual se genera una especie de subsidio. Todavía podemos ver que empresas como Pemex “subsidian” a las empresas privadas pero no a todas pues, por ejemplo, esa paraestatal vende el óxido de etileno a mitad de precio a dos grandes empresas que le compran el 90% de su producción; sin embargo, vende el mismo producto, pero más caro, a pequeñas empresas. Así también lo hacen con el combustóleo, pues a los grandes consumidores que tienen contrato con ella, les venden a precios inferiores.⁸

Pero no sólo se “subsidia” al capital; se hace lo mismo con el otro factor básico de la producción: el trabajo. Empresas públicas como Conasupo e IMSS, a nivel nacional, y el Metro en el D.F., subsidian a los trabajadores, pero indirectamente “subsidian” al capital al mantener bajos los precios, adecuándolos a los bajos salarios que perciben los trabajadores, amortiguando así la demanda de mayores salarios. Estas empresas, por lo pronto, no se venden, quedan en manos del Estado; por supuesto tienen problemas financieros y presentan números rojos.

Para comprender las razones de la disminución directa de la intervención del Estado en la economía tenemos que acudir al trabajo de Paul Matick, quien señala cómo es que la inversión pública es improductiva al no agregar nada a la cantidad de riqueza que produce la sociedad, pues se utiliza para la creación de escuelas, carreteras, hospitales. El Estado aumenta los impuestos, pero en realidad el sector empresarial regala cemento, varilla, madera y vidrio entre otros materiales al gobierno. Es improductiva la inversión

pública porque esas obras públicas no participan del mercado, no se venden.⁹

Parcialmente, Matick tiene razón, pero hay que agregar que no toda la inversión pública es improductiva, pues en el caso del Estado mexicano, como en el de todos los países del mundo capitalista donde se crearon empresas públicas, hubo y hay aquellas que producen bienes y servicios que poseen plusvalía y que tienen que venderse como mercancías.

Prosigamos para entender porqué lo que antes era positivo hoy no lo es.¹⁰ Anteriormente, el gasto improductivo fue una necesidad para esa expansión del capital en el país; el consumo del sector público por parte de las empresas privadas era importante. El subsidio para los trabajadores permitía que el mercado interno no decayera; pero ahora, ante la necesidad de salir hacia fuera, ese subsidio, sobre todo el destinado a los trabajadores, debe pasar al capital y no desperdiciarse. Por ello las empresas públicas que más han reducido su importancia son aquellas que brindaron bienes-salarios, y así Conasupo ha permitido que permanezcan los subsidios para la tortilla y la leche, retirando lo destinado al pan, huevo y aceite. El gobierno debe, entonces, abatir su *deficit* presupuestario. Las empresas que sigan brindando subsidio al capital, sobre todo a las grandes industrias deben seguir trabajando con pérdidas, como es el caso de CFE y Pemex. Las empresas que exportan pagan salarios menores, reducen costos y pueden competir en mejores condiciones en el exterior; en cambio, las empresas cuyo principal mercado es el interno y sobre todo el de los asalariados, se enfrentan a problemas que amenazan su existencia. La quiebra de las pequeñas y medianas empresas se ha dado porque no pueden competir con los productos extranjeros y porque el mercado interno se reduce inevitablemente.

Podemos extraer de lo dicho hasta ahora una conclusión: hasta antes de 1982, hubo ocasiones en que la política subordinaba a la economía –recordaremos por ejemplo que Echeverría y López Portillo decretaban aumentos salariales sin tomar en cuenta la situación de las empresas–, ello ocurrió porque se buscaba que tales medidas sirvieran para incentivar el consumo y destrabar los obstáculos de la empresa privada. En el momento actual la economía ha subordinado a la política y, en el marco de la globalización mundial, el Estado mexicano, como todos los estados, es hoy, más que nunca, representante del capital universal.

Las reformas del Estado Mexicano corresponden a su esencia; no la contradicen, la reafirman. Para Karl Marx, el Estado se reforma pensando que es así como

resolverá los problemas sociales que él origina, y nunca reconocerá que es el origen de los males sociales, pues los intereses particulares que defiende son contrarios al interés general y siendo que es incapaz de intervenir en la vida privada, tal acción equivaldría a ponerse la soga al cuello. No es por tanto representante de los intereses colectivos.¹¹ Ello trae como consecuencia inevitable las desigualdades sociales, las cuales no disminuyen con reformas administrativas, ya que no son un problema de carácter técnico; principalmente son un problema político que es determinado por el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción que evolucionan y transforman el papel del Estado como mediador no neutral entre los diversos grupos que conforman a la sociedad.

