El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario

*María Guadalupe Huerta Moreno**

Resumen

Se analizan las transformaciones producidas por la implantación del modelo neoliberal, las cuales afectaron tanto al Estado benefactor de los países desarrollados, como al Estado interventor, que en países como México construyó una economía pública que incentivó, mediante apoyos corporativos, el desarrollo de la economía de mercado. Sin embargo, la puesta en práctica de las directrices del neoliberalismo implicó la reconfiguración del Estado y el establecimiento de un esquema de racionalidad financiera que ha ido acotando las funciones y las actividades públicas, sobre todo las relacionadas con el bienestar social.

Palabras clave: monetarismo, neoconservadurismo, acción pública, estructura social, Estado subsidiario.

Abstract

This paper analyzes the transformations that were brought about by the implementation of the neoliberal model, which in turn affected both the welfare State of developed countries as well as the intervening State. In turn, in countries like Mexico the latter created a public economic that fostered—by means of corporate support—the development of a market economy. However, the carrying out of the guidelines of neoliberalism involved the reconfiguration of the State and the setting up of a framework of financial rationality which has been restricting public functions and activities, particularly those related to social welfare.

Keywords: monetarism, neoconservatism, public action, social structure, subsidizing State.

Recepción del original: 10/01/05. Recepción del artículo corregido: 07/09/05.

* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México. Dirección electrónica: jarumi@prodigy.net.mx

INTRODUCCIÓN

El Estado benefactor constituyó el marco preciso para la construcción de un proyecto económico basado fundamentalmente en una economía pública que serviría para legitimar y brindar consenso respecto de las acciones de gobierno. Ese proceso se interrumpe a principios de la década de 1970, cuando el contexto económico e ideológico mundial cambia radicalmente y se abren espacios para el resurgimiento de las propuestas económicas y políticas contrarias a la figura estatal y a la acción pública. A partir de ahí, uno de los aspectos más relevantes, por las consecuencias sociales que trajo consigo, es la restructuración estatal que se dio por el tránsito del Estado benefactor en los países desarrollados —el Estado intervencionista en los de menor desarrollo— a lo que genéricamente se ha dado en llamar Estado neoliberal.[1]

Ello no sólo modificó la percepción acerca de la importancia de las actividades públicas y del papel que la iniciativa y el capital privados debían tener en la economía, sino que añadió de manera particular el progresivo deterioro de los vínculos político-sociales que existían entre el ejercicio del poder público y de la gestión gubernamental, por un lado, y la atención a las demandas sociales, por el otro. Para analizar ese proceso, identificando sus principales rasgos económicos e ideológicos, así como para exponer su influencia en el caso de México, se preparó el siguiente trabajo.

En la primera parte se hace una revisión sucinta de los elementos que permiten delinear lo que se conoce como Estado benefactor y la réplica que del mismo se hizo bajo la forma del Estado interventor. Esto nos sirve como base para analizar cómo se fue configurando, en términos de arreglos institucionales, funciones y actividades, el Estado mexicano a fin de llevar a cabo los cometidos públicos y asegurar las condiciones para apoyar el proyecto de desarrollo capitalista nacional. En la segunda parte se exploran algunos de los cambios económicos, políticos e ideológicos de la transición del Estado benefactor al Estado neoliberal. Esta reflexión es importante y nos permite abordar, en la tercera parte, cómo es que los argumentos —que en los países desarrollados se utilizaron

[1] A pesar de que el Estado neoliberal tiene un cuadro uniforme de políticas, su aplicación varía dependiendo de las especificidades de cada país. Por eso, no es lo mismo el Estado neoliberal en las economías en transición que en los países desarrollados o en América Latina.

con el propósito de cuestionar al Estado benefactor— se reprodujeron en lo interno para impulsar el tránsito del Estado interventor y el Estado subsidiario, el mismo que ha orientado la economía hacia la consolidación de estructuras de mercado altamente concentradoras, en tanto que se restringen los recursos y las actividades públicas destinadas al beneficio social. Al final se exponen algunas ideas a modo de conclusión.

DEL ESTADO LIBERAL AL ESTADO BENEFACTOR

La transición en los países desarrollados

El Estado liberal anteponía los intereses de la burguesía al resto de las clases sociales en la promoción de las condiciones de acumulación, justificándose en términos de "la reivindicación de los derechos naturales del hombre y del novísimo ciudadano: libertad, igualdad, propiedad y seguridad".[2] Este Estado destruyó la vieja estructura social y política del Estado absolutista enarbolando los principios de legalidad para poder asegurar el monopolio del uso de la fuerza y garantizar la seguridad y los derechos de propiedad de los individuos, así como vigilar que las relaciones laborales y mercantiles entre los "ciudadanos libres e iguales" se realizaran sin obstaculizar la buena marcha del comercio y de la naciente industria. Esto se traducía en que las clases sociales y los factores de la producción debían asumir obligadamente el papel que les correspondía para alentar el progreso del capitalismo. El Estado liberal hizo de las propuestas del liberalismo económico su estandarte y su guía. Con esto, la libertad económica se convirtió en uno de los valores supremos, y en la condición *sine qua non* para avanzar en la realización de actividades vinculadas al interés público.[3]

La salida a la gran crisis de los años treinta del siglo pasado, con sus secuelas de depresión y paro, se produjo con el incremento de las inversiones y el gasto público. Esto mejoró el nivel de renta y contribuyó a crear una visión positiva acerca de los beneficios que las acciones del Estado tenían para la sociedad. La idea detrás de esto era que si el Estado podía fomentar la acumulación de capital y la rentabilidad privada, también era capaz de crear los medios de consumo social necesarios

[2] Pedro Moreno, "Exposición crítica de los enfoques norteamericanos para el análisis de las políticas públicas", ponencia presentada en el seminario Introducción a las políticas públicas, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, p. 145.

[3] Pablo Montes, *El desorden neoliberal*, Madrid, Trotta, 1996.

para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante crecimiento. Así, desde el punto de vista social se aceptaba que la gestión pública propiciara, mediante los instrumentos y los recursos económicos a su alcance, la disminución de la brecha existente entre los ingresos de las élites más poderosas y las masas populares, por lo que se aceptaba que parte de los recursos públicos se utilizara para aminorar la supremacía del capital sobre la fuerza de trabajo y "de esa forma atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del libre mercado".[4]

Es decir, se reconoció que con una política económica activa se podían alcanzar varias metas. Por una parte, favorecer el desarrollo de las industrias y los mercados, al mismo tiempo que contribuir a mejorar el empleo y las condiciones de vida de la población y, por otra parte, ampliar las opciones de participación democrática con el desarrollo del sistema de partidos y la promoción del voto.[5] A este orden de cosas se le conoció como Estado benefactor.

Para alcanzar sus objetivos se dio a la tarea de crear un pacto entre los diferentes actores económicos y sociales. De ahí que permitiera participar a las clases trabajadoras en los diseños contractuales y en los planes de desarrollo industrial, alentando en paralelo la integración de estructuras sociales y políticas que pudieran incidir en la formulación de los programas públicos. En ese mismo sentido, para asegurar el compromiso de las clases más favorecidas económicamente con las propuestas de gestión pública del Estado benefactor, se otorgaron apoyos fiscales, productivos y financieros al capital y se incorporó la burguesía a la estructura de poder. El resultado de ese gran pacto social fue que el desarrollo acelerado del capitalismo se alcanzó en un contexto caracterizado por un importante margen de bienestar social, donde la retribución pública a cada grupo o clase se expresaba en inversiones y gastos que, traducidos en plantas, tecnología, infraestructura y políticas sociales, incrementaron la productividad y las ventajas competitivas de las empresas.

[4] Armando Arancibia, "Estado y economía ante la crisis actual en América Latina"*, Economía de América Latina*, núm. 11, México, CIDE, 1983, p. 35.

[5] Al hacer referencia a la democracia no solamente se está pensando en los aspectos procesales de la toma de decisiones, sino más bien en el establecimiento de un esquema de amplia participación social, donde los individuos dejan de ser sujetos pasivos y se convierten en hacedores de su historia. Entonces, la práctica política que favorece los regímenes democráticos se manifiesta, al menos en cierta medida, en "la relación propiamente social en que los hombres se reconocen entre sí como sujetos", Norberto Lechner *et al.*, *Estado y política en América Latina,* México, Siglo XXI, 1985, p. 23.

