
Las Nuevas Tareas

*Alfredo Acle Tomasini
Premio INAP 1984*

De ayer a hoy

Curiosamente el cuadragésimo aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública coincide con el año en que inicia un nuevo sexenio, lo cual permite hacer en este nuestro presente una reflexión en la que se confronten los tiempos pasados con los días por venir, para delinear lo que deberían ser las nuevas tareas de la administración pública.

Durante esos cuarenta años, los escenarios donde se desenvuelve la administración pública se han transformado de una manera radical, como consecuencia de las modificaciones que han sufrido, por una parte, la política macroeconómica del país y por la otra, el rol de Estado en la economía.

La política de sustitución de importaciones y las restricciones a la inversión extranjera obligaban a que el sector público jugara un papel protagónico en el avance del país, pues sólo él podía desarrollar el esfuerzo que se necesitaba en materia de infraestructura y emprender, de manera paralela, aquellos proyectos industriales que se requerían en

la medida que se iban sustituyendo los bienes extranjeros con producción nacional y que por su volumen de inversión, complejidad y largos periodos de maduración, no podían ser llevados a cabo por el sector privado nacional.

Adicionalmente su participación en la economía se extendió, además de los manufactureros, a los procesos de distribución y comercialización, los cuales tuvieron un marcado énfasis redistributivo, por medio de subsidios se compraba dentro o fuera del país a un precio y se vendía internamente a otro inferior, lo mismo ocurría con algunos bienes y servicios elaborados y provistos por el propio Estado.

De esta manera el sector público mantenía un claro liderazgo en el desarrollo nacional, pues no sólo orientaba y normaba las actividades económicas, además desempeñaba un activo papel en ellas. El sector privado mantuvo en términos de inversión un papel complementario, dirigiendo sus actividades empresariales hacia los segmentos de mayor rentabilidad, muchos de ellos correspondían a eslabones de cadenas productivas que se iniciaban con una

acción del Estado. Por ejemplo: la construcción de las obras públicas financiadas por éste, la petroquímica secundaria, el suministro de equipos para las grandes empresas públicas.

Por último y acorde con una visión protectora del sector público que lo obligaba a proveer a todos, su campo de acción empezó a crecer desproporcionadamente como consecuencia de factores ajenos a su misión, al hacerse cargo por conducto de sus instituciones financieras primordialmente, de muchas empresas privadas que por razones diversas dejaban de honrar sus compromisos financieros, fiscales y laborales. Así, el llamado sector paraestatal se convirtió en un heterogéneo universo de entidades que conjugaba las verdaderas empresas públicas, que eran las menos, con el resto cuyo carácter público sólo obedecía a que el gobierno era en forma directa o indirecta el dueño del capital.

El principio del fin

Este enfoque que durante varias décadas guió los destinos de la acción pública llegó -como ocurrió también con la política de sustitución de importaciones- al punto de su agotamiento. Este se alcanzó como producto de dos fenómenos paralelos: sus propias contradicciones y el cambio de escenarios que se

habían presentado a nivel mundial y nacional.

En efecto, la carencia de un ahorro interno suficiente para financiar el desarrollo del país, lo volvió cada vez más dependiente de recursos externos. En su mayor parte éstos ingresaban mediante la contratación de deuda bancaria, contraída básicamente por el sector público y sobre quien más pesaba la responsabilidad de impulsar el aparato productivo, además de otras responsabilidades sociales, políticas y económicas. Así se vinculaba déficit público, deuda externa y participación del Estado en la economía.

Por su parte el proceso de sustitución de importaciones, que en un principio al abocarse a bienes de consumo inyectó dinamismo al aparato productivo, fue poco a poco perdiendo este impulso en la medida que abarcó a sectores cada vez más complejos tanto desde el punto de vista tecnológico como comercial. A su vez la protección que sirvió de acicate para el establecimiento de la planta productiva, se convirtió al paso del tiempo en un elemento que la aisló del exterior e inhibió el desarrollo de su competitividad en términos de calidad y precio.

El déficit crónico de la balanza comercial, que reflejaba la debilidad de la economía para generar las divisas que el financiamiento de su desarrollo re-

quería, fue creando por la vía del crédito externo contratado para subsanarlo un efecto acumulado. Este se expresó en una deuda externa creciente, cuyo servicio fue tomando cada vez más recursos del presupuesto federal y de los ingresos del comercio exterior, hasta que se llegó a la llamada crisis de la deuda en 1982, durante la cual se hicieron evidentes dos cosas: en el corto plazo no había manera de cubrir los compromisos contraídos con los bancos internacionales, menos aún ante la negativa de éstos para continuar capitalizando intereses, mientras que en el largo plazo, era obvio que se había llegado al final de la línea y que habría que plantear un esquema de desarrollo diferente.

Signos evidentes, explicaciones insuficientes

Cuando los efectos de las políticas de sustitución de importaciones y de la participación del Estado se analizan en un solo momento como si fuera una fotografía, es fácil caer en conclusiones simplistas, pues de esa manera es imposible darle una perspectiva histórica a los acontecimientos y tampoco es factible agregar el conjunto de elementos que hubo alrededor de ellos y que también se fueron transformando. De esta forma se pierde la riqueza de la reflexión al concentrar nuestra atención en

los hechos evidentes y no en las razones profundas, donde posiblemente se encuentran las enseñanzas que debemos considerar para evitar repetir errores similares.

Ahora es fácil decir que el sector público fue el culpable del endeudamiento externo, el déficit público y la ineficiencia de las empresas paraestatales; como también es sencillo achacarle al proteccionismo la baja competitividad de las empresas privadas.

