

## ***El péndulo del Estado: la vuelta a los fundamentos de su intervención***

RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN\*

Recibido el 5 de mayo de 2011  
Aceptado el 12 de agosto de 2011



### **Resumen**

En este artículo, el autor destaca la importancia y la oportunidad de la intervención del Estado en la economía, dando especial atención a los fundamentos filosóficos de la intervención. Para el efecto, utiliza la variable neoinstitucionalista a fin de arrojar luz sobre los procesos de intervención, aportando un análisis de reforma del Estado en general y con enfoque en el caso de México. Justifica también la intervención del Estado en relación con el mercado y con la sociedad, sin significar esto la realización de una apología del intervencionismo.

**Palabras clave:** Estado, modelo, mercado, intervención, fundamentos filosóficos, neoinstitucionalismo.

### **Abstract**

In this article, the author describes the importance of the State intervention in the economy, with a special mention of the philosophical foundations of the concept of intervention. In order to do that, the variable of neoinstitutionalization is used to contemplate the processes of intervention and an analysis of the reform of State is provided, with a particular focus on Mexico's case. The intervention of State is justified in terms of the market and the society without meaning an apology of it.

**Key words:** State, model, market, intervention, philosophical foundations, neoinstitutionalization.

---

\* Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid, España. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Federal, IFE, Periférico Sur núm. 4124, Edif. Zafiro II, séptimo piso, Col. Ex Hacienda de Anzaldo, México, D.F., 01090. **E-mail:** [rafael.martinez@ife.org.mx](mailto:rafael.martinez@ife.org.mx)

## Introducción

Hablar de la intervención del Estado en la economía, así como de sus fundamentos filosóficos, es simplemente agregar algo más a lo mucho que se ha escrito sobre el tema. Ríos de tinta se han vertido sobre este asunto a partir de diversos enfoques, muchos de ellos contrastantes entre sí, que van desde aquéllos que han visto con simpatía la necesaria intervención del Estado como algo pertinente y necesario,<sup>1</sup> pasando por las posiciones que manifiestan todo lo contrario,<sup>2</sup> hasta las nuevas perspectivas que atienden a la necesidad del Estado a partir de las fallas del mercado, los bienes públicos, las externalidades, los derechos de propiedad, los costos de transacción, las teorías de crecimiento del Estado o las de la elección pública y el papel de las instituciones a través del enfoque neoinstitucionalista.<sup>3</sup>

Sin embargo, la historia ha demostrado que en épocas de cambio o crisis las situaciones coyunturales se superponen a cualquier enfoque por sólido que pueda resultar. La caída de Lehman Brothers en septiembre de 2008 y sus secuelas actuales caen en este supuesto que, además de desencadenar la mayor crisis financiera desde la Gran Depresión, ha afectado tanto a las economías más poderosas como a las economías en desarrollo y México no ha sido la excepción. De modo que, como lo señalara Kennedy, el 11-S y la crisis económica de 2008-2009 (la de las *hipotecas basura*) “han puesto en tela de juicio la hipótesis de que ya no necesitamos ni tenemos que prestar atención a lo que los conservadores estadounidenses llaman, con desprecio, el ‘gran gobierno’”.<sup>4</sup>

La realidad es que la intervención del Estado en la economía ha sido más que notoria en algunos momentos históricos y en situaciones coyunturales, con características únicas en cada país. Basta recordar algunos hechos históricos para darse cuenta de la veracidad de lo mencionado:

La política económica del Estado ‘absolutista’, el mercantilismo que impulsó el desarrollo del capital y la conversión paulatina de la acumulación originaria en sus distintas formas, en acumulación capitalista propiamente tal; la expansión del capitalismo, vale decir, de la ley del valor, hacia todas las regiones del globo ha sido llevada a cabo o fuertemente por el Estado, desde los primeros pasos del mismo hacia las islas en frente de Portugal, pasando por la incorporación de lo que es hoy día América Latina hasta la consolidación del sistema imperialista a finales del siglo XIX y comienzos del XX; la política librecambista del Estado en las formaciones centrales durante el período posterior a la Revolución Industrial, ha permitido el desarrollo ulterior del capital haciendo posible la sustitución del plusvalor absoluto por el plusvalor relativo, etc.<sup>5</sup>

Por supuesto que ese papel del Estado ha variado en el tiempo y ha sido diferente en las distintas formaciones sociales incorporadas o sometidas sucesivamente al modo de producción capitalista. Es obvio, por ejemplo, que el Estado francés es bastante distinto, tanto en su desarrollo como en su función para el desarrollo del capital, del inglés a lo largo

<sup>1</sup> Cfr. John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1974.

<sup>2</sup> Cfr. de James Buchanan y Gordon Tullock, *El sector público en las economías de mercado*, Madrid, Espasa Calpe, 1979 y *Sector público versus sector privado. Una crítica del Estado benéfico*, Madrid, Espasa Calpe, 1979; asimismo, Milton Friedman y Rose Friedman, *Free to Choose. A personal Statement*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1990.

<sup>3</sup> Cfr. José Luis Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones; una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

<sup>4</sup> Paul Kennedy, “El Estado ha vuelto... y a lo grande”, en *El País*, Madrid, domingo 7 de julio de 2009, p. 27. (documento disponible en línea, en [http://www.elpais.com/articulo/opinion/Estado/ha/vuelto/grande/elpepiopi/20090607elpepiopi\\_13/Tes?print=1](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Estado/ha/vuelto/grande/elpepiopi/20090607elpepiopi_13/Tes?print=1) N.E)

<sup>5</sup> Heinz Rudolf Sonntag y Héctor Valecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1986, p. 9.

del proceso que marca el surgimiento y maduración del capitalismo en estas dos formaciones sociales. Igual observación cabe hacer para el Estado alemán o el japonés en relación a los dos anteriores o al de Estados Unidos. Y no se diga para el caso latinoamericano, en particular el caso de México, en la que la intervención estatal ha tenido un sello distintivo.

El Estado corrige los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva no sólo por una exigencia ética, sino también por una necesidad histórica pues hay que optar necesariamente entre la revolución o las reformas sociales.<sup>6</sup> Habermas y Offe<sup>7</sup> –con base en los principios metodológicos de la teoría de los sistemas y en las indagaciones de la llamada Teoría Crítica de la Escuela de Francfort–, señalan que el Estado y la economía sólo pueden, en tanto sistemas, constituir una relación de poder si se corresponden estructuralmente; esto exige que entre ellos exista una complementariedad tal, que un sistema se estructure de manera que acepte los requerimientos y demandas del otro.

Ahora bien, el análisis del fenómeno estatal independientemente de que este caso vaya de la mano del aspecto económico, no resulta fácil ni sencillo, en ese sentido se coincide plenamente con lo que señala Espino Ayala<sup>8</sup> en cuanto a la insuficiencia teórica, porque ésta aborda al objeto de estudio en cuestión, con perspectivas muy particulares y diferenciadas (política, económica, social), e identifica al Estado como una variable exógena y no endógena, además de no abordarlo de carácter integral con lo cual no se consigue identificar impactos y relaciones sistémicas.

De modo que ni siquiera desde la perspectiva económica hay suficiente marco teórico sobre la participación del Estado, de ahí que recientes perspectivas, como las que se mencionaron al inicio del primer párrafo traten de fortalecerlo. Por ejemplo, hasta hoy día –a pesar de la existencia de *rankings* e indicadores a nivel internacional–, resulta difícil explicar el crecimiento o reducción de los Estados, sus niveles de eficiencia y la calidad de sus instituciones, así como de sus decisiones y de sus servidores públicos. Esto lleva a cuestionar: ¿cuál debe ser su tamaño óptimo? ¿Qué tipo de normas son las que tiene que expedir para regular adecuadamente a la economía? ¿De qué depende su calidad institucional?

Este artículo tiene el interés de hacer una revisión desde las intervenciones del Estado en la economía, de las causas o razones filosóficas que han dado lugar a ello y de la clasificación actual de Estados intervencionistas. También busca establecer las relaciones existentes entre distintos tipos de instituciones y ver cómo se está presentando y modificando el fenómeno estatal y su reforma en México. Para ello, se utilizan la perspectiva económica y el enfoque neoinstitucionalista. El escrito se divide en los siguientes apartados. 1) Aproximaciones conceptuales y razones filosóficas por las que interviene el Estado en la economía; 2) Modelos de Estado intervencionista; 3) La reforma del Estado; 4) La variable institucional en la intervención del Estado en la economía; 5) Avatares de la Reforma del Estado en México; y 6) Conclusiones.

