

¿EMPRESA ESTATAL O EMPRESA PUBLICA?

Hacia un nuevo perfil

en el Estado Estratega

Enrique Cabrera Mendoza

David Arellano Gault

¿EMPRESA ESTATAL O EMPRESA PÚBLICA?

Hacia un nuevo perfil en el Estado estratega.

ENRIQUE CABRERO MENDOZA (*)

DAVID ARELLANO GAULT (*)

En nombre de la modernización económica, la última década se ha caracterizado por intensos procesos de repliegue estatal. La concepción de un Estado mínimo como un Estado sano y eficiente se ha impuesto, aun cuando no esté demostrado que lo uno signifique lo otro.

De cualquier forma el proceso de repliegue estatal, a través de la desincorporación y privatización de empresas públicas, parece ser un proceso irreversible en el corto y mediano plazo.

La mayor parte de la reflexión académica se ha orientado a analizar y explicar el brusco cambio en la última década en la evolución y concepción de un nuevo Estado, el que asume la plena convicción de que su rol en el sistema y en la sociedad es el de articulador de esfuerzos y ya no más el de gran ejecutor global de los mismos. Sin embargo, todavía no están claras las interpretaciones del cambio y de sus tendencias futuras, por lo que este esfuerzo de reflexión seguirá vivo durante un tiempo.

Algunos casos internacionales relevantes harían pensar que el modelo redimensionador tiene un límite. A partir de esta idea, cabría entonces pensar acerca de las transformaciones cualitativas que la Empresa Pública (E.P.) requerirá en el futuro. De aquí surgen las preguntas:

¿Cuál será la nueva cara de la intervención estatal directa?

¿Cuál será el perfil y la nueva dinámica de las E.P. que subsistan?

¿Cuál será la nueva estructura que deberían adoptar, para sobrevivir y consolidar su naturaleza como auténticas E.P.?

Este ensayo pretende ordenar algunas ideas alrededor de dichas cuestiones. En un primer apartado se analizan los límites del proceso de repliegue estatal, a partir de una redefinición del Estado y a la luz de algunas experiencias internacionales relevantes.

En un segundo momento, se proponen los referentes básicos para entender un modelo de intervención estatal ajustada, tanto desde la perspectiva social como desde la política y la económica.

En el tercer punto se discute el perfil de la estructura y estrategia de las E.P. en el nuevo escenario, con sus implicaciones en la gestión.

(*) Investigadores del C.I.D.E.

Finalmente, se proponen algunas líneas de investigación que, al parecer, constituirán los elementos de discusión centrales frente a las tendencias actuales.

I.- LOS LIMITES DEL REPLIEGUE ESTATAL

Los procesos de repliegue estatal han sido intensos a partir del esquema del modelo redimensionador, ya que prácticamente en todos los países se han iniciado —y/o consolidado— procesos de desincorporación y privatización de grandes sectores de E.P.

En Europa, por ejemplo, los procesos se iniciaron en algunos países ya desde finales de los setentas, todo esto en el marco de las políticas de reconversión y modernización industrial. En Gran Bretaña, por ejemplo, el repliegue estatal fue intenso desde fines de la década mencionada; en Alemania e Italia se hicieron ajustes a la intervención estatal, en el mismo sentido; en Francia —que figura como un caso atípico—, aún cuando se nacionalizan sectores a partir de la llegada del Partido Socialista al poder, al inicio de la década de los ochentas, en su fase de “cohabitación”, se inicia un proceso de repliegue estatal que induce a este país en las tendencias generales; y por último, el caso de España también puede alinearse dentro de estos procesos mencionados.¹

En los países en desarrollo, particularmente en América Latina, los procesos de repliegue estatal han caracterizado las políticas de cambio desde la mitad de la década de los setentas. En el caso de estos países, la profundización del repliegue estatal ha sido todavía más intensa que en los países europeos, obligando a un replanteamiento del modelo de desarrollo seguido hasta ese momento.

En México, específicamente, se han abandonado sectores completos en manos de agentes privados, nacionales y extranjeros, transformando la fisonomía del sector industrial y de servicios en un corto lapso de tiempo.²

Por todo lo anterior, es evidente que el repliegue estatal ha sido el signo característico y la tendencia dominante de la última década. Sin embargo, las interpretaciones teóricas que se pueden hacer sobre este tipo de tendencias están todavía en discusión.

Según algunos autores,³ las tendencias al repliegue estatal se podrían intensificar aún más y desembocar en el modelo del Estado Mínimo (prácticamente como un reencuentro con el Estado-Gendarme), limitando su acción sólo a la impartición de seguridad y justicia. Este sería, a su entender, el perfil del Estado de fines de siglo.

