

Capítulo I

MARCO GENERAL DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MARCO GENERAL DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El estudio acerca del Estado, de sus manifestaciones como forma de gobierno, de los mecanismos que adopta para incidir en la vida social y económica, de su estructura de gestión administrativa, de la multiplicidad de relaciones políticas, ideológicas y económicas que influyen en el proceso evolutivo por el que el mismo va transitando, no dejan de ser elementos de reflexión obligados para entender las transformaciones del mundo contemporáneo. Especialmente cuando cuestionar al Estado, su estructura de gobierno y sus formas de intervención económica y social sigue siendo una práctica común que se repite afanosamente en los círculos de poder económico, entre los funcionarios públicos de los niveles jerárquicos más altos y los académicos que abogan por la consolidación del libre mercado, como mecanismo de regulación económica, y la implantación de un "Estado mínimo".

Para el caso de México, un problema central de esa postura es que desdeña las lecciones que se desprenden de la génesis y evolución tanto del Estado como de su estructura de gestión gubernamental, en términos de la relación de las funciones de gobierno con el modelo de desarrollo e industrialización instrumentado por los gobiernos posrevolucionarios. En la medida que se pierde de vista esa relación, y el problema de gestión gubernamental se reduce a un problema técnico-económico, la reforma del Estado, en su vertiente económica, se reduce a la aplicación de estrategias de racionalidad técnica, administrativa y financiera destinadas a hacer del ente estatal un modelo de eficiencia que, sin embargo, es incapaz de estructurar un nuevo modelo de desarrollo en el cual no sólo premie al gran capital, sino que se retome como una función básica y ética del Estado el bienestar de la mayoría de la población y el progreso integral del país.

Política y económicamente, esto último sólo puede darse en un esquema de complementariedad entre el espacio de lo público,

el lugar natural de la expresión del poder político, de la gestión gubernamental y de las relaciones y manifestaciones de la organización ciudadana, y lo privado, donde encuentran contenido los intereses individuales.

En ese sentido, el reto para cualquier análisis acerca del problema de la reforma del Estado en su componente económico, que pretenda superar la apología fácil del mercado y proponer las características que debe asumir la gestión gubernamental mexicana en el mundo contemporáneo, tiene que incorporar la revisión de los cambios y la evolución que ha experimentado el Estado mexicano en su relación con el desarrollo económico del país. En especial aquellos que se han producido a partir de que se emprendió una de las más importantes reformas del Estado, que en lo fundamental se orientó a insertar al país en las tendencias de las relaciones comerciales, financieras y económicas del mundo actual, y que a lo largo de casi 20 años ha contribuido a modificar la estructura de gestión administrativa y económica del Estado.

La importancia de hacer una revisión en esos términos es que muchos de los cambios realizados se alentaron más por razones de tipo ideológico que por un esfuerzo de comprensión de cómo la dinámica económica condujo al Estado a asumir tareas y funciones cada vez más amplias que llevaron a la administración pública a una situación de gran complejidad. Puede argumentarse que al ir incorporando al catálogo de tareas públicas las demandas de la sociedad –para alentar el desarrollo industrial, para mejorar la calidad de vida de la población, para resolver las controversias entre el capital y el trabajo, etcétera– se creó una diversidad de organismos públicos que ampliaron la esfera de competencia estatal hasta el punto en que terminó “pulverizando” la iniciativa individual y anulando los espacios de acción natural de la sociedad civil.

Sin embargo, lo real es que la construcción de la economía nacional tenía que encontrar un sustento social, que solamente se podía obtener con un gran pacto político entre el Estado, la bur-

guesía y las clases populares. Ese pacto tomó cuerpo en un Estado social de derecho que avaló jurídicamente la ampliación de las funciones y las tareas estatales. Las que en un proceso de retroalimentación de lo privado—social—público ampliaron las capacidades de gobierno del Estado mexicano y contribuyeron a crear el clima de tranquilidad que se requería para consolidar al capitalismo mexicano.

Con estas consideraciones, podemos decir que una de las limitantes más serias a las que se enfrenta la reforma del Estado es asumir que la problemática de la gestión pública no puede reducirse a establecer una administración gubernamental funcional al capital, y a modificar el modo de razonamiento de burocracia para que dirija su interés a los problemas de eficiencia y eficacia administrativa. Más bien el reto es lograr que las acciones de gobierno y la estructura administrativa pública se adapten a las nuevas condiciones económicas y sociales imperantes, manteniendo la lógica del compromiso del Estado con la sociedad. Esto significa realizar transformaciones cualitativas en la forma en que el Estado lleva a cabo sus funciones de gobierno. Es decir, lo que se requiere es una reforma integral del gobierno, no sólo una reforma económica y administrativa, sino también una transformación política que recupere espacios para la toma de decisiones públicas, y anteponga los intereses de la población tanto al ejercicio autoritario del poder público como al poder económico sobredimensionado del mercado.

