

adolfo lugo*

algunas consideraciones acerca de la capacidad de influencia del sector público en el proceso de cambio social

El proceso de cambio es una característica inherente a la sociedad humana. Sin embargo en la escena contemporánea casi todas las naciones están empeñadas en acelerar este proceso, dentro de sus respectivas posibilidades concretas.

Las sociedades modernas o en alguna fase de modernización proceden de una gran diversidad de sociedades tradicionales diferentes. En la Europa occidental se originaron en Estados feudales o absolutistas con grandes y poderosos centros urbanos; en la Europa oriental, de Estados más autocráticos y sociedades menos urbanizadas.

En los Estados Unidos y en los principales dominios de habla inglesa –particularmente en Canadá y Australia– nacieron de procesos de colonización e inmigración, algunos de los cuales estaban originados en poderosas motivaciones religiosas; en tanto que otros se basaron preferentemente en la inmigración en gran escala, orientada prioritariamente a la oportunidad económica y mejor **status**.

En la América Latina, las estructuras modernas, más fragmentarias, tuvieron su origen en las sociedades oligárquicas de la conquista y de la colonia, donde había una división muy acentuada entre la minoría blanca de los conquistadores y la masa indígena sometida.

En el Japón, el proceso de modernización se desarrolló a partir

* Director general del Instituto Nacional del Consumidor.

de un Estado feudal centralizado, de características casi únicas, y en la China, con el derrumbe del sistema imperial más persistente en la historia de la humanidad –sistema basado sobre tipos especiales de instituciones de “burocracia ilustrada”–, sobre el que se edificó la nueva sociedad socialista.

En casi todas las sociedades de Asia y África, el proceso de desarrollo se originó en el seno mismo del contexto colonial; algunas –especialmente en Asia– se apoyaron en sociedades monárquicas anteriores, más centralizadas y sobre tradiciones religiosas y literarias elaboradas; otras sociedades –África en particular– preferentemente sobre estructuras y tradiciones tribales.

Los diferentes puntos de partida de los procesos de modernización de estas sociedades han influido mucho sobre los perfiles específicos del desarrollo, y sobre los problemas surgidos durante su transcurso. Sin embargo, a pesar de las variaciones, también aparecieron muchas características comunes que constituyen, quizá, la médula principal del desarrollo de una sociedad moderna.

Tales características son las que interesa precisar para el caso de México, a fin de identificar los aspectos condicionantes del proceso de cambio social del país.

Causas de la movilización social contemporánea

En México, pese a que un segmento importante de la población soporta modos de producción y de convivencia tradicionales, la parte dinámica de la estructura social que determina la velocidad y las modalidades del desarrollo global, es la que ha experimentado un proceso mediante el cual las grandes agrupaciones de viejos vínculos sociales, económicos y psicológicos, se desgastan y se rompen, y las personas quedan libres para absorber nuevas pautas de socialización y de conducta; lo cual puede demostrarse con diversos indicadores de la actividad social, como son la producción mecanizada de bienes de consumo, la influencia de los medios de comunicación de masas, el cambio de residencia, la urbanización, la creciente amplitud de un estrato social medio y el abandono de las tareas agrícolas.

Esta parte dinámica de la sociedad mexicana se caracteriza también por la diferenciación y la especialización creciente de sus actividades. El individuo deja de incorporarse a ellas por razones de algún parentesco adscriptivo, casta territorial o constitución de patrimonio. Es decir, el acceso al ejercicio de cualquier especialización no se logra por el solo hecho de disponer de una propiedad individual –como era el caso de los talleres artesanales del

feudalismo-, y la asignación de la riqueza y poder no está adscrita previamente, sino que son accesibles a través de mecanismos como los mercados en la vida económica y las actividades partidarias en la política.

Tal separación entre los diferentes roles desempeñados por el individuo –especialmente entre las actividades ocupacionales y políticas y entre ellas y las ligas de parentesco– constituye el punto de partida para la formación de un orden social y económico moderno, en que el sistema político cobra legitimidad en la medida en que las demandas y las creencias de los diversos estratos sociales adquieren expresión institucional dentro de organismos políticos, en libertades públicas y en iniciativas políticas, culturales y de bienestar.

