



LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO

*Jesús Reyes Heróles G.G.**

La reforma de todo Estado se da en un contexto económico, político y social determinado, por lo que el análisis de un caso debe realizarse con referencia directa a su entorno específico. Se trata de ejercicios sobre Estados de hecho, reales, y no de uno normativo o imaginario. La reflexión que nos planteamos se refiere a la reforma del Estado mexicano contemporáneo, haciendo alusión directa a lo sucedido a partir de 1983. El propósito es que su disección permita especular de manera menos infundada sobre su naturaleza y orientación en el futuro.

La reforma del Estado en México se realiza a pesar de que en el país funcionan diversos arreglos institucionales, muchos con profundas raíces históricas. Existe un movimiento obrero organizado amplio y poderoso. Hay un partido que se ha mantenido en el poder durante más de 50 años. A pesar de las críticas que recibe y de los frecuentes cambios de que es objeto, el régimen jurídico mexicano ha permitido más de medio siglo de coexistencia en un régimen de derecho, estabilidad política y paz social. Sin soslayar sus deficiencias, el pacto federal de México funciona. Eso atribuye particular interés a la reforma del Estado mexicano, precisamente porque se realiza donde hay un Estado fuerte.

* Director General del Grupo de Economistas y Asociados, GEA, y coordinador académico del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana, UIA, México.

Si el análisis se hiciera en retrospectiva, sería posible evaluar la coherencia general de la reforma del Estado y establecer si cada uno de sus elementos cumplió su función, si se justificó por la orientación general de la reforma, por el contexto donde sucedió y por su eficacia. Sin embargo, el análisis se vuelve más complejo cuando se trata de una reforma del Estado en marcha, cuando avanza simultáneamente en varios ámbitos, en ocasiones de manera discontinua. En ese caso, surgen asincronías, inconvenientes o inexplicables, entre algunos procesos de la reforma en cuestión, impresión que puede cambiar, o no, cuando se le ve con el beneficio que da el tiempo. El esfuerzo que sigue puede ser útil en la medida que se mantenga presente que se trata del análisis de un proceso en marcha.

La presentación se divide en cuatro partes. En la primera se establecen los objetivos de toda reforma del Estado y, en la segunda, se determinan las principales limitantes que el contexto histórico y geopolítico imponen a la reforma del Estado en México. En el tercer apartado se establecen algunas premisas sobre dicha reforma y, por último, en el cuarto se reflexiona sobre sus elementos esenciales, en el presente y en el futuro inmediato.

Objetivos de la reforma del Estado en México

El objetivo general de toda reforma del Estado es mejorar su eficacia. Esto involucra acciones en diversos campos de la realidad nacional. Además de ese objetivo general pueden distinguirse tres específicos:

a) Renovar la capacidad del Estado para garantizar la gobernabilidad del país. Se busca preservar la posibilidad de realizar transferencias pacíficas del poder político, en un contexto cada vez más democrático. Ese propósito no está reñido con que el partido -grupo- en el poder simultáneamente desee mantenerse en él, como sucede en toda la lucha política.

b) Mejorar la eficacia del Estado para responder a las demandas de la población. Por su tamaño y complejidad, el Estado moderno encuentra que cada vez es más difícil capturar, interpretar y responder con oportunidad y de manera adecuada a las

múltiples demandas específicas que la población le plantea, algunas acerca del crecimiento económico y muchas sobre la equidad.

c) Lograr los dos propósitos anteriores en el marco de las nuevas reglas internacionales que rigen la operación del Estado contemporáneo. En los últimos años han cambiado sustancialmente las reglas acerca de la coexistencia política y económica entre las naciones, así como las relaciones internacionales propiamente dichas. El balance de poder, así como la vigencia y dominio relativo de las ideologías se ha modificado. La reforma del Estado en México se desenvuelve en ese nuevo marco mundial.

Al reflexionar sobre el Estado contemporáneo es indispensable tener presente la diferencia entre su función social -aquellas acciones que buscan mejorar el bienestar de la población en general, sobre todo de las clases más necesitadas- y su función de garantizar las libertades individuales, esencia de su existir. Algunos afirman que dichas funciones son contradictorias y plantean un dilema irreconciliable. Otros señalan que precisamente ese dilema es el que debe resolver el Estado contemporáneo.

Ninguna de esas dos posiciones es correcta. Que el mercado es el mejor sistema que se conoce para lograr una asignación eficiente de los recursos, pero no necesariamente justa, es una verdad reconocida ampliamente, sin menoscabo de las diversas excepciones y objeciones que son aplicables. Sin embargo, hay razones de eficiencia y de equidad que requieren y justifican la intervención del Estado en la economía. En materia de eficiencia, estas razones derivan de sus imperfecciones, entre las que destacan la información deficiente, estructuras monopólicas u oligopólicas y la presencia de factores externos, entre otras. En lo que se refiere a la equidad, porque cuando el mercado asigna los recursos al mismo tiempo, produce -reproduce- una distribución del ingreso muy similar a la original. Por sí mismo el mercado no tiene la capacidad para modificar sustancialmente la distribución del ingreso ya que, en lo fundamental, dicha capacidad deriva de la distribución de los activos -físicos, inmobiliarios, financieros y de capital humano- entre los individuos y familias, misma que es muy rígida.

El habitat del Estado mexicano

La reforma del Estado mexicano se realiza en el contexto de una realidad nacional e internacional determinada. Esta acota los márgenes para la acción reformadora. Las principales manifestaciones de ese habitat pueden reunirse en siete grupos.

