

## LA REFORMA Y LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

RAÚL OLMEDO CARRANZA \*

Los gobiernos y las administraciones públicas del mundo enfrentan retos mayores. El principal de ellos, en mi opinión, es el del empleo. Desde hace quince años, por lo menos, el sistema económico mundial ya no genera empleos sino que, por el contrario, genera desempleo, tanto en la agricultura como en la industria y en los servicios. Estábamos acostumbrados a ver que cuando crecía la producción también crecían el empleo y el consumo. Esa relación se rompió a finales de los años setentas. Desde entonces, la producción puede seguir creciendo pero, gracias a la revolución tecnológica, necesita cada vez menos fuerza de trabajo. En consecuencia, la producción crece, pero el empleo y por lo tanto, el consumo, decrecen. Esa es una de las razones que explican la crisis mundial actual.

Este fenómeno (creciente producción con decreciente empleo), que se ha generalizado a todos los sectores de la economía y a todos los países, comenzó con la agricultura, especialmente al terminar la Segunda Guerra Mundial, cuando los países desarrollados industrializaron la producción de alimentos (1950-1960). Luego se extendió a la industria (1970-1980) y finalmente a los servicios (1980 en adelante).

La caída del empleo a nivel mundial señala una ruptura histórica en la evolución del sistema económico mundial. Pareciera que hemos pasado de la fase histórica de rendimientos crecientes del sistema económico mundial a la fase histórica de rendimientos decrecientes y negativos, es decir, de la fase de progreso y prosperidad a la fase de declinación y decadencia. La caída del empleo, que tanto nos preocupa en nuestro México, no se debe solamente a fallas de la política económica del gobierno sino fundamentalmente a una gran

---

\* Director General de Estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria

**falla histórica en el funcionamiento del sistema económico industrial mundial, el cual ya perdió capacidad de ampliarse y ahora se está achicando.**

**Antes de los años setentas, cuando se lograba un gran incremento de la productividad, derivada de una oleada de innovación tecnológica, la tendencia al desempleo se compensaba con una reducción de la jornada de trabajo. Entre 1870 y 1970 la jornada de trabajo, en promedio mundial, se redujo a la mitad. A partir de los setentas la jornada de trabajo ha dejado de reducirse, a pesar de la prodigiosa revolución tecnológica que ha elevado como nunca la productividad. El mecanismo compensatorio ya no funciona. ¿Por qué? A mi parecer, porque la economía se internacionalizó, se "globalizó", y entonces la competencia se agudizó: si un país reduce la jornada de trabajo y los demás países no lo hacen, el que la redujo tendrá costos de producción mayores y perderá en la competencia mundial. Desde los setentas, la jornada de trabajo se ha estancado entre las cuarenta y cinco y las treinta y cinco horas semanales, según los países y las ramas de producción.**

**Al caer el empleo cae el consumo, y al caer el consumo cae también la producción. Ese es el drama actual de la economía mundial. Además, con la revolución tecnológica y con la privatización de las empresas y de las funciones del Estado, la concentración de la riqueza se ha intensificado rápidamente, de manera que la masa social se ha empobrecido y, por ello, los mercados se han reducido demasiado. Las presiones que los países desarrollados ejercen sobre los subdesarrollados para que éstos abran sus fronteras a sus mercancías obedece a la necesidad de dar salida a sus excedentes de producción ante el estrechamiento de sus mercados nacionales, a costa de la destrucción de la planta productiva de los países subdesarrollados y la crisis de sus sistemas financieros. ¿Cuánto durará esta situación? No creo que mucho.**

La abundancia y predominio de capitales especulativos que se desplazan de un país a otro en cuestión de segundos destruyendo los sistemas financieros nacionales, se debe justamente a la imposibilidad de esos capitales para aplicarse a la producción, puesto que el consumo se reduce cada vez más. Los capitales especulativos flotantes son por lo menos 50 veces mayores que los capitales que sirven para la circulación de las mercancías.

Por estas razones, el "libre comercio" es un mito destinado al consumo de los países subdesarrollados. En la realidad, como lo señala el libro *El rediseño del Estado*, coordinado por Bernardo Kliksberg y publicado a principios de 1995 por el Fondo de Cultura Económica en coedición con el INAP, veinticinco países tenían en 1992 más barreras aduanales que diez años antes. Es decir, en el grueso del comercio mundial el proteccionismo -y no el libre mercado- es el que predomina.

