

Las transformaciones en la estructura pública (mexicana) y sus nuevos retos

María del Carmen Pardo*

EXPLICA LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA DESTACANDO LOS IMPERATIVOS QUE LA OBLIGARON A CRECER HASTA FINALES DE LA DECADA DE LOS SESENTA.

El trabajo está dividido en dos partes: una primera dedicada a tratar de explicar cómo ha evolucionado la administración pública mexicana, y sobre todo destacar cuáles han sido los imperativos que la obligaron a crecer hasta finales de la década de los setenta.¹

Me ayudo de algunas referencias teóricas para tener una explicación coherente. Una segunda parte dedicada a analizar el repliegue sufrido por el Estado reflejado fundamentalmente en la reducción del sector paraestatal.

I

En México al igual que en otros países latinoamericanos, a partir de los años 40, que es cuando se inicia de manera decidida un proyecto de industrialización importante, la administración pública —el aparato administrativo— empezó a crecer. Los cambios hacia un proceso de industrialización intensiva se identificaron con el acceso a un estadio de modernización.

Para entender los cambios en el aparato administrativo es necesario analizar la manera cómo establece su relación con el sistema político en el que actúa.

Quienes han estudiado esta relación, describen la administración como un instrumento pasivo que ejecuta las decisiones del gobierno en turno, o bien como un conjunto de

* Investigadora y docente, El Colegio de México.

1. Esta parte está analizada con todo detalle en el libro de la autora de la ponencia. *La modernización administrativa en México*. México, El Colegio de México-INAP, 1991.

estructuras cuyas soluciones permiten tener una autonomía prácticamente absoluta y convertirse en elemento independiente del sistema político.

Para tratar de entender el comportamiento de las estructuras administrativas públicas, sin que se tenga necesariamente que optar por una de estas dos explicaciones, utilizo el concepto de modernización administrativa, extendida como la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias.

La administración pública se entiende así, como un vehículo útil para hacer consistentes las medidas que adopta el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

La modernización administrativa, con obvios matices en cada país, ha adoptado en Latinoamérica fundamentalmente tres modalidades.

1. Como criterio jurídico-técnico para normar el campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales.
2. En su relación con el desarrollo económico "administración para el desarrollo", en dónde se incluyeron ejercicios de programación y planeación, para aprovechar la función de la administración, no sólo como unidad administrativa, sino como elemento sustantivo para servir al desarrollo.

En este momento se concentró la atención en los que empezaban a

ser ya muy amplios sectores para-estatales. Al observar la integración lograda por este sector, se advierte que la atención que se les dedicó para procurarles mayor grado de cohesión en su actividad, se transformó —sólo— en mecanismos de control de los recursos presupuestales que manejaran.

3. Cuando, finalmente, la modernización administrativa se entendió como recurso útil no para el desarrollo sin —incluso— para la distribución de sus beneficios, adquirió cierta autonomía. Se incluyeron entonces los muy comentados y discutidos programas de reforma administrativa en los proyectos políticos, para que los aparatos fueran ágiles y funcionales y permitieran ampliar y fortalecer aún más los consensos sociales.

Esas tres formas de la modernización administrativa se practicaron a partir —como ya señalé— de los años cuarenta, cuando los proyectos políticos incluyeron la industrialización como requisito para conseguir la modernización.

Propongo una clasificación de la evolución de las estructuras administrativas en tres grandes bloques en el tiempo, que permiten entender la relación de la administración con el sistema político en una especie de movimiento circular.

De 1940 a 1960 la estabilidad política, prioridad fundamental pero también el desarrollo económico fueron los objetivos a seguir; no tuvo cabida la modernización administrativa como recurso autónomo, sino como elemento adicional y subor-

dinados a esos dos grandes propósitos. La relación fue de mayor subordinación de la administración pública al sistema político, y los cambios a la estructura respondieron puntualmente a los imperativos de estabilidad y desarrollo.