## **Aproximaciones conceptuales y razones filosóficas por las que interviene el Estado en la economía**

Sin lugar a dudas, el Estado es la institución más importante de la era moderna. La ausencia de él es impensable en las sociedades contemporáneas, inde-

pendientemente de las diferentes modalidades que adopte en los países de acuerdo con sus desarrollos económicos y culturales. Pero, ¿qué es el Estado? Es la

<sup>6</sup> Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1977, p. 15.

<sup>7</sup> H. R. Sonntag y H. Valecillos, *op. cit.* p. 21.

<sup>8</sup> José Luis Ayala Espino, *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*, México, INAP, 1992, p. 2.

formalización de una autoridad permanente y pública que domina por el interés general un espacio territorial cerrado y a las personas que en él viven. Frente al continuo y anárquico cambio social supone la obediencia o la relación de dominación de unos hombres sobre otros. El Estado es, al mismo tiempo, una comunidad política que establece y agrupa una población que interactúa socialmente y una institución jerárquica fundada sobre impuestos y leyes que regulan a ese grupo humano.<sup>9</sup>

Si bien el Estado moderno surgió con la teoría absolutista<sup>10</sup> justificando el poder de las monarquías, para la época de la posguerra del siglo XX, su papel varió sustancialmente y de ser un simple guardián se transformó en intervencionista. El intervencionismo a lo largo del tiempo se volvió más sofisticado de manera que en él encontramos a los Estados de bienestar, los Estados empresarios y los Estados desarrollistas.<sup>11</sup> En las últimas décadas, las corrientes neoliberales (aquellas que precisamente pugnan por mayor mercado *versus* Estado) han venido a reducir su protagonismo o a modularlo según el país. En años recientes (a partir de los fracasos de las políticas neoliberales, en particular en lo que se refiere a las políticas del "Consenso de Washington",<sup>12</sup> y no se diga con relación a los acontecimientos de los últimos meses), se ha atestiguado una especie de vuelta hacia lo estatal, repensando su papel y su intervención en la economía, pero sobre todo, como elemento que garantiza y compensa toda dinámica de la que se nutre una sociedad.

Es por ello que ahora, más que antes, se recuperan parte de los fundamentos con los que nació esta

institución, fundamentos filosóficos que están plenamente relacionados con algunas de sus funciones esenciales. Se identifican seis fundamentos al respecto: a) reconocimiento de un mercado imperfecto en su funcionamiento o reconocidas fallas de mercado; identificación del Estado como institución que apoya causas sociales que el mercado por sí solo no puede atender; b) el Estado como promotor de la competencia entre capitales y del desarrollo económico; c) como institución reguladora; d) como institución que distribuye el ingreso por razones de justicia social; e) como institución garantista y f) como institución Red. Se detallan a continuación cada uno de ellos:

*a) Reconocimiento de un mercado imperfecto en su funcionamiento o reconocidas fallas de mercado; identificación del Estado como institución que apoya causas sociales que el mercado por sí solo no puede atender*

De acuerdo con Ayala Espino,<sup>13</sup> las fallas del mercado se dan en dos niveles. En el primero, la "falla macroeconómica" del sistema, en el sentido keynesiano tradicional, ocurre por el desajuste entre los distintos agregados macroeconómicos y por el retraso relativo de la demanda efectiva. Este desajuste tiene dos efectos: 1) la tasa de crecimiento real de la economía es menor que la potencial y la amenaza de la recesión económica se hace presente y 2) el mercado por sí solo conduce inevitablemente a la desestabilización de la economía. La función del Estado consiste esencialmente en buscar la estabilidad y el pleno empleo por medio de las políticas fiscal y monetaria y la administración de la demanda

<sup>9</sup> Cfr. Ignacio Molina, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, pp. 48, 49.

<sup>10</sup> Doctrina política y forma de gobierno que tiene como principal objetivo el control total del Estado y la ausencia de poderes alternativos al que reclama para sí el derecho ilimitado de gobernar. Su principal manifestación histórica, el absolutismo monárquico, se caracterizó por la aspiración del rey a personificar la soberanía. Como consecuencia, el Estado, ya en el siglo XV, había comenzado a dotarse de una organización relativamente moderna al quedar gobernado de forma descentralizada y sin constreñimientos legales, consuetudinarios o feudales.

<sup>11</sup> Cfr. J. L. Ayala Espino, *op. cit.*

<sup>12</sup> La adopción de dicho Consenso a finales de los años noventa como matriz de política económica, fue en gran medida resultado de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de las instituciones financieras internacionales y, en particular, del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta serie de reformas han sido denominadas con el pasar del tiempo como reformas de primera generación, también denominadas reformas neoliberales u orientadas hacia el mercado.

<sup>13</sup> J. L. Ayala Espino, *op. cit.*, p. 5.

agregada y otras variables. En segundo lugar, las “fallas microeconómicas” surgen cuando aparecen en la economía los bienes públicos y las externalidades. La función del Estado consiste, primero, en producir bienes públicos y en regular la provisión de bienes privados por medio de organismos públicos y, especialmente de las empresas estatales; y segundo, crear externalidades positivas mediante la obra pública y la infraestructura y corregir las externalidades negativas por medio de regulaciones. Todo ello para mejorar la asignación de recursos.

Cuando el mercado se vuelve ineficiente por causa de agentes privados que infringen la ley ya sea en la forma de evasión de impuestos o depredación de recursos naturales, con prácticas especulativas o monopólicas o buscando privilegios legales e ilegales se vuelve necesaria la intervención estatal, para corregir estas claras distorsiones.

Para dar un ejemplo de lo mencionado, según el famoso Informe Beveridge<sup>14</sup> el Estado, a través del gobierno, se responsabilizó de ofrecer a su población servicios de salubridad gratuitos, pensiones universales y acceso a la vivienda, generando así un crecimiento económico sostenido en Europa hasta los años setenta junto con la estrategia de pleno empleo y las políticas económicas keynesianas. En el resto del mundo se adoptaron políticas similares.<sup>15</sup>

#### *b) El Estado como promotor de la competencia entre capitales y como promotor del desarrollo económico.*

En la línea de pensamiento de Ayala Espino,<sup>16</sup> el Estado ha impulsado el crecimiento económico por medio de

políticas sectoriales activas como la industrial, comercial, la promoción de la inversión y del ahorro así como de modificaciones estructurales en las relaciones intra e intersectoriales. El Estado se constituye, así, en una institución ubicada estratégicamente para lograr cambios y para conducir las economías nacionales en términos de soberanía e independencia de cara a la internacionalización y la globalización económica, por medio de las políticas externas: proteccionistas, promotoras de exportaciones, moduladoras de las inversión extranjera, entre otras.

De esa forma, la intervención estatal en la economía se justifica bajo la argumentación que el Estado debe asumir el papel de “promotor de la competencia” entre los capitales, como forma de legitimar éticamente tanto la competencia como los “monopolios naturales”.

#### *c) Como institución reguladora*

El Estado genera y vigila el cumplimiento de las leyes en aspectos económicos tales como regulaciones, contratos y reglamentos indispensables para garantizar el intercambio mercantil entre los distintos agentes de la economía.<sup>17</sup> La existencia de reglamentaciones que regulen a los mercados con el fin de evitar graves distorsiones, monopolios o abusos es indispensable. Por supuesto que de no existir éstos, se estaría ante la existencia de un capitalismo fuera de borda que sin duda ocasionaría más problemas que los existentes. La otra cara de la regulación sería, en todo caso, la sobrerregulación, la cual también se ha venido a comprobar que genera efectos perversos. En

<sup>14</sup> Oficialmente denominado “Informe al Parlamento acerca de la seguridad social y de las prestaciones que de ella se derivan”, el Informe Beveridge sentó las bases teóricas para la adopción del Estado de Bienestar (*Welfare State*) por parte del gobierno laborista inglés una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. Vid. William Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, Londres, Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1942; Nicholas Timmins, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, Londres, HarperCollins, 2001; Brian Abel-Smith, “The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes”, en *International Social Security Review*, vol. 45, núms. 1 y 2, enero de 1992, pp. 5-16; John Veit-Wilson “Muddle or Mendicity? The Beveridge Commission and the Poverty Line” en *Journal of Social Policy*, vol. 21, núm. 3, 1992 y Paul Spicker, Sonia Álvarez Leguizamón y David Gordon (eds.), *Pobreza: un glosario internacional*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2009, pp. 51 y ss. La primera parte del Informe (introducción y síntesis) puede ser consultada (en inglés) en [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19\\_07\\_05\\_beveridge.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/19_07_05_beveridge.pdf) N.E.