Existirían varios elementos que nos inclinan a rechazar esta posibilidad, la cual consideramos un planteamiento simplista. Las tendencias recientes apuntarían a un modelo de Estado caracterizado no ya por su omnipresencia, pero sí por su intervención directa, ajustada y limitada por nuevos criterios. El Estado Modesto, según Crozier⁴ —o Estado Estratega, como preferimos denominarlo—,⁵ se caracteriza por asumir un rol diferente. Si bien el Estado Benefactor y Omnipresente se caracterizó por concentrar los recursos sociales

para conducir todas las iniciativas de una sociedad que se percibe como inmersa en la propia lógica estatal, el Estado Estratega asumiría la necesidad de recuperar la dinámica propia de ésta y se concretaría (modestamente) a facilitar la articulación de los esfuerzos societales.

La transición de un Estado Omnipresente a uno Estratega tiene que ver con el cambio de una sociedad dirigida, a una dinámica y plural; y de un aparato estatal monolítico, unilateral y centralista, a un aparato diversificado, participativo y descentralizado. Se trata, prácticamente, de un modelo de cogestión Estado-Sociedad.⁶

Lo importante de la transición no es el cambio de tamaño *per se*; esto sólo debería ser visto como una manifestación inicial de un proceso más amplio y profundo, que considera el redimensionamiento (repliegue) sólo como una fase de ajuste inicial del rol estatal y no como un fin en sí mismo. El modelo redimensionador, visto como un fin, es un modelo simplista y superficial, que puede constituir una regresión profunda en el bienestar social, tan nociva como la propia omnipresencia y tan ineficaz como el modelo que pretende superar.

Es evidente que los efectos nocivos de la omnipresencia estatal están a la vista (lo que en ningún momento se cuestiona), pero el que a partir de este "exceso de Estado" se pretenda llevar la discusión sólo al problema del tamaño, lo que ha sido la tendencia generalizada, sería dejar una gran laguna tanto en la reflexión, como en los alcances mismos de una reforma estatal.

Por lo anterior, parecería pertinente insistir en la transición como un cambio en la función y articulación del Estado, de tal manera que le permita recuperar espacios de legitimidad ante una sociedad que ha evolucionado y se ha complejizado,⁷ por efectos de una nueva dinámica económica.

Ampliamente cuestionada a partir de los nuevos valores aceptados por grandes grupos del cuerpo social, la intervención estatal directa no implica hoy en día una crisis de legitimidad de la E.P., ya que, en realidad, sólo estaría indicando una crisis de legitimidad de la empresa estatal erróneamente denominada E.P. Esta diferencia no partiría de una concepción legal, sino de una lógica de comportamiento.

Lo público nunca podrá ser tan pequeño y simple como lo estatal, dado que significa la capacidad individual de construirse en forma colectiva. El ser estatal significa la lógica del contrato social, mas no la subsunción real del elemento individual sobre el colectivo.

En este sentido, el Estado Estratega se caracterizaría por mantener una intervención directa en la economía, bajo nuevas pautas en la dinámica y en las formas de su intervención. Estas nuevas formas de interlocución Estado-Sociedad, que caracterizan este momento histórico, se reflejarían en un nuevo perfil de la empresa propiedad del Estado, llevándola desde una lógica estatal a una pública.

Otro argumento —no teórico, sino empírico— surge de la observación de países en los cuales, una vez ajustada la intervención, se mantienen actividades. En países en donde el modelo redimensionador impactó fuertemente, se observa un desaceleramiento del proceso, si es que no un fuerte agotamiento

del mismo. Hoy en día —por ejemplo— Gran Bretaña mantiene grandes empresas públicas en sectores de la minería, metales, computadoras y motores automotrices (British Coal, British Steel, Rank Xerox, Rover Group); Alemania en el petróleo (Saarbergwerke); Francia en el sector automotriz, petróleo, siderurgia, electrónica, química y aeroespacial, entre otros (Renault, Elf Aquitaine, Usinor-Sacilor, Thompson, Rhone-Poulenc, Aerospatiale); Italia en siderurgia y petróleo (Iri, Eni); España igualmente en siderurgia, además de petróleo y tabaco, entre otras (Ini, Repsol, Tabacalera); Noruega en el petróleo y en la química (Statoil, Norsk Hydro); Finlandia en el petróleo, química y recursos forestales (Neste, Kemira, E. Gutzeit); Japón en el tabaco (Japan Tobacco); Bélgica en metales (Cockerill Sambre); Canadá en el petróleo (Petrocanada); etc.⁸ (Véase Anexo).

