

MÉXICO EN LA PERSPECTIVA GLOBAL DEL CAMBIO ESTRUCTURAL: ESTADO MODERNO Y GESTIÓN ESTRATÉGICA

María Estela Dillanes Cisneros

Profesora del Departamento de Administración de la UAM-A

Agradezco a mis compañeros
Guadalupe Castillo y César Medina
los comentarios hechos a este trabajo

La crisis de finales de los setentas marcó para muchos países los límites del modelo de desarrollo que venía dándose desde la posguerra. Hoy el mundo se mira de una manera distinta, ya no existen acontecimientos aislados, la aceleración del progreso científico y tecnológico, la globalización económica, y el impacto de los problemas ambientales así lo demuestran. Desde la perspectiva global del sistema capitalista tres cambios son obligados; en lo económico, una nueva división internacional del trabajo, en lo ideológico, el resurgimiento del paradigma liberal clásico y, en lo político un cambio en la relación Estado-Sociedad. En este panorama se ubica la dinámica modernizante del México de este fin de siglo, donde el Estado reforma y se reforma en su tarea de conducir y administrar el cambio.

Se abandona la imagen del Estado benefactor, paternalista y empresario y se adopta una imagen de Estado mínimo, versátil en su estructura y eficiente en su acción. Pensamos que, al alterarse la esencia de la relación entre el Gobierno y la actividad económica, se abre un mayor espacio para la participación de la sociedad civil y en ese sentido, la gestión pública se ve obligada a incorporar elementos de convencimiento que generen consenso y permitan una acción pública eficaz fundada en la cogestión y la democracia.

Este enfoque de gestión se ha denominado estratégico, donde el énfasis se coloca en el plano de la calidad de las intervenciones del gobierno y no tanto en su magnitud. Este enfoque sugiere una acción participativa del Estado en rubros claves de la economía, austeridad financiera pública y privada orientada a promover el ahorro y la inversión, la promoción de proyectos de infraestructura que contribuyan a mejor escenario competitivo, una política de absorción, adaptación y creación tecnológica, la formación de capital humano, el fortalecimiento financiero de pequeñas y medianas empresas y la preservación del medio ambiente.

Hoy en día, la humanidad enfrenta nuevos procesos sociales que constituyen un componente importante para la transformación de las sociedades de cara al siglo XXI. En esta trama percibimos la necesidad de pensar y reflexionar los acontecimientos mundiales de una manera distinta, esto es, repensar las estructuras de mercado, la figura del Estado y el papel de la administración pública, el significado del nacionalismo, y la importancia del medio ambiente y la ecología.

En esta perspectiva, este trabajo tiene el propósito de hacer una reflexión en torno a los cambios económicos, políticos y sociales que enfrenta México, considerando la premisa de que ya no existen aconte-



cimientos aislados, que puedan ser debatidos separadamente, sino mas bien, fenómenos globales encadenados e integrados. Esto es perceptible desde una perspectiva social y política del mundo, reflejada en fenómenos como la globalización económica, o bien, desde una perspectiva ecosistémica –ubicando los problemas en el orden de lo planetario– que se refleja en el deterioro ambiental de nuestro planeta.

En esta idea, presentamos, en un primer apartado, el carácter determinante de la crisis global del sistema capitalista en los nuevos procesos de transformación mundial; en una segunda parte abordamos las explicaciones teóricas actuales sobre la figura del Estado y el nuevo paradigma teórico económico que permea las acciones económicas y que trasciende hasta las políticas y sociales.

Finalmente en una tercera parte, analizamos las características principales del proceso de cambio estructural en México -que consideramos inserto en esta dinámica mundial-, identificando la nueva percepción del Estado moderno, así como los cambios en las formas de intervención gubernamental y su gestión pública.

Crisis, transformación y renovación

Sin lugar a dudas, el cambio en la percepción del mundo -en todas sus dimensiones- encuentra sus motivaciones esenciales en la trayectoria ciclica del desarrollo de las economías capitalistas, que a finales de los años setentas se ubicó en la parte más baja de la curva y mostró estar sufriendo una fase de postración que todos definimos como de crisis.