Tal vez valga la pena, por su importancia, ampliar algunas consideraciones sobre este mecanismo, en el que se apoya la actual movilización social. Con el proceso de urbanización, el país mostró una agrupación de la población, donde se concentraron y expandieron los tipos más especializados de empresas, de actividades económicas, profesionales y civiles.

El proceso de urbanización tuvo una relación muy estrecha con la desaparición, de una parte al menos, de los criterios adscriptivos más tradicionales del *status* prevaleciente hasta 1936, ya fueran tribales, hereditarios o regionales, y con la aparición de estratos sociales más flexibles al advenimiento de una movilidad social por canales ocupacionales y educacionales, y por el desarrollo de una diversidad de formas de organización social que fueron desde las más variadas empresas económicas hasta diferentes asociaciones civiles y profesionales.

Sin requerir entrar en detalle, se puede afirmar que se produjo una conducción de numerosos grupos organizados hacia las esferas institucionales centrales de la sociedad. El Estado y las instituciones privadas aglutinadoras de grupos compendieron los avances y la concreción de las demandas de igualdad, que se convirtieron en exigencias de creciente participación concreta en todas las esferas de la actividad económica, cultural y política.

Este proceso de articulación de las exigencias sociales es una característica básica de la sociedad moderna, por lo que adquiere importancia para la preservación de tal sistema social la forma en que se organiza, controla y manifiesta cada demanda específica por cada grupo de presión. Quizá el aspecto más importante de este proceso es la tendencia a la aparición continua de nuevos estratos que tienden cada vez más a chocar con sus instituciones centrales, con la elección de los gobernantes y con la forma en que se instrumentan las tácticas y las respuestas a las demandas formuladas.

En síntesis, podemos considerar la participación creciente de

estratos cada vez más amplios en las decisiones centrales de la sociedad y al orden civil resultante, como los dos atributos fundamentales de la funcionalidad de un México moderno. Asimismo, son características de este género de sociedades el establecimiento de entidades nuevas, más ampliamente políticas y sociales, cuyos símbolos de identidad aparecen en términos no tradicionales, y cuyos esquemas institucionales arrasan las unidades locales estrechas, e imponen criterios universales.

El papel del Estado en el proceso de cambio social

Estos mecanismos de movilidad, en la parte de la estructura social que influye de manera determinante en la tendencia del proceso de desarrollo del país, han sido la causa de la creciente importancia del Estado para consolidar una nación moderna. Destaca, en tal sentido, la multiplicación de organizaciones creadas para regular con eficacia las demandas de múltiples estratos sociales e institucionalizar las relaciones entre los factores de la producción —clase trabajadora organizada y empresarios.

Puede afirmarse que México se encuentra en un rápido proceso de corporativización, destinado a promover y hacer más viable la acumulación de capital, pese al elevado costo social que ello ha implicado para una fracción considerable de los sectores populares. Este modelo de expansión ha logrado hasta ahora reducir la competencia por el poder y acentuar las relaciones conciliatorias entre las diversas clases sociales, mediante su articulación vertical o subordinada al aparato estatal.

Esto se manifiesta en la aparición de la expansión económica y la concentración del ingreso, como dos procesos íntimamente vinculados. Hasta la fecha, no ha habido obstáculo al proceso de acumulación de capital, puesto que en el mercado interno se han compensado los reducidos ingresos de la mayor parte de la población con la participación excesiva de unos cuantos sectores de clase que concentran el ingreso nacional.

En el proceso de industrialización y comercialización, fuente básica de reproducción de capital, la inversión extranjera directa ha pasado a ser un socio más agresivo y activo. Las empresas transnacionales han desempeñado una función de liderazgo en la actividad industrial mexicana al ubicarse en las ramas productivas más dinámicas, donde la tecnología, mejor organización y mayores recursos financieros, les otorgan ventajas sobre la empresa nacional.

El papel del Estado para impulsar la dinámica de la economía de mercado en nuestro país es un hecho innegable. Ha creado un clima favorable a la inversión privada, no sólo mediante incenti-

vos, como el proteccionismo industrial o la exención de impuestos, sino a través de una superestructura institucional que absorbe y neutraliza las demandas que pudieran afectar a la dinámica económica.

Ello no significa que sea inexistente la presión política de las clases populares, puesto que ésta aumenta a través de diferentes manifestaciones.