También es un mito que la eliminación de barreras aduanales impulsa las economías de los países subdesarrollados. En el mismo libro *El rediseño del Estado* aparece un estudio comparativo de 115 países, la gran mayoría subdesarrollados, donde se muestra que antes de la apertura comercial de los años ochentas la inversión promedio representaba en esos países el 20% del Producto Interno Bruto y que después de la apertura comercial la inversión se desplomó al 10%. Eso es lógico, pues los países que tienen los niveles de productividad más elevados se quedan con las ganancias del mercado. Los capitales tienden a fugarse de los países con menor productividad (países subdesarrollados) hacia los países con mayor productividad (países desarrollados).

El libre mercado internacional ha provocado en los países como el nuestro un déficit comercial: importamos más de lo que exportamos, ya que nuestra productividad nacional es menor que la productividad de Estados Unidos. Pero como los intercambios internacionales se

hacen en dólares, resulta que conseguimos menos dólares (exportaciones) que los que necesitamos para comprar las importaciones. Como tenemos que pagar todas las importaciones necesitamos conseguir dólares como sea. Entonces nos endeudamos en dólares. Ante la sobredemanda, el dólar se encarece y sobreviene una devaluación del peso. Ese es el ciclo financiero que azota a la economía mexicana desde hace dos décadas, desde que el déficit comercial con el exterior se volvió crónico.

Cuando nos vendieron la ilusión de que el libre comercio era la panacea para la economía nacional creímos que consumiendo palomitas y jabones estadounidenses íbamos a acceder a los niveles de vida de los estadounidenses y a emparejarnos con el primer mundo. Para dar mayor "realismo" a la ilusión, la OCDE nos admitió en su seno por órdenes de Estados Unidos. La guerrilla indígena de Chiapas y la catastrófica devaluación de diciembre de 1994 nos devolvieron a la realidad de un país subdesarrollado, cuyos problemas se acentuaron por la aplicación de burdos modelos elaborados en las metrópolis económicas para consumo de los ingenuos pero ambiciosos estudiantes aspirantes al primer mundo. El viejo cuento de Pinocho que se deja engatusar en la feria por el viejo lobo. La primera generación de gringos nacidos en México nos llevaron a un viaje fantástico al primer mundo que terminó en un aterrizaje forzoso en los arrabales del cuarto mundo.

Pero la incapacidad de nuestro sistema económico tiene sus causas explicables. Nuestro modelo industrial es radicalmente diferente del modelo industrial de los países desarrollados. Los países desarrollados han procurado el crecimiento armonioso del sector industrial productor de medios de consumo (por ejemplo, zapatos) con el sector industrial productor de medios de producción (máquinas de hacer zapatos y máquinas que producen máquinas de hacer zapatos), lo cual genera tal abundancia de empleos que esos países desarrollados tienen que importar mano de obra de los países

subdesarrollados. En cambio, los países como México sólo han desarrollado el sector industrial que produce medios de consumo, sector que genera poco empleo; fabrican zapatos con máquinas de hacer zapatos importadas de Estados Unidos. Esa es la tragedia del modelo económico mexicano, el cual no genera el empleo suficiente para su creciente población.

La crisis del modelo económico mexicano se enmarca en la crisis del sistema económico mundial: su incapacidad de generar empleo. En el medio rural, los campesinos son expulsados del mercado y se vuelven campesinos parias y nómadas que tienen que destruir la ecología para poder sobrevivir: tumban árboles, trozan matorrales y queman la maleza para poder sembrar su maicito y hacer crecer el pasto para sus animalitos. Este método reduce la fertilidad de la tierra. Cuando la población crece, la tierra ya no da para alimentarla. Entonces la comunidad se parte en dos. Una parte tiene que ir en busca de otras tierras, en las que tumba, troza y quema, y otra parte se queda. Así, de 70 mil comunidades rurales, pobres y económicamente inviables, que existían en 1970, hoy existen alrededor de 150 mil. La excesiva dispersión y atomización de la población rural se complementa con la excesiva concentración de la población urbana, alimentada por la creciente emigración del campo a la ciudad. Y ambos excesos bloquean al desarrollo del país.

Es así como la población mexicana se ha ido empobreciendo. La población pobre constituye casi la mitad de la población nacional. Y la población en extrema pobreza representa la mitad de la población pobre. ¿Cómo salir de la pobreza? Esa es la gran pregunta que todos nos hacemos.

