

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA EMPRESA PÚBLICA EN EL MARCO DEL ESTADO MEXICANO EN 1992

Manuel Quijano

El tema que abordaré durante los próximos minutos, plantea innumerables retos para todos nosotros, ya que nos conduce a la necesidad de evaluar y valorar los procesos políticos, económicos, sociales, administrativos y jurídicos, en los que estamos inmersos y que, por ser actores de los mismos, nos es difícil precisar con certeza el derrotero que puedan tomar.

Iniciaré mi ponencia exponiendo lo que, a mi juicio, se puede entender y evaluar sobre rectoría estatal, los signos más evidentes y sus causales más significativas, para derivar de aquí las perspectivas que se vislumbran para las entidades paraestatales mexicanas.

La hipótesis central que manejaré es que el modelo de desarrollo político, social y económico que se ha venido gestando desde inicios de la década de los ochenta, y que ha recibido un impulso significativo por parte del actual régimen, plantea la reconfiguración de los límites y márgenes de acción dentro de los cuales se desarrolló el Estado mexicano desde que inició su proceso de institucionalización en la década de los veinte.

Esta reconfiguración tiene visos profundamente significativos, ya que trae aparejada una revaloración de fondo de la relación Gobierno-Sociedad, donde aquél se somete a un proceso político de contracción de sus espacios de acción económica, administrativa y social, y acepta y pro-

mueve la contrapartida, la revitalización de la esfera civil para que ésta se convierta en el motor del desarrollo y crecimiento económico y social del país.

En este sentido, el gobierno mexicano ha instrumentado giros notables en su conducción económica, mediante la fijación de metas que le permiten, por un lado cierta superación de rezagos a corto plazo, y por el otro, el diseño de estrategias que propicien la generación de riquezas bajo esquemas de productividad, internacionalización de la economía y libre empresa. A la vez, ha procurado buscar y activar mecanismos de participación ciudadana que incidan en el fortalecimiento democrático del país.

Este doble proceso, al que el actual gobierno ha calificado como la “inscripción del país en el rumbo de la modernización”, ha implicado que en el plano económico la acción gubernamental oriente sus esfuerzos en el siguiente sentido:

- *Contracción sin precedentes de la actividad económica y gubernamental*, a través de la desincorporación de entidades *paraestatales* no consideradas estratégicas y prioritarias que se encontraban bajo la tutoría estatal y de la preservación de las funciones normativas, regulatorias y estratégicas para el gobierno.
- Cesión de mayores espacios de acción a los particulares y apoyo al fortalecimiento de grupos financieros, comerciales e industriales del país a través de privilegiarlos como receptores de las “entidades paraestatales desincorporadas”.
- *Estímulo a la economía dirigida a la exportación*, promoviendo la actividad de los particulares y protegiéndola de la excesiva competencia de empresas trasnacionales.
- *Fomento a la inyección de capital foráneo en México*, ya sea a través del traslado de créditos para la inversión, o bien, la instalación y operación de empresas extranjeras en el territorio nacional.
- *Inscripción del país en el orden económico mundial* bajo pautas regionales de organización, a fin de hacer de ésta la vía idónea del fortalecimiento económico nacional.

Ahora bien, el modelo de desarrollo económico delineado por los últimos dos regímenes tiene un contexto más amplio que el aquí descrito, pues implica una particular concepción sobre la función del gobierno y

de la administración pública en relación a la sociedad civil, concepción que se conforma a partir de:

- a) Las condiciones internas de desarrollo y articulación políticas;
- b) La correlación de fuerzas imperantes a nivel internacional; y
- c) La formación política e ideológica del grupo gobernante.

Es así que ante la incapacidad que mostró el modelo postrevolucionario de rectoría estatal a partir de la década de los ochenta, a fin de resolver las demandas de crecimiento económico de la población, la esfera gubernamental planteó como opción adoptar mecanismos que mitigaran la "Vía Estatista" de resolución y que hicieran recaer con gradualismo y consistencia el peso del crecimiento económico del país en la esfera de la sociedad civil, –y al interior de ésta– en aquellos sectores que por su capacidad resolutoria, económica o de organización pudieran absorber dicha responsabilidad.

Me refiero en este sentido a la clase empresarial y a los grupos pudientes del país y, en menor medida, a los estratos demandantes de participación política y social como son los sindicatos, las cooperativas y los grupos populares y urbanos.