En efecto, a partir de 1979 los países industrializados del mundo experimentaron un marcado descenso en sus tasas de crecimiento, según datos de la propia OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), las tasas de crecimiento del Producto Nacional Bruto en Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá, cayeron de 3.7% en 1979 a poco más de 1% en 1980 y 1981 y a -0.5% en 1982. No obstante hay que señalar que en el caso de Japón, dado su superavit de exportación, su papel de acreedor mundial y su liderazgo industrial y tecnológico a finales de la década de los setenta se consolidó como una potencia productiva y de primer orden.

La recesión económica de estos países repercutió sus efectos en las economías subdesarrolladas donde las manifestaciones de la crisis se reflejaron en los problemas del sistema financiero internacional, los altos índices de inflación, un creciente desempleo, el deterioro de los términos de intercambio, una agobiante deuda externa, el acrecentamiento de los niveles de pobreza extrema, la inestabilidad de las Instituciones, y en problemas de legitimidad y racionalidad del Estado. En suma, el agotamiento de una estrategia de desarrollo sostenido, que ha socavado nuestro ecosistema mundial –tanto de pobres como de ricos–.

Las explicaciones teóricas sobre la crisis –esgrimidas en su momento– dan razones suficientes sobre el sentido y alcances de las transformaciones que se están dando. Transformaciones que determinan el desarrollo futuro del sistema mundial capitalista y sus nuevas bases sociales, económicas y políticas. Porque, bien se ha dicho, la crisis del capitalismo, o mejor dicho al plural, las crisis del capitalismo no conducen a una crisis resolutoria o definitiva, a una solución final y universal, sino más bien al hecho de que el capitalismo vive de crisis y no muere por crisis.¹

Pero, cómo conceptualizar la crisis. Giovanni Arrighi, la define como una “situación en la cual un sistema histórico, debido a su desarrollo interno, ha acentuado sus contradicciones hasta el punto en que no puede continuar manteniendo la misma estructura básica y ello obliga a su transformación” y por su parte, A. G. Frank, la refiere como un “período en el cual un cuerpo o sistema socioeconómico y político enfermo no puede seguir viviendo como antes y se ve obligado, so pena de muerte, a someterse a transformaciones que lo renovarán totalmente”. Así, transformación y renovación son las resultantes últimas de este fenómeno.²

Desde la perspectiva global del sistema capitalista, tres cambios son obligados para la superación de esta etapa recesiva. En lo económico, se requiere modificar la base de acumulación del sistema mundial y con ello se requiere plantear una nueva división internacional del trabajo, en lo ideológico un cambio de paradigma, considerando que tanto el keynesianismo como el marxismo han fracasado y la vuelta al paradigma tradicional clásico se hace necesaria, (incluyendo la vuelta a los valores morales –a partir de la desilusión de prácticas mundanas de políticas racionales que garantizaban el progreso y bienestar y que sólo han dejado opresión social-); y en lo político-social, un cambio en la relación Estado-Sociedad, hacia proce-

sos más democráticos, que asignan un nuevo rol al Estado y a la sociedad misma.

En esta perspectiva, han de ubicarse los nuevos procesos que acompañan la recuperación y renovación del sistema capitalista. Nos referimos a:

- a) La aceleración del progreso científico y tecnológico y su incorporación en las actividades productivas, que, por un lado, se refleja en el surgimiento de nuevas tecnologías implicando una progresiva sustitución del trabajo humano por capital, y a su vez demanda del capital humano una mejor calidad de trabajo, y por el otro, incrementa la obsolescencia de los procesos y productos, así como de las formas preestablecidas de organización, trabajo y gestión.
- b) El fenómeno de la globalización económica que marca una tendencia mundial hacia una mayor integración. Entendida ésta como un proceso de integración mundial –en bloques regionales– de las actividades productivas y comerciales, que conduce a modificaciones sustanciales en la división internacional del trabajo y donde –se supone– las relaciones comerciales tienden más rápidamente a liberalizarse.
- c) La reforma del aparato estatal, que implica en esencia una rearticulación del quehacer gubernamental con los actores sociales, en un contexto democrático, que implique una menor concentración del poder en los entes del Estado.
- d) La ascensión de naciones de reciente industrialización y la incorporación de las economías del Este a la dinámica mundial capitalista.