La influencia de la administración pública mexicana en la actividad productiva

El crecimiento que ha experimentado México, ha llegado también a sus instituciones públicas. Esto significa que el poder del Estado se ha extendido a diversos órdenes, pero como contrapartida se ha disipado el grado de concentración de ese mismo poder. Es decir, tradicionalmente el sector público, por ser más reducido en recursos y entidades, tenía menos capacidad de influencia cuantitativa en la actividad productiva, pero más poder cualitativo. Ahora, a pesar de la suma que se haga de la capacidad de influencia entre las diversas empresas y dependencias públicas, tal poder se ha dispersado entre las mismas entidades.

Este fenómeno de la administración pública federal obedece principalmente a que ésta ha crecido, especialmente en el sector paraestatal, por el establecimiento de entidades que se crean por agregación para resolver problemas específicos y de coyuntura, mas no por una concepción integral de los campos de acción que debe regular e impulsar la iniciativa social.

El cuadro 1 muestra la participación del sector paraestatal en la actividad productiva nacional. Como puede observarse, este sector ha sido un factor condicionante en el crecimiento del producto social, puesto que la producción de bienes y servicios de las empresas públicas se incrementó en promedio de un 26.9 por ciento durante 1971-1975, y alcanzó a representar el 11.5 por ciento del producto interno bruto para 1975.

A su vez, la población económicamente activa del país se ha incrementado, en parte, por el aumento de la participación paraestatal —de 3.2 por ciento en 1971 y 4.2 por ciento en 1975. Las exportaciones del país hubieran experimentado una tendencia menos dinámica si el sector paraestatal no hubiera incrementado su participación en las mismas, la cual pasó del 8.7 por ciento en 1971 al 15.7 por ciento en 1975.

Si bien estas cifras están consideradas a precios corrientes y no toman en cuenta, por tanto, el fenómeno inflacionario, muestran la capacidad de influencia y la participación del Estado en el ritmo y en volumen de la producción económica nacional. También

promotor a fin de que, indica Alejandro Carrillo, "mediante su permanente actuación contribuya a elevar los niveles de vida de la población en todos los órdenes". Idea que para nosotros lleva

Y nos dice que

CUADRO 1

INDICADORES SELECCIONADOS DEL SECTOR PARAESTATAL 1970-1975
(Valores en millones de pesos corrientes; incrementos y participación en %)

	1970		1971		1972		1973		1974		1975 ^a	
	Abso- lutos	Incre- mento	Abso- lutos	Incre- mento								
Producto interno bruto	418 700	8.0	452 400	8.0	512 300	13.2	620 700	21.2	812 900	31.0	983 609	21.0
Sector paraestatal	34 900	40 169.9	15.1	49 355.8	22.9	59 574	20.7	86 400	45.0	113 115	30.9	30.9
Participación	8.3	8.9	—	9.6	—	9.6	—	10.6	—	11.3	—	—
Población económicamente activa (miles)	13 161	13 697	3.9	14 232	3.9	14 787	3.9	15 363	3.9	15 962	3.9	3.9
Ocupación en el sector paraestatal (miles)	411.3	438.1	6.5	493.5	12.6	536.7	8.8	618.1	15.2	664.8	7.4	7.4
Participación	3.1	3.2	—	3.5	—	3.6	—	4.0	—	4.2	—	—
Exportaciones	36 663.8	39 588.5	8.0	7 507.6	20.0	59 742.5	25.8	79 281.3	32.7	78 701.3	12 407.8	16.7
Sector paraestatal	2 092.0	3 425.5	63.7	4 184.0	22.1	5 628.3	34.5	9 890.0	75.7	12 407.8	16.7	—
Participación	5.7	8.7	—	8.7	—	9.4	—	12.5	—	—	—	—

^a Datos preliminares.

¹ Para una comparación sobre bases homogéneas sería necesario excluir de la población económicamente activa a los trabajadores independientes, lo cual elevaría la participación del sector paraestatal.

FUENTE: Revista Economía Pública, No. 1, SEPANAL.

reflejan, aun cuando indirectamente, la política de incremento sustancial del gasto público por encima de la producción generada y de la capacidad de ahorro de las empresas paraestatales.

Esto se demuestra a través de dos indicadores representativos: la inflación y la deuda pública externa. El primero de ellos se produce parcialmente en la medida en que el Estado ha incrementado el gasto público en mayor proporción que el incremento de la producción que genera el aparato productivo del país, con lo cual se consume más de lo que se produce, y en consecuencia, se tienen que realizar importaciones masivas de productos que todavía no se producen por la industria nacional.