De esa forma, en un ambiente social e ideológico propicio no era extraño que en países como Austria, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia o Estados Unidos, el Estado benefactor —que se consolidó con la revolución keynesiana—[6] interviniera directamente en la economía a fin de modificar la distribución del ingreso proporcionando sistemas de seguridad social, creando los marcos de regulación de las actividades económicas, interviniendo en la composición de la oferta y la demanda agregadas, así como prestando servicios y bienes públicos de uso generalizado. Lo anterior se complementaba con esquemas de asistencia basados en transferencias y servicios públicos extensivos que beneficiaban a la población en su conjunto, sin descuidar la lógica de acumulación del capitalismo maduro. De ahí que la participación estatal en el financiamiento y la ejecución de programas sociales o en la actividad industrial o el fomento agrícola, además de considerarse como una obligación del poder público, daba una connotación progresista a las acciones públicas y legitimaba el ejercicio del poder político. Esto facultó al Estado para hacer valer su posición hegemónica frente a las distintas clases e incorporar a la población, por medio de la participación colectiva, en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder mediante procesos democráticos.

Así, la aceptación de que el mercado tenía fallas —las actividades privadas podían generar externalidades negativas, asumir características monopólicas y oligopólicas que en términos de precios y costos siempre eran cargados a los consumidores, o bien que podían existir asimetrías de información que afectaban la toma de decisiones de los individuos— y que su libre funcionamiento no aseguraba una mejor distribución del ingreso ni una adecuada acumulación privada, justificaba la expansión de las funciones públicas y la intervención del Estado en las actividades económicas, por lo que en un ambiente de expansión de la economía mundial, donde la rentabilidad del capital productivo y la tasa de ganancia estaban en ascenso, el Estado benefactor pudo desplegar todas sus capacidades de gobierno.

La configuración del Estado interventor en México

El Estado mexicano se convirtió, desde la figura del Estado Social de Derecho creada en 1917, en el punto de encuentro de los distintos intereses y en el centro de objetivación de las transformaciones económicas

[6] Donde los objetivos de pleno empleo, igualdad y crecimiento estaban íntimamente relacionados con un gasto estatal redistributivo.

y sociales. Su objetivo fundamental se construyó ampliando las funciones estatales a través de la estructura económica y administrativa creciente. En paralelo, comenzó a utilizar políticas fiscales y monetarias expansivas no sólo para hacer frente a las fluctuaciones económicas y reforzar el sistema económico y la rentabilidad del capital, sino también para brindar atención, aunque fuera de forma parcial, a las demandas de amplios sectores de la población, por lo que impulsó un conjunto de políticas públicas orientadas a apuntalar la estrategia de desarrollo. Entre los objetivos de esas políticas se pueden mencionar los siguientes:

a) Promover reformas sociales, vinculadas a las garantías y los derechos ciudadanos establecidos en la Constitución, y que implicaban la participación estatal en la gestión de servicios de salud pública, educación, vivienda, así como producción y distribución de bienes de consumo básico, entre otros.

b) Poner en marcha un esquema amplio de subsidios, no sólo en la forma de apoyos fiscales, financieros y con precios y tarifas públicas reducidas a fin de mejorar la rentabilidad del capital, sino también con la creación de infraestructura industrial y urbana.

c) Crear conglomerados productivos de carácter público, cuya producción se destinó —en la forma de insumos, bienes y servicios— a fortalecer las cadenas productivas de la industria nacional.

Esta lógica de operación del naciente Estado mexicano fue útil para obtener el aval social que, desde la lógica de una red de subordinación de tipo corporativo, se requeriría para poder implantar, frente a todos los actores, una política reformista impulsada por la creciente intervención del Estado en la economía, y al mismo tiempo ser identificado como el centro de conjunción de los intereses privado y colectivo con lo que asumió el papel de máxima autoridad política y se erigió como juez y parte en la solución de los conflictos entre clases derivados de la dinámica de desarrollo. En esos términos, sus actividades se ampliaron más allá de las relacionadas con las áreas económicas y los procesos distributivos.

Ese tipo de conducción económico-social se explica en la medida en que la viabilidad institucional del Estado dependía del grado en que las acciones de gobierno permitieran armonizar, en la lógica del crecimiento económico, los intereses de los diferentes grupos y actores. Por tanto, conforme se fue consolidando el poder del Estado mexicano en las décadas de 1930 y 1940, el manejo de los recursos públicos y las decisiones estatales se dirigieron a ampliar las oportunidades de valorización del capital y a lograr cierta justicia social, no sólo como un objetivo estricta-

mente ético del Estado, sino porque lograr cierta correspondencia entre la acumulación privada y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población era la clave para mantener una organización social estable que no fuera un impedimento en la construcción del capitalismo mexicano.[7]

Con el crecimiento del aparato de gestión estatal y la ampliación de las funciones de gobierno se iban produciendo distorsiones sectoriales y desequilibrios en las finanzas públicas, pero tal situación tenía que ver con dos fenómenos:

a) Uno, relacionado con la urgencia de que el Estado paliara las tensiones sociales resultantes de una acumulación de capital que iba dando origen a un crecimiento económico distorsionado.

b) Otro, que dada la incapacidad empresarial y económica del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial, el Estado se veía en la obligación de abarcar cada vez más actividades en diferentes ramas económicas.

Esto llevó a la configuración del Estado intervencionista donde lo público devino social, como una dimensión intrínseca de su carácter político. Así, aunque el incremento en las funciones y los gastos públicos podría cuestionarse en términos de costo-beneficio, en su momento fue determinante para cimentar una economía pública,[8] que en ausencia de una alternativa viable por parte del capital privado, permitió al Estado desempeñar un papel clave "en la definición del rumbo y de las características internas de la dirección y la planeación de los procesos económicos".[9]

Por otra parte, la consolidación de la figura de un Estado fuerte y altamente interventor se complementó con la ampliación de sus capaci-

[7] Con cierta redistribución de la renta —que evidentemente no debía afectar los ingresos de las clases sociales más ricas— se podía incorporar a las masas a una especie de cruzada por el desarrollo, donde el liderazgo político lo tenía el Estado.

[8] José Ayala define la economía pública como "una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público en su sentido más amplio. Es decir, comprende el estudio del gasto y el ingreso públicos, pero analizados desde una nueva perspectiva" que permite considerar no sólo los aspectos económicos de las actividades gubernamentales, sino la multidisciplinariedad de la gama de relaciones que se va construyendo entre el Estado, el gobierno y la sociedad. *Economía Pública. Una guía para entender al Estado,* México, FE-UNAM, 1997, p. 3.

[9] Rolando Cordera, "Estado y economía en México: la perspectiva histórica"*, Economía de América Latina*, núm. 3, México, CIDE, 1979, p. 102.

dades normativas en el sentido de erigirse como el organizador de las instancias legales en las que los conflictos entre las distintas clases, representadas en lo fundamental por el capital y el trabajo, serían redimidos. Así, al institucionalizar los ámbitos para la solución de las controversias sociales se fortaleció la idea de que el Estado era el estabilizador de las relaciones sociales y del ciclo económico, lo que en particular es importante en una economía de mercado que por naturaleza es intrínsicamente excluyente.

Si bien es cierto que las finanzas públicas resultaban deterioradas por la creciente intervención directa del Estado en la economía y la ampliación de las acciones sociales de gobierno, los beneficios obtenidos en términos de crecimiento permitieron justificar la socialización de los costos presupuestales del progreso. Además, tales costos pudieron atenuarse gracias a condiciones económicas que dieron un relativo margen de maniobra financiera, entre las que cabe mencionar:

- En el plano internacional, después de la posguerra se vivió una etapa de auge del capitalismo mundial que se manifestó en el crecimiento de la productividad y del consumo de los principales países desarrollados, lo que propició el incremento en los flujos de comercio internacional y permitió la absorción de los excedentes de la producción nacional.
- En el plano interno, también se contó con una situación económica estable: la inflación no representaba ningún problema y la paridad cambiaria favorecía la sobrevaluación del peso, lo que se complementaba con tasas de crecimiento del producto industrial y agrícola superiores al crecimiento de la población.

Con estabilidad económica y financiera, el Estado no enfrentó mayores problemas para absorber los costos que representó conducir la estrategia de desarrollo económico y aplicar políticas anticíclicas. Así, la ausencia de graves problemas financieros que pudieran restringir las posibilidades de distribución del beneficio económico entre la burocracia y los grandes grupos de poder económico, limitó las críticas acerca de la operación pública y generó el ambiente ideológico propicio al Estado interventor.

En síntesis, podemos afirmar que fueron la dinámica del desarrollo interno y las restricciones del capital privado las que impulsaron al Estado interventor a expandir sus funciones y sus áreas de actividad, independientemente de los problemas financieros que iban gestándose.

