

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Como resultado de la presente investigación, en la que se analizó la reforma del Estado y la modernización económica, se encontró que la racionalización de la administración pública y del sector paraestatal tuvieron como telón de fondo un cuestionamiento a la participación directa del Estado en la economía, que en la mayoría de los casos se apoyó en una visión técnico-racionalista que desconoce el carácter público-colectivo de las funciones gubernamentales en las que se basa la gestión de la economía y la sociedad. En esos términos se identificaron proposiciones que pueden ser útiles en el desarrollo de nuevas investigaciones en el campo de la gestión pública. A continuación, y como conclusiones, se presentan las más relevantes:

1. Actualmente, parecería que el análisis del proceso de reestructuración del sector paraestatal es un tema resuelto en el que las causas y los efectos están ya sobreidentificados, sin embargo, después de casi dos décadas de haberse iniciado una de las reformas al Estado más importantes, los saldos negativos que se tienen hacen indispensable reconocer la importancia de la participación directa del Estado en la economía. No en términos de si es necesario un Estado más grande o si lo que se precisa es un Estado mínimo. Lo realmente importante es cómo renovar las funciones gubernamentales para que a través de una administración pública cualitativamente eficiente se responda a los retos que impone un mundo globalizado y una sociedad con demandas crecientes y más interesada en la gestión gubernamental.
2. Es más necesario volver a poner en la mesa de la discusión la reforma del Estado y la modernización económica, en sus vertientes de racionalización de la estructura administrativa pública y de cancelación de funciones públicas, que sumadas a las políticas gubernamentales de desregulación y liberalización de la eco-

nomía, han originado una recomposición de los mercados oligopólicos y monopólicos en detrimento de las capacidades de gobierno. Ya que en la medida en que se ha producido una amplia centralización de capitales, que tienden a ubicarse en las actividades más rentables, y en casos extremos en actividades especulativas que no están reglamentadas, el control gubernamental sobre la estrategia de desarrollo pierde efectividad.

3. Con el ajuste económico que sirvió de marco a la reforma del Estado y la modernización económica —el control de la demanda agregada a través de la disciplina fiscal y los topes a los sueldos y salarios, la política monetaria restrictiva para favorecer la valorización de los capitales financieros, la cancelación de programas de beneficio social y el desmantelamiento del sector parastatal, etcétera— la concentración del ingreso ha ido aumento y la pobreza se expandió de manera alarmante. Ante ello la gestión gubernamental, aparentemente modernizada, ha sido incapaz de responder de forma satisfactoria a las demandas de la sociedad. Lo que tiende a agravarse en la medida en que la pérdida de liderazgo del Estado en la conducción económica y la cancelación de funciones públicas vinculadas al interés general, se da ante una globalización que parece avasallar a los Estados nacionales.
4. Una de las principales consecuencias de una reforma del Estado, cuya versión económica es de tipo eficientista, es que se ha perdido de vista que, ante las nuevas formas de valorización y articulación de los capitales en el ámbito mundial, al acotar las funciones del Estado a las de simple promotor del capital privado se reduce la efectividad de las políticas de gobierno y, por lo tanto, se ha colocado a la economía en una situación de gran vulnerabilidad, donde no hay espacio para una estrategia de desarrollo menos dependiente que responda de forma articulada, con políticas públicas innovadoras,

pero sobre todo efectivas, a las necesidades de la mayoría de los mexicanos.