La inflación no es un fenómeno que pueda atribuirse al gasto público solamente, pero el Estado tiene en tal sentido una responsabilidad importante, ya que fija las políticas de salario, precios, tasa de interés, políticas fiscal y de comercio exterior, que condicionan la espiral precios-salarios, es decir, el grado de inflación.

El otro indicador aludido, la deuda externa, refleja la política de financiamiento deficitario del sector paraestatal. La deuda externa a plazo mayor de un año se cuadruplicó en el lapso 1970-1976, al pasar a ser las obligaciones en moneda extranjera de 3 260 millones de dólares a fines de 1970, y de 13 000 millones a junio de 1976. (Según cifras de los Prospectos de Bonos de Gobierno Federal, para fomento económico.)

Ello se ha originado por la falta de capacidad de ahorro de las empresas paraestatales, que han tenido que financiar sus planes de expansión con recursos ajenos, independientemente del destino específico del ahorro externo que tiene importantes implicaciones sobre la capacidad de pago del Estado y sobre la balanza comercial, que no son objeto del documento, pero que comprometen seriamente el grado de independencia económica del país y el crédito público de la nación.

Tal falta de capacidad de ahorro del sector paraestatal es un indicador representativo de la ineficiencia en el uso de los recursos utilizados por las empresas públicas y en la política generalizada de subsidios, especialmente al consumo.

Así, la deuda pública externa y la falta de controles sobre el gasto público muestran cómo la expansión del sector público no se realiza a través de la utilización coherente de todos sus instrumentos de acción normativa y de intervención en la actividad productiva con que cuenta, y mucho menos a través de una concepción integral de los problemas del desarrollo que se aboca a resolver.

Es más, como se observa en la actual década, las políticas de expansión del sector público han traído como consecuencia un mayor grado de vulnerabilidad de la economía respecto al exterior

CUADRO 2

ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN LA
SECRETARÍA DEL PATRIMONIO NACIONAL
(1970-1976)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Organismos descentralizados	45	54	61	63	65	117	176
Empresas de participación estatal mayorista	39	148	176	229	282	323	403
Empresas de participación estatal minoritaria	—	27	24	28	36	41	55
Fideicomisos	—	48	167	383	387	325	211*
TOTAL:	84	322	474	749	817	856	795

FUENTE: Secretaría del Patrimonio Nacional.

* La disminución respecto al año de 1975 se debió a la depuración de fideicomisos realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Patrimonio Nacional.

y la participación creciente del capital privado, tanto nacional como extranjero.

Para complementar el fundamento sobre la afirmación de que el sector público ha crecido por agregación de sus entidades para resolver problemas específicos o de coyuntura, se presenta el cuadro 2, tomado de la memoria de labores de 1976 de la Secretaría del Patrimonio Nacional, y que se refiere a las entidades paraestatales registradas en el periodo 1970-1976.

Los datos asentados para el año de 1970 no son exactos, en virtud de que hasta la entrada en vigor de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en el año de 1971, no existía la obligación de registrar a las entidades del sector paraestatal. Con este nuevo ordenamiento se inició, de hecho, el control y organización de las empresas paraestatales.

De esta forma, en el cuadro 2 se observa que de 1971 a 1976 este sector creció de manera impresionante—473 nuevas entidades públicas, es decir, un 146.8 por ciento. Los aumentos más importantes en el número de entidades se realizaron en los organismos descentralizados con 122; los fideicomisos en 163, y las empresas de participación estatal mayoritaria, que aumentaron en 255.

Esta diversidad de instituciones ha presionado fuertemente las erogaciones públicas, por el lado del gasto corriente, sin el consecuente incremento en el producto social, la atenuación de la polarización de la riqueza o el incremento importante de la tasa de empleo.

La mayor participación del gasto corriente dentro del gasto público total se explica también por el incremento persistente del costo del factor trabajo y por el aumento significativo del número de plazas solamente en el sector paraestatal se incrementó en un 61.6 por ciento durante 1970-1975. De esta manera se limitan seriamente las posibilidades de la expansión significativa de la inversión pública financiada con recursos propios del Estado, a fin de atender las demandas de una población en constante crecimiento.