<sup>15</sup> I. Molina, *op. cit.*, p. 50.

<sup>16</sup> J. L. Ayala Espino, *op. cit.*, p. 5.

<sup>17</sup> *Ibid.*

ese sentido cabe preguntar: ¿cuáles son los verdaderos límites de la regulación?

*d) Como institución que distribuye el ingreso por razones de justicia social*

El Estado promueve la redistribución del ingreso por razones de eficiencia y de justicia social. Esta función va más lejos de los mecanismos fiscales tradicionales. El Estado no sólo invoca razones éticas, aunque ciertamente relevantes en el desempeño de esta función crucial, sino necesarias para la propia legitimación del Estado y la gobernabilidad del sistema.<sup>18</sup>

A través de la política, al Estado le correspondería un papel rector de la sociedad. Bajo esas condiciones le competiría entonces velar por la institucionalización de la vida social ajustada a la “dignidad humana” y a la vez determinar lo que esto significa y cómo se alcanzaría tal condición. Además, sería el destinatario último de todos los problemas que siguen sin resolver, sería una especie de cima jerárquica de la sociedad, la última instancia.<sup>19</sup>

*e) Como institución garantista*

Los Estados, más allá de su participación e intervención en la economía, son instituciones políticas

cuya misión es la de garantizar derechos individuales de las personas, regularmente consagrados en una Constitución Política o Carta Magna y que tienen que ver con los derechos fundamentales (trabajo, libre tránsito, educación, vida política, justicia, libre expresión, asociación y otros). Éstos, de alguna forma, tienen que ver con la necesidad de que el Estado intervenga en la economía.

*g) Como institución Red*

La intervención del Estado en la economía se apoya en la existencia de redes, es decir, en la necesidad de que el Estado establezca relaciones sólidas con sindicatos, empresarios, universidades, centros de investigación y organizaciones civiles que se traduzcan en pactos sociales o acuerdos nacionales que le den solidez a su participación en los aspectos económicos, cualquiera que sea su modalidad. El concepto más acabado al respecto es lo que se conoce hoy día como *gobernanza*,<sup>20</sup> entendida como coordinación.

Como se puede observar, pues, los seis fundamentos antes citados se encuentran prácticamente asociados o interrelacionados. Incluso es plausible afirmar que, con ciertos matices, son fundamentos comunes para todos los países del mundo con sus dinámicas particulares.

## Modelos de Estado intervencionista

En el marco de los modelos de Estado intervencionista se identifican tres tipos: el de bienestar, el empresario y el desarrollista.<sup>21</sup> Éstos se definen como construcciones históricas y producto de pactos sociales y económicos variando así los alcances de las acciones estatales en la economía y acciones estratégicas. De igual modo, no se puede hablar de modelos ‘puros’ sino de modelos mixtos, de acuerdo con necesidades específicas y que se han ido desa-

rollando con base en diferentes prioridades.

El Estado de bienestar coloca el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda para lograr el bienestar a través del incremento del gasto social. El empresario, en cambio, pone énfasis en una política de gasto de apoyo a las ramas de la economía débiles, pero indispensables para el crecimiento de toda la economía. El desarrollista, por su parte, puntualiza el logro del

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Cfr. Niklas Luhmann, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 25-28.

<sup>20</sup> Cfr. Fernando Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 1996.

<sup>21</sup> J. L. Ayala Espino, *op. cit.*, p. 106.

crecimiento económico, de la inversión y el empleo para impulsar la modernización industrial.<sup>22</sup> Cabe aclarar que si bien la existencia de estos modelos está determinada o condicionada por épocas, esto no es del todo cierto. Hoy día se puede seguir hablando de Estados de bienestar, empresarios y desarrollistas al mismo tiempo.

#### a) Modelos de Estados de bienestar

Como parte de los conceptos generales se puede decir que las políticas económicas que han aplicado los Estados de bienestar han tenido como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público especialmente de su componente social, con lo cual, se permitiría impulsar el crecimiento económico.<sup>23</sup> Esta definición se ha vuelto cada vez más sofisticada. Para el desarrollo de este apartado, se ha utilizado como fuente primordial el trabajo de Esping-Andersen,<sup>24</sup> en el que se identifican los tres modelos de bienestar que se detallan a continuación:

- a.1) Modelo institucional.
- a.2) Modelo residual.
- a.3) Modelo de bienestar continental o conservador.

#### a.1) Modelo institucional

El primer modelo del régimen de bienestar es el denominado institucional. Es aplicado por los gobiernos escandinavos. En estos países, la dependencia de la familia es mínima porque la unidad básica es el individuo; de esta forma, se evita que la familia sea la referencia para otorgar derechos o deberes sociales a los miembros. Se trata, pues, de un Estado de bienestar muy 'desfamiliarizado' y basado en la

ciudadanía y en el que la provisión tiene una amplitud de carácter estatal.

El sector público de este modelo es enorme, provee todo tipo de servicios y redistribuye las rentas, lo que implica una 'desmercantilización' muy acentuada. Este Estado de bienestar se denomina socialdemócrata y en un plano más operativo se puede destacar como característica básica que el financiamiento corre a cargo de fondos del Estado cubiertos con impuestos generales con una tendencia muy progresiva, mismos que son administrados fundamentalmente por los gobiernos centrales y locales. En este caso, la presión fiscal es elevada pero la cuantía y profundidad de la prestación directa de servicios públicos (no sólo de transferencias) es muy alta. Esto se debe a que, además del financiamiento y de la gestión, también la provisión de servicios es pública, creando adicionalmente un número importante de puestos laborales.

Según Ramió Matas, el modelo de Estado institucional vincula la provisión pública de los servicios con la equidad (es decir, descarta la provisión privada de servicios públicos por generar asimetrías sociales), vinculación que hace inviable la aplicación de una buena parte de las estrategias e instrumentos de la Nueva Gestión Pública.<sup>25</sup>

#### a.2) Modelo residual

Es el modelo que se sigue en países de tradición anglosajona como Gran Bretaña y Estados Unidos. En él, la dependencia o no de la familia no tendría mayor importancia ya que este modelo no juzga *a priori* los modos de vida "privados" elegidos por los individuos (en la línea del liberalismo político más ortodoxo). Sin embargo, en la práctica, esta tesis no es tan neutral como se pretende puesto que la no intervención

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>24</sup> Gösta Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Alfonso el Magnánimo, 1993.

<sup>25</sup> Carles Ramió Matas, "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latina: modelo de Estado y cultura institucional", en *Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre, de 2001.

estatal en asuntos familiares es una decisión política y, sobre todo, es una elección que perpetúa un *status quo* familiar donde las mujeres, en particular, soportan con frecuencia cargas importantes en la provisión de bienestar. Es decir, en este modelo liberal de base individualista no se parte en teoría de un concepto elaborado de familia; pero esto acarrea que no se lleve a cabo política alguna de emancipación o “desfamiliarización” relevante.

En estos modelos es el mercado el que está en la base de la estructura de producción de bienestar y el Estado tiene un papel asistencial menor. La consecuencia de esta articulación es que el parámetro de solidaridad es muy limitado ya que la asistencia técnica pública está dirigida a grupos concretos que han fracasado en el objetivo de asegurarse su propio bienestar. Esto le confiere un tinte de provisión de caridad que estigmatiza a los beneficiarios y genera un dualismo social de donde comienza a reconocerse los llamados *insiders* y *outsiders* para referirse, respectivamente, a los individuos para quienes el mercado es una respuesta y para quienes es insuficiente. No existe, por lo tanto, una verdadera estructura estatal de redistribución de riesgos porque se tiene una concepción del individuo que hace que esto se perciba como innecesario, ya que es responsabilidad de cada ciudadano procurarse su propio bienestar.

En el marco de las reformas a la administración pública, el modelo de Estado residual encaja a la perfección con la filosofía, las estrategias y las herramientas de la Nueva Gestión Pública; ésta se inspira en los principios conceptuales de este modelo y sus estrategias vinculadas al mercado y la eficacia y eficiencia son elementos nodales del mismo.<sup>26</sup>

### a.3) Modelo de bienestar continental o conservador

El tercer modelo de régimen de bienestar es el continental europeo (también denominado conservador). En términos generales, se define por ser eminente-

mente “familiarista”, ya que se fundamenta en hombres con carreras profesionales ininterrumpidas que suelen necesitar una familia que se responsabilice de los menores, los ancianos y los enfermos. Como la unidad básica es un hombre con una carrera profesional regular, entre 18 y 65 años, este estándar resulta difícil de alcanzar para una parte importante de las mujeres de los países que siguen este modelo.