DE LA ESTABILIDAD A LA CRISIS: UN NUEVO CAMINO PARA EL NEOLIBERALISMO

Hacia finales de la década de 1970 comenzaron a manifestarse a escala mundial y de forma abrupta los efectos del agotamiento de la expansión previa del capitalismo. Atrás quedó el periodo de estabilidad económica con tipos de cambio y tasas de interés fijas que daban certidumbre a las finanzas internacionales y a la planeación económica y empresarial entre países.[10] En estas circunstancias los mercados internos crecían en respuesta a las políticas tanto de inversión y gasto público de corte expansionista, derivadas del triunfo de las propuestas económicas de corte keynesiano, como de protección comercial y desarrollo industrial que buscaban mejorar la posición de las empresas en el comercio internacional, a pesar de que la integración de los diferentes países al comercio estaba claramente diferenciada porque el control tecnológico y la utilización de formas de organización innovadoras permitían a las empresas de los países desarrollados ocuparse de los procesos productivos intensivos en capital, al mismo tiempo que mantenían un férreo control sobre las regiones productoras de materias primas en el mundo. Esto dejaba a los países en desarrollo con un escaso margen de autonomía frente al sistema económico mundial en cuanto a decisiones sobre estrategias de desarrollo.[11] Por su parte, el progreso de las comunicaciones avanzaba casi en paralelo a las necesidades de reducción de los costos de transacción en los negocios, las finanzas y las inversiones de las grandes transnacionales.

Como resultado de ese periodo se vivieron cuatro décadas de expansión del capitalismo mundial, de los años treinta a finales de la década de 1970, en las que las empresas florecieron y las sociedades en su conjunto accedieron, aunque con variaciones, a grados de bienestar superiores a los de periodos previos.[12] No obstante, pronto se agotaría esta etapa.

[10] "En ese contexto los dos organismos financieros multilaterales más importantes, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, eran pilares de la estabilidad y el desarrollo. El primero, al garantizar la convertibilidad de las monedas no sólo favorecía el comercio mundial sino que al mismo tiempo evitaba el surgimiento de fluctuaciones monetarias que pudieran afectar las finanzas internas y externas de los países. El segundo, al brindar asesoría técnica y dar créditos para que se pudieran concretar proyectos para la formación de capital e infraestructura con los cuales apoyar el crecimiento económico". Eugenia Correa, "Liberalización y crisis financieras", *Revista Comercio Exterior*, México, 2002.

[11] Fernando Cardoso y Enzo Falleto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1978.

[12] En un periodo que abarcó desde la década de los años cuarenta hasta finales de los setenta.

La crisis de productividad que se había incubado en las economías occidentales y el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones en los países en desarrollo se manifestaron abiertamente en un momento en el que la liberalización incipiente de los movimientos de capitales empezó a crecer desproporcionadamente, asociada a la expansión de las operaciones de los euromercados, y los desequilibrios de las finanzas públicas. Además, con el resquebrajamiento del régimen de paridades fijas, las tasas de interés se dispararon y, ya que las economías en desarrollo habían contraído previamente grandes montos de pasivos, se produjo un desorden financiero internacional que derivó en el problema de la deuda externa de la década de 1980, situación particularmente crítica para América Latina.[13]

Al mismo tiempo, las grandes trasnacionales empezaron a modificar sus procesos productivos dando origen a la integración de conglomerados que en lo consecutivo alentarían formas de producción flexible articuladas al progreso tecnológico y a la relocalización de plantas de ensamblaje parcializado alrededor del mundo como medio para reducir costos e incrementar la valorización del capital invertido.

Una vez que se trastocaron las bases sobre las que operaba el sistema financiero internacional,[14] las esferas financieras nacionales e internacionales se acoplaron de forma asimétrica. Las plazas financieras se interconectaron y los inversionistas, individuales e institucionales,[15] pudieron acceder a nuevos y variados instrumentos financieros con tasas de interés variables que representaron rendimientos diferenciados. Con esto, la puerta de la especulación, que tanto preocupaba a Keynes por sus efectos sobre la disponibilidad de recursos para el fondeo y el financiamiento de la inversión, se abrió de par en par; fenómeno que se reforzó por el escaso o nulo control de los movimientos de capital de corto plazo, que adquirieron una dinámica propia e independiente del comportamiento del sector real de la economía y de los flujos comerciales.[16]

Conforme se fue desarrollando ese ambiente y las restricciones económicas y la austeridad financiera se convirtieron en directrices de las funciones estatales y de la operación de su estructura de gestión pública, el Estado se tornó incapaz de atender todos los frentes económicos y

[13] José Quijano *et al.*, *México, Estado y Banca Privada*, México, CIDE (Colección Economía, núm. 3), 1981.

[14] Bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional.

[15] Como las compañías de seguros o los fondos de pensiones.

[16] Véanse los textos de Héctor Guillén, *La contrarrevolución neoliberal en México,* México, ERA, 1997; Jaime Puyana, *Globalización, neoliberalismo y la crisis asiática: la necesidad de un nuevo orden financiero internacional,* México, ENEP-Acatlán/DGAPA/UNAM, 2000.

sociales abiertos durante la expansión económica. Esto generó una creciente insatisfacción respecto del desempeño del gobierno y abonó el terreno para la avanzada de las posiciones políticas y económicas de derecha. En ese contexto, la corriente económica en emergencia, el neoliberalismo, va a reconstruir un discurso que se coloca en el centro del debate, como el origen de la crisis económica, el tamaño y el funcionamiento del Estado benefactor[17] en los países desarrollados, y del Estado interventor en los menos desarrollados.[18] Con ello, la discusión económica, política e ideológica es nutrida por opiniones contrarias al Estado y a la gestión pública, y los beneficios alcanzados con el Estado benefactor empiezan a ser cuestionados. Lo hará fácil al recurrir reiteradamente a la tesis de que los gobiernos democráticos produjeron escenarios de ingobernabilidad que hacían imposible la gestión social e incapacitaron al Estado para "satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas emergidas de un espacio expandido y diferenciado".[19]

[17] Una reflexión ilustrativa acerca de la carga ideológica que acompaña el discurso político contra el Estado en estos países, la presenta Lester Thurow para el caso de la economía estadounidense, en el siguiente pasaje de su libro *La sociedad de suma cero*: "Se suele presentar a los británicos como ejemplo horrible de lo que nos ocurrirá si no corregimos nuestras maneras y revertimos la tendencia hacia el gobierno grande. Pero sea lo que fuere que no funciona en la economía británica, tiene poco que ver con el tamaño del gobierno. El crecimiento británico se rezagó respecto de los principales países industriales en el siglo XIX, y ha quedado rezagado desde entonces. El crecimiento lento no llegó con el gobierno del partido laborista en 1945. Por el contrario, el crecimiento británico desde 1945 ha sido mejor que antes. No hay duda de que la economía británica está en malas condiciones, pero, como lo demuestran los alemanes occidentales, sus problemas no son una simple función del tamaño del gobierno. Como lo demuestran nuestra experiencia y la experiencia extranjera, no hay ningún conflicto entre los gastos sociales o la intervención del gobierno y el éxito económico. En realidad la falta de planificación de la inversión, de participación de los trabajadores y de gastos sociales puede ser la causa de nuestro mal funcionamiento". *La sociedad de suma cero,* Barcelona, Orbis, 1981, p. 12.

[18] La diferencia entre el Estado interventor y el Estado benefactor es, siguiendo a Fernando Jeannot, "que el primero se dio en los países en los que la burguesía ha sido secularmente incapaz de conducir la estrategia de desarrollo; en tanto que el segundo fue un apoyo al proceso de valorización del capital en las naciones del capitalismo maduro. En éstas el Estado, por medio del gobierno y de las políticas de gasto público, favoreció la movilidad de la escala social, a partir de mejorar las condiciones de acceso de la población a los satisfactores y permitir la incidencia de las demandas sociales en la ejecución de los programas públicos". Fernando Jeannot, "Empresas paraestatales y sistemas económicos: hacia un concepto integrador del Estado empresario", *Análisis Económico*, vol. 2, núm. 1, México, UAM, 1983.

[19] Omar Guerrero, *El Estado en la era de modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992, p. 78.

Es el tamaño del Estado y la forma de cumplir las funciones públicas lo que se observa como determinantes estructurales de la crisis del capitalismo, que al mismo tiempo aparece como "una crisis del Estado y una crisis de la administración pública de magnitud universal".[20] No obstante, bien vale la pena considerar que en la medida en que se asume la "universalización", el problema de la gestión pública como un problema técnico de eficiencia y con características homogéneas, se limita a las posibilidades del análisis acerca de la problemática que enfrentan el Estado y la gestión pública en términos pluriclasistas, de centralización y descentralización, en relación con las formas de gestionar los servicios públicos y de la estructura burocrática, por ejemplo. Porque las formas de articulación particular Estado-sociedad y Estado-economía determinan las características y el funcionamiento de la estructura gubernamental en condiciones históricas y económicas específicas que impiden que las soluciones planteadas para los problemas públicos en unos países pudieran aplicarse de la misma manera en otros.