Está en manos de los más conspicuos funcionarios estatales, como ya veíamos, el determinar la política económica a seguir. En realidad éstos aprovechan al sistema por vocación e intereses propios y no son, como lo sostiene Woodrow Wilson, servidores públicos que anteponen el interés general, a sus intereses, pues se sirven del cargo y no sirven a los demás a través de él. Es falso que *Los gobiernos más adelantados en la práctica administrativa son hoy los que tuvieron gobernantes absolutistas, pero iluminados con la idea, evidente a todos menos por los ciegos, que los gobernantes son propiamente los servidores de los gobernados.*¹²

Ya Max Weber, quien no sólo se dedicó a la investigación y a la docencia, sino que incursionó en la política práctica, llevado por sus conocimientos y experiencia había escrito que los funcionarios modernos son

...un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado, con un honor de cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar, que amenazaría al propio tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo.

Lo cual contradice palmariamente lo que escribió sólo unas páginas más adelante:

...Cuando un hombre recto es un “funcionario” conforme al sentido de su actuación, o sea un individuo acostum-

brado a realizar su trabajo honradamente y con sentido del deber conforme al reglamento y mandato, entonces, por muy activo que sea, no se le puede emplear ni a la cabeza de una empresa de la economía privada ni a la del Estado.¹³

No se puede decir que los funcionarios son íntegros para evitar la corrupción, por un lado y, más adelante, sostener que a aquel que trabaja honradamente, no se le pueden confiar puestos importantes de decisión.

Ahora bien, con respecto a las reformas, éstas son llevadas a cabo por los funcionarios públicos más notables, —y que responden a las características señaladas por Weber en su última cita— pero no para servir a los gobernados, sino que pretenden servir al sistema, hacerlo más eficaz y en ocasiones más eficiente para los fines de éste y de acuerdo con las transformaciones que está sufriendo el aparato productivo. Por eso, si se otorga la nacionalidad mexicana a las empresas transnacionales, como lo anotamos anteriormente, ya de suyo se desprende que esto es necesario en el proceso de globalización de la economía.

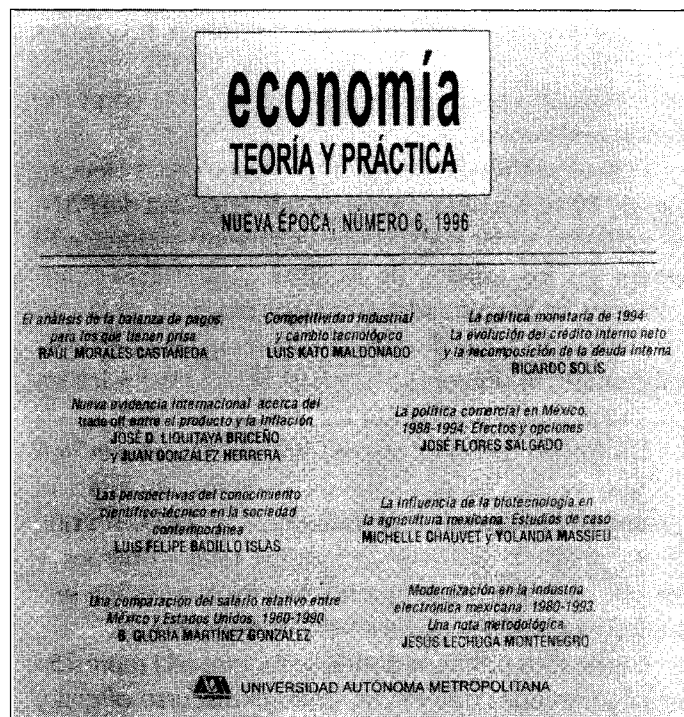
Nos parece que se ha mostrado cómo las reformas del Estado mexicano han tenido como objetivo acompañar y servir al proceso de acumulación de capital. Si bien, de 1917 a 1982, el aparato público debió intervenir en forma protagónica, luego de esa última fecha, y gracias al cambio de las condiciones internas y externas, su papel debió limitarse para dejar de ser el obstáculo en que se convertía.