5. Es urgente establecer un nuevo pacto social en el que el poder público haga un alto al fundamentalismo modernizador y se replantee la gestión gubernamental en sus contenidos macro y microeconómicos. Esto implica al mismo tiempo revisar y proponer bases diferentes a las que hasta ahora han imperado en la racionalización de la administración pública y la reestructuración de la administración paraestatal. El reto no es menor, porque aún ahora hay quienes todavía creen que la gestión pública puede realizarse al mejor estilo del empresario privado, sin considerar los elementos de tipo político y social inherentes a la gestión pública, y aseguran que las empresas públicas no difieren en ningún aspecto de las empresas privadas. En esa perspectiva, en la que prevalece una incesante persecución de la racionalidad técnico-financiera, se diluyen las diferencias entre lo estrictamente público y lo privado, entre las responsabilidades gubernamentales y los intereses empresariales privados. Aceptar esa visión implica en última instancia el desencuentro entre el ente estatal y la sociedad, la destrucción de su legitimidad y la desaparición del interés gubernamental por el beneficio social como fin de las funciones públicas.
6. En los años recientes se ha venido generando una corriente de opinión nacional e internacional que está cuestionando la efectividad del Estado promotor y que propone dejar en claro que la eficiencia social y la rentabilidad social ya no deberían seguir supeditadas a las formas de eficiencia particulares del mercado o a los capitales privados. Los mismos que exigen una super-simplificación administrativa y la desregulación total de la economía. Esto no quiere decir que el Estado y la administración pública, central y paraestatal, no deban renovarse cualitativamente, quiere decir que la actuación

pública no debe subordinarse a la lógica mercantil, pues el peligro que ello conlleva es que pueden romperse los equilibrios y los principios de cooperación social que garantizaron el mantenimiento de la gobernabilidad.

7. La evolución de la administración pública caminó en paralelo con el crecimiento económico del país; más aún, éste se apoyó en la gestión gubernamental del ciclo económico y en la estructura administrativa pública, a partir de las actividades desarrolladas por el sector central y las estrategias de fomento instrumentadas a través del sector paraestatal. En ese sentido, la administración pública, permitió operacionalizar las funciones administrativas del gobierno e instrumentar las políticas de fomento sectorial. Asimismo, se convirtió en el fundamento de una gestión gubernamental que frente a las fallas del mercado y a la incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo, fue satisfaciendo los requerimientos de un proceso de acumulación que apuntaló cuatro décadas de expansión continua de la economía, desde los años cuarenta hasta finales de los setenta.
8. En el caso particular del apoyo al sector industrial, la gestión económica del Estado se dirigió a cubrir varios frentes: la política comercial se estructuró para que la industria nacional se expandiera al cobijo de un mercado interno protegido de la competencia externa; la política de precios y tarifas de los bienes y servicios prestados por el Estado se utilizaron para que la industria nacional tuviera acceso a los insumos básicos necesarios en los diferentes eslabonamientos productivos y pudiera mejorar su competitividad; la política monetaria y de tipo de cambio se dirigió a mantener estable el valor de la moneda y a apoyar las importaciones que requería la industria nacional; finalmente, se estructuró un sistema de financiamiento para el desarrollo que sirvió de soporte a las inversiones privadas.

9. En su conjunto, tanto la estructura administrativa pública como las políticas de gobierno y las acciones públicas sectoriales específicas se utilizaron de manera anticíclica para atenuar las etapas depresivas del propio capitalismo y los efectos que las mismas ejercían en el desarrollo económico. En esos términos, la participación pública en la economía y la gestión estatal de los procesos económicos no sólo dio al ejercicio del poder público una connotación ética, apuntaló el crecimiento económico del país. Al mismo tiempo que se diseñó una estrategia de gobierno para medianamente ajustar los requerimientos del crecimiento económico y mejorar en alguna medida las condiciones de vida de la población.
10. La gestión pública sufrió muchos cambios y se volvió muy compleja en funciones y responsabilidades. No obstante, fue hasta que la crisis económica se instaló en el país a principios de 1982, cuando el ejercicio del poder público y la administración pública empezarían a cambiar de manera radical. Con menores recursos para mantener una estructura administrativa pública como la que hasta entonces existía, y en un contexto ideológico adverso a la participación del Estado en la economía, la reforma del Estado se dirigirá principalmente a alcanzar una modernización económica que en términos públicos significaría la racionalización de la administración pública y el redimensionamiento del sector paraestatal.
11. En términos económicos la reforma del Estado supone la transición de un Estado intervencionista, que se percibe como anacrónico e ineficiente, a un Estado promotor que es liberal en lo económico, y alienta todas las formas de desregulación y liberalización económica que favorezcan la inversión privada; que es conservador en lo político, por lo cual antepone a la democracia económica la democracia política y hace de los valores del individualismo la nueva guía de la gestión gubernamental. Para este Estado promotor la modernización de

la economía significa aceptar las nuevas formas de valorización del capital, cuyo eje ya no se encuentra en el sector productivo sino en los circuitos financieros. De ahí, que la reforma del Estado se acompañe de la instrumentación de políticas de gobierno de corte monetarista, acotadas al control de los agregados monetarios y las metas del equilibrio fiscal.