Los factores concretos que sí pueden señalarse como comunes o universales a la crisis del Estado en casi todas las latitudes son, sin duda alguna, un ambiente ideológico adverso a los gobiernos grandes, la reducción de los ingresos públicos, el sometimiento del capital productivo por capital financiero internacional y, por tanto, el surgimiento de nuevas formas de valorización del capital.[21] De ahí que la astringencia económica que produjo la crisis capitalista de finales de los años setenta no sólo impidió al Estado enfrentar financieramente los cambios derivados de los nuevos patrones de acumulación, sino que hizo cada vez más difícil sostener los gastos inherentes a una política estatal activa. En esos términos, la creciente insatisfacción social va a provocar que se exprese un ataque frontal a las formas y medios que hasta ese momento se habían utilizado para realizar las tareas y el quehacer público del Estado benefactor y del Estado interventor.[22] El problema era claro, con menores ga-

[20] Michel Crozier, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio,* México, FCE, 1989, p. 65.

[21] Estas nuevas formas han implicado cambios en las estructuras financiera y productiva mundiales. Así, mientras la inestabilidad financiera va a modificar la distribución de los recursos internacionales, la introducción de formas de producción flexibles y de menor escala ha dado como resultado la caída de los rangos de productividad de las formas de producción de las grandes industrias. Elementos que, en conjunto, están determinando una nueva forma de extracción y de reparto de excedente mundial en la que sólo se incorporan de manera marginal los países menos desarrollados.

[22] Uno de los puntos de mayor cuestionamiento fue el relativo al manejo de la política económica. Recordemos que las políticas sectoriales y de fomento estaban dirigidas a promover la expansión de la demanda agregada. Sin embargo, la crisis conducirá a la aplicación de

nancias hay un menor excedente que repartir y los intereses de las diferentes clases sociales entran en conflicto. Con todo, las más fuertes en términos económicos tienen el poder para imponer al resto las condiciones de restructuración requeridas para restaurar la tasa de rentabilidad del capital. Esa restauración se daría en los terrenos social y económico. En el primero, mediante la redefinición de un compromiso estatal con el individuo, ya no con la colectividad ni en términos solidarios. En el segundo, sujetando al Estado, como a cualquier otro agente económico, a la disciplina del mercado e implantando programas de ajuste económico.

Como ya se vio, los cambios anteriores no se dieron en el vacío, respondieron a la lógica de una propuesta económico-ideológica que genéricamente se ha llamado neoliberalismo y que tiene sus raíces teóricas en la economía neoclásica, con los aportes del monetarismo, la economía del bienestar, los modelos de expectativas racionales y de equilibrio general competitivo. Consecuentemente, su base pragmática está en la aplicación de políticas públicas de ajuste implantadas por una tecnocracia que desde los ámbitos local e internacional busca acelerar la restructuración de los Estados, de la economía y de las organizaciones para que puedan engancharse a las transformaciones espacio-temporales de una modernidad marcada por altos grados de competitividad, pero también de exclusión social.

El modelo económico neoliberal

El neoliberalismo,[23] que antes de la década de 1930 había perdido la batalla en la arena de la conducción de la política económica, ahora se encontraba en condiciones propicias para regresar al escenario económico y político. En el tiempo que permaneció a la expectativa del progreso de la economía mundial, fue afinando ideológicamente su propuesta acerca de la existencia de una separación supuestamente natural entre el Estado y la sociedad, y dio mayor formalización a sus planteamientos teóricos.

medidas económicas destinadas a reducir la demanda global, por lo que no sólo las inversiones y los gastos públicos se van a restringir, sino que la política monetaria adquiere un carácter marcadamente contraccionista.

[23] Mientras el keynesianismo, del que se nutrió el Estado benefactor, recomendaba la aplicación de políticas de demanda para reactivar la producción y el empleo, para enfrentar la onda larga recesiva del capitalismo de los años setenta, los neoliberales recomendaron la implantación de políticas de oferta, cuyas características esenciales son como señala Montes: "el predominio del mercado, la desregulación del mercado laboral, la reducción de los salarios y el desmantelamiento del Estado de Bienestar", Montes, *op. cit.*, p. 26.

Es decir, se perfeccionó en su versión económica, pero también en la política el neoconservadurismo.

Los cuestionamientos que se hicieron al Estado benefactor no sólo vinieron del terreno económico, en cuanto al manejo principalmente de la política económica y de la intervención pública en las actividades económicas, sino también del político y del ideológico, por la avanzada de las ideas de la derecha o conservadoras. En éstas, la libre competencia sirve tanto para expandir la esfera de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, como para estimular la creatividad, la innovación, el progreso técnico y el desarrollo económico. De acuerdo con estas ideas, cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado —si los precios no se fijan libremente por las fuerzas del mercado— hace imposible la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades.[24]

En esa perspectiva, la intromisión estatal en el funcionamiento del sistema de precios es la que deteriora la estabilidad y los equilibrios "naturales" del mercado. De ahí que constituya la raíz de todos los problemas de la sociedad, pues si todos los agentes económicos son iguales, poseen la misma información y cuentan con una dotación de riqueza que utilizan de manera racional en la adquisición de bienes y servicios; no se requiere que alguna instancia pública intervenga en los procesos económicos.

Con esas consideraciones se presenta una férrea oposición a la participación del Estado en la economía, pues supone que es la actividad estatal, principalmente la vinculada con políticas sociales y actividades productivas, la que impide que el sistema económico se autorregule por sí mismo y, por tanto, el neoliberalismo "no desea el intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones".[25] Inclusive cualquier acto de gobierno dirigido a mantener los medios de consumo social o colectivo se considera dañino porque la ampliación de las acciones estatales interfiere en las actividades de los individuos produciendo distorsiones en el mercado y alterando con esto las relaciones sociales.

[24] Una muestra clara de este tipo de argumentación se encuentra en L. von Mises, quien "se presentaba como un acérrimo enemigo de la intervención estatal en la economía y un convencido partidario del funcionamiento sin interferencias de los mercados". Sostenía que "independientemente de que fuera bien intencionado el intervencionismo gubernamental en algún mercado, al actuar el gobierno contra la lógica capitalista se propiciarían consecuencias nocivas, no deseadas". Agustín Cué, "Ludwing von Mises y su crítica al intervencionismo estatal", *El pensamiento austriaco en el exilio*, UAM-A, México, 1996, p. 73.

[25] J. Velásquez, "La idea del socialismo en Ludwing von Mises", *El pensamiento austriaco en el exilio*, México, UAM-A, 1996, p. 94.

En ese contexto ideológico empezaron a enfrentarse los problemas económicos de los años ochenta que abarcaban un espectro muy amplio. Había que lidiar con la vulnerabilidad externa de los países en desarrollo, el agotamiento de las estrategias de desarrollo industrial basadas en la sustitución de importaciones, las críticas a la gestión gubernamental, los problemas de las finanzas públicas y, además, una inflación galopante. Esas condiciones impulsaron la puesta en marcha de un conjunto de políticas de perfil altamente contraccionista en las que un elemento básico será un cambio de "régimen económico" que se traduce en la sustitución del Estado benefactor en los países desarrollados, y del Estado interventor en los países menos desarrollados por un Estado neoliberal —subsidiario— que reorienta la gestión gubernamental a realizar acciones destinadas a salvaguardar los derechos de propiedad, supervisar los intercambios mercantiles, asegurar el cuidado del ambiente y vigilar la aplicación de las leyes.

Lo que se pretende es realizar un ajuste que favorezca la restructuración económica y la modernización institucional con vistas a reconvertir a las economías nacionales y a las empresas incrementando su productividad, y de esa forma lograr una mejor integración respecto de los flujos financieros y el comercio internacional. El conjunto de políticas que "permiten" tal restructuración se definió en lo que se conoce como el Decálogo del Consenso de Washington, que incluye: disciplina fiscal, reorientación del gasto público hacia áreas de alto rendimiento económico y potencial para mejorar la distribución del ingreso, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y garantías a los derechos de propiedad. Su puntual aplicación formaría un dique para reducir los desequilibrios externos e internos e incorporaría a la modernización a todos los agentes y organizaciones económicas.

De manera específica, la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público y la privatización de activos públicos[26] se establecieron como las piedras angulares para avanzar en la solución de la crisis de las finanzas del Estado y en la redefinición de las relaciones entre éste y la sociedad. La propuesta de austeridad económica significaba dejar de lado las políticas públicas de intervención económica y someter a la estructura de la gestión pública a una restructuración y adelgazamiento sin precedentes,

[26] Política a la que se sumaría la endoprivatización, es decir, la concesión al capital privado de la prestación de determinados servicios y actividades públicas, lo que equivale a una privatización *sui géneris*.

sobre todo en aquellas áreas en las que la actividad gubernamental estuviera relacionada con las esferas económicas y sociales.[27]

El supuesto base es que con una estructura de gestión de menores dimensiones y la racionalización de las acciones de gobierno, se generarían ahorros que podrían canalizarse a actividades de alto impacto social en la lucha contra la pobreza.[28] Sin embargo, más allá de sus proclamados afanes modernizadores, el programa económico del neoliberalismo denota una especie de convergencia del pensamiento económico dominante a partir del cual los países desarrollados imponen las condiciones de restructuración económica requeridas para restaurar los márgenes de rentabilidad del capital, mediante la apertura y la desregulación de las economías, así como perpetuar, a partir de la lógica de la globalización, el control de los países menos desarrollados, limitando su reafirmación económica, identitaria y cultural.