Debemos anotar, sin embargo, que la rectificación del modelo de rectoría estatal, no se generó de manera aislada o como una salida independiente del país a las contradicciones que enfrentaba para resolver el crecimiento y desarrollo nacionales; sino que tuvo como marco de acción, las nuevas tendencias que se vislumbraban en el plano internacional y que significaron el fortalecimiento de las corrientes denominadas de "derecha" y la aplicación de teorías económicas de corte liberal para regir los mercados internacionales.

Algunas de las expresiones más evidentes que anunciaban el surgimiento de un "nuevo orden mundial" a fines de la década de los años setenta fueron el ascenso de Ronald Reagan y Margaret Thatcher al poder con una visión antiestatista de la economía. También fue el hecho que durante la década próxima pasada y los primeros años de la actual se dio el término de la guerra fría, la desaparición de la Unión Soviética en la contienda militar y política mundial; y el repunte económico de focos regionales, tal es el caso de los países asiáticos que se replegaron en torno al Japón.

A partir de ese contexto, es evidente que los cambios a los que nos

enfrentamos en el país en esta década de 1990, implican transformaciones que pueden catalogarse de fundamentales, pues no sólo revaloran a fondo las formas tradicionales de articular la economía nacional, sino que ponen en entredicho las formas de convivencia política, y los arreglos institucionales que persistían desde la culminación del movimiento armado de 1917.

En este sentido los cambios gestados en el país, la "audacia" para promoverlos y buscar su consenso en el interior y exterior, y el "arreglo" peculiar con dichos cambios se han ido adaptando al sistema político sin que éste muestre serios resquebrajes o presentes fisuras de alcance, pero son evidencias de que México, a diferencia del resto de los países latinoamericanos, se ha ajustado con prontitud al nuevo orden, y ha sabido canalizar favorablemente algunos de los beneficios del reacondo internacional.

Sin embargo, cabría aquí precisar las consecuencias y riesgos previsibles del nuevo modelo de rectoría como al que hemos venido ajustándonos, ya que si bien el gobierno mexicano está apostando a un proyecto de corte "neoconservador-liberal" para lograr la inserción del país en el bloque de países que se caracterizan por altos niveles de crecimiento económico y con índices elevados de cultura democrática, es preciso determinar entonces las condicionantes políticas y económicas que podrían trabar, o deformar en determinado momento, el cumplimiento de estos objetivos. Entre algunas de estas condiciones, podríamos enumerar las siguientes:

1. Desarrollo desigual de lo económico y lo político; factor al que en esencia se ha enfrentado el régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari, en la medida en que segmentos de la opinión pública cuestionan el rezago en que se encuentra el desarrollo democrático del país en relación a los avances que se están registrando en el terreno económico.

2. Que el sector empresarial no responda cabalmente a las expectativas que el Estado está forjando sobre él. En este sentido, el gobierno de la República está apostando a la capacidad de respuesta del empresariado nacional y en esta expectativa se funda, en mucho, el éxito del modelo económico adoptado. Por ello, se le plantea el imperativo de formar a una clase empresarial comprometida, que sea el motor del desarrollo económico y social del país.

El riesgo, sin embargo, es que ésta se muestre inmadura ante el ingreso

del capital foráneo, o bien, que evite comprometerse con el desarrollo integral del país en *áreas no redituables* en el corto plazo como son la investigación, la educación o la salud.

3. El desplazamiento de las fuerzas políticas que constituyen gran parte del basamento de la legitimidad del Estado, tales como sindicatos, centrales campesinas, federaciones de profesionistas y agrupaciones populares a las cuales es imperativo redefinir su razón de ser y reagrupamiento, de tal manera que participen activamente no sólo en la estrategia política de concertación del gobierno, sino en el propio modelo económico que se está diseñando.

4. Que las acciones instrumentadas por el gobierno para aminorar y mitigar las condiciones de extrema pobreza en que vive gran parte de la población, continúe sujetándose a los ritmos sexenales, a la sensibilidad de cada gobernante, o a la prioridad que éstos quieran otorgarle, con lo cual tiende a descontextualizarse el significado y a desvincularse el actuar gubernamental de un proyecto político.

Todos estos aspectos tienen una relación intrínseca con la viabilidad del modelo de rectoría estatal que se está instrumentando; y en este sentido, el tipo de atención que se les brinde en las esferas gubernamentales deberá equilibrar el crecimiento económico, el desarrollo político y la equidad social; de lo contrario, se corre el riesgo de repetir los errores que, a principios del presente siglo, hicieron inviable la continuidad del esquema liberal de la economía y que propiciaron la conformación histórica del Estado dirigista e interventor para conciliar las contradicciones que estaba enfrentando el capitalismo.