Lo anterior sólo por mencionar grandes empresas estatales a nivel internacional; pero, en cada país, podrían observarse grupos de empresas que se mantienen bajo propiedad estatal.

En el caso mexicano, donde el modelo redimensionador ha sido llevado hasta sus límites más profundos, el proceso pareciera haberse planteado como un fin en sí mismo. Aun así, todavía se observan actividades importantes mantenidas por el Estado, tales como petróleo, papel y cartón, electricidad, ferrocarriles y fertilizantes, por mencionar las mayores.

Todos estos argumentos nos hacen pensar que el límite o agotamiento del repliegue estatal debería estar cercano.⁹ Podrían darse todavía algunas “ventas inesperadas”; sin embargo, el desaceleramiento debería manifestarse, siendo posible y necesaria la aparición de novedosos esquemas de propiedad, intervención y rectoría estatal. De mantenerse la intensificación del repliegue estatal, el caso mexicano sería atípico —con respecto de las tendencias internacionales— y daría evidencias de que el modelo redimensionador se asumió como un fin en sí mismo.

Al parecer, aún siendo evidente el proceso de repliegue estatal en prácticamente todos los países, también parecen existir límites. Es por esto que la tesis del repliegue estatal como manifestación de la transición de un Estado ominipresente a uno estratega, parecería sostenible. Cabe ahora reflexionar acerca de los supuestos y criterios básicos con los que se desarrollaría este nuevo modelo.

II.- EL MODELO DE LA INTERVENCION ESTATAL AJUSTADA.

El modelo de la intervención estatal ajustada podría definirse como la lógica interventora en un Estado estratega que se orienta hacia lo estrictamente necesario, económica y socialmente, bajo una lógica de rentabilidad económica (criterio político). Esto significa que debería demostrarse técnicamente su impacto económico y social en el mediano plazo y no se justificaría actividad alguna que, aun cuando fortalezca al Estado, no pueda demostrar un impacto beneficioso directo en lo económico y en lo social.

La intervención ajustada no significaría necesariamente tamaño pequeño; sería, más bien, la lógica de intervención la que se ajusta al nuevo escenario.

En lo económico el modelo teórico, que se aproxima a dar lineamientos metodológicos para contribuir a la definición técnica de lo necesario, es indudablemente el enfoque neoclásico. Este, sin embargo, surge de un planteamiento filosófico no siempre compatible con la nueva realidad.

Particularmente, el principio del individualismo racional y el Optimo de Pareto entran frecuentemente en contraposición con una sociedad civil plural y participativa, que no sólo muestra una preocupación por la dignidad y bienestar a nivel individual, sino también colectivo.

Aun así, técnicamente el enfoque neoclásico posee herramientas que ayudan a definir lo necesario de la intervención estatal en las actividades de monopolio natural, corrección de externalidades y bienes públicos y sociales.¹⁰ Particularmente el modelo del Second-best, que parte de la aceptación de mercados imperfectos, prevé la participación continua del Estado a partir de criterios de justificación técnica y temporalidad en la intervención. Y aun cuando esta propuesta es imperfecta e inacabada —teórica y técnicamente—, pareciera ser la referencia obligada para justificar o cuestionar los espacios de intervención del Estado-Estratega.

En lo social, la nueva dinámica se caracteriza por una participación activa, no necesariamente por la vía electoral, sino más bien por su participación directa en los asuntos públicos. La estrecha supervisión social sobre las acciones estatales, el diseño de las políticas, su ejecución y, sobre todo, su evaluación, le dan a la intervención estatal un nuevo sentido. Así, toda empresa pública debería mostrar su eficacia, es decir, exhibir índices positivos en cuanto a la magnitud y precisión de su impacto en la sociedad. La imposibilidad de esta demostración cuestionaría la legitimidad de dicha empresa; la sociedad civil de fin de siglo insiste en recuperar lo público para sí, recuperándola del dominio estatal.

En lo político, se requerirá recuperar una serie de categorías abandonadas. La idea de que la rentabilidad (diferente del concepto de eficiencia, claro está) no debería incorporarse como objetivo de lo público, era en su momento un punto indiscutible. En contraparte, en la coyuntura actual la sociedad acepta que todo subsidio, como expresión de paternalismo, no acaba sino en la distorsión de la conducta eficiente y consciente, necesaria para crear viabilidad a los actos sociales.

