

EL ESTADO MAJESTUOSO ANTE LA PRIVATIZACION

Por OMAR GUERRERO

Proemio

Hoy día, y parece que por mucho tiempo más, el "tamaño" del Estado mexicano será un tema directo del estudio y el debate en México.¹ En mi opinión, se trata de un suceso transcendental que obliga al examen juicioso. Su abordamiento en la actualidad coincide con situaciones similares que están ocurriendo en otros países, por lo que el fenómeno en su conjunto debe ser visualizado como un suceso relativamente universal. Esta universalidad, sin embargo, corresponde a cierta fase del desarrollo del capitalismo y a una tendencia dominante del empuje neo-liberal. Por consiguiente, el impacto en tal o cual país es diverso y en correspondencia al grado de desarrollo del capitalismo, así como al lugar que se ocupa en la división internacional del trabajo.

En tratándose del examen de un Estado nacional concreto, en este caso nuestro país, el tratamiento de su "tamaño" debe también corresponder a la situación singular en la que se encuentra, pero que es producto de su pasado mediato e inmediato. Esta situación está poderosamente marcada por dos componentes: su organización constitucional, que funge como una estructura de relaciones de dominación estable, y la transformación reciente que se ha acentuado a partir del sexenio anterior, pero que desde la época del Presidente López Portillo ya se había anunciado. La conjugación de ambos componentes ha derivado en una disyuntiva, dentro de la cual la fuerza de la conservación y la fuerza del cambio en la organización del Estado pugnan por prevalecer. En su origen, fue formándose una atmósfera favorable al cambio, en la medida en que se observaba un agotamiento en la estrategia seguida por el Estado en la realización de su misión histó-

¹ El tema ha sido para el suscrito de especial interés desde 1986 en que preparé un trabajo al respecto, publicado al año siguiente: "Acerca del 'tamaño' del Estado mexicano". *Cuadernos de política y Administración Pública* número 33, mayo-agosto, 1987. México, Instituto Político Nacional de Administradores Públicos. pp. 25-40

rica. Por consiguiente, la asunción de una nueva misión se observaba como un nuevo y poderoso estímulo para su futuro desenvolvimiento. En el sexenio pasado este ánimo de renovación fue exarcebado por un espíritu de expiación, que buscó las causas de la crisis del país en el pasado histórico inmediato del Estado. Entonces, los males que le aquejaron fueron identificados con la corrupción, con la organización estatal corporativa, con el formalismo del trabajo gubernamental y con el "enorme tamaño" del Estado. Pero la pugna más virulenta fue encaminada contra el llamado "sector paraestatal".

La identificación de los males del Estado con sus dimensiones, sentaba bases en el criterio de quienes así lo planteaban, precisamente los círculos empresariales privados y ciertos ámbitos financieros del Gobierno Federal. La conceptualización "cuantitativista" del Estado derivó de parámetros contables y presupuestales, y el "peso" del Estado fue tasado con base en estados financieros. Estas apreciaciones, pues, no nacieron de investigaciones aplicadas ni teóricas de los problemas del Estado, recurriendo a categorías de la ciencia política, la sociología o la ciencia de la administración.

En contraste al caudal de trabajos que precedió, acompañó y siguió a las reformas administrativas hasta 1982, en el cual se diagnosticaban los problemas del Estado, después de esta fecha no sabemos de estudios que identificaran los problemas que se pretendieron suprimir. Es más, los pocos trabajos que siguieron el programa de "adelgazamiento" del Estado fueron preparados con posterioridad al inicio de esta medida y, curiosamente, en ellos se postulan tesis distintas a la magnitud de sus dimensiones.²

² Una dependencia pública muy calificada para atender los estudios sobre la administración pública, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, desarrolló tres trabajos investigativos sobre el tema: "El gobierno mexicano: un análisis de sus recursos humanos: 1976-1986." México, septiembre de 1986. Ms, 8 ff. "Nota preliminar sobre el tamaño de la administración pública en México." México, septiembre de 1986. Ms, 16 ff. más cuadros. Ambos documentos, como se advierte, constituyen sendos manuscritos que no se introdujeron a la imprenta y su consulta pasó por pocas manos. Otro asunto es la investigación estadística publicada por la Contraloría y el Instituto Nacional de Administración Pública: "Tamaño y composición de la administración pública mexicana". México, 1988. La investigación, que ha tenido una amplia difusión, fue dirigida por José Merino Mañón.

Probablemente una de las cuestiones más debatibles es la presunción afirmativa, a priori, del gran "tamaño" del Estado, sin mediación de investigaciones previas.³ Naturalmente no se puede soslayar que el apresuramiento de esta presunción obedeció a causas tan poderosas como la presión del Fondo Monetario Internacional, cuya condición de suministro de recursos fue la reducción de la "magnitud" del Estado. Y tampoco podemos omitir que la irrupción de la corriente neoliberal en los círculos financieros del Gobierno, propiciada por instituciones educativas privadas, contribuyó a modelar la atmósfera "cuantitativista" subyacente al cuestionamiento y la subestimación de la actividad económica del Estado, y la pertinencia de ampliar la de la iniciativa privada, cuyo papel es fuertemente sobrevalorado.

El ánimo de expiación se encaminó a culpar al fantasma del Estado, es decir, a su propio y próximo pasado, y en particular su organización corporativa y sus modus operandi: el populismo. Como contraparte, se urgió implantar un programa de renovación nacional, como punta de lanza de la modernización del país. Pero tal modernización no se permeó en todo el organismo del Estado, pues por tratarse de la organización de dominación vigente, el trastocar su funcionamiento significaba mermar su estructura y así quedó intocado. El "adelgazamiento" sólo sería posible en su punto más frágil: el "sector paraestatal", que había venido siendo objeto de una campaña de des prestigio por parte de la burguesía local. Era el punto más frágil por la diversidad de las instituciones que lo integran, por el origen disímil de sus entidades y por su insolvencia financiera.