La contraparte política del neoliberalismo

La variante política del neoliberalismo, el neoconservadurismo, tomó como bandera un discurso caracterizado por una férrea crítica a los fenómenos colectivizantes que, desde su perspectiva, surgieron con la democracia y el Estado de bienestar. En éstos, según los neoconservadores, no se reconocía cabalmente la función básica y el valor del derecho a la propiedad, y el individuo y su "fuerza libertaria" terminaron por diluirse[29] en un poder colectivo ilimitado.

[27] En esa tremenda confusión no se distingue que el problema no es de un Estado grande o un Estado pequeño, ni siquiera de la calidad de las políticas públicas, sino de cómo construir, en términos de una mezcla compleja de factores políticos y económicos que en muchos casos rebasan el ámbito nacional y se ubican en las transformaciones de la economía internacional, un Estado democrático y participativo en el que encuentren solución las demandas a los problemas de gestión que son particulares a cada nación. En este sentido, resulta más que valioso considerar que gran parte del éxito en cualquier reforma de la administración pública radica en conservar el necesario "equilibrio del sistema administrativo y político en cuestión", Michel Crozier, *Cómo reformar al Estado,* México, FCE, 1992. Asumir esta posición, además que permite analizar la función del sector público de manera multidisciplinaria e integral, deja al descubierto el matiz ideológico de las propuestas conservadoras en que "existe una inquietud por la pervivencia de los valores de la cultura occidental amenazados de quedar ahogados por el estatismo centralizador". Introducción al libro *El sector público en las economías de mercado. Ensayos sobre el intervencionismo*, de J. Buchanan *et al*., 1979.

[28] Michel Crozier, *op. cit.*

[29] En *Individualism and Economic Order,* Hayek escribió sobre el verdadero individua-

En la práctica, el neoconservadurismo constituyó el regreso a una política autoritaria donde los mecanismos de control del Estado tenían que usarse tanto para revertir las conquistas alcanzadas en lo social y en lo económico en los regímenes democráticos, como para mediatizar las demandas de las distintas organizaciones sociales. Por eso, la expresión del neoliberalismo en terreno político se manifestó en propuestas ideológicas que buscaban desandar lo que en el pasado se había avanzado en la construcción de una articulación más estrecha entre las tareas públicas y las relaciones de la esfera social-privada. Para los neoconservadores el problema era que en la medida en que la democracia había favorecido el surgimiento de grupos de interés, que tenían una incidencia real en los asuntos y acciones públicas, se había cargado al Estado benefactor de crecientes demandas, a las que ya no era posible dar atención, y de una estructura de gestión pública tan compleja que hacía inoperante su propio funcionamiento. Para resolver tal situación proponían la simple "disolución entre lo colectivo y lo privado en nombre de la libertad económica y el individualismo".[30]

Los efectos inmediatos de las propuestas neoconsevadoras fueron: primero, que los grandes objetivos sociales de pleno empleo y una distribución del ingreso más igualitaria quedaron supeditados a los mecanismos de regulación económica del mercado y, segundo, que los conflictos entre los intereses propios de cada clase podían resolverse en la lucha política, a partir de la operación de la democracia formal y de los regímenes partidarios con el ejercicio del voto. Por tanto, para hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad, la atención gubernamental debe centrase en la creación de los esquemas jurídicos y económicos que salvaguarden la libertad individual y fomenten la libre iniciativa empresarial de los individuos, ya que el fortalecimiento de las actividades privadas traería automáticamente mejoras en las condiciones de vida de

---

lismo que: "la concentración de todas las decisiones en manos de la autoridad produce un estado de cosas, en el cual la estructura que domina a la sociedad se le ha impuesto por el gobierno, y donde los individuos se han vuelto unidades intercambiables sin ninguna relación definitiva ni durable, más que aquella determinada por la organización totalizadora", en Frederick Hayek, *Individualism and Economic Order,* Estados Unidos, University of Chicago Press, 1948, p. 27 (traducción nuestra). Este tipo de argumentos también se encuentra en el libro *Free to Choose*, en el que Friedman asegura que: "los arreglos económicos juegan una doble función en la promoción de la libertad social [...] la libertad en los arreglos económicos es en sí misma parte de la libertad ampliamente entendida; así, la libertad económica es un fin en sí misma [...] la libertad económica es un medio indispensable para alcanzar la libertad política", en Milton Friedman y Rose Friedman, *Free to Choose*, Nueva York y Londres, Hartcourt Brace Javanovich, 1980, p. 9 (traducción nuestra).

[30] P. Montes, *op. cit.*, p. 38.

todos los individuos. Lo anterior supone un poder Ejecutivo muy fuerte que imponga los arreglos institucionales[31] pertinentes para facilitar la sustitución de la regulación económica con base en el intervencionismo estatal por la regulación del mercado fundamentado en la "racionalidad económica" de la empresa privada.

Un elemento central de los planteamientos neoconsevadores está referido de manera especial a que ni siquiera la apariencia de legitimidad de la democracia, como la participación colectiva en la toma de decisiones y en la organización e implantación de políticas públicas, daba al Estado benefactor la calidad moral para determinar los objetivos sociales que debían perseguirse, pues para su consecución en la mayoría de los casos se invadía la esfera de las actividades privadas y se violentaban los derechos de los individuos. Por tanto, y a fin de evitar esto, lo que el Estado debe hacer es orientar sus esfuerzos y recursos a garantizar los derechos de propiedad y la libertad económica, porque si los mismos están perfectamente establecidos y definidos, se pueden lograr resultados económicos y sociales superiores a aquellos que se obtienen con la intervención gubernamental en la economía.[32]

Por eso, no es extraño que para el neoconservadurismo una de las principales fallas del Estado benefactor fuera la democracia,[33] en la que a partir de un proceso de complejas negociaciones políticas la colectividad podía incidir en las asignaciones presupuestales destinadas al desarrollo de programas y acciones públicas para incrementar el bienestar social. Desde la opinión de los neoconservadores, el costo de adoptar un método colectivo de toma de decisiones no sólo generaba núcleos de interés y de presión política, sino que anulaba la iniciativa individual de los agentes privados, con el desenlace indeseable de que el punto de vista de la minoría quedaba ahogado en la "masa" y se inhibía el interés de los particulares en los problemas de la sociedad como un todo.

Esta argumentación implica que en la acción estatal existe de manera inherente un perjuicio a la libertad y a la dignidad individual y, por eso, se sugiere que "...cualquier violación al libre funcionamiento del merca-

[31] Entendidos como "el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales", en José Ayala, *Mercado, elección pública e instituciones*, México, FE-UNAM/Pórrúa, 1996, p. 321.

[32] Ronald Coase, *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, University of Chicago Press, 1988.

[33] Claramente se está haciendo referencia a los países industrializados. Porque como ya se explicó en el caso de América Latina, uno de los rasgos sobresalientes no era la existencia de democracias, sino de regímenes autoritarios basados en una estructura político-social de tipo corporativa, y en casos extremos lo que existía eran regímenes totalitarios.

do es una afrenta a la razón humana y una ofensa contra la naturaleza humana".[34] Entonces, mientras la democracia representa de alguna manera una reivindicación de la distribución del poder mediante un proceso de negociación política, la propuesta neoconservadora aboga por la limitación de la distribución del poder solamente entre los grupos económicos más fuertes.

Dado que para el neoconservadurismo hay una clara contraposición entre las actividades gubernamentales y los derechos individuales, se precisa la definición de los límites del quehacer público y la reducción del papel de la administración gubernamental al de encargada del procesamiento de las demandas e iniciativas de los individuos.[35] Esta idea se basa en el supuesto de que la gestión pública tiene la obligación de constituir el soporte para la multiplicación de las oportunidades de elección que el "mercado político" ofrece a los integrantes de la sociedad y, como el Estado hace uso de los recursos de los ciudadanos libres e iguales,[36] las actividades públicas deben centrarse en mostrar las diferentes alternativas de elección política, que en la forma de programas económicos particulares permitan a los individuos la maximización de sus beneficios. Tal posición se justifica en la medida en que la sociedad se percibe como un conjunto de individuos iguales que tienen las mismas posibilidades para incrementar su "utilidad individual", lo que hace irrelevante la existencia de una gran estructura de gestión pública. Por tanto, si el mercado proporciona los medios adecuados para que los individuos satisfagan óptimamente sus necesidades y el Estado diseña los marcos regulatorios adecuados para ese fin, las funciones públicas deben reducirse al punto en que únicamente se centren en asegurar el buen funcionamiento de las relaciones mercantiles.