- Salvo que se diera una gran crisis internacional, la economía mundial continuará avanzando hacia *la globalización*, quizá transitando inicialmente por la constitución de bloques regionales. Eso implica que los países enfrentarán grados y formas más avanzadas de apertura e interacción. El Estado mexicano moderno define sus funciones y estrategias en ese marco de mayor apertura y competitividad mundiales.
- *El margen para el manejo discrecional* que tiene el Estado mexicano es cada vez más estrecho, en lo económico y lo político. Mantenerse fuera de las normas mundiales de inflación, prácticas comerciales, estilos de regulación monetaria y estímulos competitivos, entre otros aspectos, es cada vez más difícil y costoso. Las prácticas macroeconómicas que México padeció durante la década de los setenta y los primeros dos años de los ochenta ya no tienen cabida en el contexto internacional actual. Por otra parte, permanecer fuera de canones generalizados y estándares mínimos en materia electoral y de democracia no tiene sentido; dificulta la propia acción de gobierno, introduce desgaste internacional innecesario y atenta contra el propio bienestar de los nacionales.
- México está *en Norteamérica*. Diversas decisiones de política en el país dependerán de cómo se comporten otros actores en Canadá y los Estados Unidos de América. Habrá que competir con productos de la provincia de Québec o del estado de Florida. Será necesario luchar porque empresas nuevas se establezcan en Nuevo León o Tlaxcala, en vez de Minnesota y Ontario. En ese ámbito geográfico más amplio se ubicará el esfuerzo por el desarrollo de México. El Estado debe reconocer esta realidad, como ya lo hace, y actuar en consecuencia.
- Todavía México padecerá durante varios lustros los *efectos de una presión demográfica extraordinaria*. Seguirá enfrentando el reto de dar empleo a millones de personas cada año y/o de

- gestionar salvoconductos* políticos que permitan que los compatriotas a los que no sea posible proporcionar empleo lo busquen en Estados Unidos de América.
- Se requiere que la *transformación estructural* continúe avanzando en asuntos de fondo. Sería un error concebirla como un proceso finito y de duración determinada. El esfuerzo para aumentar la productividad a partir de transformaciones estructurales es continuo y permanente.
 - Las modificaciones del aparato productivo deberán ser congruentes con una *mayor desconcentración* de decisiones, recursos y fuerza política, con una presencia más selectiva y respetuosa del gobierno federal en actividades estatales y municipales.
 - No es razonable pensar que una reforma como la que se plantea podría instrumentarse sin que los *cambios se dieran de manera paralela en lo económico y en lo político*. Por ejemplo, la desconcentración de los recursos y las decisiones económicas conllevan hacerlas con el poder político y, por tanto, cambiar las reglas para constituir alianzas. Un movimiento hacia una democracia más amplia y profunda en México es incontestable.

Es debatible en qué medida se justifica presentar este tipo de postulados como parámetros, por tanto dados desde fuera, y no como planteamientos normativos. Sin embargo, cada vez es más evidente que las sociedades actuales y sus Estados responden de manera más directa y en grado mayor a factores que antes podían mantenerse distantes. La globalización induce un mayor peso relativo del habitat del Estado en sus decisiones.

Las motivaciones internas

En ese habitat se desarrolla la reforma del Estado en México. Pero las causas y orientación de dicha reforma también responden a motivaciones de origen interno, tan determinantes o más que las externas. En primer lugar, la reforma responde a un creciente reconocimiento de que existe un *interés nacional*, cuyo significado específico en términos de soberanía, libertad, democracia y bienestar para los mexicanos, es necesario precisar en función de una nueva realidad internacional.

En segundo término, la reforma responde a la necesidad de generar crecimiento económico. La estabilidad financiera tiene sentido sólo en la medida en que allana el terreno para la expansión productiva. En tercer lugar, la reforma del Estado surge de que ahora se acepta que es menester participar en la economía internacional siguiendo las reglas que la rigen. Sin embargo, también se reconoce el legítimo derecho de la nación para defender el *interés nacional*, con los mismos recursos que utilizan otros países.

Una cuarta motivación es que se exige cada vez más que en la práctica los gobiernos distingan mejor los objetivos de los instrumentos. Es indispensable que se tenga claro qué se debe hacer para lograr qué. Por ejemplo, la apertura comercial es un instrumento para lograr mayor eficiencia, productividad, competitividad y crecimiento, pero no un fin en sí misma. Una distinción clara entre objetivos e instrumentos es crucial para que la acción del Estado moderno responda al verdadero interés nacional actual. La sociedad mexicana está consciente de que para lograrlo es menester despojar al gobierno de concepciones patrimonialistas y estructuras características de otros tiempos y lógicas.

Por último, la reforma del Estado mexicano responde a una creciente demanda de equidad, pero basándose cada vez más en el funcionamiento de una economía de mercado. Ese objetivo se persigue por razones de justicia, pero también de estabilidad política, paz social y convivencia internacional.

Principales elementos de la reforma del Estado

La reforma del Estado cobra concreción cuando se especifican sus principales elementos. Si bien es necesario verla como un todo, con propósitos de análisis conviene distinguir los elementos políticos de los económicos.

1. Elementos políticos

Con frecuencia se afirma que la reforma del Estado en sus aspectos políticos va rezagada respecto a la económica. En buena medida ese comentario tiene una motivación normativa, en el

sentido de que quien lo expresa desearía que los aspectos políticos de la reforma fueran más allá que hasta ahora. Sin embargo, de hecho en materia política la reforma del Estado comenzó antes que en lo económico. Probablemente la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales (LFOPPE) en 1978 constituyó el primer paso importante de dicha reforma.