El esquema lógico, pero falso, para responder a esa pregunta es muy simple, y se encuentra en las plataformas electorales de los tres partidos políticos más importantes: el pobre es pobre porque no tiene empleo; si no tiene empleo, no tiene ingresos; si no tiene ingresos,

no tiene para comprar y no consume; si no consume, no se produce. En consecuencia, para salir de la pobreza es necesario crear empleos para que la gente tenga ingresos y pueda comprar y consumir. Y para crear empleos es necesario invertir, y para invertir es necesario ahorrar. Por lo tanto, la clave es aumentar el ahorro.

Pero precisamente las estadísticas nos demuestran que el problema principal es la imposibilidad de generar ahorro. El ahorro se desplomó a la mitad del promedio histórico a partir de los años ochentas. Los partidos políticos, así como el Plan Nacional de Desarrollo, plantean como solución lo que justamente es el problema irresoluble: el incremento del ahorro.

Hemos llegado a un punto donde damos vueltas sobre lo mismo: el sistema económico se ha vuelto incapaz de generar ahorro, pero la solución a los problemas del sistema económico es generar ahorro. Es necesario romper este círculo vicioso. Un Estado nacional que mantiene a la mitad de la población desempleada o subempleada y por lo tanto, en la pobreza o en la pobreza extrema, no es un buen Estado.

Y si el Estado es, por definición, la forma como se organiza políticamente la sociedad para cumplir las aspiraciones y finalidades comunes de todos los individuos y familias, entonces el Estado actual ya no está sirviendo para cumplir esas aspiraciones y finalidades. Es un Estado deficiente.

El Estado mexicano moderno data de 1917, cuando la composición social y económica era muy diferente a la que es hoy en día. El país predominantemente rural se ha transformado en predominantemente urbano. Los deseos de federalismo desembocaron en la realidad de un centralismo agobiante que está bloqueando el desarrollo nacional.

El gran reto que tenemos por delante es, entonces, cambiar nuestro Estado, es decir, cambiar nuestra organización política, cambiar las relaciones sociopolíticas entre los mexicanos. No se trata simplemente de "reformular" el Estado. Ya experimentamos la "reforma del Estado" neoliberal y sus lamentables resultados. En el libro *El rediseño del Estado* se ofrecen numerosos ejemplos de cómo las reformas del Estado en países de diversos continentes han desembocado en una mayor incapacidad de los gobiernos para la gestión política y administrativa, así como para la prestación de los servicios públicos. El Estado reformado, reducido por la venta de sus empresas y por la disminución drástica de su personal, ha perdido capacidad para gobernar y ha entrado en la era de la ingobernabilidad.

El reto no es, pues, hacer otra reforma del Estado sino, como lo dice el título del libro publicado por el INAP, *rediseñar* el Estado, repensar desde su base lo que debe ser el nuevo Estado mexicano. Ni volver al pasado ni querer una "modernización" que nos transforme mágicamente en país de primer mundo. Rediseñar el Estado de acuerdo con las aspiraciones y necesidades de la mayoría de los mexicanos.

Si no afrontamos el reto cuanto antes, estaremos aplazando las soluciones de fondo y encaminando al país hacia desastres mayores, como lo muestra la evolución económica en este siglo. Entre 1940 y 1980 el producto interno bruto en México creció al 6.5% en promedio anual. Entre 1980 y 1984 el crecimiento fue prácticamente de cero. A partir de 1995 estamos entrando a lo que podría ser el periodo de crecimiento por debajo de cero. Mientras tanto, la población sigue creciendo a un promedio anual del 2% y, en consecuencia, el producto por habitante continúa descendiendo y la mayoría de la población se empobrece cada vez más. En contraste, la inflación y las devaluaciones aceleran la concentración de la riqueza y ahondan dramáticamente la desigualdades sociales y regionales, exacerbando los ánimos y crean condiciones de violencia, ya sea bajo la forma de

delincuencia, ya sea bajo la forma de rebeliones, como la de los indígenas de Chiapas.

El rediseño del Estado, del gobierno y de la administración pública está a la orden del día. Hace casi una década el sociólogo francés Michel Crozier nos demostraba la obsolescencia del Estado occidental y nos invitaba a transformar al Estado omnipotente y prepotente en un *Estado moderno, Estado modesto*, como era el título de su famoso libro. Entretanto, el Estado mexicano ha caído en una crisis sin precedentes que nos obliga a repensarlo, a rediseñarlo a fondo.