
El Estado en la era de la modernización

Omar Guerrero Orozco, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992.

Gabriel Corona Armenta

Este libro tiene como propósito contribuir a esclarecer uno de los problemas más importantes de la época actual: la modernización del Estado en las sociedades capitalistas, e incluso socialistas. Aparecido en una coyuntura propicia para la discusión, esta obra hace un enorme aporte al conocimiento sobre este fenómeno y pone en el centro del debate las tesis ahí expuestas. Asimismo, contribuye a desentrañar algunos de los mitos que en torno a la reforma del Estado se han generando en México y en el mundo, especialmente en lo que se refiere a la privatización de la economía.

Omar Guerrero divide su libro en cuatro capítulos. En el primero de ellos, "La modernización", se plantea que este fenómeno es un proceso global que atañe a todas las sociedades contemporáneas y que abarca aspectos económicos, sociales y políticos. No obstante,

señala que la mayoría de las versiones de la modernización apuntan a que ésta se da fundamentalmente a nivel político.

En este primer capítulo, el autor presenta a la modernización como una etapa de la historia que simboliza el progreso de las sociedades, su retroceso o estancamiento. En este sentido, muestra a la teoría de la modernización "como una visión de las capacidades o insuficiencias de los Estados para progresar o para evitar el colapso" (p. 15).

Omar Guerrero señala que la modernización debe diferenciarse del evolucionismo político, el cual plantea el desarrollo como algo lineal. Con este propósito, hace una revisión crítica de las principales concepciones acerca de la modernización, desarrollo político y cambio político. A partir de ahí construye su propia teoría de la modernización, a la cual concibe como las facultades de una sociedad para dotarse de instituciones que sean capaces de absorber el cambio.

Según Omar Guerrero, en la esfera económica, la modernización se caracteriza por la diferenciación de las actividades económicas; en la esfera social, por el desarrollo de la urbanización y el surgimiento de actividades y organizaciones diversas; en el orden cultural, por la transformación de una

educación de élite en un sistema de movilidad amplio, y en el orden político, por la formación de instituciones y papeles específicos.

El autor plantea que, no necesariamente, crecimiento económico es igual a modernización. Asimismo, apunta que tampoco el desenvolvimiento de instituciones políticas, aptas para absorber cambios y protestas, es garantía de una modernización exitosa. Para él, si el desarrollo político no puede producir condiciones suficientes de subsistencia económica para un pueblo, el éxito de la modernización será precario.

En el capítulo II, "El desarrollo político", Omar Guerrero hace una revisión conceptual del mismo, al tiempo que señala sus diferencias con el de modernización política. No obstante, observa que hay una relación estrecha entre ambos. A partir de ahí, el autor analiza las distintas concepciones de desarrollo político, destacando que casi todos ellos coinciden en la capacidad del sistema para absorber cambios continuos.

En un sentido político, para Omar Guerrero la modernización implica, en gran medida, la multiplicación y diversificación de las fuerzas políticas en la sociedad. En contra de la opinión de la mayoría de los apologistas de la reforma del Estado, advierte

que "la modernización acelerada no produce desarrollo político, sino decadencia política" (p. 51).

En el capítulo III, "El Estado moderno", se plantea que la modernización no es un proceso universal, sino un acontecimiento histórico singular, un fenómeno concreto determinado por el nivel de degradación de los elementos feudales. Así,

cuando los ingredientes feudales fueron más persistentes, la modernización fue más lenta y encaró dificultades, pero donde fueron suprimidos con mayor fuerza, la modernización avanzó con mayor agilidad (p. 58).

Omar Guerrero señala que lo que caracteriza al Estado moderno es la concentración de los medios de administración, que se separan de sus antiguos propietarios estamentales. En este sentido,

el acontecimiento más importante, desde el punto de vista del desarrollo político, consistió en la disociación del cargo y quien lo ocupaba; en la separación entre el funcionario y los medios de administración (p. 74).

Asimismo, señala que la formación del Estado moderno ha sido acompañada por el desarrollo de políticos

profesionales, junto a los cuales se forman los elementos que integran la burocracia encargada de administrar al Estado en sus distintos campos de actividad.

En el capítulo IV, "Problemas del Estado moderno", el autor señala que la modernización se ha centrado fundamentalmente en los siguientes aspectos: la necesidad de liberación de la economía; la supresión de subsidios; la reducción del gasto público; la privatización de empresas paraestatales; la contracción de la economía pública, y la abolición del Estado corporativo.

Omar Guerrero señala que la discusión sobre la modernización se ha asociado a la pugna contra el "tamaño" del Estado, al cual se juzga organizativamente titánico y, por tanto, congénitamente ineficiente. Plantea que, en consecuencia, se busca sustituir al actual Estado por otro caracterizado por la brevedad de su organización, la agilidad de su movimiento y su alejamiento de la economía. Considera también que cuanto mayor es el desenvolvimiento de la modernización política y el desarrollo político, más activo es el movimiento de la administración y más variado el abanico de servicios de la sociedad. En este sentido,

el desarrollo político no únicamente incrementa la

capacidad del Estado para enfrentar problemas cambiantes, sino también su disposición para influir en el curso de los acontecimientos sociales (pp. 80-81).