De ahí que un Estado que oriente sus esfuerzos a hacer cumplir las reglas, es el gobierno ideal, pues, como señala Hayek: "...el gobierno debería obocarse a garantizar que los individuos observen principios que reconocen y que pueden tomar en cuenta al realizar sus acciones".[37]

[34] S. Clarke, *Keynesianism, Monetarism and the Crisis of the State,* Reino Unido, Cambridge University Press, 1988, p. 225.

[35] En esta línea de argumentación se hallan las propuestas de la *Public Choise*, donde coinciden la ciencia económica, la ciencia política y la reflexión filosófica y sociológica.

[36] Como nos explica José Ayala: "La escuela de la elección pública extiende el análisis económico al estudio del papel que juega el Estado en las elecciones de los individuos y de los grupos sociales. Enfoca el comportamiento económico y político de los burócratas y políticos desde la perspectiva de la conducta económica maximizadora de los individuos", en José Ayala, 1996, *op. cit*.

[37] Frederic Hayek, *op. cit.,* p. 18.

En el caso extremo, a este gobierno le corresponde un Estado que debe ser mínimo, "ya que ningún Estado más extenso puede justificarse",[38] porque cualquier ampliación de las funciones estatales, más allá de las relacionadas con la obligación de asegurar la aplicación de procedimientos confiables que eviten la realización de actos ilícitos, resulta en la violación de los derechos de alguno o algunos individuos de la sociedad.

Desde esa perspectiva ideológica, el Estado legal o protector debe caracterizarse por preceptos de neutralidad que propicien un ambiente donde la acción privada se desarrolle de manera espontánea. Consecuentemente, si el Estado reconoce como su tarea principal el establecimiento de los arreglos institucionales para el buen funcionamiento del mercado y de las relaciones entre los individuos, el único valor estatal radica en su obligación de imponer un sistema de justicia definitiva que garantice los derechos de los individuos, y donde no se permita a nadie imponer algún otro juicio o sistema jurídico ejecutivo,[39] ya que la sociedad se ha dado a sí misma las instituciones básicas para la regulación de las actividades privadas, pues "el mercado concuerda con las libertades justas y con una justa igualdad de oportunidades".[40] En esencia, el llamado es volver a un Estado cualitativa y cuantitativamente liberal en lo económico y conservador en lo político.

EL NEOLIBERALISMO COMO SUSTENTO DE LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

Como se pudo observar, para el neoliberalismo existe una relación inversa entre las actividades económicas del Estado y los derechos ciudadanos. Por tanto, y en la medida en que se exige que el Estado apoye el desarrollo de las estructuras de mercado, pues es ahí donde se manifiestan las libertades individuales, se propone que sea sometido a una doble refuncionalización: primero, reduciendo su participación directa en la economía y transfiriendo los activos públicos al capital privado, lo que permitiría la racionalización de las acciones del gobierno y a la vez facilitaría la puesta en práctica de mecanismos de evaluación de las funciones públicas; segundo, eliminando las políticas redistributivas del ingreso

[38] Robert Nozick, *Anarquía, Estado y utopía,* México, FCE, 1988, p. 9.

[39] James Buchanan, *Los límites de la libertad,* México, La Red de Jonás/Premià Editora, 1981.

[40] John Rawls, *A Theory of Justice,* Estados Unidos, Harvard Univesrsity Press, 1971, p. 225.

—base de los programas de beneficio social— que habían creado una gran masa de grupos de interés político que podían ejercer presión sobre el propio Estado.

Lo que se pretende es redefinir la relación entre la sociedad y el poder público de tal forma que los individuos en el ejercicio de su libertad únicamente encomienden al Estado la tarea de imponer reglas y formas de comportamiento que faciliten la operación de los mercados en una economía supuestamente competitiva.[41]

La cientificidad y la neutralidad teórica de la economía del bienestar y la elección pública, que privilegian la perspectiva social individual frente a la solidaridad colectiva, dieron al neoliberalismo la oportunidad de presentarse como la única opción para aminorar los estragos de la crisis de los años setenta y reactivar el funcionamiento mundial del capitalismo. Había llegado el momento para que el Estado interventor cediera su lugar al Estado subsidiario.

El neoliberalismo, que décadas atrás había perdido terreno frente a las políticas keynesianas de redistribución del ingreso que legitimaron el intervencionismo estatal, se encontró en el momento y las condiciones oportunas para volver a la escena. La crisis del capitalismo y la recesión mundial en la década de 1970 marcaron su retorno a los espacios económicos y políticos.[42] En lo consecutivo, las tareas de gobierno deberían apegarse a los nuevos lineamientos de eficiencia y eficacia de las leyes del mercado.

Si en los países desarrollados fue donde se tuvo la máxima expresión del Estado benefactor, fue también en éstos donde se iniciaron los primeros esfuerzos para desmantelar al *Walfare State*.[43] La justificación a la

[41] No es que el gobierno no tenga ninguna utilidad puesto que "la existencia del libre mercado no elimina la necesidad de contar con un gobierno. Al contrario, el gobierno es esencial para la determinación de las reglas del juego, y en su función de juez que interpreta y aplica las reglas previamente establecidas", Milton Friedman y Rose Friedman, *op. cit.,* 1980, p. 15 (traducción nuestra).

[42] Donde lo relevante fue la caída de la tasa de ganancia en los países desarrollados, el deterioro de las relaciones de intercambio comercial entre países ricos y pobres, y el resquebrajamiento del sistema monetario y financiero internacional que trajo como consecuencias la desestabilización de los tipos de cambio y de las tasas de interés internacionales. Tales acontecimientos no sólo modificaron las relaciones comerciales y financieras internacionales sino que agravaron, vía el deterioro de la balanza de pagos, la situación financiera de los países en desarrollo.

[43] Con la "revolución conservadora" en Estados Unidos y el retroceso de la socialdemocracia en Europa, se dio paso a la puesta en práctica de nuevos modelos económicos en los que el Estado se limitaba a actuar como regulador del quehacer económico, y cedía a la inversión privada su función como motor del crecimiento. En esas condiciones empieza a

propuesta neoliberal estaba dada, pues en los diagnósticos que se hicieron sobre los desequilibrios económicos de los años setenta se señalaba que la crisis era producto del excesivo gasto de gobierno y el escaso control sobre el crecimiento de la oferta monetaria, por lo que el monetarismo, defensor de las políticas de austeridad, se autodenominaba como el indicado para encargarse de la conducción de la política económica. En ese ambiente de crisis económica e ideológica es en el que, primero, los países desarrollados y después los de menor desarrollo van a iniciar importantes reformas estatales donde lo central es ampliar el radio de acción del capital y la iniciativa individual frente a la disminución de las inversiones, actividades y funciones económicas y sociales del Estado.

Sin embargo, un análisis más riguroso respecto de la propuesta neoliberal deja al descubierto su matiz ideológico, ya que mientras esgrime un discurso en el que ubica a los individuos en una condición de igualdad[44] y asegura que el mercado automáticamente borra cualquier distinción económica o social entre propietarios y asalariados, entre poseedores y desposeídos de los medios de producción, la realidad muestra que tal condición de igualdad no existe ni ha existido; por el contrario, hay clases sociales que por su situación política y económica están en clara desventaja frente a aquellas que representan al gran capital.

En síntesis, los argumentos expuestos que son referencias clave del discurso neoliberal, muestran que esta corriente más que ofrecer una nueva propuesta económica con acuerdos sociales innovadores, ha tomado forma no sólo en "una contrarrevolución científica y una contrarreforma económica sino también y peculiarmente, en una contrarreforma política antidemocrática",[45] que se propone revertir los triunfos y las conquistas sociales que amplias capas de la población alcanzaron con el Estado benefactor y que contribuyeron a la reproducción, en condiciones menos conflictivas del propio sistema capitalista.

---

desmantelarse la administración pública, se venden empresas públicas y se cancelan acciones y programas de asistencia social.

[44] Para la teoría económica neoclásica, base del monetarismo, en el mercado no existen clases sociales; por tanto, se da un trato igual a los factores de la producción y cada uno es retribuido en términos de su productividad marginal.

[45] René Villarreal, "La empresa pública en el desarrollo de México: mitos y realidades", *Empresa pública: problemas y desarrollo I,* t. I, México, CIDE, 1984, p. 459.