A este respecto, el papel del sector paraestatal será esencial, pues en la medida en que su razón de ser es política, económica y social, el gobierno se enfrenta al imperativo de articular una estrategia de largo plazo que retome la función de estas entidades en tres planos principales.

- Políticamente el Estado debe mantener aquellas empresas que garanticen gobernabilidad, legitimidad y soberanía.

Si bien en algunos preceptos normativos ha quedado asentada la definición en estratégicas y prioritarias para este tipo de entidades; considero que esas nociones no están lo suficientemente precisadas y delimitadas; más aún, se ha deslindado la necesidad de elevar algunas a

rango constitucional, con lo cual se facilita la discrecionalidad del gobierno para actuar en esta materia.

El reto, por lo tanto, para las empresas que se incluyan en el rubro de estratégicas y prioritarias, es que la “carga financiera” que pudieran traer aparejada, tenga su contrapeso en los beneficios políticos y sociales que generen a través de sus acciones.

- El ámbito social, las entidades paraestatales deben potenciar su capacidad de gestión de las demandas de la población, convertirse en núcleos de crecimiento, de regiones económicas deprimidas y propiciar esquemas distributivos de riqueza.

A este respecto, la figura de la empresa social constituye un punto nodal, pues ésta encaja plenamente con una de las premisas que ha abanderado el gobierno actual, a fin de que sea en el seno del propio tejido social donde se gestic el crecimiento y desarrollo nacional.

- En el plano económico, ciertamente el gobierno se ha fijado como una de sus metas primordiales el saneamiento de las finanzas. Sin embargo, más allá del déficit o superávit del gasto público, el gobierno tendrá que abocarse, además de lo anterior, a otros marcos de actuación como son: la depuración de estructuras administrativas de las entidades paraestatales; su incidencia a fin de regular el mercado de bienes y servicios básicos e indispensables; y el establecimiento de un servicio civil que permita la formación de cuadros directivos compenetrados con la razón de ser de este tipo de empresas.

Asimismo, y en un contexto similar, la política gubernamental deberá garantizar el éxito de la vía reestructuradora del sector paraestatal en su capítulo de la privatización, utilizando como parámetros de evaluación, entre otros:

- a) La capacidad para reducir las estructuras de las empresas desincorporadas sin que ello signifique resquebrajamientos con los sindicatos;
- b) El mejoramiento notorio y sustancial de sus servicios;
- c) La inyección de tecnología y la ampliación de infraestructura; y

- d) La apertura para crear empresas que constituyan una opción en el juego del libre mercado, pues considero que políticamente no es recomendable privar a la población al acceso de los bienes y servicios que ahora ofrecen las empresas "privatizadas".

Podemos señalar, entonces, que el sector paraestatal constituyó y ha constituido uno de los puntos medulares para la estrategia del desarrollo político y económico.

De 1982 a la fecha se ha cambiado de estrategia; a 10 años de iniciada se hace —cada vez más necesario— que se evidencien resultados concretos y fructíferos en el corto plazo.

Así como el actual régimen ha procedido a la reducción cuantitativa de esta figura política-administrativa, es evidente que deberá repensar la forma en que la acción estatal garantice a la población el otorgamiento de los servicios básicos con calidad, cantidad y oportunidad y, en caso de concesionarlos, será su responsabilidad definir los mecanismos normativos y reguladores más efectivos y eficaces.

En síntesis, los cambios que actualmente se suscitan en el país y en el mundo, están implicando una forma sustancialmente diferente de concebirse mutuamente gobierno y sociedad y por consiguiente a la administración pública. De tal manera que, al igual que las leyes tienen que adecuarse a la realidad o de lo contrario pierden su operatividad; el reto para nosotros es conformar una administración pública adecuada a los nuevos momentos. Es decir, me parece que tenemos que revalorar los límites del Estado y en este sentido, estoy seguro que si bien el gobierno redefine sus márgenes de acción, el reto para nosotros, teóricos de la política y la administración pública, es imaginar y diseñar nuevos modelos de equilibrio entre la libertad, la equidad y la productividad que garanticen un desarrollo en el que se compartan altos índices de bienestar económico con niveles elevados de participación política y social.