De 1960 a 1980 la intervención estatal en la economía se acrecentó de forma muy notable. (En México cantidad total de inversión pública en millones de pesos fue de 1941 a 1946 de 4,309 y para 1980 de 465,000).

Esto dio como resultado que el aparato administrativo se volviera a tal punto complejo, que la modernización administrativa empezó a separarse del resto de las medidas gubernamentales, primero de manera modesta, insistiendo en ejercicios de programación y después de coordinación. Para finales de los setenta, se le aceptó como parte importante del proyecto político.

La modernización administrativa quedó entonces ligada al acuerdo en que determinado tipo de relaciones económicas favorecían al Estado para convertirlo en su organizador. Fue muy grave que ese arreglo no pudo hacerse con base en un verdadero equilibrio, sino que se favoreció al sector que estableció las reglas de la negociación política: la burocracia. El poder ejecutivo, que concentró en sí la negociación y la respuesta política, se apoyó en su administración para llevar a cabo esas funciones.

La identificación y, como consecuencia, la relativa autonomía que adquirió la administración pública, dieron lugar a que la formación profesional de los funcionarios se hiciera más especializada, incluyendo

enero-diciembre/1991

códigos de comunicación distintos a los que habían existido tradicionalmente. Esta competencia profesional los alejó de los viejos mecanismos de negociación política, que hasta entonces se sustentaban en México por ejemplo, en la estructura del partido en el poder. La burocracia empezó a convertirse en terreno privilegiado de la negociación política, con lo que acrecentó su poder, pero al mismo tiempo provocó divisiones en el propio cuerpo burocrático. La relación de la administración con el sistema político en estas dos décadas tuvo como eje el criterio burocrático, fundamentalmente porque la negociación política se trasladó al ejecutivo.

Este utilizó la modernización administrativa para legitimar sus decisiones, porque cuando desplazó al juego partidista y el debate en las cámaras, no contó con procesos electorales y el voto ciudadano para esa necesaria legitimación.

Entre 1982 y 1988, la urgencia probada por la crisis económica hizo, que de nueva cuenta, la modernización administrativa tuviera que verse subordinada a las necesidades del desarrollo. El círculo se cierra; se transforma conceptual y empíricamente a la modernización hasta el punto de confundirla con la simplificación administrativa. Se le identificó, sobre todo con recortes, congelamiento o cancelación de plazas y partidas presupuestales. Aquí es donde ocurrió la drástica reducción de los sectores paraestatales.

Algo que resulta —hasta cierto punto paradójico— es que es también en estos años cuando la calidad de la administración pública como repre-

sentante de distintos grupos o sectores: —clientelas— la obliga a necesitar, conciliar con ellos decisiones gubernamentales. Concertar y concertación se convierten en vocablos imprescindibles en el discurso político latinoamericano. Esta es si no la única, al menos una de las formas para atemperar los excesos de la burocracia.

En México cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia de la República en 1988, quizá como nunca antes en la historia de los gobiernos posteriores a la Revolución, existió voluntad no sólo de continuar el proyecto económico que su antecesor impulsó para lograr la recuperación del país, sino de insistir y profundizar en algunos de los programas apenas esbozados por su antecesor: control de la inflación y la consecuente reducción del gasto público, aliento a la inversión extranjera, apertura comercial, entre otros. Estos programas iniciados en el marco de una gran contracción de la economía, se sustentaron en la recuperación de las fuerzas del mercado, donde la intervención del Estado se vio limitada a aquéllas áreas identificadas con términos (ambiguos): estratégicos y prioritarias. La crisis económica sin precedente tuvo como manifestaciones y resultados más evidentes, la disminución en los precios del petróleo, la abultada deuda externa, las altas tasas de interés inter-

nacional y la caída de la producción interna.

Limitar la intervención del Estado automáticamente significó reducir el sector paraestatal. Esto acabó convirtiéndose en una característica distintiva del gobierno de Miguel De la Madrid.