Respecto a la capacidad de gobierno, Omar Guerrero apunta que los Estados modernos están caracterizados por un elevado nivel de rendimiento gubernamental, pero también por el consenso popular, apoyo político, legitimidad constitucional, nivel de comunidad social, desarrollo económico inducido y desarrollo político alcanzado. Otro signo de modernidad sería la intervención económica racional del Estado, el gasto social y el número de funcionarios públicos. Por tanto, para aumentar su capacidad de gobierno, el Estado debe desarrollar aptitudes para absorber las demandas y satisfacerlas. En consecuencia, el Estado tiene como desafío el crear instituciones y mecanismos necesarios para solucionar los problemas sociales.

Omar Guerrero analiza las distintas reacciones que el fenómeno del crecimiento del Estado ha tenido en México y el mundo. Señala que el discurso contra el Estado propone una reducción drástica del gasto público, la desaparición de organismos y una privatización acelerada. Sin embargo, apunta

que la disminución del tamaño del Estado no es la solución a los problemas de América Latina.

El asunto no es reducir al Estado, sino acrecentar su capacidad de gestión al tenor de las nuevas tareas que desempeña (...). El papel del Estado sigue siendo prominente, pero se requiere una visión a fondo que lo haga eficaz y pueda ser transformado, con miras a una más amplia democratización y permeación a la ciudadanía. El meollo del asunto consiste en una transformación que incrementará sustancialmente su capacidad de gestión (pp. 86-87).

El autor señala que la intervención del Estado ha obedecido a causas de tipo estructural, como la insolvencia de los empresarios privados. Considera que la publicación de empresas se ha reflejado en el crecimiento de la intervención pública y en el incremento de la actividad administrativa del Estado. No obstante, indica que el resultado ha sido una degradación de la capacidad de gestión estatal manifiesta en un Estado latinoamericano administrativamente deficiente.

Respecto al controvertido tema de la burocracia estatal, el autor apunta que donde la

modernización ha madurado, las instituciones políticas se han difundido y el vigor de las fuerzas y procesos políticos es elevado, "el crecimiento de la burocracia es uno de los signos más transparentes de una elevada modernización". Sin embargo, "cuando la modernización fluye por un proceso desequilibrado e incompleto (...) la burocratización es el indicador de su desinvolucimiento anormal y virtualmente frustrado" (p. 95).

Omar Guerrero analiza específicamente el problema de la modernización y magnitud del Estado mexicano. Señala que esta polémica ha sido frecuentemente ahistórica y plagada de conceptualizaciones surgidas en realidades distintas a la nuestra. Reconoce las deficiencias para medir el tamaño del Estado, pero considera que

es el objeto del gobierno, su tradición histórica y su marco constitucional, lo que determina fundamentalmente cuán extensas son las funciones que desempeña, los organismos que las realizan y el número de servidores necesarios al efecto (p. 18).

El autor plantea que el problema en México no es que el Estado haya crecido de manera desproporcionada, sino que el número de burócratas federales es

muy grande en proporción a los estatales y municipales. Además, están demasiado concentrados en el D.F. Señala que en México,

de conformidad con el grado de desarrollo y modernización alcanzado, el número de sus servidores públicos dista de ser exagerado. Más bien se observa insuficiente para un país cuyo dominio es extenso y cuyo alcance es mayúsculo (...). Resulta evidente que la modernización mexicana se encuentra estancada y que la deformación del régimen federal es uno de sus factores. La aceleración de la modernización del Estado mexicano sólo será posible si paralelamente se fomenta la modernización administrativa, que será el producto del estímulo que se logre, en las entidades federativas, de sus propias potencialidades (p. 132).

Respecto al proceso de saneamiento del Estado, Omar Guerrero plantea que la desincorporación indiscriminada de las instituciones que lo forman puede degradar su modernidad e incidir directamente en el nivel de bienestar de la población. No obstante, considera que la participación directa del Estado mexicano en la vida económica ha desbordado los márgenes de

control deseables. Sostiene que proliferan empresas ineficientes y no estratégicas. Sin embargo, plantea que privatizar empresas indiscriminadamente no es el único remedio, ni el mejor para problemas de las empresas públicas y para la economía del Estado.

El autor afirma que la privatización no es una tarea fácil. Debido a ello su práctica debe atraer un mayor apoyo político y seguir los cauces que el consenso nacional les otorgue. Omar Guerrero señala que la privatización es un acto de gobierno que debe ser ponderado, pues

el alcance de la privatización puede ser tan desbordante que no sólo no consiga recuperar la eficiencia de ciertas empresas, sino además quitarle atributos y deberes al Estado (...). Una privatización a ultranza puede ser motivo de rompimiento funesto de los lazos de solidaridad social y un factor de inestabilidad que puede ocasionar una desmodernización que traiga consigo crisis tan severas que deriven en una postración mayor que aquella otra que se pretende aliviar por medio de la privatización (p. 152).

Consideramos que el libro de Omar Guerrero es de lectura

obligada para todos aquellos
estudiosos y actores de la política,
especialmente de aquellos que

discuten y se interesan en
el futuro del Estado mexicano,
su forma y funciones.