³ En contraste a los fundamentos contables y financieros que han servido de asidero de quienes critican el "tamaño" del Estado, el Instituto Nacional de Administración Pública ha dedicado las páginas de la Revista de Administración Pública a la presentación de trabajos razonados y maduros sobre el tema, preparados por personas muy calificadas, especialmente José Merino Mañón "Tamaño y composición de la administración pública mexicana". *Revista de Administración Pública* número 73, enero-abril de 1989, pp.17-31, y Olmedo, Raúl "Tamaño de la administración pública y distribución territorial por ámbitos de gobierno", ibid 73, pp.33-47. En ambos artículos, como en el citado la referencia anterior bajo la dirección de Merino Mañón, queda patente que el Estado mexicano no tiene, de ningún modo, el "tamaño" que se presume tenía.

Las empresas de Estado

La configuración del llamado "sector paraestatal", por frágil, lo hizo víctima fácil y propicia del programa de "adelgazamiento" del Estado. Observemos por qué:

1. Las instituciones administrativas que lo forman tienen en su principio vital, la causa de su fácil muerte. De manera muy simple, una entidad de este sector puede nacer en el seno del organismo del Estado o ser incorporado a él. Estas instituciones pueden ser creadas, adquiridas o asimiladas por confiscación, y por lo general sirven a propósitos muy definidos. Algunas, las más importantes, han nacido de procedimientos expropiatorios de gran envergadura y de trascendencia nacional; pero en su mayoría tienen fines muy concretos y vidas muy breves. Sin embargo, por razones inexplicadas completamente, muchas han subsistido ya habiendo realizado su destino, no consiguiéndolo, o haciéndolo parcialmente, y han venido a engrosar el número de ellas. El "sector paraestatal" es un verdadero mosaico de tiempos y épocas, un espacio versátil y contrastante de historias, de edades diversas.

2. Tan grave y negativo como la persistencia injustificada de estas instituciones, ha sido la manga ancha por la cual el procedimiento de adquisición y confiscación ha convertido al Estado en un análogo de actor teatral, capaz de asumir papeles tan disímiles como los de hotelero, proveedor de recreación turística y hasta de restaurantero. Dentro de la intensidad de su actividad económica, que va de la formación de monopolios económicos de Estado, al uso de la libertad de industria por sí mismo, el Estado convirtió al "sector paraestatal" en un saco de sastre donde han proliferado una infinidad variable de instituciones. Mediante esta vía, salvo excepciones muy grandes —como la compra de Atenquique y las empresas eléctricas—, el Estado asumió las deficiencias empresariales de la burguesía mexicana, la misma que hoy le reclama por su "tamaño".

3. Así, inundado por un magna heteróclita de todo tipo de instituciones administrativas, para la década de los cuarenta había casi un centenar y para la de los ochenta más de mil. La consecuencia fue la desvirtuación del pa-

pel soberano del Estado, cuya majestad política era compartida con los prosaicos papeles antes mencionados. Pero, también, el concepto de su misión histórica se extravió y, cada vez más, se fue retirando de sus grandes responsabilidades históricas. Las variedades institucionales de este sector tergiversaron la cualidad básica del Estado y se dio margen a las críticas y ataques de la iniciativa privada. Confuso en su misión e impreciso en su destino histórico encauzado por la Revolución de 1910, sus políticas cayeron en la deriva, los programas en la impotencia y sus acciones en la infertilidad. Se dio, en suma, una insuficiencia de gobierno, cuyas consecuencias directas surtieron efecto negativo en las clases populares, cuyas instituciones y empresas públicas sí habían surgido de demandas nacionales y de la impronta dada por la Constitución de 1917.

4. La conmoción "paraestatal" fue como un torbellino que arrasó por igual y las instituciones descentralizadas educativas, asistenciales y de salud y bienestar social, tampoco fueron ajenas a la avalancha.

Dentro del programa de "adelgazamiento paraestatal", la vara con que se midió a una empresa productiva sirvió para medir a éstas entidades y ser transferidas al panteón paraestatal. En los cuadernos de desincorporación de la Secretaría de Programación, los marcos de la evaluación aplicados están ceñidos a criterios contables, destinados a empresas, más que organismos con signo social. Por tal motivo, la evidencia deficitaria y el carácter improductivo de éstos, los hizo víctimas fáciles de criterios rentistas, cuando se trata precisamente de instituciones que no son empresas o, que siéndolo, son de beneficio social. Así, la justificada negativa para proveer de subsidios a una empresa productiva, no se debió de confundir con los fondos justificados que amerita una institución de bienestar social o educación pública para funcionar. Los motivos por los que, hace más de dos siglos, hicieron surgir las empresas públicas siguen hoy día vigentes: ser una alternativa de ingresos al Estado, nunca una carga. Por tanto, toda empresa improductiva no sólo no cumple con su objeto, sino que se convierte en lastre. Pero, debemos recalcarlo, no todo este sector lo forman empresas.

Re-definición del Estado bajo el signo neoliberal

Tal como se ha conceptualizado al Estado, con relación a su "tamaño", debe ser replanteado porque ha nacido de un prejuicio en el sentido más estricto: un juicio previo, sin elementos de análisis que faciliten un razonamiento y una elección.⁴ Se han tomado decisiones y elecciones, que sin investigaciones que acrediten los cambios, parecen obedecer a razones que se han considerado de peso. En lugar de referentes fácticos confiables y datos suficientes, el "adelgazamiento" estatal ha derivado de una re-conceptuación del papel del Estado en México. Se ha reorientado su misión. Veamos cómo ha ocurrido esto.

El marco ideológico del replanteamiento de la misión del Estado tiene su fuente en diversas manifestaciones del pensamiento, aunque su impronta básica es pragmática. Hay dos elementos prominentes: el neoliberalismo y la modernización. Esta última consistió en una doctrina interdisciplinaria que fue muy socorrida hace más de quince años y cuya problematización epistemológica se centró en los siguientes temas: capacidades de los Estados para adaptarse a cambios continuos con relación al medio social y a su anterior, y promoción de cambios que aseguren su propia continuidad; garantía de un crecimiento político auto-sustentado y ampliación de la participación política, con base en instituciones sólidas, flexibles, adaptables y complejas. El neoliberalismo presupone el desplazamiento del papel protagónico principal del Estado en la economía, que es asumido por la iniciativa privada; propone la desregulación de las relaciones sociales, a fin que el derecho