La transición del Estado interventor al Estado subsidiario en México

Cualquier explicación acerca de la conformación del Estado mexicano que omita considerar las condiciones objetivas que originaron la ampliación de las funciones estatales se queda en un ámbito no sólo superficial sino marcadamente ideológico. Ya se señaló que la propia dinámica de desarrollo y las limitaciones del sector privado mexicanos incidieron de manera determinante para que la acción pública se convirtiera, desde la figura de un Estado altamente interventor, en el eje de impulso de la estrategia de desarrollo, pues sólo de esa forma se podrían alcanzar las metas económicas, políticas y sociales requeridas para crear un ambiente de estabilidad. Si no se toma en cuenta esto, parecería que el Estado y su estructura de gestión se fueron reorganizando únicamente a capricho de los grupos de presión que surgieron en la supuesta "euforia intervencionista", sin relación alguna con los cambios tanto en los mercados locales como en los internacionales, y que debían enfrentarse con los recursos y el esfuerzo del Estado.

Es indispensable hacer este señalamiento a fin de que sea posible, por una parte, evitar caer en los reduccionismos económicos que ubican al Estado como simple instrumento para la consecución de intereses de la clase dominante o como el botín de grupos de poder político y, por otra, poder entender cómo las restricciones económicas se constituyeron en la plataforma del discurso neoliberal una vez que los problemas económicos afectaron las capacidades de gestión pública de la economía y la sociedad. De ahí que cualquier análisis acerca de la transformación del Estado interventor mexicano en su expresión actual de Estado subisidirio —neoliberal— tiene que reconocer que, si bien es cierto las formas institucionales y de expresión de las acciones estatales están en parte condicionadas por la estructura económica y de clases determinada, las transformaciones ideológico-sociales también modifican la correlación de fuerzas entre los diferentes actores, lo que le confiere al Estado cierta independencia para actuar.[46] En ese sentido, se puede afirmar que la acción estatal no sólo impone formas de organización económica, sino que también se retroalimenta por los cambios ideológicos y sociales que se producen en una unidad indisoluble donde política y economía son dos caras de una misma moneda.[47]

[46] Véase de Samuel Schmidt, *La autonomía relativa del Estado,* México, Aguilar, 1988.

[47] En este sentido, plantear la separación entre el Estado y la sociedad a lo único que lleva es a mistificaciones que pretenden ocultar cómo se ejerce el poder económico y político en las sociedades divididas en clases.

Como era de esperarse, las naciones de menor desarrollo también sufrieron las consecuencias de la crisis económica de los años setenta y ochenta, las cuales se transmitieron "de inmediato del centro a la periferia o tercer mundo, a través de los crecientes déficit de la balanza de pagos".[48] Por tanto, los desequilibrios en el sector externo y en las finanzas públicas crearon las circunstancias propicias para impugnar la viabilidad del Estado intervencionista y empezar a imponer en los países de menor desarrollo los modelos económicos basados en las propuestas del neoliberalismo.

En el caso de México, uno de los efectos más importantes de la recesión mundial fue la reducción en los flujos de recursos hacia esa economía. Esto se complicó en 1981 y 1982 por la dolarización, la fuga de capitales y la crisis de la deuda externa.[49] El Estado mexicano ya no contó con los montos de recursos que le habían permitido intervenir en los procesos económicos y garantizar —con base en los compromisos políticos de los gobiernos posrevolucionarios con las distintas clases y fracciones del capital— la reproducción adecuada del sistema económico. Particularmente, con la caída de los ingresos públicos también se afectó su capacidad para atender las demandas de la sociedad. En consecuencia, la concepción acerca de la importancia del quehacer del Estado y del por qué debía ser un agente económico activo, cambió sustancialmente y se despejó el camino para que las estrategias económicas de tipo neoliberal se aplicaran internamente y se modificara el perfil del Estado mexicano.

La dimensión política de las medidas de reforma económica se ubicó en la lucha por la conducción del programa de modernización económica entre los grupos políticos a la vieja usanza, que mantenían la idea de enfrentar los problemas económicos a partir de los fines que debía perseguir el Estado, exaltando los valores de la soberanía y el nacionalismo mexicanos fuertemente enraizados en los ideales revolucionarios de paz, justicia, igualdad y soberanía,[50] mientras que un nuevo grupo de actores

[48] Andre Gunder Frank, *Crisis de ideología e ideología de la crisis*, México, Siglo XXI, 1983, p. 147.

[49] Carlos Tello, *La nacionalización de la Banca en México*, México, Siglo XXI, 1984.

[50] Una manifestación de este tipo de nacionalismo, que expresa en el más amplio sentido el pensamiento político y las aspiraciones incorporadas en la Constitución de 1917, se tiene en el siguiente párrafo: "El Estado moderno se justifica por sus fines y por el empleo del Derecho para conseguirlos, lo que supone la existencia y función de la igualdad, la generalidad, la justicia y la seguridad. A su vez, fines y principios se justifican en la medida en que el hombre, concebido igual y con derecho a la justicia, por el Estado y en el Estado encuentra la liberación de las necesidades que tienen en común todos los hombres. En otras

incrustados en la gestión pública de la economía hacía hincapié en los aspectos técnicos de la estrategia de modernización del Estado, grupo que había accedido al poder esgrimiendo su capacidad técnica y una pretendida vocación científica.

Este grupo de actores, los neoliberales, más conocidos como tecnócratas, se presentaron como los expertos[51] macroeconomistas, y una vez en el poder articularon una campaña encaminada a mostrar que los problemas económicos generados por el endeudamiento y la crisis de la balanza de pagos se debían de manera casi exclusiva a la mala administración económica del Estado.[52] En la visión de los neoliberales mexicanos, la crisis sólo podría resolverse transformando al "Estado interventor, propietario y anquilosado" en un "Estado regulador y vigilante", y que en el caso extremo podría asumirse como el Estado de los hombres de negocios.

Si anteriormente el Estado interventor se consideraba moderno porque era el gestor de los procesos económicos, en adelante para ser considerado como ejemplo de modernidad, el Estado debería sujetar sus funciones a un esquema de racionalidad económica en el que estarían claramente diferenciadas las actividades públicas y el nuevo papel del capital privado, núcleo de las capacidades y la iniciativa individual. La

---

palabras*: fines y principios estatales se justifican en la medida en que liberan a cada hombre del hambre, de la inseguridad, de la miseria, de la ignorancia y de todos aquellos obstáculos que le impiden cumplir con sus tendencias naturales que lo igualan con todos los hombres*", José López Portillo, *El pensamiento político de José López Portillo. La campaña presidencial*, México, PRI-IEPES, 1979, p. 28 (cursivas nuestras).

[51] En el libro *El futuro de la democracia*, N. Bobbio hace una atinada descripción de lo que se podría considerar como la tecnocracia cuando afirma que "mientras la democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo, por lo contrario la tecnocracia pretende que los que toman las decisiones son los pocos que entienden de tales —o cuales— asuntos", Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia,* México, FCE, 1986, p. 27. En este caso, las trayectorias de los funcionarios públicos que han tenido bajo su control la reforma de la administración pública y el proceso de cambio estructural y modernización económica, muestran que efectivamente son expertos en teoría económica. No obstante, la evolución del país en las últimas dos décadas apunta a que su actuación ha dejado mucho que desear, pues ni sus propuestas económicas ni las soluciones administrativas impuestas han mejorado sustancialmente la situación de la economía mexicana. Si acaso han sido muy eficientes para garantizar la valorización de los capitales financieros y de las inversiones que en nuestro país han hecho las grandes firmas trasnacionales.

[52] En *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*, Rolando Cordera y Carlos Tello (1981) hacen una interesante reflexión acerca de la naturaleza del proyecto neoliberal y de las repercusiones que su programa económico podría tener, para el momento en que se escribió la obra, en el bienestar de la población.

lógica que se planteaba era llegar a un Estado muy parecido a un Estado mínimo que en materia económica sólo se encargara de regular, supervisar y vigilar que las relaciones de mercado se realizaran de acuerdo con los marcos legales establecidos; a partir de ese punto, cualquier ampliación de las funciones estatales sería vista como parte de un nacionalismo anacrónico que no cabría en las tendencias de la globalización y la mundialización de los negocios, y debería abandonarse.

El Estado subsidiario en acción

Como resultado de la incorporación de México a la corriente neoliberal, en 1982 comenzó una nueva etapa en la que se iba a redefinir cualitativamente la naturaleza del Estado. Para ello se propusieron dos principios, los mismos que tendrían que aplicarse de forma paralela. El contenido del primer principio giraba en torno de la exigencia de instituir una nueva relación entre los sectores público y privado, promoviendo la especialización estatal en las funciones y tareas para una intervención pública "correcta":[53] aquellas destinadas a imponer y vigilar el cumplimiento de las reglas de la convivencia social que mejoraran el funcionamiento del mercado y salvaguardaran los derechos de propiedad a fin de alentar la inserción del capital privado en las diferentes actividades económicas. En cuanto al segundo principio, la lógica era reducir el tamaño de la estructura de gestión pública y hacer de la misma un modelo de eficiencia y eficacia, recurriendo tanto a la exoprivatización como a la endoprivatización.