Pero así como es simple hacer todas estas cosas, también podemos encontrar las virtudes de esas mismas políticas que hoy criticamos, pues mucho de lo que México es hoy se debe a ellas en gran medida. Por ende, si toda política reúne aspectos positivos y negativos, cabría entonces preguntarnos dónde está el origen del problema.

Las políticas, como las medicinas, no son buenas o malas *per se*. Su eficacia depende de dos factores clave: primero, deben ser apropiadas para la enfermedad que se busca remediar; segundo, sus dosis deben ser correctas en términos de cantidad y tiempo.

Desde esa perspectiva podemos afirmar que las políticas de sustitución de importaciones y de la participación del Estado se integraron a nuestra cultura adquiriendo una dinámica propia que prácticamente las autorreproducía. Es decir, se procedía de manera automáti-

ca, la cual en primer término llevó por la vía del aprendizaje a una etapa de perfeccionamiento. Pero posteriormente, al perder contacto con el mundo real y ante un cuestionamiento mínimo por la vía de la replaneación, se pasó a una fase de degradación caracterizada por el automatismo, durante la cual las cosas se hacen de una manera porque así siempre se han hecho, hasta que la realidad se encarga de hacernos ver nuestro error.

Pero aun así, esta explicación es todavía insuficiente, porque aceptarla implicaría que estamos condenados a hacer reactivos frente a los acontecimientos. Y es aquí donde a mi modo de ver está el problema principal que desafortunadamente todavía no corregimos, el cual se resume en la ausencia de un proceso integral de planeación, pues hasta hora nuestros esfuerzos en este sentido se han quedado apenas en sus primeras fases, es decir, la fijación de objetivos y metas, mientras que las etapas de ejecución, evaluación y replaneación han sido cubiertas pobre o nulumamente.

En efecto, la longevidad de la sustitución de importaciones estuvo asociada a la falta de un proceso de planeación que advirtiera la imposibilidad de continuar por esa ruta, poniendo en perspectiva los síntomas de su agotamiento y detectara con antelación las amenazas y oportunidades derivadas de las

transformaciones del escenario internacional.

Planear sin hacer y valorar es inútil ejercicio

Desafortunadamente, nuestros procesos de planeación en la administración pública parecen haberse quedado en el señalamiento de un deber ser. Se diseñan planes que contienen metas y cuyos postulados sirven a la postre para per-signar mecánicamente una serie de acciones a lo largo y ancho del sector público, sin que trasciendan en la práctica. De hecho, para muchos esto es todo lo que abarca el proceso de planeación. Por ello de manera equivocada la asocian a la participación del Estado en la economía y, en la medida que los vientos han soplado hacia los mercados como elemento fundamental para la asignación de recursos se le ha ido restando importancia a dicha actividad.

Paradójicamente en la empresa privada viene ocurriendo una situación diferente, pues cada vez se hace más evidente la necesidad de planear estratégicamente, lo cual supone una actitud proactiva mediante la cual se busca imaginar los cambios por venir a efecto de sacar el mayor provecho de las oportunidades y atajar las amenazas que el futuro presumiblemente podría deparar.

Este hecho se explica porque la propia apertura comercial del país ha introducido al ámbito mexicano una serie de factores a los que anteriormente no se les daba importancia, además de la creciente interrelación de los fenómenos económicos, políticos, sociales, ambientales y tecnológicos.

Por estas mismas razones y para evitar cometer los errores del pasado, es obligado revalorar los procesos de planeación del sector público e introducir en ellos conceptos modernos a la altura de los tiempos y circunstancias. Lo anterior implica que aun reconociendo que a los sectores privados nacional y extranjero les toca jugar un papel protagónico en un ambiente de apertura comercial y de mayor movilidad de los recursos financieros, el Estado sigue manteniendo un papel rector pues es quien tiene, además de la visión de conjunto, la responsabilidad de que los frutos del desarrollo se distribuyan de manera equitativa e integral, abarcando no sólo a la mayoría de los individuos, sino todos los ámbitos de la vida del país.

Esto implica lograr que el bienestar y la competitividad nacional marchen en la misma dirección, pues de otra manera estaremos condenados a crisis recurrentes, porque no hay desarrollo sostenido, ni estabilidad política, ni seguridad pública ante una creciente pobreza extrema, como tampoco es po-

sible mejorar las condiciones de vida de la población cuando el aparato productivo funciona deficientemente.

Este delicado balance es todavía una responsabilidad de mayor gravedad si consideramos que en el mundo de hoy, la capacidad de negociación de los pueblos no está relacionada con su poderío militar, sino con su éxito comercial. De ahí que competitividad signifique sobrevivencia y bienestar, pues sólo por medio de ella se pueden proteger e incrementar las fuentes de empleo, lo cual hace trascendente y acerca a nuestra cotidiana existencia el concepto de calidad total, entendiendo que éste abarca calidad, productividad y costos.

Pero la búsqueda por la calidad, la productividad y la rentabilidad no puede ser resultado de las acciones aisladas que sólo desarrollen unos cuantos. Por el contrario, tiene que ser un esfuerzo nacional porque nuestra competitividad se resume en lo que se ha dado por llamar "costo país", término al que podríamos añadir el de "calidad país".

Y como parte sobresaliente de esta nación -es decir la nuestra- el nivel de eficiencia del gobierno juega un papel determinante, por lo que el sector público está obligado a ponerse en sintonía con los cambios que desde el entorno de negocios se han promovido y hacer hacia su interior la parte que le corresponde en ese esfuerzo.