Por el contrario, reducir la reforma del Estado a la simple reorganización de la estructura gubernamental y a una modernización económica de tipo eficientista solamente resulta en la restricción del ejercicio del gobierno y su supeditación a la economía de mercado. No se trata de volver a las formas de gestión gubernamental altamente burocráticas y verticales, incompatibles con el entorno actual, lo que se requiere es que el Estado y su administración pública adquieran flexibilidad y adaptabilidad al contexto económico y al entorno político. Sin desprenderse de la premisa básica de que, frente a los desequilibrios y reestructuraciones mundiales, las acciones del Estado deben dirigirse,

apegadas a estrictos criterios de eficiencia social, a reducir la polarización económica y a evitar el crecimiento de la marginalidad y la exclusión social. Consecuentemente, cualquier reforma de Estado que aspire a construir la modernidad estatal tiene que realizarse mediante la búsqueda de alternativas de transformación que en el equilibrio mercado–Estado–sociedad encaucen los procesos políticos y económicos hacia un esquema de desarrollo que cumpla con las expectativas de todos los mexicanos.

El camino opuesto es el de insistir en una reforma de Estado de tipo tecnocrática y gerencial que en la perspectiva de una postura ideológica y política reaccionaria pugna por la supremacía del mercado sobre el Estado y propone la separación de lo colectivo y lo público, de lo económico y lo estatal. En una reforma de este tipo el interés general ya no tiene cabida, y los preceptos de justicia social e igualdad, si no son desechados por anacrónicos, son subordinados a los criterios de racionalidad económica. En este caso la “emancipación” del Estado respecto de las demandas sociales es el primer paso para alcanzar la modernidad estatal. El segundo paso es reducir la intervención pública al establecimiento de la reglamentación que permita al mercado ser el proveedor de los conocimientos, de los productos, de los bienes y de los servicios.

De esa manera se construye un “Estado moderno” que utiliza a la administración pública –en un ejercicio de gobierno reducido– como prestadora de los servicios que facilitan los contactos y la cooperación entre los diferentes agentes económicos, y los mecanismos del mercado y las formas de organización política son los que van a determinar la manera en que se incorpora el interés general a las tareas gubernamentales. Aquí las actividades públicas se realizan en función de las metas de equilibrio fiscal incorporadas en los presupuestos públicos, las empresas públicas se privatizan porque los empresarios son más eficientes y la administración pública se racionaliza como forma de expresión de la modernización del Estado.

Sin embargo, si partimos de la hipótesis de que la reforma del Estado es un proceso inacabado y dinámico podemos todavía ser optimistas respecto del rumbo que la misma puede tomar en el siglo que se está iniciando. Más aún, si tomamos en cuenta que los flancos que se han abierto para la gestión pública y la gobernabilidad después de casi 20 años de reforma tecnocrática surgen en un contexto sumamente complejo. Por una parte, existe una sociedad más plural que está exigiendo mayor participación en la transformación democrática y en la toma de decisiones políticas, pero que también aspira a lograr los cambios económicos que se requieren en la edificación de una sociedad más igualitaria y, por otra parte, las características de la integración y la globalización económicas están imponiendo condiciones de articulación entre capitales que pueden llegar a comprometer las estrategias de desarrollo nacionales. Ante esto se requiere una estrategia de gobierno que únicamente podrá darse si la sociedad percibe en el quehacer del Estado un reflejo de sus necesidades e intereses.

En presencia de estos fenómenos, y en la medida en que socialmente la definición de lo público no está en la supuesta dicotomía Estado–mercado, sino más bien en la complementariedad de la sociedad y el Estado, la reforma del Estado ya no puede pensarse como la simple modernización económica y la reorganización administrativa de la estructura de gestión pública, donde el poder público puede, de manera independiente a la sociedad, tomar decisiones que la afectan en su calidad de receptora del quehacer gubernamental. Al contrario, la exigencia social de contar con un Estado moderno no quiere decir un Estado mínimo acotado a funciones de regulación económica, ni quiere decir un Estado en el que se separan de manera superficial la administración de la economía, el mercado y la política, significa contar con un Estado capaz de llevar a cabo una acción integradora, en un proyecto colectivo e incluyente, de los intereses de todas las clases sociales.

No se pretende el desconocer las nuevas realidades económicas y las restricciones que éstas imponen a la gestión pública, pero si se quiere avanzar a tono con las mismas, las acciones del Estado y la administración pública deben centrarse en el necesario equilibrio entre el sistema administrativo, los procesos políticos y las transformaciones económicas.