⁴ En una obra próxima a publicarse, Bernardo Kliksberg ha llamado la atención sobre la ausencia de referentes empíricos e investigaciones científicas sobre el "tamaño" del Estado.* En su opinión los planteamientos de quienes propugnan su "adelgazamiento" se sitúan más en dogmas y mitos, que en el razonamiento científico. *¿Cómo transformar el Estado?: más allá de mitos y dogmas*. 1989. Ms. 129 ff. Sobre el asunto, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) inició una interesante investigación bajo la dirección de José Sulbrandt, cuyo primer avance ha venido a avalar sobradamente las conclusiones del trabajo de Kliksberg, con referencia a Latinoamérica. José Sulbrandt, *El tamaño del sector público en América Latina: un estudio de 11 países*, Caracas, CLAD, 1989. Ms. 44 ff más cuadros. *En este número se incluye un capítulo del libro de Bernardo Kliksberg señalado por el autor del presente ensayo. (nota del editor)

positivo se estreche gradualmente, y que en su lugar el derecho natural enmarque y estimule la libre competencia entre actores presumiblemente iguales. Ambas doctrinas son evidentemente opuestas, pues la modernización en los países subdesarrollados tuvo que ser asumida como liderazgo por el Estado, en tanto que el neoliberalismo prescinde de él. Además de un vigoroso marco ideológico que procreó un gran caudal de libros sobre modernización para el desarrollo político y administrativo para el desarrollo, la corriente modernizadora contó asimismo con el apoyo irrestricto de la Organización de las Naciones Unidas que auspició la formación de instituciones multinacionales de desenvolvimiento de la administración pública de los países subdesarrollados: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Centro Africano de Administración para el Desarrollo y Centro Asiático de Administración para el Desarrollo. La modernización, visualizada en su aparición durante los años sesenta y setenta, propugnaba un vigoroso protagonismo estatal por la debilidad del empresariado "tercermundista".

Sin embargo, bajo las ópticas de la modernización y el neoliberalismo, la organización corporativa y el populismo son igualmente satanizados, de modo que desde éste ángulo sendas manifestaciones se observan como óbices del cambio y como representantes de la tradición. Pero la modernización en México, dentro del marco de los países subdesarrollados, ha sido la excepción, no la regla, y las líneas que ha seguido se explican mejor por la irrupción de la modernidad en nuestro país desde dos siglos atrás. En México la modernización tuvo lugar durante la Primera Fase de la Modernización, justamente en su parte complementaria, junto con varios países de Europa, entre ellos Alemania, España e Italia, pero sin tener, en ese momento, el crecimiento económico de éstas. Sin embargo, la secularización, la centralización y la burocratización, que actuaron como fuerzas que propiciaron el ocaso de la iglesia católica en México, promovieron su modernización más rápida y tempranamente que en el resto de América Latina.

El asombro sobre los resultados positivos de la modernización por la revolución en México, a partir de 1910, ha

sido justificadamente puesta como modelo de modernización exitosa. Este modelo, precisamente, fue comenzando a cuestionar a finales del sexenio del Presidente López Portillo y ciertamente había razones para ello, pues el Estado daba signos de agotamiento de sus fuerzas interiores. Su éxito se debió a su capacidad de gobierno, a pesar de la "magnitud" del Estado, pues esta "magnitud" no era sino la consecuencia organizativa de la intensidad de su actividad. La capacidad de gobierno no es continua, sino gradual, y puede ser más o menos eficiente atendiendo la situación de la sociedad en la cual actúa, pues en ella tiene su principio vital. El grado de gobierno está determinado por la eficacia en la realización de los deberes históricos del Estado, hoy día, en la modernidad en curso, identificados con el desarrollo económico, el bienestar social y las libertades ciudadanas. La capacidad de gobierno consiste en ciertas facultades y poderes del Estado, algunas inherentes, otras adquiridas. Las primeras se refieren a la soberanía y son inalienables, y las segundas han sido el producto del desarrollo histórico y son variables de país a país. De éstas últimas, algunas pasan a ser inherentes a la soberanía del Estado, que son asimiladas como cometidos esenciales, como aquellos consignados en el artículo 28 constitucional.

Las facultades soberanas representan los mínimos que debe respetar la capacidad de gobierno, pues la viabilidad nacional descansa en ellas. En contraste, las facultades adquiridas representan el óptimo de capacidad de gobierno y son el producto, precisamente, de la irrupción de la modernización en su Primera Fase. Casi todas ellas han ligado constitucionalmente al Estado y la rectoría del desarrollo, le han hecho responsable del bienestar social y el garante de los derechos sociales e individuales, como deberes del Estado. En nuestro país, estos deberes, en lo esencial, nacieron de la Revolución de 1910. La magnitud y riqueza social de la Constitución de 1917, hizo de aquellos deberes capítulos principalísimos de esta Carta Magna y son, como reivindicaciones sociales revolucionarias, motivo esencial también de capacidad de gobierno.

La gobernabilidad en México tiene elevados estándares en contraste a países donde la economía de mercado y sistemas multipartidistas han impregnado modalidades

constitucionales diversas. De aquí que, interpretaciones de ingobernabilidad —como la de Klaus Offe—, motivadas por una sobrecarga de demandas incapaces de responderse positivamente por la incapacidad gubernamental, es aplicable a países con aquellas características. En México puede haber sobrecarga de demandas de los grupos poderosos, pero no de las clases populares, pues sus reivindicaciones tienen factura constitucional. Sin embargo, el "adelgazamiento" del Estado y en particular del sector "paraestatal" se ha conceptuado como un caso de ingobernabilidad, es decir, de incapacidad de gobierno. En todo caso, ésta incapacidad no es producto de la sobrecarga de demandas, sino de deficiencias políticas por el extravío del destino y la misión del Estado.⁵

La ingobernabilidad nace, de algún modo, en la imprecisión política para relacionar adecuadamente al Estado y la sociedad civil, sujeta a la división y la lucha de clases, al conflicto de grupos e intereses. La sociedad moderna es una sociedad polémica donde las demandas cambiantes pueden obstruir la continuidad de la vida estatal, por la incapacidad del gobierno para responder con políticas flexibles, oportunas y eficaces, a problemas continuos y continuamente renovados. Las tecnologías gubernamentales nacieron con el propósito explícito de capacitar al Estado para enfrentar éstos problemas continuos y cambiantes, tal como se puede visualizar con la razón de Estado, en fases de elevada movilización social provocada