A diferencia de lo que ocurre en una empresa u organización comercial, el concepto de eficiencia en la administración pública tiene un sentido mucho más amplio, pues la acción de gobernar implica atender asuntos no sólo del orden económico, también político y social, que se expresan de diferentes maneras por medio del tejido social con sus respectivas variaciones regionales a lo largo de la República.

La voz del ciudadano

Lo que para una empresa es la voz del consumidor y de la cual parte el diseño de sus productos y servicios con el afán de satisfacerla, para la administración pública ese elemento guía no puede ser otra cosa que la voz del ciudadano y a partir de lo que ella exprese debe diseñar sus procesos, sus servicios, sus planes de trabajo y la forma de evaluar su gestión. Ello implica una actitud proactiva que anticipe las soluciones y no una reactiva, que sólo se aboque al manejo de las crisis.

La insurrección chiapaneca es sintomática de problemas de eficiencia en la administración pública. El hecho de que la problemática de esa región se haya gestado a lo largo de muchos años, a través de los cuales poco logró trascender hacia los niveles decisorios de los tres órdenes de gobierno, indica que

las distancias que prevalecen entre quienes toman decisiones y donde se encuentran los problemas son demasiado largas o bien, que los mecanismos de asignación de recursos están demasiado concentrados a nivel federal. Apenas se escuchan las voces de los involucrados, ya sean de ciudadanos o de las autoridades locales que más contacto tienen con ellos.

La necesidad de conjuntar el esfuerzo para ser competitivos y a la vez equitativos requiere de una administración pública eficaz, principio que debe evolucionar de la retórica para convertirse en un hecho real y cotidiano. Por ello, independientemente de nuestra ideología política, para todos es importante contar con un gobierno eficiente. Es mucho lo que está en juego, es en esencia el bienestar y la paz social. De ahí que nuestra actitud deba guiarse por una crítica constructiva que aporte propuestas.

Desafortunadamente ello no es una tarea sencilla, dado que nuestros prejuicios tienden a limitarnos la visión, pues los mexicanos solemos pensar que la política se mueve como el péndulo de un reloj: ayer el Estado omnipresente en todos los rubros de la vida económica del país, donde la creación de empresas y organismos públicos era el agua bendita que todo sanaba, mientras que ahora esos poderes curativos están del lado de lo privado y el Estado ha reducido su

presencia al mínimo. Por ende, en apariencia la encrucijada parecería ser la determinación del justo medio.

Pero el mundo contemporáneo es demasiado complejo para plantearnos la presencia del Estado en la economía únicamente en términos de dos dimensiones. Ello no sólo nos entrapa en los eternos maniqueísmos, también caemos en la simpleza de basar la explicación de nuestro presente en la culpabilidad de los defectos reales o supuestos del otro extremo, lo cual nos vuelve miopes para entender interrelaciones cada vez más intrincadas de los fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales.

Hacia una reforma de gobierno

De ahí que en el presente, reformar la administración pública no hay que entenderlo como la eliminación de Secretarías, la venta de empresas o la reducción de trámites burocráticos. En nuestras actuales circunstancias políticas, la reforma de gobierno debe ser de mayor alcance e ir al fondo mediante cambios radicales, innovadores y sobre todo imaginativos, de tal manera que se logre un balance entre lo político, lo económico y lo social. Porque hoy más que nunca es necesario sacudir el sistema, transformar su cultura administra-

tiva, ponerlo al día, desechar vicios y eliminar atavismos que en muchos casos han convertido a la acción pública en lastre y no en factor de impulso.

De esta manera, como elementos básicos para el apoyo de la competitividad y bienestar nacional, la administración pública deberá combinar modificaciones a su funcionamiento, organización y designación de funcionarios con un nuevo enfoque de su participación en la economía, que partiendo de una visión de mediano plazo del país que deseamos integre equilibradamente: el marco regulatorio, la calidad y precio de los bienes y servicios que provee, las cuestiones que definen el medio de negocios y finalmente, aquellos elementos que determinan el desarrollo social en su acepción más amplia.

Planear y replanear: la tarea inicial

“No hay viento favorable para quien no sabe a dónde va” - decía Séneca-, lo cual tiene una aplicación universal tanto en lo individual como en lo colectivo, si se trata de países. Por eso con base en los comentarios hechos con anterioridad, es necesario introducir cambios importantes en la manera como hasta ahora el Estado ha venido planeando. Esto se refiere a la naturaleza del proceso de planeación, como a sus alcances

y mecanismos de revisión. Esto es todavía más urgente si consideramos que la apertura comercial y la movilidad de los flujos financieros a nivel mundial han provocado relevantes fenómenos que antes veíamos de manera lejana.

A nivel industrial pensemos tan sólo en las consecuencias que para el país tiene el avance de industrias como la de telecomunicaciones, lo cual se refiere no sólo a su desarrollo manufacturero, comercial y tecnológico, sino también a la forma como se estructuran en términos de empresas, sujetas a diferentes presiones que las pueden hacer quebrar o darles una posición preponderante en el mercado. Mientras que en el terreno financiero, los movimientos de capitales están determinados por el análisis de diversos acontecimientos que ocurren simultáneamente en un amplio número de países, lo cual obliga -sobre todo a los receptores- a una constante revisión de los escenarios internacionales para plantear sus estrategias.

Desde esa perspectiva los enfoques deben ser más de carácter estratégico, realzar lo cualitativo sobre lo cuantitativo. Las metas numéricas son útiles puntos de referencia, pero en la mayor parte son medios y no fines, lo cual dificulta cualquier evaluación para co-

nocer si en verdad se está logrando trascender.