12. En el caso de la estructura administrativa pública las baterías de la modernización se van a dirigir a lograr su cambio estructural. Ello va a traducirse en la introducción de esquemas de tipo técnico-administrativos para mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental, pero también en la racionalización de los organismos públicos y de las empresas estatales.
13. Un aspecto sobresaliente del esfuerzo modernizador es que en la lógica de un Estado promotor de la actividad privada se ha ido configurando una acentuada desvalorización de las actividades públicas y de las potencialidades de la participación estatal en las actividades económicas y en los procesos distributivos. Esa desvalorización se dio, con una carga ideológica importante, sobre la base de los argumentos referidos a la ineficiencia de la administración pública para satisfacer un cúmulo creciente de demandas de la sociedad, pero también en términos de la creencia de que el mercado y el interés privado pueden producir equilibrios mercantiles que benefician a la colectividad. Así, el debate relacionado con la reforma del Estado y la modernización de la administración pública quedó circunscrito en la simple propuesta para reducir a su mínima expresión las actividades gubernamentales, sobre todo aquellas que por su carácter económico intervienen, desde el punto de vista de los críticos del Estado benefactor, en el libre funcionamiento del mercado.

14. En un contexto en el que pareciera ser que ya no existen problemas que el mercado no pueda solucionar, las funciones del Estado son positivamente valoradas en la medida que se dedique a garantizar los derechos de propiedad y vigile que las relaciones mercantiles entre individuos libres e iguales se den sin ningún contratiempo. Consecuentemente, el problema de la administración pública se resuelve fácilmente. Que las funciones públicas se rijan por criterios de austeridad económica. Más aún, para consolidar las funciones reguladoras de Estado, éste tiene que traspasar los activos públicos al sector privado y asumir como una política básica de gobierno la introducción de la competencia en sectores anteriormente considerados estratégicos y prioritarios. Esta nueva concepción acerca de la participación estatal en la economía conlleva un cambio radical en las formas de gestión económica pública y una declaración de incompetencia estatal para gestionar aquellas áreas económicas que están vinculadas directamente al desarrollo económico y social.

15. Mientras al Estado benefactor y al Estado intervencionista se les cuestionó la sobrecarga de demandas sociales a que tenía que responder su administración pública, la gestión gubernamental del Estado promotor está sobrecargada de las demandas de los grandes grupos de poder económico. Por tanto, es indispensable recuperar la discusión sobre la reforma del Estado y la pertinencia de la participación económica pública, pero en un contexto en el que se dejen de lado las descalificaciones fáciles que niegan cualquier valor o contribución positiva a esa participación. Se requiere repensar y revalorar la gestión gubernamental, en su forma de actividades económicas y como políticas de gobierno en beneficio del interés colectivo, pues la importancia de la gestión pública está más allá de las falsas dicotomías Estado-mercado y Estado-sociedad, se centra en el

reconocimiento de la coincidencia entre el interés público y el interés colectivo–privado en la construcción de un proyecto de desarrollo nacional.

16. Sólo redefiniendo cualitativamente a la administración pública y revalorando en términos económicos, políticos e ideológicos la gestión gubernamental podemos llegar a un consenso acerca de las formas, modalidades y sectores en los cuales la participación del Estado es indispensable. Sobre todo porque para alcanzar un desarrollo equilibrado y de largo plazo se requiere tanto del reconocimiento de los límites del mercado como de una renovación de lo público en sus atribuciones de fomento, sociales y productivas. De no seguir este camino, la reforma del Estado y la modernización económica permanecerán ancladas a las propuestas de gobierno tecnocráticas y, por tanto, a prácticas modernizadoras de tipo eficientista que sirven extraordinariamente desde el punto de vista de la racionalidad económico–financiera, pero que únicamente restringen la capacidad de gestión gubernamental en esferas económicas que son estratégicas y prioritarias por su impacto en el desarrollo y en el beneficio colectivo.
17. Si la industria eléctrica es sometida a un proceso de privatización o apertura total, el Estado, a través de la CFE, ya no podrá conducir el desarrollo energético del país y ampliar la electrificación a las áreas y grupos poblacionales que a la puerta de un nuevo siglo todavía carecen de los beneficios del servicio de EE. Lo relevante de esto es que en esa carencia se expresa un problema público de carácter colectivo–social que no podrá ser resuelto por el capital privado, porque las formas de competencia imperfecta que prevalecerán en la industria eléctrica sólo beneficiarán a las compañías privadas, en perjuicio del resto de la población. En esas condiciones más que una reorganización mercantil de la