Los aspectos políticos

México, a partir de 1982, se ha insertado vertiginosamente en el proceso de globalización mundial de la economía; al parecer eso ocurriría de cualquier forma. Hasta el régimen de López Portillo el proceso se había dado gradualmente, lento y con resistencias.

Con la llegada al poder de funcionarios con elevado nivel de preparación en universidades del vecino país del norte, la visión del equipo gobernante se transformó: hay que poner al día al país, urgen los cambios. Se observa que debe haber transformaciones en las acciones del Estado y en el terreno económico a partir de la evaluación previa de la estructura productiva.

Se considera que primero hay que realizar modificaciones en la economía y posteriormente iniciar los avances en el aspecto político. El Estado actualiza su papel en la economía.



En cuanto a las relaciones entre gobernantes y gobernados los regímenes posteriores a 1982 iniciaron la entrega política de aquellos estados de la federación a la oposición; pero no a todas las corrientes contrarias, sólo al PAN reconocen los triunfos en las urnas, de tal partido y no a otros grupos políticos más definidos en su búsqueda política, tal como el PRD. Se inicia entonces una democracia selectiva, es decir se reconoce la victoria de una fracción del abanico político del país, mas no de las otras opciones cuya importancia en algunas entidades es real.

Los procesos electorales se han manejado a través de las “concertaciones”; el respeto a la voluntad popular sólo se acepta cuando se considera que de este modo se dan muestras de apertura. Por primera vez se entrega una gubernatura a la oposición y en Baja California triunfó en 1989 un candidato ajeno al partido oficial. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se reconoció en 1992 el triunfo de Francisco Barrio, en Chihuahua. En lo que va del presente gobierno tomaron posesión de las gubernaturas de Jalisco y Guanajuato, respectivamente, Alberto Cárdenas y Vicente Fox.

Sin embargo hay problemas en el Estado de Yucatán, donde otro destacado dirigente del Partido Acción Nacional disputó la elección a un viejo y experimentado priísta a quien finalmente le dieron el triunfo; esto trajo como consecuencia movilizaciones y enfrentamientos entre la dirección del partido blanquiazul y el gobierno federal. Tal parece que se puso un freno a la

entrega de más gubernaturas a la oposición; los grupos de políticos tradicionales del partido oficial impusieron su negativa a la entrega del poder en la tierra del faisán y el venado.

Para el partido (PRD) que surgió luego de las elecciones de 1988, las situaciones no han sido iguales a la del PAN; el gobierno se ha negado reiteradamente a entregar el poder en los estados de Michoacán y Tabasco; los procesos, se ha sostenido, estuvieron plagados de irregularidades y ha pesar de que presuntamente hubo fraudes electorales, ni siquiera se ha considerado la revisión de las pruebas presentadas por las huestes perredistas.

Un hecho cierto es que ha habido el asesinato en lo que va de los dos últimos sexenios, incluido el presente, de más de 250 militantes del PRD, sin que hasta ahora hayan sido aclarados tales crímenes y mucho menos se haya aprendido a los autores intelectuales y materiales de esos hechos delictivos.

Los hechos políticos donde se recurre a la represión señalan grandes diferencias entre el discurso oficial y la forma real de hacer política. Entre lo que se dice y lo que se hace. A pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, presentado el último día de mayo, se asienta que el segundo objetivo fundamental será *consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos*. Éste sigue siendo sólo un buen deseo.

Las reformas políticas en torno a la democracia indican avances, pero todavía hay aspectos medulares que son un obstáculo para el desarrollo de la democracia, entre los más importantes se encuentran la eliminación de la ingerencia del poder Ejecutivo en el manejo de las elecciones en todos los niveles: (federal, estatal y municipal), así como convertir al PRI en un verdadero partido político, no dependiente del gobierno.

Lejos estamos todavía de una verdadera división de poderes. A estas alturas, en el marco de la globalización de la economía a nivel mundial, todavía el poder ejecutivo se niega a abandonar un conjunto de reglas no escritas por medio de las cuales mantiene a los poderes judicial y legislativo bajo su control, a pesar de que en este último ya hay un número importante de diputados y senadores de oposición. Gracias a candados impuestos por la fracción oficial, se dan muestras de que se seguirán aprobando leyes, sólo con el concurso de legisladores del partido oficial.