⁵ En una obra muy consultada todavía, Huntington propone que los regímenes contemporáneos no sean clasificados con base en la forma de gobierno, sino en el grado de gobierno. Con base en esta interesante sugerencia, distingue a los países cuyos regímenes han alcanzado un alto grado de consenso y comunidad política, además de atributos tales como la legitimidad, organización, eficacia y estabilidades, de aquellos otros que carecen de todo esto. La línea divisoria es, entonces, entre los regímenes modernos y políticamente desarrollados, y los regímenes impregnados todavía por una elevada dosis de tradición en sus mecanismos gubernamentales y que se caracterizan, llanamente, por el subdesarrollo político y la modernización. Los primeros detentan un elevado índice de gobernabilidad, los segundos ingobernabilidad. Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. P.13. Por su parte, Offe ha demostrado que el criterio de "ingobernabilidad" sustentado por corrientes conservadoras pretende hallar las deficiencias de los gobiernos contemporáneos en la sobresaturación de demandas provenientes de las clases marginadas, debidas al proceso de su incorporación a los sistemas de seguridad y prevención sociales, y la sobreprotección de la legislación laboral frente al capital. Claus Offe, "Ingobernableidad: el renacimiento de las teorías conservadoras." *Revista Mexicana de Sociología*, número especial. 1981. pp.1847-1865.

por el empuje del capitalismo frente a modos de producción precapitalistas.

Los procesos de desincorporación de entidades descentralizadas y empresas públicas pueden estar basados en necesidades financieras justificadas o inexcusables. Pero deben ser concebidos y planificados como una abdición de gobernabilidad, que ha incidido negativamente en el bienestar social y medrado en las libertades ciudadanas, y puede estimular las luchas de clase por las frustaciones sociales. Debe preocupar una desregulación exagerada que pueda disminuir conquistas sociales y crear un ámbito de competencia donde sólo triunfen los poderosos, pues éste sería el paraíso de Behemoth, aquella situación de anarquía que aterrorizaba a Hobbes y que identificaba con este monstruo bíblico. Afirmaba que, antes del Estado-Leviathan, "el hombre era el lobo del hombre". Aquí, sí estaríamos ante un delicado estadio de ingobernabilidad, pues las relaciones políticas habrían sido sustituidas por relaciones mercantiles.⁶

Sin eufemismo, categorías tales como desestatización

⁶ En el siglo XVII no había menos detractores del Estado que en la centuria presente. Muchas de las doctrinas profesadas por los teóricos del Estado transpiran una alta dosis de actitud defensiva, como en la teoría de la razón de Estado. El más grande pensador político de este siglo, Tomás Hobbes, ha sido uno de los autores que más a contribuido al estudio de la gobernabilidad, a la que visualiza situada entre el poder y la libertad. Sus obras más célebres, Leviathan y Behemoth están dedicadas a examinar esta relación. Leviathan representa al Estado, una entidad que otorga seguridad a la vida y garantía de los disfrutes que produce la existencia asociada: es fuente de la gobernabilidad; Behemoth, que identifica con la Revolución de 1640-1660, es un no-Estado, la anarquía producida por una libertad exacerbada: en la ingobernabilidad. Antes de estas notables aportaciones al estudio de la política, escribió *De cive* o "Del ciudadano", un decálogo de cividad en el que se exalta la seguridad y confianza de la vida asociada frente a la precariedad de la vida natural. Esta última se encuentra basada en la guerra de todos contra todos, como dictado de la naturaleza, en tanto que el Estado es un producto de la voluntad de los asociados con base en la razón. La fuerza no es un sustento suficiente del Estado, si no se introduce la razón: "todos los reyes pertenecen al género de los animales de presa...el hombre es un dios para el hombre, pero también el hombre es un lobo para el hombre"... "no es la razón, sino la grandeza y a menudo este mismo carácter de lobo que los hombres se reprochan reciprocamente". Así, ni el hombre es un animal político ni es la naturaleza la fuente del Estado, sino la utilidad de la vida en común lo que suprime el "derecho de todos a todo", que es lo mismo que no disfrutar ningún derecho y que era lo inherente a la vida natural. La erección del Estado no es otra cosa que la ubicación de la obediencia en el marco de la razón, donde prepondera el sentimiento de asociación sobre el de disociación. Sólo un Estado poderoso puede producir un gobierno poderoso, puede sentenciarse de lo expuesto por el autor. Thomas Hobbes, *Del ciudadano*, Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1966. pp. 43-52, 63 y 117-123.

y privatización están reflejando a esta categoría de ingobernabilidad. El Estado está abdicando a deberes sociales incluso a algunos constitucionales, que puede incidir en el desmantelamiento del Estado administrativo. El caso de la petroquímica, considerada como estratégica, según el artículo 28 constitucional, es un botón de muestra. La intervención de los particulares en diversos sectores de la economía, como las comunicaciones, pueden invadir servicios estratégicos y sugerir una virtual enmienda de aquel artículo. Una reforma del artículo 28, en éste sentido, sería equivalente a una declaración pública de ingobernabilidad del sector "paraestatal". La secuela de una declaración tal sería una reforma sucedánea del artículo 27 y con ello una revisión del carácter benefactor del Estado mexicano, pues la fuente sustancial de su poderío brota de él, donde se retrata a uno de los Estados más activos y emprendedores del siglo XX, precisamente por medio de sus empresas públicas.⁷

El problema del "tamaño" del Estado no solo ha sido mal planteado por el pre-juicio antes explicado, sino por abordar el efecto y no la causa. La magnitud organizativa es el resultado de la intensidad de la actividad del Estado, no al revés. Por consiguiente, no debemos preocuparnos por "re-dimensionar" al Estado, sino en re-definir su función o, quizás mejor, re-interpretar su papel a la luz de nuestro tiempo. Pero, antes de someter a reformas al Estado, debemos preguntarnos si ya cumplió con su misión histórica revolucionaria y constitucional. La incidencia de la desincorporación en la empresa pública, es incidir en un factor determinante de la vida del México moderno. Los ensayos librecambis-