Por otra parte es necesario un enfoque a mayor plazo, por ejemplo diez años, e introducir de manera periódica, verbigracia cada tres años, revisiones que con ese mismo horizonte vuelvan a hacer una proyección al futuro. La importancia de este tipo de ejercicios, que deben hacerse no en la soledad del gabinete sino con la participación de los grupos sociales interesados, radica en que al planear y replanear se está desarrollando en esencia un proceso de aprendizaje que capitaliza aciertos, errores y convierte la experiencia en un acervo útil que no se pierde en el tiempo.

A su vez, un Plan Nacional de Desarrollo concebido de esa manera sería un instrumento "vivo" que se actualizaría de manera constante y sistemática, convirtiéndose en un punto útil de referencia para orientar las decisiones de todos los involucrados y las acciones que de ellas emanen.

Estas propuestas corregirían las serias deficiencias que tiene la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, pues por una parte abarca un lapso demasiado corto, y por otra, al no revisarse va convirtiéndose en un documento histó-

rico que incluso no incorpora los cambios que por sí mismo pudo haber propiciado.

Evaluación y ajuste de las políticas

Ese mismo afán de revisión es necesario incorporarlo a las diversas políticas que tienen como origen el Plan Nacional de Desarrollo o los programas sectoriales y que obedecieron a una situación específica que se confrontó en un momento determinado. Como ejemplos podríamos citar las políticas energéticas en el primer caso y en el segundo, la privatización del servicio telefónico.

Este tipo de procesos de revisión que son comunes en otros países abarcan a todas las partes involucradas: proveedores, usuarios, trabajadores, empleados, autoridades y representantes de la sociedad, dado que el propósito es realizar una evaluación integral para estar en posibilidad de hacer los ajustes que sean necesarios para lograr los objetivos que dieron origen a dichas políticas. Por ende, es claro que no se trataría de cuestiones protocolarias, sino que serían verdaderas reuniones de trabajo que sesionarían periódica y sistemáticamente con base en una agenda que partiera de la revisión de los acuerdos tomados en reuniones previas.

En México tal costumbre, o mejor dicho metodología de revisión, no existe. Así las políticas se implantan sin hacer referencia alguna a aquellas que las precedieron y tampoco se prevé la forma de evaluarlas y revisarlas. No obstante la creciente participación del sector privado en campos que anteriormente eran considerados sólo de incumbencia del público, el carácter rector de este último lo obliga a asumir una actitud que propicie la participación del primero, pero también asegure que ésta sea conforme al interés de la sociedad en su conjunto.

Como ejemplo, volvamos al caso de la privatización del servicio telefónico e imaginemos que de manera periódica se revisaran abiertamente los aspectos positivos y negativos de dicha política. De otra suerte como hasta ahora ha ocurrido, el conocimiento que la opinión pública y el gobierno tienen de dichas cuestiones es fragmentado y disperso, haciendo difícil una evaluación integral y la incorporación de ajustes.

Un nuevo enfoque para la privatización

Habiendo vendido el sector público una gran parte de empresas, el proceso de privatización se extendió a otros ámbitos, como es la infraestructura. Desafortunadamente los esquemas por medio de los cuales se llevó a cabo esto

último han derivado en una serie de problemas que afectan negativamente a los usuarios, en la medida que pagan un precio desproporcionado al servicio que reciben.

En efecto, el desarrollo de la red carretera mediante concesiones ha significado peajes muy por encima del valor que agregan, además de resultar desproporcionados en relación a otros costos. Por ejemplo, su nivel está por arriba del costo de combustible, lubricantes y el relativo a la depreciación del vehículo.

Esta situación se produjo como consecuencia de varios factores que conviene analizar con el fin de evitar cometer los mismos errores en otros casos. En primer término la privatización se hizo a medias o, mejor dicho, se le dio un carácter temporal. Es decir, se deja a un particular que construya y posteriormente opere una obra de infraestructura durante un determinado periodo, que le permita recuperar su inversión y obtener un margen de ganancia y a cuyo término deberá entregar el inmueble al gobierno. Más aún, la brevedad de dicho lapso se consideró como un elemento relevante al momento de evaluar las propuestas entre los distintos concursantes, resolviéndose a favor de aquellos que ofrecen la entrega más rápida.

Este criterio tuvo como lógica consecuencia una presión importante en los

flujos financieros, pues los obligaba a una recuperación excesivamente corta para este tipo de obras, cuyas amortizaciones suelen ser a plazos más largos. Esto finalmente significó para los usuarios cuotas muy altas, desalentando el uso de las nuevas carreteras, lo que a su vez perjudicó la generación de ingresos y la posibilidad de cubrir el pago de intereses y amortizaciones de los financiamientos adquiridos por los concesionarios, quienes han acumulado importantes carteras vencidas en una serie de instituciones financieras. Lo anterior ha obligado al gobierno federal a buscar esquemas que permitan a estas últimas sortear el problema sin afectar el sistema bancario.

Adicionalmente, el esquema de privatización de carreteras hacía explícito que el operador tenía que ser un constructor. Esta dualidad no favorece la eficiencia, ni el control de costos, pues aun cuando las empresas filiales de los grupos a los cuales se asignó la concesión mostraron resultados negativos, los resultados de las empresas constructoras mediante las cuales ejecutaron dichas obras fueron totalmente opuestos.

De lo anterior se pueden derivar varias recomendaciones. En primer término, los periodos de concesión deben estar acordes con la naturaleza de la obra en cuestión, a cuyo término no necesariamente debe entregarse al gobierno, sino

que podría volverse a concesionar por un periodo similar al mismo concesionario, en caso de una evaluación positiva de su gestión o, en su defecto, a otra persona moral que surgiera de un proceso de licitación claro y transparente.