Quizá el reclamo señalado responde a que los tiempos de los cambios en lo económico y en lo político han sido contrarios a lo que la oportunidad política hubiera sugerido. Por ejemplo, la crisis de 1968, de contenido eminentemente político, recibió como respuesta diversos cambios de la estrategia económica -el fin del llamado desarrollo estabilizador- que, sin llegar a configurar un nuevo estilo de desarrollo, sustituyó sin éxito el que se había seguido hasta 1970. Como resultado, en 1976, se presentó una crisis de naturaleza esencialmente económica.

Paradójicamente, a esa crisis se dio una solución de naturaleza no económica, la llamada reforma política, que se ubica en torno a la promulgación de la LFOPPE, y que dio lugar a una participación más activa de más partidos de oposición en la política nacional.

Para 1982 se presentó una crisis de naturaleza económica y política. La respuesta fue múltiple pero concentrada en aspectos económicos. En lo político, en 1987 se reformó la LFOPPE y se promulgó el Código Federal Electoral; a la luz de los acontecimientos posteriores, esa modificación no puede considerarse del todo acertada.

Por último, con las elecciones presidenciales de 1988 se presentó otra crisis política. De nuevo la respuesta había sido una combinación de elementos económicos y políticos, aunque principalmente de los primeros. La mezcla es interesante, puesto que en buena medida los elementos políticos están incorporados en las acciones de reorientación económica. Por ejemplo, se utiliza la efectividad en la instrumentación de la estrategia económica para fortalecer la imagen presidencial. Asimismo, se incorpora el concepto de solidaridad, como modalidad política para transformar el espíritu y la operación de la estrategia de desarrollo social del gobierno.

Lo anterior señala que, quizá a destiempo y no con la intensidad que algunos desearían, en lo político los cambios se han venido dando de manera más o menos continua desde hace más de una década. Sin embargo, la agenda de las modificaciones pendientes es amplia. Pueden distinguirse cinco capítulos que abarcan lo que parece pendiente en materia política.

- Recuperar al individuo como núcleo esencial de la organización social. Esto implica revisar diversas formas de participación colectiva, de corte corporativista, que vienen funcionando en México.
- Lograr que las manifestaciones políticas se expresen por medio de los partidos, lo que a su vez sólo será posible si se modifica la relación gobierno-Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- Recuperar el municipio como base de la estructura política nacional, lo que incluye que el Distrito Federal tenga una organización democrática. Esto implica una verdadera desconcentración política, que atribuiría una nueva realidad al pacto federal mexicano.
- Concluir la reforma electoral, cuyas tareas esenciales ahora son la emisión de credenciales con foto -instrumento de identificación de las personas para la emisión del voto- que se encuentra en proceso; la representación proporcional en el Senado; la redistribución; la revisión de la autocalificación; la reglamentación de los medios de comunicación y la reforma del gobierno del Distrito Federal.
- Inducir una cultura de democracia, que permee todo el organismo social. La democracia no es un concepto que pueda desarrollarse desde el escritorio o que se circunscriba a los aspectos electorales; para que constituya una verdadera forma de vida, debe de ser práctica cotidiana en todas las actividades comunitarias de la sociedad.

La incorporación de elementos políticos en la reforma del Estado mexicano no es nueva. De hecho, en varios se ha avanzado durante los últimos años. Sin embargo, se requiere trabajo adicional, ya que la sociedad mexicana así lo demanda, aunque a un ritmo y en los términos que sean congruentes con la capacidad de cambio del país. Debe señalarse que varias de las acciones

en lo político se entrelazan con aquellas en lo económico, como se precisa después.

2. Elementos económicos

Si bien la reforma del Estado mexicano requiere instrumentar múltiples acciones en lo económico, es posible identificar diez tareas centrales:

- a. Concluir la apertura de la economía.
- b. Modernizar la regulación económica.
- c. Reducir la participación directa del Estado en la economía.
- d. Formular una nueva mecánica de orientación del desarrollo.
- e. Reformular la estrategia redistributiva.
- f. Revisar la política industrial.
- g. Replantear la estrategia hacia el sector agropecuario.
- h. Reformar la educación.
- i. Reformular la política laboral.
- j. Formular e instrumentar un programa efectivo de desconcentración.

Es razonable anticipar que esas tareas formarán parte de la reforma económica del país, ya que si bien durante los últimos años se han dado avances en todos esos aspectos, éstos no han sido uniformes o suficientes. Los logros en los tres primeros puntos se conocen; por eso sólo se reseñan con brevedad, para dedicar más espacio a plantear las tareas probables en las otras materias.

a. Concluir la apertura de la economía

El proceso de apertura de la economía mexicana constituye un caso de interés especial: ésta pasó de estar totalmente cerrada en 1982 a ser una de las más abiertas del mundo. Ahora sólo 13.7 por ciento de las importaciones están sujetas a permiso; no existen precios oficiales y la tarifa máxima es 20 por ciento. México es miembro del GATT desde 1986, suscribió un acuerdo de libre comercio con Chile y negocia activamente otros con varios países, en especial con los Estados Unidos de América y Canadá. Es mucho lo que todavía puede hacerse en materia de política de

comercio exterior, pero sin duda lo realizado ha cambiado radicalmente la función y participación del Estado en los intercambios con el resto del mundo.

b. Modernizar la regulación económica

Las modificaciones más importantes se han dado en sectores como autotransporte, comunicaciones, banca, otros servicios financieros y la inversión extranjera. Algunos avances se observan en pesca y acuicultura. También se ha realizado una simplificación administrativa amplia en múltiples sectores, en particular el comercial. Sin embargo, quedan tareas muy importantes, en aspectos como regulación de mercados oligopólicos, sector agropecuario, desarrollo urbano y ecología. Cada uno de estos temas abarca una gama amplia y variada de asuntos. Por imperfecciones de mercado, externalidades y reglamentación inadecuada, hay mucho que hacer para modernizar la regulación en esos aspectos.

c. Reducir la participación directa del Estado en la economía

Las privatizaciones realizadas en México son particularmente significativas. A partir de 1983 se inició la de varios cientos de empresas, que poco antes se incorporaron al sector público junto con los bancos comerciales nacionalizados. El proceso implicó 91 por ciento de los activos no financieros de los bancos, con un valor de 85 mil millones de pesos durante 1983-1988.