⁷ A mediados de noviembre de 1989, el Instituto Nacional de Administración Pública organizó un exitoso seminario, sobre el tema se dieron cita en la ciudad de México para debatir sobre estos puntos. En lo general se puso en duda la importancia de examinar el problema del "tamaño" del Estado y en cambio se insistió en la necesidad de definirlo en relación a un mundo cambiante. En nuestra opinión destacaron las ponencias de José Sulbrandt, sólidamente fundada en la investigación presentada, en la que destacó cifras ciertamente reveladoras sobre la falacia de la "magnitud" estatal, y la de Carlos Almada que glosó lúcidamente las conclusiones del reciente congreso Internacional de Ciencias Administrativas en Marruecos. En esta última ponencia quedó patente que hay muchos problemas de fondo que trascienden las especulaciones sobre el "tamaño" del Estado, que merecen más atención, que su redimensionamiento.

tas pueden ser funestos. Si no, que hable el Porfirismo y su Estado abstencionista, que no conforme con abdicar el contar con un banco nacional, dando ésta función a empresarios privados, enajenó los grandes recursos naturales a favor del capital extranjero. Durante este periodo, un hecho singular en la vida general de México, no existieron grandes empresas públicas como antes y después. El librecambio no está hecho a la vida de los mexicanos, les acomoda más y mejor un Estado intervencionista, cuando menos a la fecha.

El papel de la empresa pública en México, como en el mundo capitalista en general, está signado fundamentalmente por el problema de la privatización y por extensión en un ambiente de re-planteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que propende a tener su articulación básica en el vínculo entre las relaciones de potestad y las relaciones de mercado. Por consiguiente, esta presentación se sitúa ante una atmósfera en la cual el papel de la empresa pública está siendo re-considerado de fondo, junto con la re-conceptuación de la empresa privada dentro de una noción protagónica prominente.

Política y Mercado

La categoría empresa pública se inscribe en un ambiente de anatemización de su papel ante la crisis actual del capitalismo y por tanto en la desconfianza en el Estado como rector de la economía. Las tesis anteriormente aceptadas sobre la función substitutiva del Estado con relación al empresario, como reproductor del capital, están siendo abandonadas por doquier en favor de la idea del mercado como regulador de las condiciones de esta reproducción. Por consiguiente, se sostiene que hay una sobre-dilatación de los llamados sectores "paraestatales" como efecto de la participación del Estado en la producción de bienes y el suministro de servicios. Estas proposiciones se han ideologizado dentro de categorías provistas por el neo-liberalismo, cuyas partes primordiales de su discurso son las siguientes:

1. Hoy, como ayer, el Estado ha demostrado una incapacidad congénita para resolver los problemas de la reproducción del capital y su papel en la vida económica no

debió trascender su función estimulante de la acumulación primitiva. Por consiguiente, su gobierno —o sea, la organización activa que conduce las relaciones de dominación y al conjunto de la sociedad— debe restringirse a establecer las condiciones básicas para el desenvolvimiento de la vocación y el destino de los particulares. Su sobre-actuación ofrece un cuanto de organismos de la administración pública caracterizados por la intrusión en la vida privada, que desvirtúan el papel guardián del gobierno.

2. Parte de la expansión contra natura del Estado se observa en la salud, la seguridad social y la protección del trabajo, y en general en el bienestar social, lo que ha generado una sobre-saturación de exigencias provenientes de las clases y grupos beneficiados que ha provocado una sensible distorsión en la operación del mercado. Dentro del ámbito del Estado, produjo la perversión de las finanzas públicas, observable preferentemente en la transferencia de subsidios a las instituciones que suministran servicios asistenciales, de seguridad social y protección laboral, casi todas ellas integrantes del llamado sector "paraestatal". Así, paralelamente, el déficit presupuestal creado por la transferencia de recursos a instituciones "paraestatales" deficitarias y la sobre-carga de demandas en un abultado aparato administrativo, suele resultar en saldos decrecientes de capacidad de gestión y, más gravemente, de "ingobernabilidad" de la sociedad.

3. Una situación estructural así, exige cambios radicales que retornen al Estado a su "tamaño mínimo", supriman las demandas desde su origen y retrajan la actividad gubernamental a su papel básico de regulación. Los males del Estado son inherentes a su condición de tal, lo que demanda su degradación y por tanto la deflación de las relaciones políticas, a fin de que los individuos se relacionen directamente en el mercado. De este modo, las relaciones de comunidad propias de la política, tienden a disiparse y convertirse en relaciones mercantiles, es decir, en vínculos sociales en los cuales la relación entre los hombres ocurre por medio de mercancías. De este modo, la "mano invisible del mercado" reajustará las deficiencias sociales provocadas por la intervención artificial del Estado en donde privaban relaciones naturales.

4. La des-estatización de las relaciones naturales reclama la reorganización de las tareas productivas y comerciales, que vuelven a sus auténticos propietarios: los individuos, que como usufructuarios del primero y único de los derechos personales, la propiedad, harán más productiva y feliz a la sociedad toda. El sentimiento de posesión automáticamente hará eficientes a las empresas descuidadas por los burócratas y, si este principio se aplica a los asuntos del Estado, muy pronto los servicios públicos incrementarán sus capacidades; pero si estos servicios son delegados en empresarios privados, los saldos positivos se elevarán al cien por ciento. En suma, siendo el Estado inherentemente un mal administrador, no sólo de la sociedad, sino de una economía que arrebató a los particulares, qué mejor que su gobierno —"un mal necesario"— se reduzca a una mínima expresión.

Un examen más o menos juicioso de este discurso muestra claramente las falacias que entraña. El Estado no constituye, de ningún modo, un ente artificial, salvo en el sentido en que Hobbes le asignaba en contraposición al significado natural que atribuía a las relaciones sociales semi-estamentales que le tocó vivir. El Estado constituye una institución humana, formada por la actividad del hombre como autor y actor de su historia, bajo condiciones que no le es posible modificar y dentro de las cuales realiza su destino. Su injerencia en las relaciones sociales modernas, como relaciones capitalistas progresivas, obedece al carácter antisocial de la sociedad burguesa, preñada de contradicciones, luchas de clase y prepotencias individuales, que ella misma no puede conjurar. Hobbes había invitado a sus paisanos a su incorporación a la civilidad, horrorizado por la guerra civil de 1640-1660, que representaba la peor de las manifestaciones de relaciones naturales en donde el hombre se había convertido en "el lobo del hombre". En el Estado moderno las relaciones de dominación constituyen una consecuencia del carácter quimérico de las relaciones naturales, como base de una sociedad irremediablemente atrapada en sus propias contradicciones.