Si anteponemos estas ideas al análisis de la reforma del Estado y de las transformaciones de la administración pública, nos liberamos de caer en los reduccionismos ideológicos que suponen la existencia de un "antagonismo" entre el Estado y el mercado, y que plantean la reforma estatal como una mera reforma económico-administrativa, donde la solución a los problemas de las sociedades modernas se reducen a restringir las capacidades de gobierno del Estado en nombre del individuo y de la libertad económica. Esto es importante porque aún cuando son evidentes los fracasos que ha generado el modelo económico que enarbola el desmantelamiento de la estructura estatal, todavía hay voces que se elevan pregonando la superioridad del mecanismo del mercado y de la iniciativa individual para beneficiar a la sociedad. Sin considerar el daño que, a lo largo y ancho del planeta, se ha infringido en nombre del mercado y de la libertad económica a la población más desprotegida.

Para no oponer a la apología del mercado, la apología de la omnipotencia del Estado y de la administración pública, lo que buscamos es reencontrarnos con su historia y su evolución, propia y particular al caso mexicano. Ello nos permite abordar los problemas de la gestión estatal de manera directa sobre nuestra realidad, evitando así utilizar ejemplos supuestamente "universales" para explicar la problemática pública, que sólo son valiosos en la medida en que nos ayudan a interpretar ciertos aspectos de los problemas estatales y administrativos propios, pero que jamás pueden ser guía fiel para solucionar éstos. El beneficio fundamental, al menos esa es nuestra opinión, que tenemos de seguir esta propuesta analítica es que podemos trabajar en la elaboración de propuestas explicativas acordes con

nuestra realidad estatal y administrativa, independientemente de las que se han generado en otros países y en otras problemáticas públicas.

Con base en las ideas anteriormente expuestas se preparó el trabajo *Reforma del Estado y modernización económica. La estrategia de privatización en el subsector eléctrico: El caso de la Comisión Federal de Electricidad*. En éste se propone hacer una revisión acerca de las causas que originaron la ampliación de las funciones estatales y el crecimiento de la estructura de gestión pública: la administración pública. Sin desconocer los factores políticos que contribuyeron a ese crecimiento, se pone un especial acento en cómo los requerimientos del proceso de industrialización y desarrollo llevaron al Estado a asumir una participación directa en la economía cada vez más amplia, situación que pudo mantenerse en la medida en que el excedente económico proporcionó los recursos necesarios para mantener una compleja estructura administrativa y empresarial públicas en las que se apoyó el Estado intervencionista.

Pero así como el factor económico fue determinante en la expansión de la estructura administrativa del Estado, también influyó decisivamente en su retraimiento, pues una vez que las condiciones económicas cambian, y las fuerzas políticas, económicas e ideológicas adversas al Estado toman posiciones en la estructura del poder político se va a emprender una reforma del Estado que tendrá entre sus lineamientos principales la transformación de la administración pública y la modernización de la economía. Donde el Estado adquiere un carácter promotor de perfil empresarial, que va a dirigir sus esfuerzos a favorecer la reestructuración interna de los capitales y a buscar la articulación de la economía a los circuitos comerciales y financieros mundiales.

Esto a su vez va a significar la realización de importantes cambios en las relaciones económicas inter e intrasectoriales, la modificación de las políticas de gobierno y de los programas de la administración pública, la reorganización administrativa en el

sector central y el redimensionamiento de la administración pública paraestatal. En el caso de esta última uno de los aspectos más relevantes de la reforma será el desmantelamiento de la industria estatal a través de diversas formas de desincorporación, entre las que sobresale, para los casos de empresas públicas de gran tamaño y con un potencial económico importante, el traspaso de activos públicos al sector privado, vía las privatizaciones.

Pero en la medida en que el mercado es incapaz de hacer una contribución efectiva al fortalecimiento del sector real de la economía y generar la rentabilidad que, en el contexto de las relaciones económicas y productivas del capitalismo contemporáneo, garantice un crecimiento estable y autosostenido, se hace innegable que no es suficiente con mejorar el comportamiento de las variables macroeconómicas, se requiere fortalecer las capacidades de gobierno y de gestión económica gubernamental. Esto significa ir más allá de la simple adecuación de las acciones y el quehacer estatal a criterios y condiciones de eficiencia, que en la concepción económica y política corriente se utilizan para determinar cuáles son los cometidos públicos legítimos y las formas apropiadas en que el Estado debe desarrollar sus actividades. Se requiere reconstruir la esfera de lo público en los terrenos económico, político y social, no en oposición a la sociedad, sino como una forma de revalorizar socialmente las acciones del Estado y de la administración pública en general.