En 1989 se intensificó la privatización de empresas, que pertenecían al sector público desde antes de la estatización bancaria. El número de paraestatales se redujo, de mil 155 en 1982 a 285 en 1990. El proceso involucró gradualmente empresas más importantes, por ejemplo dos aerolíneas y la de teléfonos. Está en proceso avanzado la reprivatización de toda la banca comercial, de empresas siderúrgicas y de fertilizantes, entre otras. Quedan algunas definiciones pendientes, por ejemplo en petroquímica.

d. Formular una nueva mecánica de orientación del desarrollo

Esta tarea esencial de la política económica ha recibido poca atención. Se trata de la difusión de información, así como de la

capacidad para analizarla y usarla en términos estratégicos para orientar el desarrollo de México. Lograr calidad, transparencia y disponibilidad de la información es sólo el primer paso. Cuando el gobierno toma cada vez menos decisiones acerca del cauce de la economía en el mediano plazo -sectorial y regional, entre otros aspectos- los particulares adquieren esa función y responsabilidad. Su papel cambia; ahora deben proporcionar información oportuna, propiciar el intercambio de impresiones y visiones estratégicas, y condensar lineamientos para los múltiples agentes que intervienen en la economía.

En otros países esa función la realizan los departamentos de planeación de las grandes empresas o de organizaciones empresariales, financieras e, incluso, gremiales. Dichas unidades se apoyan en universidades, centros de investigación y empresas consultoras. Como en México ese no es el caso, habrá que tomar medidas para que no se dé un desfase entre la *salida* del sector público y la *entrada* del privado en esa materia.

e. Reformular la estrategia redistributiva

El diseño de la política económica debe partir de redefinir lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y de redistribución del ingreso. Si bien la función redistributiva del Estado es objeto de múltiples cuestionamientos, existe consenso acerca de que si para algo se justifica su intervención, es precisamente en materia de redistribución. Sin embargo, hay un desencanto profundo sobre la eficacia que ha mostrado el Estado como mecanismo redistribuidor. Por eso todo está en revisión. En la medida que tiene una función que realizar en esa materia, entonces se requiere adoptar una actitud más constructiva. No se exagera si se afirma que el principal reto del Estado mexicano es instrumentar una estrategia redistributiva eficaz.

Dicha estrategia exige acciones en tres ámbitos: macroeconómico; de orientación e intervención en la actividad económica; y, en el propiamente redistributivo. La complejidad de instrumentar una estrategia así es evidente. Múltiples regímenes han caído por su incapacidad para hacerlo o por hacerlo mal en el intento.

La estrategia redistributiva representa un problema extraordinario de coordinación y consistencia. Implica congruencia en la política macroeconómica, para crecer con estabilidad de precios y una balanza de pagos viable. Además, como el crecimiento es condición necesaria pero no suficiente para mejorar la equidad, se requieren acciones adicionales. La tarea conlleva establecer una política integral de ingresos, tocar el sistema tributario y actuar sobre la estructura del gasto público, entre otros.

f. Revisar la política industrial

Un aspecto de la política económica que ha recibido poca atención en México es la política industrial. Si bien el desmantelamiento de los principales excesos de los mecanismos de regulación y control ha sido un paso decisivo para liberar el potencial de crecimiento, por lo pronto hasta ahí llega la política industrial. Parecería que en algún sentido no se piensa necesario o conveniente ir más allá en materia de orientación del desarrollo, en particular de la industria. Eso sería equivocado. Hay razones económicas objetivas que exigen una política industrial. Las más importantes son cuatro: imperfecciones de mercado; economías a escala; problemas por información inadecuada; y, objetivos en materia de desarrollo regional y medio ambiente.

Esas características de los mercados y las economías hacen necesaria su intervención en materia de conducción de la industrialización. Surge la pregunta ¿cuál sería la naturaleza de esa nueva política industrial?

Se trataría de lo que podríamos denominar una política industrial *de base cero*, ya que implica revisarla desde sus fundamentos -objetivos e instrumentos. La modernización de la regulación industrial respondería a las imperfecciones de mercado -monopolios, externalidades, etcétera. Un programa de promoción, no subsidio, buscaría impulsar aquellas actividades para las cuales México tenga ventaja comparativa y donde haya economías a escala. Una estrategia de información industrial y un sistema de incentivos regionales -no subsidios- completaría el paquete.

g. Replantear la estrategia hacia el sector agropecuario

La tarea de la política económica sobre la cual existe menor acuerdo se refiere al sector agropecuario. En principio se conocen los puntos a tratar, pero no hay consenso acerca de cómo resolverlos. Hasta hace poco se dieron líneas acerca de hacia donde caminar en materia de régimen de propiedad y organización campesina. Queda mucho por determinar en lo que se refiere a la relación entre los precios internos e internacionales de los granos básicos; los esquemas de apoyo y/o subsidio a la población campesina más necesitada; el nivel y estabilidad de los precios de garantía, en relación con el nuevo régimen comercial del campo en el TLC; los incentivos para lograr la recapitalización del agro; entre otros. La reforma del Estado mexicano abarca acciones dirigidas a dar nuevas soluciones a esos asuntos.