La creatura dilecta de la modernización es el Estado, cuyas relaciones de comunidad constituyen el indicador histórico máximo de su desarrollo. La modernización ha

significado el más grande progreso de la humanidad desde su epopéyica evasión de las relaciones naturales, que en su versión medieval habían retardado, por mil años, la aparición del Estado. La modernización política —ha dicho S.N. Eisenstadt— significa un conjunto de rasgos en la sociedad contemporánea, que se manifiestan en la diferenciación de la política con relación a otras actividades humanas; por el desenvolvimiento de un plan unificado y centralizado con metas específicas; por intensificación de la actividad de la administración pública y su penetración más honda en todos los ámbitos de la sociedad. La diferencia del Estado moderno, frente a las asociaciones de dominación que le precedieron, consiste en su grado de desarrollo político, es decir, en la capacidad para ingresar a un número variado de organizaciones y exigencias políticas producidas por la modernización política. Esta facultad significa la habilidad que tiene el Estado moderno para lidiar con problemas nuevos y variables, que se reproducen constantemente y adquieren modalidades imprevistas,⁸ y que se generan en la sociedad nacional o en el exterior.

La modernización política y el desarrollo político están íntimamente relacionados, pues entre más diferenciado es el Estado, es decir, entre más organizaciones políticas especializadas contiene, más capacidad tiene para crecer y absorber cambios y nuevas organizaciones y demandas políticas. Por tanto, el signo de modernidad del Estado contemporáneo frente a las organizaciones de dominación que le precedieron, consiste en su disposición para conseguir un cambio auto sustentado, es decir, sufragado por sus fuerzas interiores. El desarrollo político del Estado moderno es, en suma, una capacidad adquirida para enfrentarse a problemas para los cuales no existe generalmente una solución constante, según expuso en lúcido aforismo dicho autor.

El Estado moderno se distingue de otras formas de dominación, por su grado de gobierno. Aquí no interesa primordialmente la forma en que está organizado el

⁸ S. N. Eisenstadt. "Burocracia y desarrollo político", en la antología preparada por J. Lapalombara, *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1970. pp.91-100.

Estado, es decir, su régimen, sino la proporción de relaciones participativas del poder que puede contener. Entre más personas participan en las relaciones de poder y de manera más intensa sus decisiones repercuten en la elección de los dirigentes políticos, y más efectivamente sus demandas se incorporan a los programas de gobierno, el Estado ha alcanzado una etapa más progresiva de modernización política y es políticamente más desarrollado. Por consiguiente, la sobre-saturación de exigencias políticas que sobre-cargan los circuitos de la administración pública, no constituyen malformaciones naturales ni enfermedades congénitas del Estado, sino manifestaciones inherentes al Estado de modernización alcanzado. El hecho de que exista una sobre-carga significa la desproporción entre la modernización política y el desarrollo político, pero no un mal endémico, y en todo caso las deficiencias de la administración pública constituyen déficits de capacidad de gestión, no patologías incurables. La historia está plagada de reformas administrativas exitosas, que pusieron fin a las insolvencias gubernamentales.

La sobrecarga de exigencias políticas ha sido el incentivo más formidable para el desarrollo de las capacidades del Estado moderno del reto histórico más grande que ha sabido superar. La expansión de la salud pública, la seguridad social y la protección del trabajador manual, ha sido considerada hasta nuestros días como el signo más prominente de modernidad política, según se ha podido comprobar en recientes estudios en los países que forman la Comunidad Económica Europea. Dentro de esta comunidad, Alemania, Francia, Italia y sobre todo la Gran Bretaña, son los que más gastan en aquellos ramos del bienestar social, que más empleados públicos dedican a ellos y más deberes formales reconocen al respecto. Entre más moderno es un Estado, más bienestar social aporta y por tanto mayor capacidad de absorción de demandas sociales tiene. En estos países, el Estado ha demostrado no padecer ningún tipo de enfermedad, sino gozar de plena salud y estar creciendo vigorosamente. Hay que enfatizar que la Gran Bretaña, que durante el siglo pasado había sido la cuna de la revolución industrial; que sirvió de laboratorio para que Carlos Marx escribiera su obra *El capital*; que fue

el paraíso del empresario privado activo y emprendedor; que fue un estanque de aguas quietas donde navegó a toda vela el gobierno local autónomo, hoy día es el país que, mundialmente considerado, cuenta con mayor grado relativo de burocracia en el mundo, a pesar del programa de privatización del Partido Conservador.⁹

El desarrollo del capitalismo diferencia a la política y la economía, para hacerlas mutuamente funcionales. Su diferenciación es una muestra de la modernidad. Por tanto, el desenvolvimiento de un Estado vigoroso no medra en detrimento del sector privado y a la inversa. Gran Bretaña es la mejor prueba. Y hasta puede ocurrir, como en los Estados Unidos, que encontremos más empresas públicas que las que pensamos y que, ciertas instituciones, como la Administración de Veteranos y la NASA, asumen juntas el presupuesto de la mitad de los departamentos de Estado de la Unión Americana. Para qué mencionar al cúmulo de empresa privadas que únicamente trabajan para su gobierno, fabricando armas para la máquina de guerra más agresiva y poderosa del mundo o substituyéndolo en una diversidad de funciones públicas, como verdaderas entidades paraestatales. Un estudio más penetrante de los Estados Unidos daría saldos asombrosos acerca de su burocratización y "paraestatalidad".¹⁰

La mutación de relaciones políticas en relaciones mercantiles, que transforma a los ciudadanos en usuarios y consumidores, toca de lleno a la empresa pública. Además de la degradación del nivel de comunidad política, que se

⁹ Existe una valiosísima bibliografía relativa a los servidores públicos, en donde con base en detalladas estadísticas se ha demostrado que existe una relación de causa-efecto del desarrollo y modernización, con el incremento numérico de funcionarios públicos. Ver Moses Abramovitz and Vera Eliasberg, *The growth of public employment in Great Britain*. Princeton University Press. 1957; F. F. Ridley, *Government and administration in Western Europe*. London, Martin Robertson. 1979. Richard Rose, *Understanding big government*. London, SAGE publication 1984. Juan Junquera González, *La función pública en la 'Europa de los Doce'*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986.