La rentabilidad difícilmente puede eludirse, pues ella (incluso viéndola como plusvalor) es indispensable para la reproducción. Esto, en ningún momento implica que necesariamente sea un fin en sí misma. Puede ser vista como un fin o como un medio, pero siempre como prerrequisito para la sobrevivencia organizacional.

Recuperar criterios de eficiencia, productividad, autosuficiencia y rentabilidad de las E.P., sin caer por ello en una visión simplista, es uno de los pasos sustanciales para lograr la madurez del sector público, cuyos objetivos elevados implican la excelencia de la gestión y la vanguardia de la tecnología administrativa.

Recuperada en su expresión histórica real, esta categoría permitirá comprender cómo la intervención del Estado deberá ir desde lo político, hacia lo

económico y social; ya no más una intervención política desde lo económico y lo social, porque estos ámbitos tienen su propia naturaleza y dinámica, ganando autonomía. La intervención estatal sigue y seguirá siendo necesaria, pero bajo esta lógica ajustada.

La cuestión técnica de la evaluación del impacto aparece, entonces, como el aspecto medular (y a la vez complejo) de este escenario.¹¹ El primer punto es lograr un acuerdo en los parámetros o indicadores que tanto el Estado como la sociedad aceptarán como claros —representativos— y con un alto grado de credibilidad, para evaluar el impacto de acción de las empresas. Ante un escenario de pluralidad social, los acuerdos se logran a partir de procesos de negociación entre agentes estatales y agentes sociales.¹² Y seguramente, los comités de usuarios del servicio de una empresa pública se convertirán en agentes claves.

La dirección de una empresa pública que se compromete a logros en tiempo, calidad y oportunidad ante instancias estatales y no estatales, será permanentemente evaluada, lo que naturalmente hará su gestión más compleja.

Aplicadas a la acción de empresas públicas, algunas técnicas de evaluación (como el excedente de productividad, el balance social y otras) serán irremediablemente incorporadas en el nuevo escenario.¹³ En otros casos, la definición de indicadores será objeto de discusión y debate, pero los acuerdos entre agentes constituirán la única opción de arreglos que le confieran un marco de la legitimidad a la intervención.

El escenario de la intervención ajustada impondrá, entonces, una nueva dinámica en la gestión, estrategia y estructura de las empresas públicas, características que irán delineando su nuevo perfil. Sobre esto propondremos algunas ideas.

III.- LA EMPRESA PUBLICA EN EL NUEVO ESCENARIO.

Pensar la cuestión de las E.P. es reformular la trascendencia de su accionar ante nuevas circunstancias, tanto en el espacio estatal como en el de las organizaciones en general, aspectos fundamentales para el entendimiento integral del fenómeno.

Trataremos este punto tanto a nivel de la estrategia como del nivel de la estructura organizacional, con el fin de vislumbrar una perspectiva amplia del posible futuro de las E.P.

a) A nivel de la Estrategia

La estrategia es considerada, en este ensayo, más allá de las visiones clásicas de una determinación contextual del accionar organizacional. Y también, más allá de las justificaciones futuristas de la predicción total, de la planeación normativa total.

La estrategia es vista aquí como decisión de direccionalidad —sustentada antes que nada en el deseo de los estrategas, quienes construyen los espacios de integración a la realidad construyendo a ésta, a su vez, de manera

consecuente—, estrategia vista como decisión constructiva de los proyectos de los grupos que influyen sobre la organización. Se trata, pues, de una decisión que no predice el futuro para ser, sino que visualiza los futuros posibles, para influir en su constitución en el presente.¹⁴

En este sentido, las E.P. habían sido consideradas como objetos de la política pública, como autómatas complejos que respondían, de manera lineal, a las necesidades estatales. Estos modernos minotauros atendían desde un espacio económico natural, hasta cuestiones derivadas de los sistemas político y económico, de manera integral.

Con sólo lineamientos generales, casi expresados como “buenos propósitos” a nivel de política, la Estrategia de las E.P. se obligaba a observarse a sí misma, respondiendo de manera casi total a los requerimientos de los múltiples espacios sociales, muchas veces contradictorios por sí mismos. Se pretendía una respuesta total a lo económico, a lo político, a lo social y a lo cultural, de una forma simultánea; misión, por demás, imposible.

La turbulencia del contexto —variable que ha afectado a las organizaciones por igual, en los últimos lustros— trató de ser, paradójicamente, detenida bajo la protección estatal. Protegidas muchas veces de la competencia, de la crítica, e incluso de la influencia social, se pretendía proveer a la E.P. de un ambiente que no alterara su funcionalidad integral al sistema.