h. Reformar la educación

Uno de los principales elementos de la reforma del Estado es modificar el sistema educativo, en el que su participación directa es crucial y mayoritaria. Por diversos motivos, desde fines de la década de los sesenta en México comenzó un deterioro franco y acelerado de la educación. Este no sólo respondió a las presiones que la dinámica poblacional impuso al sistema educativo, sino también a aspectos de índole política, producto de la crisis de 1968. Ya desde esa década se apuntaban tendencias inconvenientes, por ejemplo que se implantara el pase automático en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1966. Además de los efectos de la masificación de la educación, como parte de la negociación y de los reacomodos políticos de principios de los años setenta se dieron diversas concesiones a grupos de interés, entre éstas el control de las universidades, así como del magisterio para la primaria y la secundaria. Asimismo, se aceptó que sólo los egresados de las normales pudieran ser maestros y que tuvieran trabajo prácticamente garantizado en la SEP, así como que no se cobraran colegiaturas razonables en las instituciones de educación superior.

La crisis del sistema educativo también fue creando una desvinculación orgánica entre el Estado y la universidad. Confor-

me el nivel académico promedio de las escuelas y universidades públicas se deterioró, en particular en ciencias sociales, se fortalecieron instituciones privadas. Poco a poco fueron egresando de éstas cuadros que resultaban más útiles para el gobierno y para el sector productivo, sobre todo en aspectos económico-administrativos. Así surgió una lamentable dicotomía, entre algunas universidades privadas y las públicas.

Esa separación gradual de las universidades públicas no sólo se dio respecto del gobierno, sino también en lo que se refiere al aparato productivo, aunque en menor grado. Justo cuando en el mundo se daba una creciente cercanía entre empresa y universidad, ya que las primeras financian parte de la enseñanza superior y la investigación, en México se amplió la separación entre empresa y universidad.

La crisis del sistema educativo mexicano es de proporción y profundidad extraordinarias. Con ésta se ha fracturado uno de los canales más importantes de convivencia política y movilidad social. Además de que los conocimientos y habilidades que adquieren los egresados son muy limitados, la crisis es más general: emana de la concepción que la sociedad mexicana tiene sobre los propósitos y funciones del sistema educativo.

Por eso, en materia de educación la reforma del Estado debe partir de revisar y replantear dos asuntos: la función de la educación; y el tipo de educación que necesita México, dada esa función y los requisitos que el siglo XXI le imponen.

El debate acerca de esos dos asuntos es urgente. Por ejemplo, podrían plantearse cuatro funciones para la educación:

- Transmitir conocimientos de tipo general, que enseñen a pensar y aprender.
- Propiciar que se desarrolle la capacidad inventiva y creativa, buscando que los primeros experimentos se encaucen positivamente.
- Inculcar un sentido de coexistencia en una sociedad, que tiene múltiples organizaciones jerárquicas, para inducir al educando la noción de que en la sociedad moderna el progreso de un individuo depende, en buena medida, de su capacidad y mérito respecto de la de otros. El sistema educativo es uno de los principales *filtros sociales*, que busca -no siempre con éxito-

que los más aptos alcancen altos niveles académicos y, probablemente, de dirección y liderazgo en todos los ámbitos.

- Contrarrestar las desigualdades cognoscitivas originales de los individuos, que resultan de ambientes socio-culturales muy distintos, desde el hogar, a fin de propiciar oportunidades menos desiguales.

Si bien lo anterior implica que no todos los que estudian llegarán a tener una carrera profesional y, sobre todo, que eso es una característica intrínseca del sistema educativo, para la sociedad es bueno que el mayor número de individuos concluyan el ciclo básico de educación, de doce años. Por tanto, la función de *filtro* se refiere en esencia a los que avancen más allá, que deben ser sólo los mejores.

En ese contexto, la educación superior y profesional debe entenderse como una mecánica para la superación personal, en un sentido intelectual y moral, no necesariamente como un instrumento para lograr una posición económica mejor. La interpretación que con frecuencia se hace, de que todos los que estudian obtendrán por ese hecho una mejoría automática en sus ingresos, en algún sentido vuelve inoperante todo sistema educativo, incluyendo el mexicano, y frustrante para la sociedad que no entiende su verdadero sentido y función. Por tanto, en materia educativa la reforma del Estado debe comenzar ratificando el principio de que el sistema educativo es elitista, no en términos de la posición económica de los que ingresan a éste, sino en cuanto a que debe seleccionar a los individuos con mayor capacidad y habilidad.

Sin embargo, como se señaló, el sistema educativo debe buscar contrarrestar las desigualdades cognoscitivas y culturales originales de los estudiantes, derivadas de las grandes diferencias entre sus núcleos familiares. En ese sentido, el sistema educativo debe ser un instrumento de lo que se denomina *acción positiva* buscando atender mejor a los que tienen menos *herencia* intelectual, para reducir esas diferencias iniciales y propiciar oportunidades menos desiguales.

De aceptarse esas cuatro funciones, es posible plantearse el tipo de educación que requiere el país. Por ejemplo, podría proponerse:

- Un ciclo básico de doce años -primaria y secundaria- de educación general, de buena calidad, que abarque a la mayor parte de la población que sea posible, cuyo contenido tenga un balance adecuado entre conocimiento de México y del mundo, y cuya administración sea descentralizada, como única vía para controlar su calidad.
- Un nivel de educación media que distinga dos tipos de salidas: una para aquellos educandos que previsiblemente sólo concluirán su educación media, por lo que debe estar estrechamente vinculada con el aparato productivo y responder a necesidades ocupacionales específicas, incluso a nivel regional; y otra para los que pretenden continuar educándose a nivel superior, cuya característica básica debe ser que realice una férrea selección.
- Un sistema de educación superior que, además de preparar con rigor y calidad a sus educandos, sea un *filtro* desde el punto de vista intelectual y académico, no económico.
- Un nivel de posgrado, sólo para los casos de excelencia intelectual.