Si a ello aunamos la ineficiencia administrativa que se manifiesta en la falta de capacidad de ahorro del sector público —en su conjunto—, se condicionan seriamente las posibilidades de negociación del Estado, dada su insuficiencia de recursos propios.

Para negociar con las clases dominantes es necesario contar con el apoyo popular. La fuerza del Estado depende en gran medida de este tipo de apoyo. Y para obtener el consenso popular y poder negociar con el sector mayoritario, es necesario contar con recursos que, en su mayor parte, se generan actualmente en el sector privado de la economía o se importan.

Objetivos de la modernización administrativa

En este contexto las políticas redistributivas adquieren su real significado, sobre todo cuando el proceso inflacionario concentra los recursos económicos del lado de la ganancia alcanzada por el simple aumento de los precios.

Estas políticas redistributivas, en el esquema político conciliatorio que el Estado mexicano sostiene, son parte importante de la estrategia general para prever conflictos entre los diferentes estratos sociales, que la fuerte presión demográfica tiende a convertir en explosivos. Sin embargo tales políticas sólo se podrán realizar si el Estado racionaliza su actividad, incrementando su eficiencia administrativa y programando su participación en la vida económica, para obtener y utilizar los recursos procedentes de diferentes sectores de la sociedad.

La creciente polarización de la economía mexicana impone una participación también creciente del Estado, a fin de racionalizar y refuncionalizar la actividad de mercado, y para poder lograr su constante expansión. Es más congruente con la realidad política contemporánea promover eficazmente un mayor grado de redistribución que depender básicamente de un esquema profascista.

Un régimen basado en la fuerza necesariamente es débil, lo que el sistema mexicano debe buscar es la mejor manera de fortalecer la legitimidad del propio sistema. El modelo político sobrevivirá sólo si es capaz de refuncionalizar el sistema de economía de mercado para preservar la acumulación de capital, sin los altos costos sociales que le han sido inherentes.

La reforma administrativa que ha emprendido el actual gobierno, entendida no solamente como un proceso técnico, sino también político, pretende dotar al Estado de una estructura administrativa eficiente para que sus propósitos y decisiones se traduzcan plenamente en hechos.

Precisar responsabilidades y competencias, evitar duplicidad de funciones y simplificar estructuras, son las finalidades de la reforma con que se busca hacer de la administración pública un instrumento dinámico y eficaz; convertirla en un sistema accesible para quienes tratan con ella.

Los primeros y fundamentales pasos de la reforma administrativa se han dado con la nueva legislación en la materia, que sentó bases para una redistribución de las facultades jurídicas de diversas secretarías y departamentos de Estado, y el agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales. Asimismo, se establece una disciplina financiera de gasto público y endeudamiento, y la coordinación de actividades y obras federales en los Estados.

La reforma administrativa cumple en su contexto general con el imperativo de adaptar el aparato estatal a las exigencias de la

cambiante realidad del país. No obstante, la modernización administrativa no constituye un fin en sí misma. La reforma administrativa es, en todo caso, un proceso renovador de estructuras y procedimientos administrativos, con la intención de apoyar eficientemente la instrumentación de políticas económicas y sociales.

Es un hecho, sin embargo, que el proceso de reforma administrativa al que han de someterse todos los gobiernos que aspiren actualmente a cumplir eficazmente sus programas de carácter socioeconómico, contiene ingredientes totalmente novedosos, por lo cual no existen experiencias ajenas que permitan extrapolar otros modelos con el pretendido afán de asegurar el éxito de la modernización administrativa en nuestro país. Por ello, tenemos que diseñar nuestros propios esquemas; ser imaginativos, realistas, prácticos y originales, en la concepción y realización de nuestro programa de modernización administrativa.

La modernización administrativa, en su expresión más amplia —procesos, conductas y estructuras—, debe orientarse, para encontrar su plena justificación, hacia la promoción del cambio económico y social. Los subobjetivos de eficiencia, reducción del gasto administrativo y mayor coherencia en acciones e inversiones, tienen como propósito otorgar al Estado la capacidad de movilización suficiente —expresada en recursos financieros propios y agilidad administrativa—, para responder con eficiencia a las demandas de los estratos fundamentales de la sociedad y fortalecer, en consecuencia, su participación en el proceso de cambio.