industria eléctrica nacional que va a dejar al Estado con un escaso margen de maniobra en términos de la conducción de la política energética, lo indispensable es renovar la participación del Estado en la industria eléctrica a través de:

- a) Mantener los esquemas vigentes de participación privada en la industria eléctrica.
- b) Reestructurar los esquemas de obras públicas financiadas estableciendo alianzas estratégicas con las empresas privadas.
- c) Modificar el régimen fiscal al que está sujeta la CFE para que esta tenga autonomía financiera y de gestión.
- d) Mantener el control exclusivo de la red de transmisión y de los segmentos de distribución y comercialización.
- e) Racionalizar los esquemas de tarifas para que los grandes consumidores paguen el costo real de su consumo de energía, y mantener tarifas preferenciales para regiones de alto consumo y en el caso de usuarios residenciales de escasos recursos.
- f) Mantener los esquemas de racionalidad económica y de eficiencia administrativa en las empresas públicas del subsector eléctrico.
- g) Profesionalizar la gerencia pública para evitar que la gestión en las empresas públicas se realice de manera improvisada.

18. En términos de las acciones anteriores se podría promover un uso más racional de los recursos no reno-

vables, se reducirían las obligaciones financieras que el Estado asume en los proyectos de obra pública financiada, se establecerían esquemas de riesgos compartidos que dieran seguridad al capital privado y se fortalecerían las capacidades de gestión del Estado. De esa forma se podría conducir en el horizonte de planeación de largo plazo, instrumentado por Estado, el crecimiento de un área estratégica que históricamente ha sido fundamental en el desarrollo del país.

19. El Estado tiene la obligación de tomar las precauciones necesarias para que no suceda lo que ya ha pasado con otras privatizaciones, en la medida en que no hay ninguna garantía de que la inversión privada realice una mejor gestión de la política energética y expanda la infraestructura eléctrica a los niveles que la demanda futura va a exigir.
20. Es fundamental, como una cuestión de seguridad nacional, que antes de privatizar la industria eléctrica por el camino de su "reorganización" empresarial, analizar y tomar en cuenta que no en todos los países las privatizaciones de los sectores de la energía han sido exitosas, y como ejemplo están los casos chileno, argentino y, más recientemente, el de California en los Estados Unidos. En los cuales, la operación privada de las plantas eléctricas ha llevado a la crisis de sus respectivos mercados eléctricos. Ésta se ha manifestado en incrementos desproporcionados de las tarifas eléctricas, cortes prolongados en el suministro de EE y caída de las inversiones en infraestructura eléctrica.

Eso debe llevarnos a reflexionar cómo debemos entender lo público, las funciones de la administración pública y la política gubernamental en función, no de los intereses de los grandes grupos económicos que están guiados por el lucro, sino a partir de considerar que las funciones de gobierno tienen un referente distinto. Utilizar los recursos y las capacidades estatales para

reducir la pobreza creando condiciones económicas que garanticen un desarrollo digno de los individuos y prestar bienes y servicios públicos suficientes y en la calidad que se requiere para mejorar las condiciones de vida de la población. Ese es el verdadero reto del Estado y la administración pública, lo tuvieron en el pasado, y frente a la globalización que amenaza con arrasar nuestra identidad, nuestra cultura y nuestros recursos energéticos y naturales, lo tienen en el presente, y seguramente lo tendrán en el futuro.