Las organizaciones, sin embargo, se enfrentan a una sociedad más exigente, una competencia amplia y diversificada y actores nuevos, cambiantes, móviles; en suma, ante situaciones complejas, móviles; en suma, ante situaciones complejas e impredecibles. La Estrategia totalizante de las E.P., en esta etapa pretendidamente protegida de todas estas variables, terminaría con una organización confundida en el múltiple y amorfo espacio asignado, sin capacidad ni obligación de verse retroalimentada por el propio espacio que, por definición, buscaba construir.

En esta tradición, las E.P. se caracterizaron por tener estrategias irrealizadas e irrealizables; modelos y sistemas técnicamente impecables, pero idealmente diseñados; y planes vistosos y modernos, que no pasaron de ser documentos burocráticos, archivables y autojustificables hasta en su propio fracaso. En otras palabras, cuidaron una planeación estratégica vista como requisito burocrático y no como una forma de construir y diseñar una intervención —direccional y direccionalizadora— de los procesos trascendentes que buscaba transformar.¹⁵

Inmersa en esta ambientación, la E.P. fue funcional a una forma de intervenir y ver el mundo. Lo dejó de ser en el momento en el que la realidad obligó a observar los procesos de manera más compleja, con actores objetivos y afectantes, con imposibilidad de constituir estrategias sin la consideración del “otro”, fundamento de partida —desde hace siglos— de cualquier percepción estratégica.¹⁶

Como visión direccionalizadora de los procesos de la realidad, sustentándose en lo que los “otros” actores hacen o desean, la estrategia es una visión propia sobre la dinámica de los procesos, en donde la sociedad deja de ser objeto de las acciones políticas o económicas y recupera su papel de sujeto múltiple y

diverso, plural y distinto; y aunque sujeto heterogéneo, real receptor de los impactos de las acciones organizacionales y real coparticipante (indispensable, además) de los proyectos de constitución de las empresas e instituciones. Todo esto —con mucha más razón en el caso de las E.P.—, como organismos estatales íntimamente relacionados y dependientes de los grupos sociales a los que debe responder.

Ante estas circunstancias, la estrategia de las organizaciones públicas de esta época se ve impulsada hacia un cambio, tanto para responder a nuevos preceptos de la movilidad social, como para sortear los requerimientos de la complejidad contextual a la que las organizaciones se enfrentan. De esta manera, la estrategia de la E.P. dejará de ser un plan técnico autojustificable y de presunta precisión técnica —ambiguo, por lo mismo—, dejando de ser un justificante de las acciones y “buenos deseos” de los directivos y convirtiéndose en un ejercicio de precisión acerca de la dirección y corresponsabilidad explícita, que los gerentes públicos acatarán respecto a su accionar.

Así, la planeación estratégica se convertirá en instrumento real, con procesos que observan la dinámica de los actores y con sistemas involucrados, que aceptan como indispensable comprender su lógica para avanzar sobre lo deseado. Una planeación estratégica proactiva, además, que se negocia como expresión de la dirección a imprimir en la organización y que surge como inherente, a partir de múltiples lógicas sociales.

En este modelo de planeación estratégica, el usuario del servicio y los demás grupos afectados forman parte sustantiva del proceso de construcción de la realidad posible deseada, pudiendo ser, incluso, quizás la pieza más importante. En este sentido, el diseño de una estrategia no debería basarse más en la predicción, sino en la construcción de futuros posibles y deseados. Por lo tanto, se incorpora una visión que, aunque conoce la turbulencia de un contexto impredecible, es afectable, modificable, direccionalizable.

Esta turbulencia, además, se acelerará: los mercados abiertos, nacional e internacionalmente, explotarán los sistemas de sobreprotección y en la sociedad se explotarán los sistemas de autojustificación y legitimidad obtenidos *per se*. Las organizaciones y sus estrategias serán continuamente impugnadas, fiscalizadas, requeridas a dar cuenta de sus impactos y consecuencias. La sobrevivencia ingresará al repertorio de las E.P. de manera ineludible, como variable sustantiva, como prerequisite. Sobrevivencia que se logra no solamente con eficacia y eficiencia interna, sino también con integración a los vínculos de la trama social; es decir, con eficiencia y eficacia externa, en las redes intrínsecas del contexto y con sus actores y sistemas, a los cuales la institución se debe.