¹⁰ El sistema de contratación es el principal afluente de la "paraestatalidad" estadounidense que es tal en el sentido más estricto del término, pues comprende un cúmulo de empresas privadas que cumplen tareas públicas incluso gubernamentales de elevada jerarquía en sustitución de la administración pública. Ver la obra de Theodore Lowi and Alan Stone (Editors), *Nationalizing government: public policies in America*. Beverly Hills/London, SAGE publications. 1978. Y el libro de A.M. Agapio, *Government-industry and defense: economics and administration*. The University Alabama Press. 1975.

individualiza, la metamorfosis en empresas privadas es bastante complicada, sobre todo porque la forma en que se constituyeron los sectores "paraestatales" obedecen a la dinámica del capitalismo, sea en épocas de bonanza o de postración. Desde el siglo pasado el Estado moderno está ingresando pasivos provenientes del mercado, es decir, es el mercado, donde irán a parar las empresas públicas, la causa primordial en buena parte del ensanchamiento de la participación económica estatal. Alemania, Italia, Francia y la Gran Bretaña son modelos de incorporación de empresa privadas por las más diversas vías. Italia creó su paradigmática "paraestatalidad" por efecto de una catástrofe financiera privada que le heredó el fascismo, es decir, una crisis profunda e insalvable por la sociedad civil misma; en tanto que en Francia ocurrió bajo el fomento financiero previsto para más de 500 empresas mixtas —privadas y gubernamentales— en una etapa de expansión económica. La Gran Bretaña, por su parte, precedió por vía de nacionalizaciones industriales durante la posguerra. En suma, la estatización de empresas privadas es una necesidad, ya sea para expandir la reproducción de capital en fases de progresión, ya lo sea cuando existan problemas en el mercado, su locus natural por estrechez de capital, por insuficiencia de crecimiento o reconversión, o por crisis generales o parciales. El Estado cumple la función de equilibrador de las deficiencias del mercado, absorbiendo empresas privadas de desecho.

La aptitud del Estado para fungir como rescatador de empresas —además de la creación de otras tantas con fines económicos, o bien instituciones sociales o culturales—, es precisamente una parte de su habilidad para lidiar con éxito los cambios producidos en su interior y conseguir un crecimiento político auto-sustentado, a pesar de la aparición constante de contingencias provenientes del mercado. Además, es signo de su capacidad financiera para destinar colosales recursos técnicos y organizativos para salvar a la sociedad civil de sus contradicciones. Pero, a la inversa, la privatización puede significar no sólo una pérdida de comunidad política, sino fungir como incentivo a una escisión mayor de los intereses de clase en la sociedad. Como ya ha sido advertido por algunos autores, la privatización de servicios públicos también ha mer-

mado las garantías constitucionales que protegían al ciudadano de los actos de la administración pública, no de la administración privada, ante la cual no se presentan como ciudadanos, sino como usuarios y consumidores, más sobre todo, si aledaño a la privatización se produce un proceso de des-regulación.

Cuando la privatización es selectiva, la magnitud del mercado de capitales puede tener suficiente amplitud para ingresar a empresas grandes y productivas. Pero cuando obedece a programas en gran escala la situación suele ser muy diferente, porque una burguesía local difícilmente puede contar con suficiente capital para adquirir una docena de empresas mayores. Tal es el caso de la Gran Bretaña, que bajo el programa de privatización del gobierno conservador se ha provocado un sangría superior a la capacidad de capital de la iniciativa privada, en tanto que los ingresos al gobierno por la venta parcial de sólo cuatro empresas que se cree que es idéntica al presupuesto anual dedicado a las Islas Malvinas. Si esto fuera poco, hay que agregar que las enajenaciones de estas compañías de Estado han sido justamente esto, enajenaciones, porque han significado una pérdida de patrimonio nacional a bajo precio. En el mercado la venta de estas empresas frecuentemente se hace disociando el valor y el precio, porque el primero es difícil de estimar en una época de inflación y recesión, y porque el objeto de la transacción es, ni más ni menos, propiedad pública, sujeta a riesgos crecientes que se transforman en mayores demandas de seguridad para los compradores. Por más que una privatización se enmascare en criterios técnicos, está preñada de causas y consecuencias políticas. Invariablemente una privatización será motivo de contienda política; más aún, todo un programa de enajenaciones.¹¹

Ahora bien, todo lo anterior se complica cuando se

¹¹ Dentro de la avalancha de literatura que está tratando a la privatización, es recomendable la antología preparada por Horacio Boneo, con un prólogo de su mano: *Privatización: ideología y praxis*, *Privatización: del dicho al hecho*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1985, pp 21-60. Para el caso de privatización en Gran Bretaña ver, dentro de esta antología, los artículos de John Coburn y Lawrence Wortzel. "Los problemas de la empresa pública: éprivatización es la solución?" pp 61-84. David Steel y David Heald, *Privatización de la empresa pública: trayectoria del gobierno conservador británico: 1979-1983*" pp. 293-333.

trata de los países subdesarrollados, como México, donde la intervención del Estado es manifiestamente un signo de vigor de su soberanía. En México, como en otros países del subcontinente, la expansión económica del Estado ha sido el efecto de la deficiencia empresarial endémica del sector privado, desde el siglo pasado. Aquí la intervención económica ha sido muy intensa como paliativo de las deficiencias privadas. En el siglo pasado surgió el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional para establecer las primeras manufacturas de hilados y tejidos, formar fábricas de vidrio y algunas siderúrgicas. Pero en el fondo, el proyecto soterrado de su fundador, don Lucas Alamán, era crear las condiciones de la producción capitalista y el trabajo. Facilitar las relaciones entre el capital y el trabajo. El proyectaba engendrar al capitalista y al obrero. Su programa fracasó por desenvolverse en el seno de una sociedad estamental, refractaria al aburguesamiento. Luego ideó y estableció a la Dirección General de la Industria Nacional para formar una vigorosa conciencia de clase en la burguesía, pero también fracasó. Estos esfuerzos fueron formulados e implantados por el Estado no por la burguesía.