En el ya citado Plan de Desarrollo, se anota que el tercer objetivo fundamental buscará: *Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen*

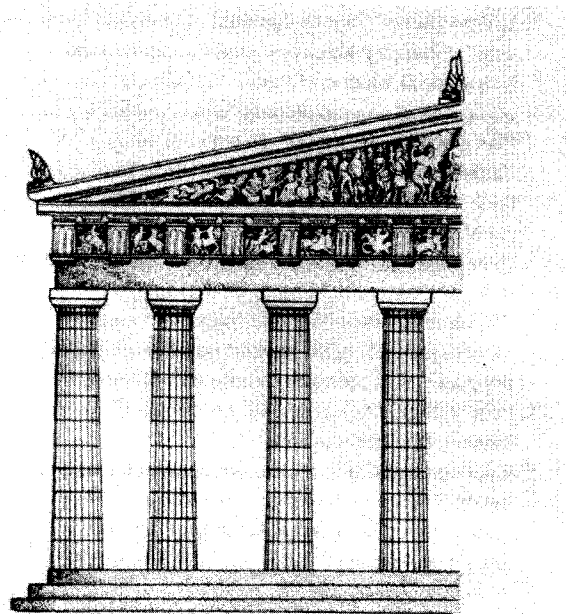
todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana... En las propuestas para alcanzar tal objetivo, no hay ninguna que especifique que la sociedad civil sea la encargada de regular la estructura y el control de los procesos electorales. Mientras esto no suceda, se seguirán presentando anomalías tan graves como las recientes elecciones en Tabasco y Yucatán. A pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo se propone que se va a *...realizar una reforma electoral definitiva que atienda todos los puntos que aún son motivo de controversia para garantizar la equidad en la competencia*, hay que decir que no son suficientes las propuestas que se hacen para alcanzar tales metas, pues sólo se dice que se realizará una reforma electoral definitiva para que los ciudadanos y los partidos tengan la certeza de que están garantizadas la legitimidad, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que postula la Constitución como los principios rectores de la función estatal en la organización de las elecciones federales. Seguirá como se ve en manos del ejecutivo el control de los procesos electorales. No hay avances reales para transitar por caminos institucionales modernos. La transparencia y equidad no están garantizadas.

Además se comprueba que también el poder judicial, al igual que el legislativo, en la práctica está subordinado también al poder ejecutivo, así que, ¿cuál división de poderes?

Hasta ahora las reformas en el aparato del Estado han significado en lo económico una disminución de la participación de éste en la rectoría económica a pesar de que en la Constitución se establece en su artículo 25, que *corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional*. En la práctica, llevados por el proceso de globalización, se deja en manos del sector privado la marcha de la economía y los cambios basados en el libre juego de las fuerzas del mercado. Esto ha traído como consecuencia el estancamiento, la quiebra de pequeñas y medianas industrias y el padecimiento de algunas de las grandes; el desempleo creciente y el abatimiento del nivel de vida de la población y, por lo tanto, la reducción del mercado interno. Pero hay que señalar que dadas las condiciones mundiales actuales, hasta el momento ningún país ha intentado, salvo raras excepciones, moverse fuera de ese esquema. Pero por el momento se considera un error volver los ojos al pasado pretendiendo que el Estado vuelva a regular libremente las ganancias para atender necesidades sociales sin el consentimiento del capital.

Ningún Estado, dirá Clauss Offe, utiliza un porcentaje del excedente, para atender las demandas sociales, superior al que le fije el capital.¹⁴ Hoy, más que nunca, se hace realidad esta premisa; cualquier Estado que se disponga a contravenir el proceso dominante se expone a la salida del capital más importante, que siempre busca mercado, que garanticen un incremento de sus tasas y masas de ganancia. Los gobernantes mexicanos, desafortunadamente, hicieron un drástico cambio de política económica sin que antes se prepararan las condiciones para evitar daños a la planta productiva; más aún, a diferencia de países tan poderosos como Japón y Estados Unidos que levantaron o sostuvieron barreras proteccionistas, en nuestro país la burocracia estatal dejó entrar a la competencia externa sin límite alguno; el resultado no se ha hecho esperar: la quiebra de numerosas pequeñas y medianas empresas.