En esos términos, con este trabajo, modesto en su contribución a la comprensión del problema del Estado y de la administración pública, se aspira a desmitificar al Estado y la administración pública como los únicos ejes del desarrollo económico, a fin de ubicarlos en la realidad social, económica y administrativa actual. Pero al mismo tiempo también se busca desmitificar el mercado y el capital privado como las únicas fuentes efectivas y válidas para alcanzar el beneficio colectivo. Por lo cual es necesario proponer un rediseño del intervencionismo estatal, no en la perspectiva de las visiones del Estado mínimo, sino en el

contexto de una propuesta donde la gestión gubernamental de la economía esté centrada en la solución de problemas públicos que al ser de interés público son al mismo tiempo asuntos de la esfera privada.

En el capítulo II se examina la evolución de la estructura de la administración pública, en relación con el escenario económico que hizo posible su desarrollo en un esquema de economía pública. Asimismo, se presentan los elementos teóricos e ideológicos, y la problemática económica que favorecieron la sustitución del Estado benefactor y el Estado Interventor, por un Estado conservador en lo político y liberal en lo económico. Este análisis nos permite ubicar las transformaciones del Estado y la administración pública en la perspectiva de una crisis económica que se manifestó en la incapacidad financiera del Estado para seguir manteniendo un gran aparato de gestión pública y a la mayoría de empresas que componían los conglomerados productivos del Estado.

En el capítulo III se revisa el proceso de industrialización, en la consideración de que a lo largo de cuatro décadas la política económica y la operación de las empresas públicas se utilizaron de manera preponderante, en su calidad de instrumentos de gobierno, para acelerar la industrialización del país. En este mismo capítulo se destacan los aspectos sobresalientes tanto de la propuesta de reconversión industrial como de la crisis económica para poder ubicar la inserción del redimensionamiento del sector pararestatal en las estrategias de cambio estructural, reordenación económica y modernización económica. Además se esbozan las condiciones y las características que deberá asumir la participación directa del Estado en la economía a fin de garantizar, en un esquema de complementariedad con el mercado, un proceso de crecimiento estable y de largo plazo.

En el capítulo IV, según el método deductivo, se analizan los elementos sobresalientes de la estrategia de privatización, haciendo hincapié en las particularidades de los bienes públicos y los privados. Una vez cubierta esta parte, se hace una revisión

de los efectos que las diferentes propuestas de reestructuración de la industria eléctrica nacional –la propuesta de apertura parcial, la privatización y la reorganización- están teniendo sobre la gestión estatal. Considerando la eliminación de la participación estatal en la generación y prestación del servicio de energía eléctrica producirá una reestructuración del mercado eléctrico en favor del capital privado que, siendo el subsector eléctrico un área estratégica, limitará la capacidad del Estado para establecer una política de planeación de largo plazo en términos de la prestación del servicio de energía eléctrica, la expansión de la infraestructura eléctrica y la política energética.

En el capítulo V se procede a hacer una evaluación institucional de la principal empresa del subsector eléctrico: la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Ese capítulo se desarrolló con el objetivo de mostrar que en el reacomodo de la relación entre el mercado y el Estado, la conducción gubernamental de las empresas públicas estratégicas debe seguir siendo un instrumento para la consecución de determinados fines gubernamentales, pues sólo así se puede garantizar el buen funcionamiento del mercado en ramas o actividades claves para el desarrollo nacional.

En el capítulo VI se presentan una serie de planteamientos y consideraciones que están presentados como conclusiones generales que podrían ser tomados en posteriores investigaciones sobre los temas que nos ocupan: la Reforma del Estado, la modernización económica, la gestión gubernamental, las políticas públicas y todas aquellas temáticas que están relacionadas con el devenir del Estado y la administración pública.

Finalmente, cabe señalar que hoy el Estado tiene por delante un problema crucial. Decidir entre defender una estrategia de reforma de la administración pública insistiendo en presentar la privatización de las empresas públicas y la apertura de actividades estratégicas como las únicas vías para resolver los problemas técnicos, económicos y de gestión en las empresas estatales, tal como sucedió con la propuesta de modernización

económica; o reconocer que las acciones de gobierno y las políticas de gobierno, en particular la participación directa del Estado en la economía, son, frente a las formas de reproducción del capital que ha traído la globalización, elementos claves para asegurar no sólo un mejor funcionamiento del mercado, sino más aún para garantizar un desarrollo menos excluyente.

Como podrá comprobarse a lo largo del trabajo, en su realización ha prevalecido la preocupación por contribuir a repensar sobre bases más propositivas las características y el perfil del Estado y la administración pública, teniendo siempre en mente que una modernidad estatal que antepone a las demandas y a las necesidades de los ciudadanos la lógica del mercado, efectivamente puede producir momentos de bonanza macroeconómica, pero al costo de imponer grandes penurias a la mayoría de la población. En esos términos, la idea fundamental que guió la investigación es que la estructura de la administración pública, su funcionamiento y la definición y orientación de las políticas de gobierno para ser útiles, frente a una globalización que parece avasallar cualquier intento por mantener algún margen de independencia económica, deben estar guiadas por el interés público y el compromiso del Estado con la sociedad.