El actual presidente mexicano ha continuado por ese camino, entre 1989 y 1990 se habían desincorporado otras 150 empresas.

Las prioridades de los gobiernos latinoamericanos actualmente están puestas en política económica. El proceso de reducción del sector paraestatal, que no es nada más que un proceso que da como resultado un número menor de empresas, sino que está en el centro de la redefinición del papel del Estado. En México, por ejemplo, el establecimiento del TLC, replantea relaciones diferentes en el modo y la forma tradicional de operar de una economía con una presencia estatal determinante, a una más abierta en dónde las fuerzas del mercado se manifiesten sin mayores controles.

Dentro de esas prioridades no se incluyó a la modernización administrativa, ni siquiera en la letra, como se había hecho en el pasado.

En el caso mexicano el Presidente Salinas no ha enviado ninguna iniciativa al Congreso (como había sucedido en los últimos 48 años) para modificar la estructura orgánica de la administración pública,² trabaja con la organización que heredó y ha orientado su interés a resolver los problemas sociales y aquellos que aquejan a la población más desfavorecida, mediante programas que dependen directamente de él como el

2. Para febrero de 1992 el Presidente Salinas propondrá al Congreso reformas importantes a la estructura administrativa pública. Su iniciativa incluirá cambios que en buena medida recuperan la estructura que existía antes de la gran reforma administrativa auspiciada por el presidente José López Portillo en 1980.

Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que —incluso— ha ayudado a restablecer en parte la credibilidad del gobierno, en tanto cuerpo que es capaz de dar respuestas rápidas y eficientes, como "aparentemente" quedó demostrado en las pasadas elecciones del 18 de agosto, al menos en la capital de la República.

El actual gobierno tampoco ha insistido en temas que fueron constantes en los últimos 30 años, como el de la necesidad de desconcentrar y descentralizar la toma de decisiones. Es probable que las presiones del exceso de centralización se puedan aliviar —también— con ese tipo de programas.

En el primer año de gobierno apareció el Plan Nacional de Desarrollo, cuyos objetivos y metas están planteados de manera agregada, por lo que su cumplimiento incluye programas flexibles.

Esto también ha justificado —como sucede también en otros países del área— que se dejara de insistir en la planeación como la solución para los graves problemas producto de los desequilibrios económicos, sociales, regionales, etc.

Tampoco se hace énfasis en la necesidad de la evaluación; los organismos destinados al control de recursos y vigilancia del cumplimiento de las tareas gubernamentales (como la Contraloría General) continúan haciendo lo que la ley orgánica les fijó en 1982.

3. Los datos consignados en esta parte están tomados de Jorge Tamayo. "La racionalización del sector de empresas públicas". Coloquio franco-mexicano sobre *El tamaño de la administración pública*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, octubre, 1988, pp. 8-18.

II

El papel protagónico del Estado latinoamericano se repliega. Hay una revalorización de sus funciones principales. Esto se ha reflejado en una reducción importante de los sectores paraestatales. Trataré brevemente de explicar, para el caso mexicano, en qué consistía esa importancia, cómo se redujo, y el impacto que ha significado en términos económicos, sobre todo, la privatización de las empresas.

A pesar de la amplitud y diversificación del sector paraestatal que para 1982 alcanzaba la cifra de 1155 entidades, es posible destacar sectores en donde la presencia estatal fue efectivamente significativa.³

Energía y Minas. La generación y distribución de energía eléctrica es por mandato constitucional exclusiva del Estado. Su importancia económica es evidente por el hecho de que representa más del 1% del PIB nacional, además de ser un insumo imprescindible para el funcionamiento de la economía.

En actividades mineras, el Estado generó el 59% del PIB en 1975 y el 67.5% en 1986. La mayor proporción de esta participación corresponde a la extracción de petróleo y gas natural que es monopolio estatal. Si se excluye esta actividad, los porcentajes disminuyen a 9.9% y 9.4% en los mismos años.