En lo relativo a la des-mercantilización, este sistema es algo ambiguo. Al existir seguros públicos o sociales puede entenderse que no se confía en el buen funcionamiento de la cobertura a través de seguros privados del mercado, pero la dependencia del trabajo (que ofrece el mercado) es muy alta. El papel del Estado como fuente de producción de bienestar radica en la provisión de seguros públicos (salud, pensiones, desempleo y, en menor medida, educación y servicios sociales). Este modelo, de corte cristiano-demócrata, depende de las contribuciones de empresarios y trabajadores que condicionan en mayor o menor medida las prestaciones posteriores. Por tanto, no se basa en impuestos generales para su financiamiento, sino en impuestos a un sistema diferenciado de seguridad social. Estos fondos generalmente son controlados por un mecanismo institucional tripartito (gobierno, sindicatos y asociaciones empresariales).

La provisión de servicios en este modelo puede ser tanto pública como privada porque existen diversos engranajes y es muy frecuente el sistema de copago (cierta contraprestación monetaria por la percepción de servicio público). Se trata de un mecanismo que no es igualitario en su estado puro pero que pretende favorecer la equidad. El tipo de solidaridad es corporativo, es decir, organizado por grupos de ocupación que constituyen un universo de riesgos particulares.

En el marco de las reformas a las administraciones públicas, el modelo de Estado continental europeo o conservador tiene capacidad para absorber una parte de las estrategias de la Nueva Gestión Pública,

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 89.

aunque presenta dificultades en su ejecución debido a las complejidades corporativas asociadas a este modelo de Estado.<sup>27</sup>

Por último, hay que destacar que basado en este último modelo los países del sur de Europa del área mediterránea han configurado un submodelo que posee algunas particularidades. En ellos también ha habido una extensión de las pensiones y la salud a toda la población y los impuestos o contribuciones se basan en los rendimientos del trabajo. La administración de estos recursos corresponde al gobierno central y la provisión de servicios era llevada a cabo, hasta hace pocos años, por instituciones públicas. Otra característica es que hay un nivel de gasto social relativamente bajo en comparación con la media

européa, ya que existen administraciones públicas bastante rígidas. Esto se debe a que, al contrario de lo que ocurre con el modelo institucional, aquí están mucho más desarrolladas las transferencias económicas que los servicios públicos.

De todos modos, la principal característica de este submodelo europeo-mediterráneo reside en el 'familialismo' que es mucho más elevado que en el resto de los Estados continentales, debido a la tradición y arraigo de la religión católica. Así, las unidades familiares son las que generalmente se utilizan como base para el cálculo de derechos, en lugar de ser el individuo como en Escandinavia. El Estado, en este modelo, viene a ser subsidiario de la institución familiar.<sup>28</sup>

**CUADRO I**

| Modelos de Estado de bienestar |   |  |   |                  |
|--------------------------------|---|--|---|------------------|
|                                | <i>Sector público más implicado en la economía (EB institucional)</i> | <i>Sector público menos implicado en la economía (EB residual)</i> | <i>Sector público implicado en la economía (EB conservador)</i> |                  |
|                                |   |  | Continental   | Mediterráneo     |
| Desmercantilización            | Alta  | Baja   | Media   | Media            |
| Desfamiliarización             | Alta  | Mediana  | Baja  | Muy baja         |
| Solidaridad                    | Alta  | Muy Baja   | Media   | Media            |
| Unidad Básica                  | Ciudadano   | Individuo  | Familia   | Familia          |
| Ejemplos                       | Suecia, Finlandia   | EE.UU., Gran Bretaña   | Austria, Alemania   | España, Portugal |

Fuente: Gösta Esping-Andersen, *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Alfonso el Magnánimo, 1993.

Se ha podido apreciar, con la ayuda de estos modelos de Estados de bienestar, la existencia de distintos tipos de sector público. En el régimen de bienestar

institucional, el sector público es el eje del sistema, presta todo tipo de servicios mediante instituciones públicas e interviene de forma directa e indirecta

<sup>27</sup> C. Ramió Matas, *op. cit.*, p. 91.

<sup>28</sup> Estos países, por ejemplo, han soportado en los últimos años niveles elevados de desempleo sin que las instituciones públicas hayan podido asegurar subsidios para todos los desempleados. En estas situaciones de crisis, las familias han actuado como pequeñas unidades de redistribución de recursos y por este motivo, no ha existido conflicto social. Por esta razón, en la tipología a menudo se justifica el establecimiento de esta cuarta categoría de Estados que se fundamenta en la promoción de valores tradicionales familiares.

sobre la economía del mercado. Los países que siguen este modelo tienen elevadísimos porcentajes de gasto público en relación con el Producto Interno Bruto y poseen un volumen muy importante de servidores públicos. Más adelante se mostrará lo que se señala en el cuadro II "Tamaño y gasto público por administraciones públicas".

En el régimen de bienestar residual, el sector público tiene un protagonismo mucho menor, es decir, interviene lo menos posible y presta pocos servicios públicos. En el de bienestar conservador o continental, el sector público adopta una posición intermedia: con elevado protagonismo en algunos servicios y con escasa prestación de otros. Es un sistema donde el peso no recae en el Estado ni en el mercado, tampoco en la familia, sino en un punto intermedio (salvo en los países europeos contemporáneos mediterráneos donde la familia tiene un gran peso). Los países que siguen este modelo tienen un gasto público de nivel medio-bajo o medio-alto, según los casos, y unos volúmenes variables de servidores públicos. Cabe señalar que en la actualidad los tres regímenes de bienestar están en una situación de cambio que complica el papel que debe jugar en cada uno de ellos el sector público. El modelo institucional de los países escandinavos, que es el más estático de todos, va abriendo espacios y se aproxima al submodelo europeo mediterráneo.<sup>29</sup>

En cuanto a la mayoría de los países latinoamericanos, éstos no poseen modelos de Estado claramente institucionalizados. Más bien poseen modelos mixtos o híbridos que están en procesos de transición y que tienen unos componentes tan frágiles que suponen la adopción de parámetros propios del modelo de Estado residual o del neomodelo de Estado híbrido aparentemente progresista vinculado al actual gobierno laborista británico.

Lo que es una realidad es que los Estados son diferentes no sólo por su tamaño sino por sus característi-

cas institucionales: liderazgo burocrático, preparación técnica de los servidores públicos, organización de la administración pública. Es decir, la magnitud y la calidad influyen en la eficiencia y los resultados de la actividad estatal en la economía. Este es el reto que se tiene en cuanto a estudios referentes al Estado en los próximos años.

Por último, el Estado de bienestar, a pesar de los problemas reales que ha enfrentado, ha mostrado que sigue siendo una construcción institucional sólida y prácticamente irreversible, al menos en el marco de las modernas democracias liberales, capaz de reformarse en aquellos aspectos en los cuales el Estado ha funcionado mal y viable porque no existen a la vista nuevas construcciones, más allá de ciertas propuestas ideológicas conservadoras, que hayan demostrado ser un efectivo relevo económico, social, y político de los grandes objetivos del bienestar y la eficiencia.<sup>30</sup>

#### *b) El Estado empresario*

En su concepto tanto económico como político, este modelo es más complejo que el del Estado de bienestar. Su objetivo político básico es construir un sector público fuerte a través de las nacionalizaciones para influir en las decisiones de inversión, asignación de recursos y la promoción del desarrollo económico.<sup>31</sup> El signo de identidad más importante del Estado empresario ha sido el de la propiedad del sector nacionalizado de la economía. La tesis económica que lo sostiene argumenta que la intervención del Estado, por medio de las empresas públicas, debe servir para controlar los monopolios privados y eventualmente sustituirlos por monopolios públicos que actuarían en favor del interés público y de la promoción de la competencia. El caso de México, por ejemplo, resulta paradigmático si toma en cuenta que, a principios de los años ochenta, contaba con más de 1,200 empresas públicas.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> C. Ramíó Matas, *op. cit.*, p. 92.