Economía y política en ocasiones se desfazan, pero generalmente existe una interrelación entre ambas. En el caso mexicano las reformas políticas van muy atrás de los cambios en el aparato productivo; de haberse ligado y puesto al día en forma paralela, las transformaciones se habrían iniciado por consenso entre los principales actores sociales, y así, quizá los costos sociales serían menores.



ORDEN DORICO. *El estilo más antiguo y sencillo utilizado en la Grecia continental desde el siglo VII a. de C., es el dórico. El Partenón de Atenas muestra la fuerza y belleza consustanciales al estilo dórico. Sus columnas descansan directamente sobre el suelo.*

Pero lo que sí es seguro es que la alternancia en el poder, dejando el paso abierto y franco por la vía de la democracia a cualquiera de las fuerzas que hoy están presentes en el panorama político, no implicaría grandes virajes en el quehacer cotidiano, para el mediano y largo plazo.

Las reformas realizadas se pudieron poner a discusión, con una amplia consulta para que, contando con el consenso, los miembros de la nación tuvieran la seguridad de que su participación resultó decisiva en las transformaciones que se llevaron a cabo. Al negarse el aparato del Estado a abrirse a la democracia, canceló la posibilidad de evitar los riesgos inherentes al repudio de la población a los actuales programas de gobierno. De seguir prevaleciendo el punto de vista de aquellos que se niegan a admitir la participación real de la sociedad en la consulta y toma de decisiones trascendentes, se corre el riesgo de caer en la inestabilidad política, sobre todo ahora, que para resolver las tensiones y para solucionar sus contradicciones el grupo político dominante ha caído en la violencia, llegando a la eliminación física de los contrincantes dentro del aparato en el poder. El ciudadano ve que los equipos gobernantes que sucesivamente han tomado el relevo sexenal para nada representan los intereses colectivos y sí los intereses particulares.

No podemos dejar, sin embargo, de reconocer que tal parece que de consultar a la población, es decir, si hubiera democracia, otra sería la situación económica del país; pero tenemos, forzosamente, que introducir las variantes globalización y soberanía. Revisemos el primer objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo que sobre el particular dice buscar el fortalecimiento del ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.

En la Constitución se asienta que la *Soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste* (Art. 39). La soberanía no es sólo la capacidad de un pueblo para gobernarse, sino también es la autonomía de la nación con respecto a otros países. Nos preguntamos: ¿existe tal independencia, tal autonomía?

Recordemos que se firmó en febrero de 1995, un pacto entre Guillermo Ortiz, secretario de Hacienda y funcionarios norteamericanos, donde se establece que *México notificará por escrito al Departamento del Tesoro cualquier intención de modificar sustancialmente el Plan financiero... No se proveerán recursos primarios a México o al Banco de México, directa o*

indirectamente, si el Departamento del Tesoro determina que México ha incumplido sustancialmente en la implementación de las políticas económicas anunciadas.¹⁵

Se acordó también que los pagos que hagan los compradores extranjeros de petróleo mexicano serán depositados en una cuenta en el Banco de la Reserva Federal en Nueva York.¹⁶ Así que, ¿cuál es ahora el concepto de soberanía? Aunque en el plan citado se sostiene que *la propiedad de la Nación sobre los recursos del subsuelo...* (entre otros) *desempeñaron un papel central en la expresión de nuestro nacionalismo y en la defensa de la soberanía*. Sumamente preocupados nos preguntamos, ¿ya no lo desempeñan? Como se ve, se reconoce explícitamente que esto es cosa del pasado; en los hechos el control de los recursos petroleros parece confirmar nuestras más pesimistas preocupaciones.

La problemática es sumamente compleja y es menester dilucidar qué factores determinan el rumbo del país: los externos o los internos. Parece que en estos momentos los primeros están subordinando a los segundos. Se piensa que si hubiera participación democrática de la población en la definición de las reformas que lleva a cabo el Estado, se matizaría, pero no en su esencia, el actual proceso de transformación que estamos viviendo, aunque el verdadero objetivo no sea otro que el buscar una inserción del país más eficaz, en el proceso de globalización de la economía a nivel mundial, proceso que en todo el orbe está dejando a sectores de la población al margen del acelerado crecimiento económico, por ello en México aumentarán cada vez más el desempleo, el cierre de empresas, la carestía y la inflación entre otros males. La globalización "globaliza" los problemas sociales, por lo tanto es necesario encontrar soluciones también globales.