Sector industrial. La industria manufacturera adquirió creciente importancia a mitad de la década pasada;

aumentó su participación en el PIB de la industria de 8.3% en 1975 a 13.8% en 1986. Si se excluye la manufactura petrolera, la participación sería del 4.1% y 4% del PIB respectivamente. También la actividad industrial paraestatal se concentró en más de un 80% en la producción de azúcar, envasado de pescados y mariscos, la refinación de petróleo y petroquímica básica, fertilizantes, la industria básica del hierro y acero, automóviles y equipo de transporte.

Sector financiero. El sector financiero estatal muestra una participación sustantiva en el financiamiento total. De 1945-1970 las cifras indican que el 60% de los recursos financieros del sistema bancario fueron proporcionados por el Banco Central y la Banca Nacional, aportando ésta última cerca del 50% del financiamiento entre 1942 y 1970 y alrededor del 42% en 1971 y 1976. Para los años 1977 a 1982, el núcleo financiero estatal aportaba en promedio entre el 45% y el 50% del crédito total.

Sector comercial y de abasto. La intervención del Estado en el sector comercial y de abasto se hace a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que abarca el campo, la industria y el comercio de básicos de consumo popular.

Sector social. (salud y educación) En 1986 el gobierno atendió al 88.1% de la población total del país en servicios de salud; en contraste, la medicina privada sólo atendió al 3.6%, con el 20% de los hospitales y el 25% de las camas del país.

El Estado atiende al 95% de la población total en proceso de educación, contando con más del 80% de la planta docente.

Sector comunicaciones y transportes. Hasta 1988, el grueso de la infraestructura de transporte corrió a cargo del Estado. La apertura de nuevas vías de comunicación se hizo de manera paralela al establecimiento de entidades paraestatales (Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, compañías aéreas). En este sector, sin embargo, es en donde se han llevado a cabo procesos de privatización importantes, como es el caso, de Teléfonos de México y la Compañía Mexicana de Aviación.

El proceso de desincorporación y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

La administración pública mexicana inició a partir de 1982 un proceso de desincorporación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, que replanteó —incluso— la existencia de estas entidades, traduciéndose en ventas, liquidaciones, extinciones, fusiones y transferencias de un número equiparable a la cifra que éstas alcanzaran en los últimos 50 años. En 1982 la política de ajuste a la empresa pública quedó incorporada al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en

donde se establecieron algunos elementos a manera de diagnóstico sobre la actividad e intervención económica del Estado mexicano.

Las principales causas que llevaron al gobierno mexicano a desincorporar la mayor parte de sus entidades fueron: problemas de coordinación entre la política económica general y los programas sectoriales; la reducción de los excedentes financieros; la adecuación de precios y tarifas rezagadas; la ausencia de una política ágil y eficaz de compras; el deterioro de la capacidad operativa, y la importación de tecnología a gran escala.

El gobierno mexicano hizo esfuerzos por ayudar a resolver los problemas de ese sector, sin desincorporar aún la mayor parte de las empresas. Estos esfuerzos se resumen de la siguiente manera: definición jurídica de las llamadas áreas estratégicas y prioritarias (reformas a los artículos 25 y 28 de la Constitución, en los que se reserva de manera exclusiva para el Estado la intervención en funciones como: acuñación de moneda y emisión de billetes, correos, telégrafos, radio-telegrafía y comunicación vía satélite; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles, (y el servicio público de la banca que está en vía de reprivatización a partir de 1990). Procesos de desregulación y simplificación de trámites, y convenios de rehabilitación financiera. Se expidió una Nueva Ley de Entidades Paraestatales, en la que el aspecto sobresaliente se centró en darles a estas empresas mayor grado de autonomía de gestión.

enero-diciembre/1991

A pesar de todo esto, el número de estas entidades se fue reduciendo y se buscó claramente que la modernización de la parte más importante de este sector, debía ser financiada principalmente con recursos liberados mediante la desincorporación de otras entidades no estratégicas ni prioritarias.