Algunas explicaciones teóricas

En la preocupación de encontrar explicaciones teóricas a estos fenómenos, identificamos dos campos de análisis; el primero en cuanto a la concepción del Estado y la gestión pública y el segundo en cuanto al paradigma teórico-económico.

Estado y Gestión Pública

En cuanto al primero punto, –siguiendo a F. Jeannot– hay que considerar que el Estado empresario en América Latina ha tenido como cometido principal administrar la acumulación del capital social* y en ese sentido regula la economía nacional a través de su política económica, con dos finalidades: a) la función

de acumulación que tiende a rentabilizar el capital y b) la función de legitimación que tiende a estabilizar el orden gubernamental establecido.³

En este sentido, el Estado se convirtió en sujeto y objeto de la estrategia de desarrollo de nuestros países, porque por un lado se hizo necesaria la construcción de un Estado que garantizara una correlación de las fuerzas sociales y asumiera los costos sociales de la estrategia de crecimiento, y por el otro se constituyera en el actor principal de los procesos económicos –regulador, productor, inversionista y financiador–.

Esta conceptualización de la figura del Estado, se agota precisamente con la crisis. Así, se ha difundido en los últimos años un diagnóstico –según el cual– las principales causas de la crisis actual se encuentran en los excesos a que arriban los Estados “sobrecargados” por la multiplicidad de demandas sociales y que han debilitado a los actores sociales decisivos –las empresas privadas más dinámicas– y desbara-

tando tanto el cálculo económico de las mismas como la lógica del mecanismo mercado, con graves consecuencias sobre la inversión, la productividad, el crecimiento económico, la tasa de inflación, la estabilidad política, etc.

Desde esta perspectiva, el liberalismo sostiene que la función primordial del Estado consiste en apoyar a los agentes privados y al mecanismo de mercado, de modo tal que los mismos puedan llevar adelante su acción de la mejor manera posible.

Así, este enfoque utiliza la idea de la “desregulación” estatal, señalando que hay que sustituir la relación de fuerzas económicas y políticas centradas en el gobierno, por otra proveniente de los mercados privados. Es decir, la regulación gubernamental debe ser accesoria y en ese sentido concentrarse en ciertas funciones tradicionales del Estado (moneda, fronteras, impuestos, ejército, policía, etc), y confiar el resto de las funciones de regulación –la regulación principal– (control de los procesos financieros, precio de la fuerza laboral, consumos colectivos, etc) al mercado. Por lo tanto, en ningún momento se aboga por la desregulación estatal, sino más bien se propugna por una regulación especial que combine óptimamente las interacciones entre Estado y mercados privados.

En suma, parecería ser que la “cruzada por el capitalismo” privatista es mucho más una cruzada por la modernización concentracionista, que una cruzada por la desregulación estatal.⁴

El paradigma neoliberal

Por otro lado, en cuanto al cambio en el paradigma teórico-económico, nos enfrentamos al agotamiento del enfoque keynesiano –donde el intervencionismo estatal y la política económica asumieron un papel determinante–, y al resurgimiento de la nueva escuela clásica o pensamiento liberalizador-privatizador (aunque también se encuentra en la mesa de los cuestionamientos parece llevar una ligera ventaja frente a sus detractores), que propugna por el establecimiento de un sistema de mercado global –nacional e internacional–, donde predominan los mecanismos automáticos de regulación; se colocan como punto clave instrumentos de política fiscal, monetaria, arancelaria y se sostiene que el sector privado elige mejor que el gobierno, cuáles son las actividades productivas en que se debe especializar. Asimismo, atribuye al comercio exterior un papel central, haciendo recaer