En segundo lugar, no debe ser necesario que el constructor y el concesionario sean en el fondo la misma figura, pues la experiencia demuestra que su interés primario será la construcción y no la operación, a la vez que al actuar como juez y parte se favorecen los incrementos en los costos.

En tercer lugar, los proyectos desde su concepción deben plantear el equilibrio en el cumplimiento de objetivos financieros, económicos y sociales, en los que desde luego sobresale el nivel que tendrán sus precios o tarifas, pues ello significará un efecto importante en la competitividad de la agricultura, industria y servicios. Al respecto puede ser recomendable una participación del gobierno federal en el capital accionario, sin que sea mayoritario y posiblemente con un carácter temporal, pues de otra suerte de poco servirá contar con una moderna infraestructura si las tarifas por su uso son excesivamente elevadas.

Esta última reflexión implica conceder al proceso de privatización una visión más flexible y menos dogmática, lo cual puede abrir al país amplias posibilidades donde concurren los capitales pú-

blico y privado. En cambio, si damos a la privatización un enfoque de todo o nada, sus resultados no sólo serán limitados, sino que pueden ser muy costosos para el resto de la economía.

Lo anterior cobra ahora especial relevancia si tomamos en cuenta que el proceso de privatización debe extenderse a otros ámbitos que hacen necesaria una mayor creatividad. Por ejemplo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares es uno de los sistemas aeroportuarios más grandes del mundo. Por su parte, la geografía económica de México implica para dicho sistema que existan aeropuertos con un gran movimiento y otros con muy escasas operaciones, pero que deben mantenerse abiertos, pues de otra suerte se dejarían sin comunicación aérea vastas zonas de la República.

Un enfoque tradicional de la privatización sería identificar las terminales aéreas más rentables y venderlas. Pero ello implicaría, por un lado, que el gobierno federal se quedaría con las deficitarias, y por otro, que se perdería una de las fortalezas de ASA, su integridad como sistema.

Desde esa perspectiva se podría plantear la conversión de ASA en una sociedad mercantil en cuyo capital accionario podría participar mayoritariamente el sector privado y en cuyos estatutos se estableciera un límite a la

tenencia de acciones por parte de un solo inversionista, como ocurre en las instituciones financieras. Dichos títulos podrían colocarse en la bolsa de valores para buscar la mayor pulverización de inversionistas, desarrollar un mercado secundario que les asegure liquidez y disponer de un canal de financiamiento para cubrir las necesidades futuras de capital que demande la expansión del sistema y el mejoramiento y ampliación de sus servicios.

Revisar su funcionamiento interno: las otras tareas

El país ha experimentado un cambio notable en varios aspectos de la vida nacional, sin embargo, el sector público y particularmente el gobierno federal se han quedado rezagados en relación a su funcionamiento interno. Esto es evidente cuando aun por análisis superficiales podemos darnos cuenta de que cuestiones relativas a sus recursos humanos, recursos materiales y sus procesos han avanzado muy poco.

Asimismo se puede decir -con la salvedad de que esta opinión parte de observaciones someras del autor- que las distancias que median entre el nivel de eficiencia del gobierno federal, por bajo que éste sea, con los otros dos órdenes, el estatal y el municipal, son amplias, lo que de alguna forma limita esfuerzos de

descentralización en la medida que se crean círculos viciosos, pues el centro no transfiere funciones a los Estados y municipios dado que no tienen posibilidad de ejercerlas y a su vez, éstos no evolucionan porque no se les delegan responsabilidades.

Tomando en cuenta la influencia que tiene en la actividad económica la eficiencia del gobierno federal, pues sus actividades facilitan u obstaculizan el funcionamiento del aparato productivo, y al estar sometida la economía a una presión comercial más intensa por la vía de la apertura, es fundamental que el sector público ponga su parte en el fortalecimiento de la competitividad nacional. Para ello es clave realizar dos aspectos de su administración: sus recursos humanos y la separación del sector paraestatal del central.

Recursos humanos

La administración pública es en esencia un proveedor de servicios. Algunas veces éstos tienen un carácter específico y por ende son fáciles de observar. En otras ocasiones sus características son más amplias, por lo que no es tan sencillo identificarlos, aunque pueden tener para la comunidad una importancia mayor. Un ejemplo de los primeros es cualquier trámite, mientras que de los segundos son los procesos de pla-

neación y la coordinación de diversas instancias.

El factor humano en una organización que provee servicios es clave para la calidad de éstos, pues por obvias razones ocupa una mayor proporción en el valor que se agrega.

Por otro lado, es importante recordar que la totalidad de los procesos están diseñados por la alta y media jerarquías y que la mayor parte de los problemas se encuentra precisamente en los procesos.

Estas dos consideraciones nos plantean que los cambios deberán venir de arriba hacia abajo y no sólo concentrarse en el nivel de empleado público de menor rango, a quien con frecuencia se le achacan las ineficiencias, cuando en realidad es sólo un ejecutor de procesos que otros -por lo regular sus superiores- diseñaron.

Desde esta perspectiva es importante asegurar que los nombramientos de la alta jerarquía del sector central recaigan en las personas más idóneas y que ello suceda conforme a nuestras tradiciones republicanas. Pero de acuerdo a la Constitución, esta facultad es ejercida hasta ahora por el Presidente de la República sin necesidad de consultar al poder legislativo. Es decir, que a diferencia de lo que ocurre en otros países,

incluso en otros ámbitos de la vida nacional, el jefe del poder ejecutivo no tiene para estos efectos contrapeso alguno.