Crterios y mecanismos

La liquidación o extinción se aplicó para los casos de empresas u organismos que hubieran cumplido su objetivo; que duplicaban funciones, que no hicieran satisfactoriamente su trabajo o que su financiamiento resultaba muy costoso. La fusión, cuando la complementariedad de actividades lo permitía y se traducía en disminución de costos y en mejoras en los sistemas de administración y operación. La transferencia a Gobiernos Estatales, cuando las entidades tuvieran un claro perfil regional. La venta, cuando la viabilidad económica no revistiera carácter estratégico o prioritario, por lo que la presencia del Estado no se juzgó necesaria para el desarrollo de esas actividades.

Para determinar el valor de las entidades en venta, la sociedad nacional de crédito designada, realizó una evaluación técnico-financiera y determinó un precio mínimo. (También formuló recomendaciones sobre las condiciones de venta y fue la Secretaría de Hacienda la que tomó la decisión final). Por lo general, los procesos de venta, se hicieron me-

diante convocatoria pública, en algunos casos por invitación. En ambas situaciones se exigía que existieran al menos dos oferentes.

La selección de los trabajadores tendría preferencia, siempre que presentaran igualdad de condiciones con los demás oferentes. Para los postulantes extranjeros, se tendrían que ajustar a las leyes mexicanas para tener las mismas posibilidades de ser seleccionados que los nacionales.

El proceso de privatización en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

En este Plan se corrobora la distinción entre áreas estratégicas de intervención estatal, consignadas —incluso— constitucionalmente y las prioritarias de las que se señala que: "el Estado mantendrá su participación en aquellas empresas cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tales como los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y abasto de productos básicos".

En el funcionamiento de las empresas estatales se pedía, tradicionalmente que —además— de que fueran rentables, prestaran una especie de servicio social a la comunidad. Conciliar esos dos criterios resultaba sencillamente imposible. El Plan aclara esta situación, dice a la letra "que se profundizará en la modernización de las entidades estratégicas y

prioritarias, con un claro criterio que evite confundir a las empresas propiamente dichas, con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar actividades promocionales o de investigación, cuya eficiencia y productividad no siempre son medibles en términos de rentabilidad financiera".

Por otra parte se dejó claro que la empresa pública industrial y comercial, si tenía que ser altamente competitiva, lo que implicaba cambios en su forma de operación; en materia de relaciones laborales y en su política de precios y tarifas. Empresas rentables y administradas adecuadamente para competir en el mercado y en la propia administración pública.

También se incluyó en el Plan, a la desregulación como un paso necesario para elevar la productividad y mejorar los incentivos de la empresa pública. Con ello se eliminarían prácticas obsoletas y obstáculos, puesto que se definirían líneas de autoridad y los objetivos globales y particulares de cada empresa.

La desregulación es útil para los organismos y empresas en la medida que flexibiliza sus ordenamientos y los controles para la aprobación de planes y programas y —sobre todo— los presupuestos.

Las relaciones laborales se convirtieron en un aspecto sensible entre los muchos problemas que aquejaron al sector paraestatal, debido a las difíciles condiciones económicas en las que trabajaron los últimos años, ocasionando recortes de personal, congelación de salarios y disminución de prestaciones. Las revisiones de

contratos colectivos fueron tensas y complicadas provocando incluso huelgas, que enfrentaron seriamente a las empresas y sindicatos. Hay casos como el de Aeroméxico, la Compañía Mexicana de Aviación, Fundidora Monterrey y la Compañía Minera de Cananea que durante el proceso de desincorporación (privatización) las labores se paralizaron, mientras se establecían nuevas condiciones de operación, tanto técnicas como administrativas.