Además de esa tarea crítica y esencial, para revisar y precisar los principios rectores del sistema educativo nacional, la reforma debe abarcar otras. Se requiere devolver la escuela a las comunidades. La descentralización del sistema público no es un fin en sí mismo, sino un medio para que cumpla mejor sus funciones. No hay aspecto de la vida comunitaria que tenga mayor interés para los núcleos sociales que la escuela. Sin embargo, por su administración centralizada, el sistema mexicano aleja a la escuela de la familia y de la comunidad, que se ven impedidos para participar en las tareas correspondientes y para vigilar el adecuado funcionamiento del sistema. Hasta ahora en México el nombramiento de los maestros, su remuneración, su remoción, su sanción o sus estímulos se deciden a muchos kilómetros de distancia de donde enseña. Para descentralizar la educación se requiere comenzar por los recursos financieros, pero eso no es suficiente; los recursos deben ir acompañados de la capacidad de administración, así como de la responsabilidad frente a la comunidad acerca de su funcionamiento.

Un segundo aspecto de la reforma del Estado en materia educativa es establecer mecanismos más efectivos para estrechar la relación entre la escuela y la empresa, a todos los niveles. El

sistema educativo debe sustentar un aumento permanente de la productividad, a partir de mejorar su capacidad tecnológica. Pero ¿qué se requiere para eso? Hasta hace poco dominó la concepción de una tecnología contenida en información codificada, que se transmite de manera fácil y barata y que, por tanto, hacía difícil evitar *fugas de conocimiento* durante mucho tiempo. En esa medida, los competidores pronto podían copiarla. Para los países en desarrollo, cuya brecha tecnológica con los desarrollados es amplia y en aumento, esa concepción de la tecnología significaba preparar *buenos adaptadores* de tecnología. Las implicaciones para la función y tipo de la educación derivan de eso.

Sin embargo, la tecnología ha evolucionado. Cada vez más se trata de conocimientos no codificados, sin los cuales los procesos no funcionan. Algunas características de esos procesos no están en planos, porque son standard en los países industrializados. En ocasiones los problemas derivan de que en la economía local no se dispone de los componentes, o que estos no son consistentes con la minimización de costos. Con frecuencia el cambio tecnológico no es incorporado. Además, el nivel tecnológico y la velocidad de su cambio se vuelve un asunto sistémico: todos los agentes y elementos que participan en una economía son los que *in toto* determinan ese cambio.

¿Cuál es el proceso de aprendizaje aplicable a ese tipo de cambio tecnológico? ¿Cómo apoyar su captura y aprovechamiento en un país como México? ¿Qué tipo de sistema educativo puede sustentar esa captura y aprovechamiento?

En ese contexto debe discutirse el tipo de sistema educativo que requiere México. En principio, lo más evidente es que se necesita una mejoría generalizada de la educación, ya que el desarrollo tecnológico no se da en *islas*, sino a nivel sistémico. Además, el aparato educativo debe inducir la generación de ideas, por lo que una educación básica de tipo general -a diferencia de la especializada- también es preferible.

Por tanto, en el nivel básico deben transmitirse conocimientos generales y capacidad de aprendizaje, ya que la mayoría de los conocimientos específicos y las habilidades concretas se obtienen en el trabajo. Buscar una cobertura amplia de la educación básica es consistente con la idea de que el cambio tecnológico es

sistémico. El entrenamiento en el trabajo es la fuente principal de habilidades concretas para la mayoría de los trabajadores. En ese contexto, los programas que desembocan a salidas colaterales -tecnológicas- del sistema educativo sólo son mecanismos de transición. Por tanto, las habilidades específicas que ahí se enseñan deben estar muy vinculadas con las necesidades del aparato productivo. En otros niveles, la relación entre la escuela y la empresa debe ser más estrecha. La interacción permanente entre los centros de educación superior, en particular de posgrado, y las empresas es indispensable para que éstas contribuyan a financiar investigaciones, que a su vez sean útiles para mejorar su situación productiva y operativa.

i. Reformular la política laboral

Los aspectos laborales son un ámbito donde convergen lo político y lo económico. Por eso, la naturaleza de la reforma laboral marcará pautas esenciales para el desarrollo económico y político del país. Se reconoce que por las necesidades derivadas de la rápida transformación de la economía mexicana, por las demandas que la globalización impone al aparato productivo nacional, por las exigencias del Tratado de Libre Comercio (TLC) y porque la política laboral instrumentada por el gobierno de México durante las últimas décadas es cada vez más inadecuada para este tiempo, la reforma del Estado requiere incluir cambios trascendentes en materia laboral. Se ha especulado acerca del perfil probable de esas modificaciones; sin embargo, hasta ahora el debate no ha producido conclusiones específicas.

Desarrollar el tema en detalle requeriría partir de un diagnóstico explícito acerca de la política laboral actual, para después precisar los objetivos generales de su reforma y, por último, proponer las principales modificaciones específicas que se requieran. Por razones de espacio, aquí se omite ese diagnóstico explícito, aunque puede inferirse de los objetivos y de las acciones que se proponen más adelante.