De esta manera la sociedad, que es precisamente la mandante, desconoce las razones por las cuales el Presidente escogió en su calidad de primer mandatario a diversas personas para asistirlo en las funciones que le fueron conferidas por esa misma sociedad que lo eligió, lo cual parece contradictorio al espíritu republicano de la Constitución. La amplitud de esta facultad ha propiciado abusos, porque en ocasiones ha favorecido que personas sin las calificaciones necesarias ocupen importantes cargos en la administración pública o bien, el número de cambios en el gabinete ha sido excesivo, con los consiguientes efectos hacia el interior de las dependencias donde dichos movimientos se han presentado.

En consecuencia, sería aconsejable que la Constitución se reformara para que la Cámara de Senadores ratificara las designaciones presidenciales a los principales puestos de la administración pública. Pero dichos procesos de ratificación no deberían tener un carácter protocolario, como ocurre en el caso de los embajadores, sino convertirse en un verdadero foro de análisis concentrado

en tres aspectos básicos: la historia personal del nominado, sus credenciales profesionales y la revisión de que no existan conflictos de intereses. Es decir, que no ocupe un puesto donde ejerza como juez en un ámbito donde antes haya sido parte.

Esta modificación serviría de filtro, habría un proceso de examinación pública y en el fondo el poder ejecutivo saldría fortalecido, pues sus principales designaciones contarían con el respaldo de otro de los tres poderes de la Unión.

En dicho proceso y para efectos del funcionamiento de la administración pública conviene resaltar el caso del llamado Oficial Mayor. Mientras que el Secretario y Subsecretarios tienen funciones que orientan sus actividades hacia la elaboración de políticas y la ejecución de acciones que a partir de ellas se establezcan, el Oficial Mayor es el administrador de los recursos humanos, materiales y financieros que habrán de coordinarse armónicamente para que lo anterior se convierta en una realidad tangible.

A fin de tener una idea sobre la magnitud de esta función, pensemos que los recursos manejados en varias Secretarías de Estado son tan cuantiosos como los administrados en muchas empresas privadas que se calificarían como grandes. Esto implica que como punto de partida fundamental para la moderni-

zación del sector público debe considerarse la definición de un nuevo perfil del Oficial Mayor, que siendo una persona calificada como administrador y con experiencia, se convierta en el promotor del cambio. Sólo a partir de él se podrán instrumentar las transformaciones de los procesos y sistemas que urgentemente se requieren, que son la base para el funcionamiento de la administración pública y realizar modificaciones radicales en el ámbito de los recursos humanos.

Conviene destacar este último aspecto, pues no es posible pensar que se podrá mejorar la administración pública si no se atiende la calidad de vida del empleado público, la cual comprende: su capacitación, su participación activa en la solución de problemas y desde luego, su compensación.

Separación del sector paraestatal del sector central

Hablar de separación del sector paraestatal del central podría sonar en primer término algo absurdo, pues en principio parecen estar desvinculados, entendiéndose con claridad el área de acción de cada uno. Pero en la práctica las cosas son muy diferentes. Mediante las leyes de Gasto Público y la Deuda Pública se ha creado un proceso de integración del sector paraestatal con el

central, por medio del cual sus erogaciones y adeudos se suman con los gastos de las dependencias del sector central y con los adeudos del gobierno federal, no obstante que la naturaleza de estos conceptos en sociedades mercantiles con fines de producción y distribución son sustancialmente distintos al que tienen en las dependencias públicas.

De esta forma, los controles diseñados para el sector central se han extrapolado al paraestatal resultando en una serie de limitaciones que restan flexibilidad a su operación, al extremo de afectar el cumplimiento de su misión y objetivos. Por ende, mejorar la eficiencia y eficacia de las entidades paraestatales hace indispensable revisar los esquemas de control a los que están sujetas, buscando llegar a un punto en el que se les otorgue la mayor autonomía de gestión y a la vez se asegure que cumplan los propósitos para los que fueron creadas. De otra suerte sus administradores se seguirán viendo confrontados con el dilema de cumplir con las normas u operar de la mejor manera posible.¹

Asimismo, es imperativo revisar la forma como se designan los directivos de las entidades paraestatales, respecto a lo cual debe establecerse en el caso de las más relevantes un proceso similar al mencionado anteriormente, pero con la variante de que los nombramientos deben ser por periodos específicos- por

ejemplo cinco años- y de preferencia no realizarse al principio, sino a lo largo del sexenio.

Esta propuesta aseguraría que se hicieran cargo de las entidades paraestatales personas mejor capacitadas, lo cual es fundamental para elevar su nivel de eficiencia y contribuir a la competitividad nacional. Recordemos que en cualquier tipo de organización un cambio a su cultura entra por la cabeza, por eso se requieren en ella verdaderos administradores que comprendan lo delicado de su misión al tener ésta un carácter dual, pues no son sólo directivos, sino también servidores públicos. A su vez al haber designaciones por periodos específicos el sector paraestatal empezaría a sustraerse de los ciclos sexenales, cuyas diferentes fases merman su eficiencia.

Un nuevo enfoque de la participación del Estado en la economía²

En suma, lo mencionado hasta ahora plantea la necesidad de introducir un nuevo enfoque para la participación del Estado en la economía, cuyos objetivos centrales deben ser elevar la competitividad y bienestar nacional, lo cual no sólo abarca las cuestiones propias del funcionamiento interno de la administración pública, sino aquellos aspectos

derivados de su carácter rector de todos los elementos que definen el desarrollo económico nacional.

Propiciar el avance más o menos simultáneo de cada uno de ellos es una responsabilidad fundamental del gobierno, pues sólo él tiene la visión del conjunto y la posibilidad de influir para evitar rezagos extremos que tarde o temprano signifiquen un lastre para el resto. De la misma manera, a él corresponde que exista congruencia entre el nivel macroeconómico y microeconómico. Y por esto último entendemos tanto a la empresa, como al individuo, en su doble papel de empleado y consumidor, balance que se resume en su nivel y calidad de vida.