La estrategia de las E.P. deberá dar un giro y convertirse esta vez en el direccionalizador de los procesos propios de las organizaciones, involucrando a los sujetos que componen la integración entre organización y contexto. En este caso, a la luz de los proyectos de los actores sociales afectados y afectantes, desde la naturaleza organizacional.

b) A nivel de la estructura

Por estructura entendemos —en este caso— algo más allá de las estructuras funcionales y jerárquicas de una organización cualquiera. No nos limitamos al concepto ingenieril —rígido— de una organización compuesta de seres humanos, ocupando un frío espacio compuesto de responsabilidades y autoridad, funciones y procedimientos.

Se propone concebir a la estructura como la compleja trama de relaciones entre los actores involucrados en la toma de decisiones y en el accionar organizativo, donde aquellos componen juegos —formales e informales—, a través de los cuales dan vida y continuidad a la existencia de una empresa.¹⁷ Según las propias percepciones de los actores respecto al cambio contextual y a los procesos futuros, estos juegos se recomponen continuamente, referidos a sistemas y actores internos.

Desde este punto de vista, la estructura es un concepto sustancialmente referido a la composición orgánica de los actores desde una situación cultural básica, entendiéndola como una expresión particular de la manera de percibir el mundo, por parte de los actores. Percepción del mundo que permite interpretar y actuar, para transformar la realidad. En este sentido, la cultura organizacional está compuesta por la red decisional y de acción, dentro de las instituciones. Red que define sus propias reglas, tanto para otorgar respuestas a las rutinas que hacen los procesos productivos y administrativos y a las reglas de negociación e interrelación de los actores internos, como a las transformaciones contextuales y amenazas devenidas del exterior organizativo.

Contrario a este sentido, las E.P. recompusieron la visión que hace de los organismos públicos “monolitos-máquinas”, como un ente —instrumento cerrado— donde sus grupos y personas se subsumen a la lógica del Estado Omnipresente. Una cultura organizacional así, dentro de una estructura rígida y cerrada, permitía eliminar del cuadro de análisis la naturaleza propia de las E.P., en particular. Bajo estas condiciones, el control que el sector central realiza sobre ellas ignora sus especificidades y se preocupa exclusivamente por la coherencia presupuestal.¹⁸

Esta cultura generó la tendencia a la autoobservación, visión deformante que justifica permanentemente los problemas derivados de las limitantes externas del contexto y aquellas impuestas por el sector central, autonegándose la capacidad de modificar al contexto y de existir en sí misma. Con ello, elimina toda posibilidad de crecimiento como organismo con integración interna, con mística y propósito y con un rol definido dentro del juego de las organizaciones.

Ante las condiciones cambiantes, la competencia generalizada y las exigencias de la sociedad, la organización pública transformará su cultura organizacional y, a partir de su estructura, estabilidad interna y posibilidad de autogestión, deberá incorporarse a nivel de los esquemas decisorios constituyendo las bases para la estabilidad y la existencia como organización, con su vida propia y su propia expresión. La autogestión no puede ser impuesta por

decreto; requiere de reconstruir a la estructura. El control central deberá ser visto como una variable restrictiva más (como lo es la competencia o la calidad) y no más como pretexto para la incapacidad organizacional.

Dentro de lo posible, y debido a los patrones móviles del contexto turbulento, la estabilidad de cuadros deberá ser comprendida como prerrequisito para la productividad y la construcción de una perdurable y sana cultura.¹⁹ La búsqueda de legitimidad a través de sus procesos productivos y decisorios, consistirá en darle presencia propia a la organización, aceptando un papel social sustentado en la continua impugnación sobre su accionar, como mecanismo base de crecimiento y sobrevivencia.

Como condición para otorgar respuestas al contexto, la flexibilidad estructural de actuación de la E.P. necesitará transformar la percepción de sus actores internos, a fin de que incorporen la movilidad y se comprometan por la excelencia.²⁰ Dicho de otro modo, para definir una nueva E.P. se requerirá de una estructura organizacional móvil, adhocrática, que sea capaz de construir una fuerte cultura por la excelencia y la sobrevivencia organizacional. Esto último constituye una necesidad inaplazable.

COMENTARIOS FINALES

Tal como puede deducirse a lo largo de esta exposición, las interpretaciones de las nuevas formas y características de la intervención estatal no están del todo claras. Lo que se ha pretendido, por lo tanto, es proponer aquí algunas tesis que podrían contribuir al enriquecimiento y discusión del problema. En esta vía de reflexión, lo que más interesa destacar es proponer la agenda de problemas a investigar, en el contexto de un nuevo perfil de la E.P. y de las estrategias de intervención estatal.