Toda modificación de la política laboral deberá partir de reconocer las especificidades de los mercados de trabajo en México. Propuestas basadas en imitaciones extralógicas están con-

denadas a fracasar. De las principales características de los mercados laborales mexicanos deben destacarse las siguientes:

- Son duales, en el sentido de que unos segmentos son modernos y otros tradicionales o relativamente atrasados.
- No hay seguro de desempleo.
- Por lo anterior, los contratos implícitos entre las empresas y los trabajadores buscan estabilidad en el empleo, lo que da por resultado que se acepte flexibilidad en el salario real.
- Buena parte de las negociaciones obrero-patronales son piramidales y corporativas. Esto no es inconveniente por definición, sino sólo cuando entorpece la verdadera solución de los conflictos, afectando en ocasiones a las empresas y en otras a los trabajadores. El corporativismo ha sido muy funcional para el desarrollo de México, pero no necesariamente lo sigue siendo.
- El salario mínimo continúa siendo un elemento central en la orientación de las revisiones salariales, aunque ha perdido importancia en ese sentido.
- Las prestaciones tienen una participación extraordinaria en la remuneración total de los trabajadores.
- Existe un esquema de participación de utilidades que no funciona debidamente.

Al especular sobre la naturaleza probable de una nueva política laboral, es indispensable reconocer esas características de los mercados de trabajo en México. De no hacerlo, surgen propuestas carentes de sentido, como las que plantean algunos estadounidenses sobre armonización de normas laborales, en el contexto del TLC. ¿Qué sentido tiene proponer trasplantar esquemas y estándares que se aplican en una economía donde hay seguro de desempleo a otra donde no existe? ¿Cómo incorporar el hecho de que en México el salario real realiza la mayor parte del ajuste del mercado y la familia numerosa amortigua las fricciones económicas?

Además de reconocer esas especificidades del mercado laboral mexicano, es indispensable mantener presente la principal limitación de la política: mientras las necesidades del ajuste macroeconómico y del cambio estructural lo demanden, la política laboral continuará utilizando la organización sindical corporativa

como mecanismo para controlar las demandas reivindicativas. Esa necesidad se ha traducido, y lo seguirá haciendo, en situaciones y soluciones sin duda contradictorias para las autoridades. Estas actúan en contra del corporativismo, por razones de modernización política, y recurren a éste para apoyar la reforma económica. Esa realidad denota los límites que la real *politikê* marca a la reforma laboral; sin embargo, eso no implica que no pueda y deba avanzarse en la materia.

Tomando en cuenta esas limitaciones, en el ámbito laboral la reforma del Estado debe incluir cambios que respondan a cuatro objetivos principales:

1. Propiciar la competitividad de la economía mexicana en el nuevo contexto de la globalización. Eso implica dar prioridad a conservar y aumentar las plazas de trabajo.

2. Fortalecer las verdaderas funciones tutelares del Estado mexicano en materia laboral, eliminando aquellas injustificadas. El propósito de protección o tutelar es esencial al derecho laboral, de México y otros países. Por tanto, debe plantearse en qué medida la política laboral actual cumple su propósito. La respuesta correspondiente también implica dar alguna solución a las demandas de algunos estadounidenses y canadienses de armonizar estándares laborales en Norteamérica.

3. Inducir nuevas formas de organización sindical, congruentes con el proceso de democratización de México. Eso significa permitir que los dirigentes sindicales sean seleccionados por procesos democráticos, a fin de generar nuevos liderazgos, que entiendan y compartan la necesidad del cambio, y legitimar algunos añejos, que también estén a favor de la modernización del país.

4. Fortalecer el régimen de derecho. En ocasiones la política laboral actual ha estado cerca del incumplimiento de disposiciones del régimen jurídico vigente. Toda reforma laboral deberá tener como meta enmendar esa situación.

Una vez precisados esos cuatro objetivos, es posible definir los elementos de una nueva política laboral mexicana, así como proponer algunas acciones que podrían contribuir a lograr uno o varios de esos objetivos.

Con el propósito de fortalecer la competitividad de la economía mexicana se requiere: *a)* Facilitar los ajustes del empleo y de los salarios, sobre todo de sus estructuras, modificando las condiciones estatutarias de los contratos, para que permitan proseguir con los cambios que derivan de la renovación de la planta productiva nacional. *b)* Revisar los propósitos y eficacia de los contratos-ley. Esto debido a que son rígidos, centralizados y, en ocasiones, repercuten en perjuicio de los trabajadores, y han conducido a cerrar empresas que, de haber tenido condiciones laborales distintas, podrían haber seguido operando. *c)* Identificar contratos que contengan cláusulas insostenibles, incluso en caso de que la plantilla de personal fuera adecuada, distinguiéndolos de los problemas que resultan de excesos de personal. *d)* Buscar una mayor descentralización de las negociaciones laborales, para que se realicen en los ámbitos locales. *e)* Concebir las relaciones obrero-patronales cada vez más como del ámbito del derecho privado, en vez del derecho social. *f)* Ampliar y profundizar las tareas de capacitación. Para eso se requiere adecuar los lineamientos en materia de capacitación a las necesidades actuales y lograr una importante movilización de recursos hacia ese fin. En el futuro la competitividad dependerá de la capacitación.