<sup>30</sup> J. L. Ayala Espino, *op. cit.*, p. 110.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Cfr. Juan Carlos León y Ramírez, "La experiencia mexicana sobre privatización: un ensayo acerca de su eficiencia", en *Prospectiva*, núm. 2, enero-marzo de 1995 y Mario Amparo Casar y Wilson Pérez, *El Estado empresario en México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1988.

Los programas de nacionalización se extendieron ampliamente en los años treinta y luego se profundizaron en la posguerra. Durante la Gran Depresión, las nacionalizaciones tuvieron como propósito principal salvar de la quiebra a empresas privadas en dificultades financieras y operativas. En las décadas de los cincuenta y sesenta las empresas estatales incursionaron en nuevas áreas que incorporaban el progreso técnico. En los años sesenta y setenta se mantuvieron las versiones más radicales de las nacionalizaciones siendo concebidas políticamente como un instrumento de combate a las grandes corporaciones monopólicas privadas y, en último término, del capitalismo. Sin embargo, con base en los acontecimientos históricos, el fenómeno de las privatizaciones empezó a ganar terreno a finales de los años ochenta en el marco de políticas denominadas neoliberales. Las críticas más frecuentes en su contra fueron el gran tamaño que alcanzó el aparato burocrático en comparación con el sector privado, cuestión que acarreó la burocratización, la ineficiencia de su operación y su dependencia financiera del gobierno.<sup>33</sup>

### c) *Estado desarrollista*

Este modelo tiene como objetivo principal promover el logro del desarrollo económico. La tesis esencial del modelo atribuye al Estado la capacidad para inducir deliberadamente un conjunto de intervenciones para que las economías nacionales, en especial las de menor desarrollo relativo, alcancen ventajas comparativas en distintas áreas con el fin de enfrentar la competencia en el comercio internacional. El

argumento económico principal dicta que el mercado no sólo no permite alcanzar ese objetivo, sino que, incluso, es uno de los principales obstáculos; de aquí que el Estado deba suplir las ausencias institucionales (crédito, educación, etcétera).

El modelo desarrollista asume que el logro de la industrialización es el elemento clave de cualquier desarrollo. Por ello, se propone alcanzar mediante el sector público las más altas tasas de crecimiento posibles. Esta es la diferencia principal con respecto al Estado de bienestar que busca distribuir la riqueza y no crearla o del Estado empresario que aspira a defender a la economía nacional frente a la competencia exterior y la depresión económica, a ciertas ramas de la economía y al empleo.<sup>34</sup> Si bien es cierto que este modelo fue principalmente adoptado por países en vías de desarrollo como México durante el período de sustitución de importaciones conocido como “desarrollo estabilizador”,<sup>35</sup> desde fines de los años treinta hasta principios de los setenta fue también aplicado en Japón, Francia, España e Italia.

En teoría, el modelo de Estado desarrollista encuentra en la tesis del desarrollo su fuente más importante. Las tesis desarrollistas han impulsado una concepción según la cual el atraso económico no se debe a una genérica falta de capital, sino a la ausencia de incentivos para invertir productivamente el excedente económico. El instrumento privilegiado de una estrategia de desarrollo basada en el Estado es la planeación y programación de las inversiones dirigidas desde un sector progresivamente influyente.<sup>36</sup> Todo parece indicar que este modelo le da un lugar mucho más preponderante al Estado en relación con el mercado que cualquier otro.

<sup>33</sup> J. L. Ayala Espino, *op. cit.*, p. 113.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Cfr. Miguel Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, México, FCE, 1987.

<sup>36</sup> J. L. Ayala Espino, *op. cit.*, p. 114.

## La variable institucional en la intervención del Estado en la economía

En atención a la provocación hecha por Ayala Espino en cuanto a lo limitado que resultan ser los enfoques estrictamente económicos sobre el Estado, se ha considerado conveniente en este apartado agregar la variable institucional que aporta el enfoque neoinstitucionalista como un complemento necesario para entender el papel de los Estados en las sociedades contemporáneas.

Según Uvalle Berrones, la vida de las instituciones es un proceso complejo que denota cómo se gestan, consolidan y desarrollan en el ámbito de las condiciones estructurales de la sociedad moderna. La trayectoria institucional se explica en razón de los cambios que apuntan por la lógica de la transformación social y política. Así, los gobiernos y las administraciones públicas reflejan momentos que anuncian las etapas de ajuste, modernización y reestructuración.<sup>37</sup>

Los enfoques neoinstitucionalistas parten de la idea que las estructuras administrativas simplifican la toma de decisiones de los individuos en las organizaciones, en la medida que ofrecen un sistema de valores, premisas y reglas que guían la toma de decisión en un contexto de racionalidad limitada<sup>38</sup>. En consecuencia, se definen las instituciones como estructuras formales e informales de reglas y procedimientos que condicionan la conducta y la capacidad de actuación de los agentes, cuyas preferencias y decisiones no pueden entenderse sino en el contexto del marco institucional.<sup>39</sup>

Las instituciones se entienden así como pautas supraorganizativas de la actividad humana y sistemas simbólicos, a modo de ordenación de la

realidad, que la dotan de significado. Condicionan el comportamiento de los agentes organizativos en la medida que determinan la configuración de sus percepciones y la propia definición de sus intereses, estableciendo también el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. Estas reglas de actuación de origen cultural, con su plasmación a nivel formal e informal, van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación o institucionalización que las convierten en parte objetiva e incuestionada de la realidad.<sup>40</sup>

A diferencia de los enfoques propios del *rational choice* que interpretan las instituciones como creaciones con un carácter instrumental en relación con la actividad humana y cuya vigencia se explica esencialmente por su funcionalidad, los enfoques ubicados en el campo de la teoría de la organización argumentan que las instituciones no son necesariamente resultado de un diseño consciente.<sup>41</sup> De esta manera, frente a un modelo de actores racionales en el que los individuos calculan el costo/beneficio de su actuación y desarrollan un comportamiento que maximiza su utilidad, se plantea un enfoque alternativo de actores sobresocializados que aceptan las normas sociales sin cuestionarlas, sin un comportamiento de resistencia basado en su interés particular. Es obvio que ambos modelos tienen un carácter ideal, por lo que Tolbert y Zucker plantean su consideración como extremos en un *continuum* en el que se podrían situar los referentes empíricos de contrastación.<sup>42</sup> Por su parte, Perrow apunta un equivalente de este

<sup>37</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, México, Plaza y Valdés, 2000, p. 29.

<sup>38</sup> Cfr. James G. March y Herbert Simon, *Teoría de la organización*, Barcelona, Ariel, 1987.

<sup>39</sup> J. G. March y Johan Olsen, "El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, núm. 63/64, 1993, p. 19.

<sup>40</sup> Cfr. Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press, 1993 y John W. Meyer et al., *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Londres, Sage, 1992.

<sup>41</sup> W. W. Powell y P. J. DiMaggio, *op. cit.*, p. 49.

<sup>42</sup> Pamela S. Tolbert y Lynne G. Zucker, "The Institutionalization of Institutional Theory", en Stewart R. Clegg et al. (eds.), *Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage, 1996, p. 64.

esquema en relación con los procesos organizativos, contrastando los procesos de administración con los procesos de institucionalización. En el segundo proceso, las organizaciones se adaptan a los equilibrios de poder de los grupos internos y a los valores de la sociedad que las rodea.<sup>43</sup>

Para la operatividad de los conceptos mencionados resulta imprescindible la identificación de los contextos institucionales, para ello, resulta de gran utilidad la diferenciación –con base en el análisis de distintos regímenes político/administrativos–, realizada por Pollitt y Bouckaert de dos tipos de modelos culturales dominantes. El primero de ellos se configura a partir de la perspectiva del *Rechtsstaat* (dominación o Estado de derecho) por lo que la fuerza integradora central de la sociedad es el Estado, cuyas preocupaciones básicas son la elaboración de las leyes y el uso de la coerción necesaria para aplicarlas. Los valores típicos de este modelo cultural serían la seguridad jurídica, el respeto del precedente y la preocupación por la equidad, cuando menos en el sentido de la igualdad ante la ley. En este modelo, las autoridades representadas a través de sus políticos y burócratas tienden a ser vistos como investidos de potestades y el derecho es el eje central de sus procesos de capacitación. Alemania, Francia y España serían, entre otros, los países en los que esta cultura es dominante. De igual forma, los países latinoamericanos formarían parte de esta perspectiva por su tradición legalista y por el papel central que ha desempeñado la figura del Estado en todos sus procesos de desarrollo.<sup>44</sup>

El segundo modelo, denominado del “interés público”, atribuye al Estado, o más bien al gobierno, un papel mucho menos significativo cuyos poderes en ningún caso deben ir más lejos de lo necesario. La ley se halla aquí en el fondo, más que en el primer plano. El proceso de gobierno es visto como la búsqueda del consenso –al menos el asentamiento– para la

adopción de iniciativas de interés general. Se acepta que existen diferentes grupos sociales con intereses que compiten entre sí y se preconiza para el gobierno un papel arbitral, más que de toma de partido. La imparcialidad, la transparencia, la flexibilidad y el pragmatismo son valores que preceden a la capacidad técnica e incluso a la estricta legalidad. En este modelo, las autoridades, a través de sus servidores públicos, son vistas como simples ciudadanos que trabajan para organizaciones gubernamentales. Su formación técnica tiende a ser multidisciplinaria. Los países anglosajones, como Estados Unidos y Gran Bretaña, estarían en este ámbito cultural. Otros, como Holanda o Suecia, han evolucionado desde el modelo básicamente legalista hacia marcos culturales más próximos a los del segundo tipo, dotados de una consistente dimensión consensual en lo que respecta a los procesos de elaboración de las políticas públicas, pero manteniendo un fuerte sentido de centralidad del Estado.