Un primer aspecto relevante será asumir el redespiegue de la sociedad plural, abierta, diversa y, por definición, inestable. Partiendo de esta idea, el estudio de la sistematización y modelización de procesos y dinámicas de la gestión basados en los principios del conflicto, negociación, juegos entre actores, comportamientos de agentes estatales y no estatales —etc.—, será indispensable. En este sentido, el centro rector bien podría ser una renovación de la teoría de la comunicación social.

Otra preocupación sustancial será el análisis del posicionamiento estratégico de la E.P., no estrictamente asociadas a la racionalidad estatal o de gestión social, sino como punto de confluencia de ambas. Así, se deberán replantear temas nodales como propiedad, equidad, organización, corresponsabilidad, etc., todo ello girando en torno a la concepción de lo público más allá de lo estatal.

Igualmente, habría que abocarse al estudio de los prerrequisitos de permanencia del empresario público dentro del escenario descrito. Los procesos de identidad institucional, conformación de valores organizacionales compartidos y consolidación de una nueva cultura político-administrativa, entre otros, serán criterios del comportamiento típico de la función pública.

Por último, el estudio de las técnicas no tradicionales de gestión y evaluación

en organizaciones complejas, técnicas que bajo el anterior esquema siempre fueron propuestas como deseables, en la actualidad se convierten en instrumentos indispensables para la legitimación de la E.P. Nos referimos a técnicas como evaluación del impacto, excedente de productividad, balance social y control de calidad.

Este conjunto de preocupaciones pretende conformar una línea hasta ahora muy poco abordada, que permita reflexionar sobre el problema de la intervención estatal y la E.P. no sólo más allá de posturas nostálgicas, en las que creemos se ha estancado por momentos la discusión, sino de aquellas posiciones detractoras que niegan, por principio, todo tipo de presencia estatal.

Finalmente, cabe cuestionar aquí la afirmación —frecuente en la actualidad— en cuanto a que la empresa pública ha sido un error. Todo lo contrario, pensamos que esta forma de relación que nació con el Estado Omnipresente fue una solución parcial, que se construyó a falta de una sociedad fuerte y dinámica que fuera capaz, por sí misma, de dar el salto hacia la constitución de una sociedad moderna y abierta. Aún en los totalitarismos más rígidos, las sociedades despiertan y exigen ser las constructoras de sus propios espacios. Por lo mismo creemos que, en el futuro inmediato, la Empresa Pública está llamada a cubrir ineludiblemente estas expectativas de la sociedad contemporánea.

REFERENCIAS Y NOTAS BIBLIOGRAFICAS

¹ CABRERO, Enrique: "Análisis de la estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano". RAP, No. 73, INAP, México, 1989.

² Op. cit.

³ PIRIE, R.: "Dismantailing the State". Ed. Freeman, N. Y., 1982. SAVAS, ES. ¿Empresa Pública? No, Gracias. En Revista "Al Día", 30 de Junio de 1986.

⁴ CROZIER, M.: "Estado Modesto, Estado Moderno". Ed. FCE, México, 1989.

⁵ ARELLANO, David; y MEDINA, Alejandro: "México: del Estado Benefactor Omnipresente al Estado Estratega. La difícil transición". En Revista SONAR, No. 1, México, 1990.

⁶ CABRERO, Enrique: "Evolución y cambio en la Administración Pública". (En proceso de publicación).

⁷ Esto llevará a nuestras sociedades a aprender a vivir en la inestabilidad de la pluralidad. ARELLANO, David: "Democracia en México: hacia la pluralidad en una sociedad moderna". En Revista SONAR, No. 3, 1990.

⁸ Revista "Fortune International Global", EUA., 500. 1987-1991, Estados Unidos.

⁹ La afirmación anterior se hace con base en la revisión de la lista de empresas estatales vendidas. En GASCA, José: "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización. 1983-1988". Revista de Comercio Exterior, Vol. 39, No. 2, México, 1989.

Para un estudio del portafolio de inversión estatal, véase a ARELLANO, David, et al.: "Análisis comparativo de capacidad competitiva entre empresas públicas y privadas en México. 1985-1989". CIDE, México, 1990.

¹⁰ ARANCIBIA y PERES: "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina". En Revista de Economía de América Latina. CIDE, No. 3, México, 1978.

¹¹ ARELLANO, David, et al.: "Evaluación del impacto de la Empresa Pública". CIDE, México, 1990.

¹² ARELLANO, David: "Pluralidad y estabilidad. Reto del sistema político mexicano". En Revista SONAR, No. 1, México, 1990.

¹³ CARDOZO, Myriam: "Exposición de técnicas de evaluación no tradicionales, aplicables al sector público". MD. 8, DAP-CIDE, México, 1987.