En el plan se destacó también la necesidad de contar con verdaderos empresarios de Estado con capacidad ejecutiva y claro compromiso social.⁴

En suma, se reconocieron nuevas necesidades y se aceptó que otras no están aún resueltas. Entre las primeras aparece la desregulación, la diferencia entre entidades de servicio frente a las típicamente rentables y la capacitación y puesta al día de los empresarios públicos. Entre las aún no resueltas están: la permanente revisión del marco jurídico (regulación); las relaciones laborales; el aumento de productividad, y lo laxo que puede llegar a ser el concepto de área prioritaria. Para quién, y en qué momento, etc.

Para 1982, la situación conocida de un sobreendeudamiento externo ha obligado a los gobiernos latinoamericanos a renegociar su deuda con sus diversos acreedores quienes, para otorgar nuevos créditos impusieron

condiciones difíciles de cumplir y colocaron en un punto crítico la existencia de organismos y empresas estatales. Implicaron conservar sólo las estratégicas y prioritarias. En México, de las 1200 entidades que existían en 1983 fueron desincorporadas de 1982 a 1985, 845.

En 1989 se desincorporaron 755, de las cuales 422 fueron liquidadas, 115 fusionadas o transferidas y 237 privatizadas o reprivatizadas (vendidas). La actividad o presencia del Estado se redujo en un 75%.

El impacto de la desincorporación

Con un enfoque sectorial (porque en el global la industria petrolera puede introducir un importante desequilibrio). Se observa en las cifras que fue en la minería y en la manufactura no petrolera en donde se localizan los efectos más significativos, ya que la desincorporación de esas actividades representaron el 29.6% y el 31.5% del PIB. En el resto de los sectores económicos no se registraron impactos de consideración.

De las ocho actividades que conforman el núcleo de la industria estatal: (agropecuaria; silvicultura y pesca; minería, manufacturas; electricidad; comercio-restaurantes y hoteles; transporte-almacenamiento y comunicaciones; servicios financieros; y energéticos), el Estado se retira totalmente de la producción de vehículos y sus partes. En azúcar y envasado de pescado y mariscos, la liquidación o

4. Parte de esta explicación está tomada de Carlos Fabián Fontes Martínez. "El desarrollo reciente de la actividad del Estado Mexicano". En *Revista de Administración Pública*, mayo-agosto, 1990, Núm. 77, México, INAP, pp. 69-104.

venta de entidades afectó a casi la mitad de la participación estatal como resultado de la desincorporación. En equipo y material de transporte, también se observa una disminución de la participación debido al mismo proceso.

Por lo que se refiere al empleo, con base también en las 237 empresas privatizadas se calcula que la desincorporación abarcó el 6.7% del empleo del sector paraestatal y el 10.2% si se excluye a la industria petrolera y al sector financiero.

Si se toman las 422 liquidadas el problema de trabajadores de las entidades desincorporadas representan el 10.2% del total y el 14.4% cuando se excluyen los sectores petrolero y financiero.

Los datos oficiales señalan que en sentido estricto el desempleo generado por la desincorporación sólo es atribuible a los procesos de liquidación y extinción, lo que habrían afectado a poco más de 35,000 trabajadores.

Para concluir señalaría que los gobiernos latinoamericanos han fijado sus prioridades en materia económica;

en cuya recuperación parece evidente que la privatización de empresas está significándoles un apoyo importante.

En el caso de México, por ejemplo, la venta de empresas permite tener acceso a recursos frescos con los que se está haciendo frente a los compromisos del programa de solidaridad.

Sin embargo, el proceso de repliegue estatal está siendo condicionado por los organismos internacionales para otorgar nuevos créditos. Los nuevos préstamos —de nueva cuenta— alivian problemas, pero no los resuelven, con lo que las soluciones de fondo parecen quedar pospuestas.

No se podrían anticipar resultados positivos en la reformulación del papel del Estado, porque es un proceso que apenas se inicia; lo que se observa —en México— es que a diferencia del pasado, las reglas de juego están siendo por un lado, más claras; y, por el otro, están siendo suscritas y avaladas por distintos sectores, lo que significa que en el repliegue estatal hay menor protagonismo de las burocracias públicas, y esto no puede dejar de reconocerse como positivo 0