Estos dos grandes modelos han presentado a su vez una fuerte influencia en la conformación y características de la función pública. Por ejemplo, para países en los que ha predominado la idea estatista, se ha institucionalizado una gran administración pública unitaria, impregnada de esa ideología, y que se ha servido de un derecho exorbitante del derecho ordinario. En sentido opuesto, si la concepción que ha predominado es el del interés público, societario o anti-estatista, se ha reducido al Estado como a su organización administrativa y, como es obvio también a sus efectivos personales; se ha tendido a descentralizar el poder estatal y se ha regulado a sus empleados a régimen contractual del derecho común. Esta diferencia entre modelos se puede hacer notar incluso con lo que destinan algunos países al gasto público en relación con sus productos internos brutos y en relación con el número de sus servidores públicos, como se puede observar en la siguiente tabla.

<sup>43</sup> Charles P. Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay*, Nueva York, McGraw-Hill, 1996, p. 59.

<sup>44</sup> Christopher Pollitt y Geer Bouckaert, *Public Management Reform; A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 52 y ss.

**CUADRO II**

| Tamaño y gasto público por administraciones públicas |                |               |                 |                    |                       |               |               |
|--|----------------|---------------|-----------------|--------------------|-----------------------|---------------|---------------|
|  | <i>Francia</i> | <i>Italia</i> | <i>Alemania</i> | <i>Reino Unido</i> | <i>Estados Unidos</i> | <i>Suecia</i> | <i>México</i> |
| Gasto público % del PIB                              | 51.2%          | 46.7%         | 43.8%           | 38%                | 29.3%                 | 58%           | 21%           |
| Empleo público sobre el empleo total%                | 27%            | 23.2%         | 15.2%           | 14.9%              | 16.9%                 | 38.1%         | 14.1%         |
| Empleo público                                       | 6,000,640      | 4,658,000     | 5,369,143       | 4,362,000          | 18,358,203            | 1,519,921     | 6,500,000     |
| Número de ciudadanos por empleado público            | 9.69           | 12.30         | 15.21           | 3.44               | 14.31                 | 5.81          | 18.9          |
| Total de población                                   | 58,140,000     | 57,300,000    | 81,660,000      | 58,610,000         | 262,760,000           | 8,830,000     | 104,000,000   |

La OCDE recomienda para sus miembros el 35% del PIB con relación al producto interno bruto.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo que señala Salvador Parrado, *Sistemas administrativos comparados*, Madrid, Tecnos, 2002.

Los estadounidenses, por ejemplo, adoptaron el sistema de función pública de estructura abierta a causa de una gran desconfianza en la burocracia de manera espontánea. La ideología política y democrática anterior a la puesta en marcha de este sistema era extremadamente alérgica, como se dice hoy en día, a los fenómenos burocráticos. Para los fundadores de Estados Unidos, la administración era un mal necesario que había que reducir al máximo porque no podía salir nada bueno de ella.<sup>45</sup>

Aunado a la influencia de los dos grandes modelos, hay, según Martínez Marín, otros dos grandes factores que han determinado, en mayor o menor medida, las características de la función pública en el mundo occidental. El primero de ellos fue la constitución del Estado de derecho en los países europeos, hecho fundado en una tradición estatal absolutista plurisecular y una consolidada burocracia real (tal fue, por ejemplo, el caso francés, mientras que el norteamericano care-

ció de estos condicionamientos históricos). El segundo hay que ubicarlo en la institucionalización del Estado social o del bienestar y la consiguiente desmesurada diversificación y especialización de sus tareas. Por lo tanto, el régimen jurídico tradicional de cada función pública se ha visto obligado y alterado para dar respuesta a las nuevas exigencias públicas de un personal muy numeroso, diverso y especializado por lo que el Estado ya no sólo empleó a militares, policías y jueces, sino también a profesores, médicos enfermeras, pilotos y camareros, por mencionar algunas profesiones. En definitiva, se convirtió en el gran empleador del país que actúa en todos los sectores económicos. En consecuencia, todo régimen jurídico de función pública se ha alterado, diversificado y adaptado.<sup>46</sup> Por lo tanto, plantear el cambio institucional supone diseñar el cambio en los hábitos de comportamiento, y en las maneras de hacer en la cultura, en los valores y en los procedimientos.

<sup>45</sup> Francois Grazier, *La fonction publique dans le monde*, París, Cuyás, 1979, p. 52.

<sup>46</sup> Antonio Martínez Marín, *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 11.

Lo que se propone destacar en este apartado, es la necesidad de adecuar las acciones a la realidad institucional en la que se aplican, es decir, la necesidad de introducir las instituciones como variable a tener en cuenta al proponer reformas económicas sin

subestimar las valoraciones otorgadas a una amplia diversidad de experiencias del entorno de referencia. Entender la lógica que subyace en cada entramado institucional representa un elemento esencial y previo a iniciar su transformación.

## La reforma del Estado

Lo que es una realidad es que el Estado ha venido modificando su papel en los últimos años y ha estado sometido a un fuerte proceso denominado reforma del Estado o reforma de los Estados. Éste es el proceso más importante de los últimos 30 años tanto para países desarrollados como en vías de desarrollo, originado como resultado del agotamiento y crisis del llamado Estado de bienestar (en países desarrollados),<sup>47</sup> Estado nacional popular (para América Latina) o Estado socialista (para países de Europa del Este).<sup>48</sup> En este proceso de cambios, transformaciones y reforma, el Estado mexicano no ha sido la excepción.

La Reforma del Estado es un proceso en el que se emprende un cambio profundo en todas las instituciones que lo comprenden. Estas instituciones están vinculadas a los ámbitos económico, político, gubernamental y administrativo, social y tecnológico que, en conjunto y en su reforma, tienen un impacto en el ser y quehacer estatal. La orientación del cambio está determinado por las nuevas necesidades y condiciones que se registran en las relaciones entre la sociedad y las organizaciones del Estado y que van desde las nuevas reglas determinadas por el mercado y la correlación de nuevas fuerzas políticas hasta las nuevas exigencias de la sociedad en cuanto a calidad de vida. De esta manera, se puede afirmar que la Reforma del Estado es la reforma de las instituciones.<sup>49</sup>

Si bien producto de un proceso integral, esta Reforma se ha caracterizado también por su natura-

leza incremental, es decir, la conjunción paulatina de una serie de ventajas, experiencias y logros que han servido para introducir los cambios que necesitan las instituciones de gestión y administración de gobierno para ser mejores, más eficaces y con mayores capacidades de decisión. En consecuencia, la Reforma del Estado es de alcance institucional y por ello perfila los propósitos del cambio para asegurar que las organizaciones públicas se desempeñen con calidad y eficiencia.<sup>50</sup>

Resulta difícil establecer una línea temporal en cuanto a los países que iniciaron procesos de estas características. Está muy claro que algunos de ellos, por su nivel de desarrollo y participación en la toma de decisiones a nivel mundial, se adelantaron en los tiempos y en los cambios como Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia, Suecia, Canadá, Japón y gradualmente el resto de los países de Europa Occidental. En un segundo plano, al inicio de los años ochenta, se ubicaron los países de Latinoamérica –con la excepción de Chile–, sobre todo a partir del Consenso de Washington. A finales de esta última década, los países de Europa del Este como Rusia, Rumania, Hungría, Bulgaria, Polonia y Checoslovaquia, en vez de instrumentar reformas, vivieron más bien francas revoluciones o lo que se denomina transiciones por colapso.<sup>51</sup> Los cambios o reformas en este período fueron principalmente de carácter económico por la liberalización del comercio y la desregulación de los mercados y, sobre todo, de

<sup>47</sup> Manuel Alcántara, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE, 1995, pp.161 y ss.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 178 y ss.