¹⁴ ARELLANO, David: "Planeación y Gestión Estratégica en Organizaciones Mexicanas. Un Enfoque en el Sector público". CIDE, México, 1990. (En proceso de publicación).

¹⁵ CABRERO, Enrique: "Retos y perspectivas de la Administración Pública en México". En: Transiciones Políticas. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1991.

¹⁶ Esto no fue exclusivo de la E.P. Muchas organizaciones adoptaron una visión "objeto" de la realidad —una realidad técnicamente predecible—, que se encargó de dar múltiples lecciones a esta idea de la moderna "bola de cristal": los diagnósticos. Para la cuestión de la estrategia basada en el "otro", véase al general chino del siglo V, A.C., Sun Tzu: "Arte de la Guerra". Ed. Fundamentos, México, 1987.

¹⁷ CROZIER, M. E. FRIDBERG: "El actor y el sistema". Ed. Alianza, México, 1989.

¹⁸ ACLE, T. Alfredo: "¿Pero cuál es el déficit del sector paraestatal?"; y CABRERO, Enrique: "Procesos decisivos y estructuras de poder en la Empresa Pública". En "Empresa Pública. Problemas y Desarrollo". Vol. 1, No. 1, CIDE, México, 1986.

¹⁹ CABRERO, Enrique: Evolución y cambio... Op. cit.

²⁰ ACLE, T. Alfredo: "Planeación estratégica y control total de calidad". Ed. Grijalbo, México, 1990.

ANEXO

EMPRESAS INTERNACIONALES PUBLICAS

NOMBRE	ACTIVIDAD	PAIS
IRI	METALES	ITALIA
RENAULT	MOTORES Y AUT	FRANCIA
ENI	PETROLEO	ITALIA
ELF AQUITAINE	PETROLEO	FRANCIA
PETROBRAS	PETROLEO	BRASIL
PEMEX	PETROLEO	MEXICO
INI	METALES	ESPAÑA
USINOR-SACILOR	METALES	FRANCIA
KUWAIT PETROLEUM	PETROLEO	KUWAIT
THOMPSON	ELECTRONICA	FRANCIA
RHONE-POULENC	QUIMICA	FRANCIA
INDIAN OIL	PETROLEO	INDIA
STATOIL	PETROLEO	NORWAY
PETROLEOS DE VENEZUELA	PETROLEO	VENEZUELA
NORSK HYDRO	QUIMICA	NORUEGA
BRITISH COAL	MINERIA	INGLATERRA
JAPAN TOBACCO	TABACO	JAPON
PECHINEY	METALES	FRANCIA
NESTE	PETROLEO	FINLANDIA
CHINESE PETROLEUM	PETROLEO	TAIWAN
TURKIYE PETROLERI	PETROLEO	TURKIA
AEROSPATIALE	AEROESPACIO	FRANCIA
ROVER GROUP	MOTORES Y AU	INGLATERRA
CEA INDUSTRIE	QUIMICA	FRANCIA
COCKERILL SAMBRE	METALICOS	BELGICA
RANK XEROX	COMPUTADORAS	INGLATERRA
CDF CHIMIE	QUIMICA	FRANCIA
PETRONAS	PETROLEO	MALASIA
SAARBERGWERKE	PETROLEO	ALEMANIA F
BULL	COMPUTADORAS	FRANCIA
OMV	PETROLEO	AUSTRIA
STEEL AUTHORITY INDIA	METALES	INDIA
SNECMA	AEROESPACIO	FRANCIA
TABACALERA	TABACO	ESPAÑA
HINDUSTAN PETROLEUM	PETROLEO	INDIA
COAL INDIA	PETROLEO	INDIA
CODELCO CHILE	PETROLEO	CHILE
EMPRESA COLOMBIANA DE PTETRO	PETROLEO	COLOMBIA
KEMIRA	QUIMICA	FINLANDIA
CHARBONNAGES DE FRANCE	QUIMICA	FRANCIA
ISCOR	METALES	SUDAFRICA
ENSO GUTZEIT	P FORESTALES	FINALANDIA
BHARAT PETROLEUM	PETROLEO	INDIA
BHARAT HEAVY ELECTRICALS	ELECTRONICA	INDIA
SABIC	QUIMICA	ARABIA SAUDITA
SEITA	TABACO	FRANCIA
OIL & NATURAL GAS C	PETROLEO	INDIA
PETRO CANADA	PETROLEO	CANADA
SIDERBRAS	METALES	BRASIL

FUENTE: FORTUNE INTERNATIONAL. 1988-1991