En función de lo anterior, la participación del Estado en la economía se puede concebir a partir de varios elementos que se encuentran mutuamente interrelacionados, aunque algunos de ellos no pertenezcan en sentido estricto al ámbito económico. Sin embargo, hoy México es un país mejor comunicado en su interior y allende sus fronteras; su población está más preparada y se asienta cada vez en mayor proporción en centros urbanos, lo que en suma ha creado un tejido social donde problemas y soluciones se mezclan, aun cuando no sean de la misma naturaleza.

Desde esa perspectiva, la participación del Estado por el logro de dichos obje-

tivos se puede plantear en función de cinco grandes áreas:

- Visión de medio y largo plazos.
- Ambiente de negocios.
- Proveedor de bienes y servicios.
- Marco regulatorio.
- Desarrollo social.

Visión de medio y largo plazo

Esta debe sintetizar en términos más precisos parte del proyecto de país al que aspiramos e implica la elaboración y revisión sistemática y constante del plan nacional, en el cual cristalice un señalamiento conjunto entre sociedad y gobierno de las prioridades nacionales, como pueden ser: sectores estratégicos, regiones prioritarias, perfil del nivel y calidad de vida de la población y las sendas políticas para lograr estas metas.

Ambiente de negocios

La posibilidad de realizar inversiones está íntimamente vinculada al grado de certidumbre y seguridad que exista respecto al futuro. En ello la estabilidad de las variables económicas y políticas juegan un papel preponderante, a lo cual se añade la seguridad pública y el acceso a información oportuna, confiable y periódica sobre el acontecer nacional.

Proveedor de bienes y servicios públicos

El Estado es un eslabón de las cadenas productivas al proveer bienes y servicios, por algunos de los cuales no cobra de manera directa, aunque sí los financia por medios presupuestales. En la medida que el gobierno satisfaga los requerimientos de los consumidores de sus productos o de los usuarios de sus servicios, contribuirá a incrementar la competitividad nacional. Pero ello requiere como condición indispensable mejorar de manera continua el desempeño del empleado público y elevar su nivel y calidad de vida.

Marco regulatorio

Leyes y reglamentos deben ser elementos que orienten las acciones cotidianas hacia los objetivos señalados por políticas específicas emanadas de la visión a mediano y largo plazos. Por ende, su función debe ser la de servir de acotamiento y no de obstáculo. De ahí que sea necesaria su claridad y revisión sistemática con grupos de interés (proveedores, consumidores, medio académico, etcétera) para conocer en qué medida se cumple con dichos propósitos y en caso negativo, definir la manera de remediar la situación. También hay que reconocer que por su na-

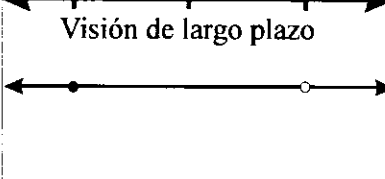
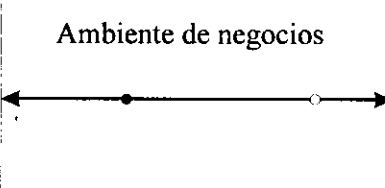
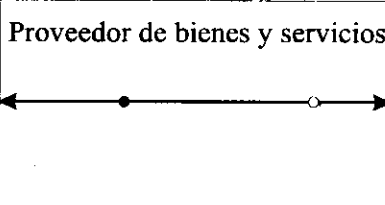
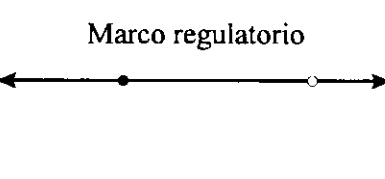
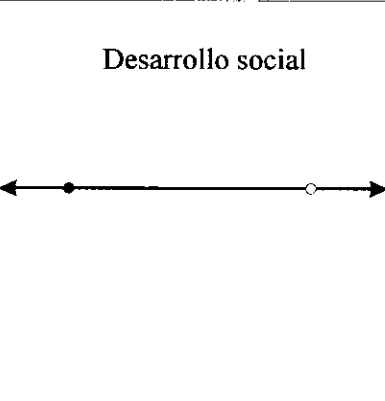
turalidad, los marcos regulatorios suelen marchar a la zaga de los acontecimientos cuyo paso delinea nuevas realidades, por lo que sus revisiones constantes aseguran que ese distanciamiento no crezca en demasía.

Desarrollo social

La culminación de la vida económica y política de un país está en la elevación constante del nivel y calidad de vida de su población, lo cual se sintetiza en el desarrollo armónico de la sociedad en su conjunto y por el que experimenten en lo particular cada uno de los elementos que la integran.

Por el contrario si esto no ocurre, el rezago será indicativo de que algo está fallando en el sistema y hará prever problemas futuros al avizorarse épocas de incertidumbre, pues su presencia implica que sólo una parte de la población está siendo beneficiada o bien, que los aspectos económicos, políticos y sociales del país no están evolucionando de manera homogénea, lo que conlleva la posibilidad de que los sectores más aventajados se vean obligados a detener su marcha al poner entre ellos y los atrasados una brecha insostenible.