<sup>49</sup> R. Uvalle Berrones, "Visión del Estado Contemporáneo", en *Prospectiva*, núm. 9, marzo de 1998, p. 19.

<sup>50</sup> R. Uvalle Berrones, *Institucionalidad y profesionalización... op. cit.*, p. 21.

<sup>51</sup> Juan José Linz, "Transitions to Democracy", en *The Washington Quarterly*, vol. 13, núm. 3, verano de 1990, p. 143.

tipo cuantitativo por el desmantelamiento extensivo de las intervenciones del Estado en la economía y la reducción del tamaño de los gobiernos y las administraciones públicas. La noción neoliberal de la reforma del Estado, hay que recordarlo, estuvo centrada en la problematización del “tamaño del Estado mismo”.<sup>52</sup>

Es importante mencionar que la de Reforma del Estado no fue un proceso uniforme y coincidente en todas sus líneas ni siquiera para los países de América Latina, al estar condicionados en muchas de sus políticas por los mismos organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros). El caso latinoamericano resulta sumamente

interesante ya que, dentro de todo este proceso, se fueron presentando distintos tipos de reformas de manera gradual. Primero se dio una reforma económica, después una política y por último una gubernamental-administrativa iniciada sobre todo a partir de los años noventa.<sup>53</sup>

Algunos países realizaron las reformas de manera mucho más acelerada que otros dependiendo del desarrollo económico, su fortalecimiento democrático, la solidez de su estructura burocrática, así como del nivel de apertura con la sociedad civil. Para el caso de México, si bien hubo y ha habido una similitud de su reforma estatal con respecto a la llevada a cabo en América Latina, ésta ha conservado un ritmo propio y un desarrollo particular, como en seguida se verá

## Avatares de la Reforma del Estado en México

Los procesos de cambio en los que se ha visto envuelto el Estado mexicano en los últimos 40 años lo han conducido a replantear su papel, sus políticas, su quehacer gubernamental y administrativo pero, sobre todo, sus instituciones, entendidas no sólo como organizaciones sino como reglas del juego tanto formales como informales que propician la interacción y convivencia entre los individuos y las organizaciones<sup>54</sup> y que buscarían en este marco el fortalecimiento de la vida colectiva.

En este marco, la primera década del siglo XXI ha atestiguado la innovación, la renovación y el redescubrimiento de sus instituciones económicas, políticas, gubernamentales, administrativas y sociales.<sup>55</sup> En breve, el Estado mexicano pugna por transitar hacia la construcción de una nueva institucionalidad que permita el fortalecimiento y la consolidación de su democracia, entendida precisamente como un sistema de vida institucional.<sup>56</sup>

Para su consecución, El Estado mexicano enfrenta cuatro grandes retos principales:

1) Lograr un desarrollo económico sustentable respaldado por una infraestructura agroindustrial altamente competitiva en los mercados internacionales que, acompañado de justicia social, se traduzca en más oportunidades de empleo, mejor distribución del ingreso y elevación del nivel de vida de la sociedad.

2) Configurar un efectivo sistema democrático y de Estado de derecho (pasando por la creación de una nueva constitución) que redescubra el sentido y la práctica de la división de poderes; que fortalezca el federalismo; que publicite las decisiones políticas; que permita la competencia justa entre partidos políticos; que mejore del sistema electoral a través del perfeccionamiento de sus instrumentos legales y jurídicos; que utilice eficazmente las nuevas tecnologías y, sobre todo, que cree instrumentos y fórmulas de participación ciudadana.

<sup>52</sup> Omar Guerrero Orozco, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Porrúa/UAEM, 1999, p. 19.

<sup>53</sup> José Luis Méndez, “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”, en *Memoria del III Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Caracas, CLAD, 1998, pág. 26.

<sup>54</sup> Joan Prats I Catalá, “¿Quién se pondrá al frente? La larga marcha a través de las instituciones”, en *Prospectiva*, núm. 13, 1999, p. 34.

<sup>55</sup> James G. March, y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones; la base organizativa de la política*, México, FCE, 1997, pp. 41 y ss.

<sup>56</sup> R. Uvalle Berrones, “Visión del Estado...”, *op. cit.*, p. 21.

3) Fortalecer a la sociedad civil y sus diferentes organizaciones a través de la creación de canales de comunicación con el Estado en un esquema de corresponsabilidad y complementariedad.

4) Reformar el gobierno y la administración pública para concretar la descentralización administrativa; mejorar las políticas públicas; aplicar las tecnologías de la información a la gestión pública; transparentar el manejo de los recursos y la rendición de cuentas; incentivar la ética en el servicio público; establecer el servicio profesional de carrera y crear nuevos mecanismos e instrumentos que permitan un mejor trato y diálogo con los ciudadanos a fin de dar cabal cumplimiento a sus derechos humanos.

#### *La reforma del Estado mexicano en sus instituciones económicas*

¿Cuál debe ser el papel del Estado en los próximos años? ¿Cómo salir de la crisis actual? Las instituciones económicas tradicionales como la empresa, el sistema financiero y los sectores primario, secundario y terciario, se han visto envueltos en procesos emergentes como la globalización, las operaciones bursátiles transnacionales, las recientes formas de propiedad, los emergentes bienes públicos, los tratados comerciales y las nuevas tecnologías (que han conformado el llamado sector cuaternario). Todos estos factores, en conjunto, han redimensionado a las primeras y han dado lugar a la creación de otras instituciones mucho más complejas.

Esta nueva realidad económica ha generado modificaciones en los roles de los actores tradicionales como el Estado, la empresa, el mercado y en las reglas formales e informales que regulan la economía. El caso de México es sumamente contradictorio ya que, por una parte, se encuentra en una situación de desarrollo de su estructura agroindustrial y financiera y, por la otra, tiene que afrontar los desafíos de la

globalización económica y la lucha en los mercados internacionales. En ese sentido, los retos son enormes y aunque se han aprovechado oportunidades en los últimos años (gracias a la enorme capacidad de inserción que se ha logrado en los grandes conglomerados económicos reforzado por la dinámica de la globalización y la apertura comercial que impera), es evidente que se carece todavía de una infraestructura económica lo suficientemente productiva para competir y adquirir un lugar preponderante en los mercados internacionales. La reciente crisis económica ha demostrado también su fragilidad.

En materia de control de la política monetaria, un paso muy importante en los últimos años ha sido la autonomía que adquirió el Banco de México como órgano de Estado, diseñado precisamente para generar condiciones de estabilidad en el manejo de la moneda.<sup>57</sup> De igual forma, las políticas económicas de apoyo a la inversión económica en la infraestructura productiva nacional han variado de forma sustancial, posicionando al Estado como un ente estrictamente de carácter regulador y promotor de la actividad económica y ya no como gran benefactor y propulsor de la infraestructura económica. Este proceso de cambio institucional no ha resultado ser sencillo por la existencia de políticas proteccionistas que prevalecieron durante décadas y que incluso dieron nacimiento a la industria y al sistema financiero existente, generando inclusive una dependencia de la industria al Estado lo que no le ha permitido madurar para enfrentar los retos de la globalización.

Sin embargo, todo indica que no hay un retorno a las políticas proteccionistas que prevalecieron durante varios años, sino que hoy es necesaria la reorientación de las reglas y las políticas para lograr mejores condiciones tanto jurídicas como administrativas que permitan una mayor certidumbre económica tanto a los sectores productivos como a los inversionistas, sean nacionales o extranjeros, y

<sup>57</sup> Mauricio Merino Huerta, "Una nueva forma de gobernar" en *Nexos*, núm. 346, octubre de 2006.

que, en consecuencia, dé lugar, por un lado, al fortalecimiento de la estructura productiva nacional y, por el otro, a su preparación para la competencia en los mercados internacionales.