Luego vino la Reforma del liberalismo social mexicano y con ella la asunción plena de los atributos soberanos por el Estado. La Reforma constituyó el sumum de la intervención, por vía de una magna expropiación histórica de la riqueza y el poderío del clero. La Revolución de 1910 incrementó colosalmente la majestad del Estado y lo hizo intervenir en los ámbitos más recónditos de la sociedad, que intentaba modelar bajo un proyecto progresista. Interludio entre ambos acontecimientos históricos fue el Porfirismo, signado por un liberalismo mal digerido que desreguló extensivamente deberes gubernamentales y los convirtió en onerosas concesiones que explotó el capital extranjero en su provecho. Los ferrocarriles, el petróleo y la generación de energía eléctrica, fueron otorgados sin fijarse responsabilidades claras, sin fechas de revisión de los contratos ni plazos de conclusión, ni motivos de rescisión. Fueron los "científicos" quienes, dentro de un mayor sentido de estatalidad, revirtieron un poco el librecambismo impreso por los primeros gobiernos porfirianos. Pero hasta aquí. Antes,

el porfirismo había suprimido las escasas empresas de Estado que existían y convertido a la Secretaría de Fomento en un órgano de mero estímulo al capital privado. Fue la Revolución, que retornó al concepto social de la propiedad, la que recuperó en beneficio de la nación el petróleo y los ferrocarriles y, por medio de la Comisión Federal de Electricidad, dio pauta a la poste nacionalización de la industria eléctrica. Esto no fue una casualidad, como todos sabemos.

Un país relativamente moderno, como México, puede degradar sus progresos en el sentido de la modernización. Tal como lo advirtió el máximo experto en el tema, S.N. Eisenstadt, "la única forma en que un sistema moderno puede obstruir por completo la modernización en lugar de limitarla o postergarla, es cambiando las condiciones sociales básicas que motivan el surgimiento de las exigencias. Esta obstrucción puede tener un éxito temporal en los sistemas que están justamente en los umbrales de la modernización, pero no en los sistemas modernos más autocráticos".¹²

Es decir, la modernización es una obra humana progresiva o regresiva. Ella puede ser limitada o postergada, pero también completamente obstruida cuando es atacada en su origen, es decir, en las demandas sociales que brotan de la modernización política y del desarrollo político. En México una degradación del bienestar social, sea de la seguridad social o de la protección del trabajador, constituyen un freno de la modernización.

Una privatización en gran escala puede significar una pública declaración de insolvencia política y una virtual situación de ingobernabilidad, en el sentido genuino de pérdida de consenso y comunidad política. El Estado debe gobernar, no declararse inepto para ello. El Estado moderno gobierna interviniendo, esto lo distingue de las organizaciones políticas que le precedieron durante el Medioevo. Entre los diversos deberes del Estado, los más antiguos han sido los relativos a la mera regulación. Los estados más modernos del orbe se han distinguido por su intervención económica, razonablemente aquilatada y de-

¹² Eisenstadt, *op. cit.*, p.100.

senvuelta; por su participación económica en el bienestar social, particularmente la seguridad social; y por su preocupación inexcusable en la educación pública. Tal es cuando menos la lección que nos han dejado los doce países que forman la Comunidad Económica Europea, cuando están transitando exitosamente a la posmodernización caracterizada por una organización supranacional, cuando la mayoría de sus Estados casi se desarrollaron hasta sus límites.

Epílogo

Investigaciones apegadas a los criterios de las ciencias sociales han probado que la "magnitud" observable en un Estado específico, obedece al grado de intensidad de su actividad, a la idiosincrasia y tradición de su pueblo, a la historia vivida y a sus relaciones con el resto de los estados; que los problemas que le atañen son distintos a los de otros estados, aunque estén relacionados o sean consecuencia de esa relación; que no se puede aplicar tabla rasa para todos los estados, ni medirse con varas idénticas. Destacan que el "tamaño" del Estado es cuestión trivial, ante problemas de verdadera envergadura nacional, como la deuda externa, la merma de las soberanías nacionales y la pauperización de los países subdesarrollados. En realidad, el Estado, centro dilecto de las ciencias sociales —especialmente para la ciencia política y la ciencia de la administración—, cuando es visualizado al través de estados contables y financieros tienden a ser confundidos con el gobierno o con la administración pública, cuando ambos son dos de sus manifestaciones más importantes, pero no el Estado.

Pero una vez que el Estado es situado dentro de las disciplinas sociales que lo estudian, estas confusiones se disipan y encontramos que los críticos de su "majestuosidad" se refieren al número de sus servidores, a las cantidades dedicadas a subsidios de las clases depauperadas y a las erogaciones para el bienestar social. Tasadas en cuadernos de debe y haber, estas cuentas dan números "rojos" que medran la perfección simétrica del presupuesto, al tiempo que muestran al Estado en lugares donde no debe estar.

La visualización contable y presupuestaria de Estado es extraordinariamente esquemática, un notable reduccionismo. Sólo observandolo al través de libros de cuenta y razón se puede explicar por qué se concibe como grande, obeso o pesado. Es así porque se haya descontextuado, desnaturalizado, simplificado puesto que se confunde con sus servidores, con sus erogaciones o con sus campos de actividad.

No debemos extrañarnos que Bernardo Kliksberg, como otros autores, detecte el despliegue de dogmas y mitos cuando se critica la magnitud del Estado. En realidad, el Estado, o su gobierno y su administración, son mucho más complejos que los que se piensa: el caudal casi infinito de libros escritos sobre política, desde la época de Aristóteles y Kautilya, pasando por Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Rousseau, Montesquieu, Tocqueville, Marx y Weber, además de todos los politólogos contemporáneos, no han tenido más propósito que develar los secretos que entraña esta enigmática institución humana que es el Estado. Este desentrañamiento de las arcanas del Estado prosigue, por su complejidad creciente, al temor del paso del tiempo. La literatura política no se agotará y seguramente no requeriremos de libros de cuenta y razón para entender al Estado. El Estado "mayestático", el Estado "majestuoso", merece mejores métodos de análisis que los que ofrecen quienes critican su "tamaño".

la revista del
COLEGIO

Año II, Núm. 3, Junio de 1990

¿ TAMAÑO
DEL ESTADO ?



Breve antología de Textos Clásicos:

*Maquiavelo / Locke / Hegel /
Engels / Heller*

*Entrevistas: Lorenzo Meyer / Federico
Reyes Heroles / Arnaldo Córdova*

*Artículos: Bernardo Kliksberg /
Omar Guerrero / Ricardo Uvalle /
Guillermo Knochenhauer / María
del Carmen Pardo / Roberto
D. Vitchis*