Aunque hemos hablado de cinco áreas fundamentales que deben estar en un nuevo enfoque de la participación del

Deficiente	Áreas de la acción pública	Óptimo
<ul style="list-style-type: none"> •Definiciones imprecisas •El mercado como dogma •Enfoques a corto plazo •Aspiraciones indefinidas 	<p>Visión de largo plazo</p> 	<ul style="list-style-type: none"> •Revisión periódica del plan nacional •Señalamiento de sectores estratégicos •Prioridades regionales •Perfil de nivel y de calidad de vida
<ul style="list-style-type: none"> •Variaciones erráticas en políticas y variables económicas •Crisis políticas •Delincuencia •Información inoportuna y fragmentada 	<p>Ambiente de negocios</p> 	<ul style="list-style-type: none"> •Estabilidad económica •Estabilidad política •Seguridad pública •Acceso y distribución de la información
<ul style="list-style-type: none"> •Precios no competitivos •Calidad baja •Suministro inoportuno •Personal no capacitado •Bajo nivel y calidad de vida del empleado público 	<p>Proveedor de bienes y servicios</p> 	<ul style="list-style-type: none"> •Precios competitivos •Calidad internacional •Abastecimiento oportuno •Personal preparado •Nivel y calidad de vida dignos
<ul style="list-style-type: none"> •Disposiciones confusas •Revisiones aleatorias •Consultas esporádicas y no sistematizadas a los grupos interesados 	<p>Marco regulatorio</p> 	<ul style="list-style-type: none"> •Revisiones periódicas y sistemáticas •Consideración obligada de los grupos de interés •Estabilidad y claridad en los periodos de vigencia
<ul style="list-style-type: none"> •Tendencia a concentrar ingreso y riqueza •Sistema tributario regresivo •Baja calidad y acceso limitado a los servicios educativos •Violación frecuente a las normas jurídicas •Sistema electoral dependiente del poder ejecutivo 	<p>Desarrollo social</p> 	<ul style="list-style-type: none"> •Distribución más equitativa de ingreso y riqueza •Sistema tributario progresivo •Calidad aceptable y amplia cobertura del sistema educativo •Transparencia en la impartición de justicia •Confiabilidad del sistema electoral

● Situación actual

○ Meta a mediano plazo (3 a 5 años)

Estado en la economía para elevar la competitividad y bienestar de la sociedad, en realidad cada una de ellas está integrada por diversos aspectos.

Con la finalidad de buscar una representación visual de éstos que le permita al lector observar sus componentes más relevantes, su interrelación y a la vez, ubicarlos respecto a la situación que a nuestro juicio guardan actualmente y a la que habría de aspirarse en el mediano plazo, se diseñó el gráfico de la página anterior.

Participación del Estado en la economía para la competitividad y bienestar social

Es evidente la naturaleza cualitativa del cuadro anterior, confiriéndole en consecuencia un carácter subjetivo. Por tanto es factible que la ubicación de la situación actual en cada una de las áreas, como también la meta propuesta, varíe según el juicio de los diferentes lectores, aunque es factible que exista coincidencia de que no estamos en los niveles óptimos. Sin embargo, al margen de las distintas apreciaciones personales, el aspecto que deseamos resaltar es que la participación del Estado en la economía, sobre todo si sus objetivos fundamentales son la elevación sostenida de la competitividad y el

bienestar social, no puede limitarse a las empresas públicas, a su acción normativa o a su ejercicio presupuestal, dado que la complejidad de la sociedad moderna interrelaciona fenómenos de diversa índole obligando a verlos de manera integral.

Por ejemplo, la concentración de la riqueza conlleva un mercado interno estrecho que orienta la oferta agregada hacia la satisfacción de la demanda de los grupos de altos ingresos, en tanto que ante la ausencia de poder adquisitivo los sectores marginados no pueden ni siquiera satisfacer sus necesidades elementales, lo cual se vuelve terreno fértil para la seguridad pública, hace propicia la inestabilidad política y genera incertidumbre, lo que termina por crear un clima de negocios poco favorable.

De la misma manera, la falta de una visión de largo plazo que esté siendo revisada de manera periódica y sistemática limita la función orientadora del Estado y provoca ciclos de incertidumbre asociados con cada cambio de la administración. Lo anterior se acentúa por el enorme movimiento de funcionarios públicos a que esto da lugar y por el hecho de que las aprobaciones presupuestales están limitadas a un año calendario. Todo ello afecta la eficiencia del aparato gubernamental y en consecuencia, repercute en el resto de la economía.

En resumen, la elevación de la competitividad y bienestar nacional supone el equilibrio y avance simultáneo de un gran número de variables, algunas de las cuales no necesariamente se encuentran en el plano económico. Ello hace necesario una amplia visión de la nación, a partir de planteamientos integrales que contemplen a sociedad y economía como un mismo todo, lo que implica también asumir una responsabilidad compartida en la solución de los problemas nacionales.

Ciertamente el gobierno tiene la función de conducir y vigilar buena parte de los principales asuntos del país, pero en sus manos no están ni pueden estar la totalidad de soluciones. Esto nos obliga a todos a mantener esa misma visión global y a no encerrarnos en nuestra propia problemática, sin antes comprender a la nación dentro de la cual está

inserta. Por ende, no sólo hay que presionar al Estado para que vea presente y futuro desde ese enfoque integrador, sino que éste mismo debe ser el que oriente los planteamientos de cada grupo. Por el contrario, la presión mezquina para hacer prevalecer los intereses de un sector, aun si éste es el público, termina en esfuerzos parciales y en éxitos tan fragmentados como efímeros. Nunca como triunfos nacionales y duraderos.

Notas

¹ Acle Tomasini, Alfredo y Vega Hutchinson, Juan Manuel, *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*, Limusa, México, 1986.

² El desarrollo de esta sección está apoyado en el Capítulo VI del autor *Retos y Riesgos de la Calidad Total*, Grijalbo, México, 1994.