Otro de los elementos a considerar en el diseño de la política económica nacional es el desarrollo sustentable o sostenible (como se le conoce en Europa), entendido como el proceso que comprende el impulso de toda actividad económica acompañada del cuidado y preservación del medio ambiente y del desarrollo social (mayores recursos a la educación, salud, vivienda y alimentación).<sup>58</sup> Esto significa que la actividad económica debe ir acompañada de un uso inteligente de los recursos naturales, de una mejor distribución del ingreso y en la mejora en los niveles de vida de la población. Esto se constituye en un nuevo derrotero del Estado mexicano que comienza a incidir en la cultura y el comportamiento de los empresarios, la sociedad civil y las autoridades.

En el terreno económico, las autoridades se han visto obligadas a reorientar la política económica nacional con la idea de tratar de generar un equilibrio entre el aspecto económico y el social e incentivar a la industria nacional a fin de hacer atractiva la inversión de capitales extranjeros. En el último cuarto de siglo se llevaron a cabo procesos de desregulación económica y de privatización de empresas públicas; se modificó el marco jurídico en materia de inversiones y comercio exterior; se normalizó el sistema financiero; se suscribieron tratados y acuerdos comerciales internacionales –los más importantes con

Estados Unidos y Canadá y el Acuerdo Comercial con la Unión Europea– y se crearon nuevos instrumentos de desarrollo social. A pesar de todo ello, aún falta mucho por hacer.

Uno de los proyectos más importantes para los próximos años es avanzar hacia una reforma fiscal de gran magnitud que eleve la recaudación para destinar mayores recursos a los programas sociales y a los estados y municipios del país; que cree infraestructura; que revierta el enorme problema de la inequidad y fortalezca el mercado interno a través de la creación de empleos; que establezca comercios e industrias; que impulse el desarrollo agropecuario; que haga eficientes a las instituciones de asistencia y de seguridad social y que optimice la educación así como los servicios de salud, alimentación y vivienda.

Se trata de una labor extremadamente difícil, bautizada por Darendorf como la búsqueda de “la cuadratura del círculo”<sup>59</sup> que consiste en ser capaces de unificar a la vez tres dimensiones y fines sociales distintos que no se dejan integrar con facilidad: primero, mantener la capacidad competitiva bajo las inestables y agresivas condiciones de mundialización económica; segundo, conseguir hacerlo sin lesionar las bases de la cohesión y la solidaridad social y tercero, lograrlo dentro de las reglas y bajo las instituciones democráticas de una sociedad libre. Competitividad, cohesión y libertad (no necesariamente en este orden) bien pueden ser los valores que se deben conjugar en la nueva política.

## Conclusiones

En el marco de lo anteriormente expuesto y ante la evidencia de que el Estado mexicano se ha ceñido a los fundamentos de los Estados intervencionistas, cabría entonces preguntar: ¿qué tipo de Estado se ha construido en México? ¿Es posible hablar de un Estado de bienestar en él? Está claro que a lo largo

del tiempo y en diferentes épocas se han adoptado formas mucho más intervencionistas que otras. Hoy se cuenta con un modelo que ha adoptado una forma mixta, posiblemente con una imagen más promotora y reguladora, pero todavía con matices de carácter empresarial en las grandes corporaciones estatales

<sup>58</sup> Cfr. Luis Jiménez Herrero, *Desarrollo sostenible transición hacia la coevolución global*, Madrid, Pirámide, 2000, pp. 22 y ss.

<sup>59</sup> Ralf Darendorf citado en Fernando Vallespín, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000, p. 16.

(Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad). ¿Qué tan conveniente es seguir manteniendo este esquema? Si se compara con fórmulas que han seguido otros países parecería que no mucho, pero esto debe verse con reservas.

En primer lugar, el Estado no es garantía de eficiencia ya que hay evidencias que tanto los gobiernos como las administraciones públicas incurren en prácticas corruptas abiertas o veladas: aplican un proteccionismo discriminatorio; favorecen ciertas actividades a expensas de otras; otorgan subsidios a empresas políticamente influyentes; expanden los organismos públicos para favorecer a la burocracia y sus clientelas políticas; se reservan cargos públicos relevantes para los grupos de la élite gobernante y manipulan programas de gasto en provecho de los grupos de interés, entre otras prácticas nocivas para

la sociedad. Frente a estos excesos, el Estado debe pugnar por erradicarlos, para lo cual debe necesariamente intervenir si lo que se quiere son instituciones políticas de calidad.

En segundo, tampoco debería quedar totalmente al margen del mercado o de la propia sociedad. De hecho, en mucho dependerá de la proactividad e iniciativa de las instituciones estatales si de conseguir de manera conjunta el desarrollo y crecimiento deseado se trata. Tampoco es deseable una intervención grosera del Estado pues los daños causados por ello salpican las páginas de la historia. Es más bien en el sano equilibrio entre intervención, supervisión y libertad donde se podrán encontrar a aquellas sociedades que han hecho de su sistema político y su manejo de los mercados una presunción encomiable.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva Fernando, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1996.
- Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE, 1995.
- Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado, límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1992.
- Ayala Espino, José Luis, *Mercado, elección pública e instituciones; una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Basáñez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, México, FCE, 1987.
- Buchanan, James y Gordon Tullock, *El sector público en las economías de mercado*, Madrid, Espasa Calpe, 1979.
- Buchanan, James y Gordon Tullock, *Sector público versus sector privado. Una crítica del Estado benéfico*, Madrid, Espasa Calpe, 1979.
- Casar, Mario Amparo y Wilson Pérez, *El Estado empresario en México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1988.
- Esping-Andersen, Göran, *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Alfonso el Magnánimo, 1993.
- Friedman, Milton y Rose Friedman, *Free to Choose. A personal Statement*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, 1990.
- García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1977.
- Grazier Francois, *La fonction publique dans le monde*, París, Cuyás, 1979.
- Guerrero Orozco, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Porrúa/Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- Guerrero Orozco, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato/Instituto de Administración Pública de Guanajuato/INAP/Plaza y Valdés, 1998.
- Jiménez Herrero, Luis, *Desarrollo sostenible transición hacia la coevolución global*, Madrid, Pirámide, 2000.
- Kennedy, Paul, "El Estado ha vuelto... y a lo grande", en *El País*, Madrid, domingo 7 de julio de 2009.
- Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1974.
- León y Ramírez, Juan Carlos, "La experiencia mexicana sobre privatización: un ensayo acerca de su eficiencia", en *Prospectiva*, núm. 2, enero-marzo de 1995.

- Linz, Juan José, "Transitions to Democracy", en *The Washington Quarterly*, vol. 13, núm. 3, verano de 1990, pp. 143-164.
- Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1997.
- March, James G. y Herbert Simon, *Teoría de la organización*, Barcelona, Ariel, 1987.
- March, James G. y Johan Olsen, "El Nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta*, núms. 63/64, 1993, pp. 1-44.
- March, James G. y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones; la base organizativa de la política*, México, FCE, 1997.
- Méndez, José Luis, "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", en *Memoria del III Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.
- Merino Huerta, Mauricio, "Una nueva forma de gobernar", en *Nexos*, núm. 346, octubre de 2006.
- Martínez Marín, Antonio, *Régimen jurídico de los funcionarios*, Madrid, Tecnos, 1999.
- Meyer, John W., W. Richard Scott, Brian Rowan y Terrence E. Deal, *Organizational Environments: Ritual and Rationality*, Londres, Sage, 1992.
- Molina, Ignacio, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.
- Ramió Matas, Carles, "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latina: modelo de Estado y cultura institucional", en *Reforma y Democracia*, núm. 21, octubre, de 2001, pp. 88-89.
- Parrado, Salvador, *Sistemas administrativos comparados*, Madrid, Tecnos, 2002.
- Perrow, Charles P., *Complex Organizations: A Critical Essay*, Nueva York, McGraw-Hill, 1996.
- Pollitt, Christopher y Geer Bouckaert, *Public Management Reform; A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Powell, Walter W. y Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press, 1993.
- Prats I Catalá, Joan "¿Quién se pondrá al frente? La larga marcha a través de las instituciones", en *Prospectiva*, núm. 13, 1999.
- Sonntag, Heinz Rudolf y Héctor Valecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1986.
- Tolbert, Pamela S. y Lynne G. Zucker, "The Institutionalization of Institutional Theory", en Stewart R. Clegg, Cinthia Hardy y Walter R. Nord, (eds.), *Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage, 1996.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, México, Plaza y Valdés, 2000.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Visión del Estado Contemporáneo", en *Prospectiva*, núm. 9, marzo de 1998.

Vallespín, Fernando, *El futuro de la política*, Madrid, Taurus, 2000.