En la práctica, la actuación del Estado subsidiario se convirtió en un esquema de operación pública que implicó la cancelación de partidas presupuestales que originalmente estaban destinadas a cubrir programas de salud, vivienda, educación, infraestructura, etcétera. Sin embargo, como no era suficiente reducir la inversión y el gasto público para recuperar

[53] En el trabajo de Ricardo Uvalle, *Nueva racionalidad del Estado mexicano,* México, Plaza y Valdés, 1990, el autor revisa los supuestos económicos e ideológicos del neoliberalismo, y señala que éste está dirigido a "salvaguardar la economía de mercado a toda costa" (p. 170), despojando al Estado de sus facultades y capacidades económicas para reducirlo al de actor político encargado de salvaguardar los derechos del "hombre burgués". Si se analiza la postura de quienes se han encargado de la conducción económica del país, podemos constatar que efectivamente tienen esa visión acerca de las funciones del Estado, y además están empeñados en proteger los derechos de los individuos, pero de aquellos que pueden incidir en los procesos económicos. El resto de la población, con sus demandas, sólo impone rigideces al mercado que impiden su buen funcionamiento.

los equilibrios económicos y solucionar la crisis estructural,[54] esas acciones se complementaron con la reconversión industrial y la transformación del patrón de inserción de la económica nacional en los mercados externos a fin de consolidar un modelo de crecimiento "hacia fuera". Esas medidas, que estaban claramente en la línea de los programas de estabilización económica,[55] se adoptaron a fin de generar ahorros públicos, buscar el mejor uso de recursos y lograr el balance en las finanzas públicas.

La nueva forma de concebir el funcionamiento del Estado permitiría apoyar, desde la perspectiva de los nuevos encargados de la planeación económica, proyectos y servicios que incrementarían la productividad y la rentabilidad económica en los sectores productivo, comercial y financiero. Con eso se reafirma la idea de que el mercado debe encargarse de forma exclusiva de los procesos económicos, de la producción y la distribución, mientras que el Estado hace lo propio en materia de regulación y control de variables económicas para asegurar la estabilidad financiera que requieren los negocios privados. En ese sentido, las que tienden a fortalecerse son las facultades rectoras del Estado y de la planeación indicativa en oposición al intervencionismo estatal.

El saldo más preocupante del modelo económico basado en la racionalidad económica y en el capital privado es la restructuración sin sentido social que acompaña al Estado subsidiario porque utiliza todos los instrumentos de política económica a su alcance para, fundamentalmente, propiciar la centralización de capitales y el fortalecimiento de estructuras oligopólicas que son funcionales a la lógica de acumulación global en el sector productivo, comercial y financiero. El énfasis en las políticas propias del programa económico neoliberal, que dan contenido a la conducción del Estado subsidiario, ha producido diferentes resultados. Por un lado, privilegiar la racionalidad económica y la eficiencia en cuanto a gastos e ingresos públicos permitió la reducción del déficit público de 41.4% del PIB en 1983 a 27.7% en 1991. Pero lo anterior se

[54] Una excelente definición de crisis estructural se encuentra en José Valenzuela, *Dos crisis: Japón y Estados Unidos,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1990, cuando menciona que: "Por crisis estructural —o crisis del patrón de acumulación— entendemos el surgimiento de obstáculos a los procesos de valorización y acumulación capitalista, obstáculos que no se pueden eliminar con el simple resorte del movimiento cíclico usual. Dicho de otro modo, la restauración de la dinámica de los procesos de valorización y acumulación capitalistas, obliga a modificar algunos de los parámetros claves del sistema".

[55] Para una descripción detallada de los elementos centrales de los programas de ajuste aplicados en México a partir de 1982, puede consultarse el libro de Carlos Jarque y Luis Téllez, *El combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana,* México, Grijalbo, 1993.

obtuvo con la cancelación de programas sociales de educación y salud, con el redimensionamiento de la administración pública y con la eliminación de subsidios al campo y al sector productivo.[56] Esto es consistente con la redefinición de las funciones sociales y los criterios de racionalidad económica esenciales del modelo económico neoliberal, donde el acotamiento del gasto destinado a inversiones y programas sociales es fundamental, a pesar de que en el camino se haya mermado la capacidad institucional del sector público para atender las demandas de servicios básicos más apremiantes.

Otro resultado, como consecuencia tanto de esa forma de orientar el gasto público como de la restructuración concentradora del modelo de economía de mercado, fue que la pobreza creció a grados alarmantes. Si entre 1968 y 1991 la misma se había reducido, para el 2000 "la pobreza afectaba a 41.1% de la población, tan sólo 1.4 puntos porcentuales por debajo de 1968 pero muy por arriba de los de 1981, 20 años antes".[57] Así, al final del 2000 la pobreza en México se expresaba en crecientes índices de marginalidad —el aumento de la economía informal, la deserción escolar, la desnutrición, la drogadicción y la violencia social— en las zonas urbanas, que además se nutre del desplazamiento de población rural hacia los polos que representan las grandes ciudades.

Evidentemente, las restricciones presupuestales en las finanzas públicas en un ambiente económico que alienta el "darwinismo social", han provocado el incremento de la desigualdad y sus expresiones de pobreza, marginalidad, desempleo, contaminación y violencia social. Lo peligroso de esto es que no sólo la democracia formal empieza a debatirse como referente para la expresión de la voluntad ciudadana, sino que las instituciones —incluido el Estado— que dan cohesión al tejido social también se ponen en cuestionamiento.[58]

Por tanto, la sensación de desesperanza que experimentan los actores sociales más desfavorecidos con la restructuración económica y la configuración del Estado interventor, es al mismo tiempo resultado del deficiente funcionamiento de la propuesta neoliberal para crear mejores oportunidades de beneficio social y de la subordinación en la agenda

[56] Héctor Guillén, "El consenso de Washington en México", en José Luis Calva (coord.), *Problemas macroeconómicos de México*, t. I, México, UAM-I/INESER/JP, 1995, p. 58.

[57] Araceli Damián y Julio Boltvinik, "Evolución y características de la pobreza en México", *Comercio Exterior*, vol. 53, junio de 2003, México, p. 523.

[58] Considérese el creciente descontento social que se vive en Argentina, Bolivia y Perú, por citar sólo algunos casos, en los que amplios grupos étnicos se están oponiendo a políticas públicas de privatización y desregulación de sectores estratégicos que perciben como contrarias al interés de la sociedad.

pública de los aspectos sociales a los intereses económicos que detentan los actores, nacionales y extranjeros, mejor posicionados en la economía de mercado.

REFLEXIÓN FINAL

En las circunstancias económicas y políticas mundiales, efectivamente es fundamental que el Estado funcione de manera más eficaz y eficiente, pero esto, lejos de validar al Estado subsidiario —que en mucho busca parecerse al Estado mínimo y que se configuró suponiendo que realmente existe una dicotomía entre Estado y mercado—, impone la tarea de repensar una nueva realidad estatal en el terreno de lo privado-social, lo que supone reconocer que las funciones económicas y sociales desplegadas por el Estado no pueden seguir siendo vistas como impedimento para el desarrollo, y que el libre mercado no es la panacea a la problemática económica, política y social de la sociedad contemporánea, ya que dejado a sus libres fuerzas ha producido una distribución del ingreso socialmente inaceptable. Por eso, debe acelerarse el debate sobre el Estado necesario, pasando por la discusión tanto del agotamiento del programa económico neoliberal como de la urgencia de redefinir una política de planeación y de intervención estatal en la que al mismo tiempo Estado y mercado sean los impulsores de una reconstrucción económica y social menos excluyente y más igualitaria.

En este sentido, el reto es que, más allá de las funciones mínimas que los neoliberales asignan al Estado —funciones de defensa, imposición del sistema normativo para la protección de la propiedad y administración macroeconómica—, se pueda generar un consenso respecto de la urgencia por reconstruir un activismo estatal planeado y selectivo capaz de promover al mismo tiempo el crecimiento económico y el desarrollo social. Si eso es lo que se quiere, se debe reconocer que política y economía no están separadas y, por tanto, que en los propósitos básicos de gobierno (con acciones referidas a la provisión de bienes y servicios, en la gestión de actividades económicas y productivas, en el establecimiento de marcos normativos dirigidos a promover las actividades privadas, pero también a asegurar una asignación social de recursos más equitativa, etcétera) debe estar incorporada una amplia gama de funciones que, con la participación social, afirmen la reivindicación del Estado como el espacio de conjunción del interés social y el interés público-privado.

Esta reflexión es relevante en la medida en que el neoliberalismo está agotado y se está produciendo una situación política y social alta-

mente inestable. El peligro es que si los mecanismos del mercado y sus leyes terminan trastocando el andamiaje institucional que da cohesión y coherencia a las sociedades, las expresiones de descontento social se vuelven inmanejables y terminan cuestionando la viabilidad del propio Estado.