Con respecto al objetivo de fortalecer las verdaderas funciones tutelares del Estado en materia laboral, se precisa: *a)* Reiterar que en la relación obrero-patronal puede existir una desventaja para el trabajador, que requiere de una participación tutelar del Estado, pero que ésta debe ser limitada y eficaz. *b)* Fortalecer la vigilancia del cumplimiento de los estándares laborales mínimos: edad, condiciones de trabajo, seguridad, salario mínimo y jornada de trabajo, entre otros. Eso implica reestructurar las dependencias de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) responsables de esas funciones y, probablemente, recurrir a otras organizaciones e instancias sociales para que coadyuven en dicha tarea. *c)* Limitar la intervención de la STPS en la solución de conflictos de otro tipo, cuando no esté en duda el cumplimiento de los estándares laborales mínimos. Esto conlleva un cambio de énfasis, y no un abandono de responsabilidades. *d)* Revisar el propósito, organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad social, para acotar su participación en las tareas de vigilancia y

supervisión de estándares laborales mínimos. Evaluar la efectividad del esquema tripartito para proporcionar prestaciones a los trabajadores, en especial del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Para propiciar un nuevo perfil de organizaciones sindicales, congruente con la democratización del país, es necesario: *a)* No forzar la sindicalización, sino aceptar el principio de la afiliación individual voluntaria. La afiliación obligatoria a un sindicato es hoy una disposición tan anacrónica y antidemocrática como la afiliación obligatoria de las empresas a cámaras. *b)* Que se establezca un nuevo marco normativo para la constitución de organizaciones sindicales sin que la STPS intervenga en conflictos intergremiales, por ejemplo por la titularidad de contratos. *c)* Que la STPS no autorice y/o registre a los sindicatos. Estos deberían registrarse con un fedatario público, como se hace en prácticamente todas las gestiones jurídicas. *d)* Crear un centro nacional de información laboral independiente, sostenido por los trabajadores, los empresarios y el gobierno; su función sería generar estadísticas y realizar estudios sobre temas laborales. *e)* Reconocer la obsolescencia de múltiples liderazgos obreros, sin desconocer las contadas excepciones.

Respecto al objetivo de fortalecer el régimen de derecho es indispensable: *a)* Crear mecanismos para resolver los conflictos laborales dentro del sistema judicial mexicano, que se caractericen por su agilidad y modernidad. Al reducir el número de casos que tendría que atender, sería posible mejorar la calidad de la justicia laboral, en el ámbito del poder judicial. *b)* Que la STPS no intervenga en los conflictos laborales, salvo cuando se afecte la esencia de la seguridad nacional o el orden público. Otros casos serían tratados como asuntos entre particulares. *c)* Que la STPS no incurra en actos cuya legalidad sea cuestionada, con el afán de resolver conflictos o de defender los derechos de los trabajadores.

Esos aspectos laborales de la reforma del Estado producirían un reacomodo de las relaciones trabajador-sindicato; sindicato-empresa; sindicato-centrales; sindicato-STPS; y, centrales-partidos. Por sus alcances, ese reacomodo permea la recomposición de todas las instituciones y prácticas políticas, constituyéndose en un elemento esencial de la reforma del Estado.

Se ha señalado que lo anterior requiere múltiples modificaciones legales, cuando menos a la Ley Federal del Trabajo, así como coordinar esfuerzos por medio de un Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad, que sea realista y práctico, ya que mucho tiene que hacerse en materia de capacitación para la productividad. Dibujar esa política e iniciar su instrumentación es uno de los capítulos pendientes de la reforma del Estado en México.

j. Formular e instrumentar un programa efectivo de desconcentración

La distribución de la actividad económica, social y política en el territorio nacional continúa siendo muy concentrada. Dos datos expresan el grado de concentración. En el Distrito Federal, vive 10.1 por ciento de la población y se genera 27.4 por ciento del PIB. Esa situación responde a causas profundas de nuestra historia, así como de nuestra organización económica, política y social actual. El debate acerca de la conveniencia de actuar para cambiar esa situación es una constante de la reflexión nacional. No es este el sitio para retomarlo en detalle.

Sin embargo, es indispensable señalar que la realidad ha superado la capacidad del Estado mexicano para resolver los problemas derivados de la concentración. A pesar de lo meritorio de que la ciudad de México *funcione*, el hecho es que hay un deterioro acelerado del nivel de vida de sus habitantes, con marcadas diferencias que dan lugar a situaciones en extremo injustas, dolorosas y riesgosas. Al deterioro del medio ambiente, del transporte público y de la circulación vehicular, se agregan esquemas de regulación anacrónicos, incapaces de atribuir un sentido de dirección al desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). A esa situación se suma la frustración del habitante del Distrito Federal, producto de sus derechos políticos limitados. La exigencia de desconcentración es añeja, generalizada y cada vez más intensa.

La demanda de desconcentración también es cada vez más generalizada desde fuera de la ZMCM. El reclamo se centra en dos aspectos: *a)* el manejo centralizado de los recursos fiscales en el gobierno federal -del gasto público total sin intereses sólo el 32 ó

34 por ciento lo ejercen en los ámbitos estatal y municipal-; y, b) la concentración de poder político en el Ejecutivo Federal. La reacción no se ha dejado esperar, y se ha hecho evidente en el rechazo creciente a la selección de candidatos del *centro* para gobernar en estados y municipios, así como en el fortalecimiento de la oposición al PRI en el ámbito local.

Si bien las reformas al artículo 115 Constitucional significaron un paso importante en esa dirección, poco se ha hecho por la desconcentración. La fisonomía del pacto federal de México está cambiando por sí misma. Las acciones pendientes de la reforma del Estado profundizarán ese cambio, en especial aquellas en materia de educación y de política laboral ¿Por qué no hacerlo de manera más intencional, decidida y ordenada? ¿Por qué no ir más allá en este aspecto?

Consideraciones finales

Abordar el tema de la reforma del Estado en México requiere de mucha audacia. Esta se justifica sólo en la medida que el esfuerzo de sistematización de eventos y propósitos coadyuve a la reflexión colectiva sobre el tema. El nivel de generalidad que caracteriza el ejercicio anterior resulta de un compromiso entre el afán de lograr una cobertura amplia del tema y precisión y los contenidos; el balance no está exento de riesgos. En todo caso, la audacia de analizar la reforma del Estado en México es nimia si se le compara con la que se requiere para llevarla a cabo.

Ciudad de México, mayo de 1992.