Los Estados nacionales deben, junto al capital, aunque parezca utopía, elaborar planes de desarrollo que armonicen desarrollo con crecimiento. Para ello hay que resolver una incógnita: ¿es posible regular y racionalizar las tasas y masas de ganancia? La respuesta es sí, siempre y cuando haya voluntad del capital para aceptar que el mundo no puede seguir el actual proceso, que conlleva efectos sociales negativos para la población así como el deterioro ecológico del planeta.

Mientras no se empiece a caminar por este sendero, es posible esperar en las zonas marginadas del planeta levantamientos armados como el que protagonizó el EZLN el 1o. de enero de 1994, sin que hasta la fecha se hayan cumplido sus demandas. Por ello vale la pena recordar, como dice Alexis de Tocqueville, que los pueblos democráticos

... tienen un gusto natural por la libertad: abandonados a sí mismos, la buscan, la quieren y ven con dolor que se les aleje de ella. Pero tienen por la igualdad una pasión ardiente, insaciable, eterna e invencible, quieren la igualdad en la libertad, y si así no pueden obtenerla, la quieren hasta en la esclavitud.¹⁷

Notas

- ¹ Con respecto al concepto de Estado, Rousseau afirmó que para su existencia debe establecerse un contrato social en el cual *cada uno pone en común su persona y todo poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo*. Juan J. Rousseau, *El contrato social*, México, Porrúa, 1971, p. 9. Por su parte, Hobbes afirmó que *el Estado es una persona de cuyos una gran multitud por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizarse la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno para asegurar la paz común*. Cfr. Thomas Hobbes, *Leviatán*, México, FCE, 1980, p. 141.
- ² Max Weber, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1964, p. 1057.
- ³ Cfr. Federico Engels, "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado", C. Marx y F. Engels, *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1995. Así como Vladimir I. Lenin, "El Estado y la revolución", *Obras escogidas*, Moscú, Progreso, 1978.
- ⁴ Ricardo Uvalle Barrones, *El gobierno en acción*, México, FCE, 1984; y Woodrow Wilson, "El estudio de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, 1-54, México, INAP, 1983.
- ⁵ Ernesto Laclau "Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas", *Estado y políticas en América Latina*, México, FCE, 1981.
- ⁶ Miguel de la Madrid Hurtado, "La participación de la empresa pública en el proceso de desarrollo económico y social del país. Plan global de desarrollo", *La empresa pública*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981. También, Rosario Martínez, "El origen de la ley de entidades paraestatales", *El Cotidiano*, México, UAM, 1986.
- ⁷ "Nacionalidad mexicana a las transnacionales propone el Ejecutivo", *El Financiero*, México, abril 21, p. 3.
- ⁸ Cfr. Herminio Rebollo Pinal, "Mesa de negocios", *El Financiero*, México, junio 29, 1995. También Isabel Becerril, "Privilegian a grandes empresas en abasto de carburantes", *El Financiero*, julio 3, 1995.
- ⁹ Paul Mattick, *Marx y Keynes. Los límites de la economía mixta*, México, Era, 1960, p. 154-155.
- ¹⁰ Gilberto Ortiz Calderón, *Las empresas públicas en el sexenio de MMH*, Reporte de investigación, UAM-A, 1988.
- ¹¹ Carlos Marx, "La sociedad, el Estado y la administración pública", *Revista de Administración Pública*, 1-54, México, INAP, p. 364, 365.
- ¹² Woodrow Wilson, *op. cit.*, p. 389.
- ¹³ Max Weber, *op. cit.*, p. 1068, 1075.
- ¹⁴ Clauss Offe, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, México, Alianza, 1991, p. 106-107.
- ¹⁵ Gilberto Calderón Ortiz et. al., *Cien días de gobierno zedillista*, México, PAC, 1995, p. 52.
- ¹⁶ *Idem.*, p. 179.
- ¹⁷ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 1992, p. 465.