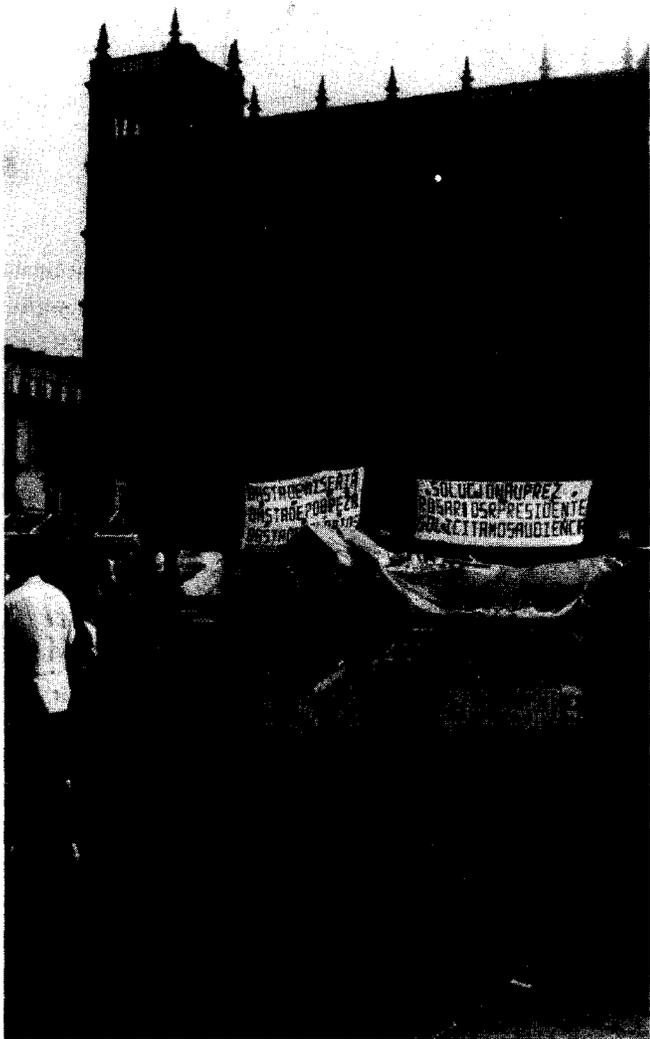


FOTO: GILBERTO CALDERON ORTIZ



sobre las exportaciones la responsabilidad de promover una agilización del crecimiento económico. También, bajo este enfoque, es prioritario promover el ahorro tanto público como privado y disminuir el gasto público, elevando la eficiencia, disminuyendo el gasto corriente y elevando el ahorro mediante la generación de utilidades de las empresas públicas.

Por último, en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza —así como los problemas de pobreza extrema—, los neoliberales otorgan menor prioridad a los mecanismos redistributivos, ya que asigna al mercado y al crecimiento un efecto benéfico dejando de lado medidas que actúan sobre este problema directamente. Bajo el supuesto de que la libre competencia y la anulación de regulaciones, estimulan el crecimiento e indirectamente aumentarían los niveles de empleo y los salarios reales, además de aseverar que en tiempos de crisis se puede hacer poco para atender las necesidades básicas insatisfechas, por lo que se debe dar más importancia al crecimiento económico y esperar que con esto mejoren las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto.

Es en este marco donde queremos ubicar la dinámica modernizante del México de este fin de siglo, identificando el nuevo carácter protagónico del Estado y los cambios de su gestión pública, en su tarea de conducir y administrar el cambio, ahora bajo un moderno enfoque estratégico orientado a establecer nuevas modalidades de organización y de dirección.

La dinámica modernizante de México

Crisis y cambio estructural

La crisis global de la economía asumió en México durante la década de los ochenta, la forma de una crisis severa de endeudamiento externo —más de 100 mil millones de dólares— y una intensa fuga de capitales —un total de 28 mil millones de dólares durante 1980–1982—, recesión productiva —con la caída estrepitosa del PIB en 1982 a 0.5% y en 1983 a –4.7%, desempleo⁵ —alcanzando en 1982 una tasa del 8% y con una

tendencia al deterioro creciente-, un proceso inflacionario acelerado que en unos cuantos meses pasó del 40% al 100%, y un marcado deterioro salarial –el índice real del salario medio industrial cayó, entre 1982 y 1984– cerca de un 30%, mientras que los salarios mínimos reales lo hicieron en más del 30%, tan sólo en los primeros siete meses de 1984-, y como gran delincuente al Estado, que a través de su excesivo déficit fiscal-que representaba el 16.5% del PIB en 1982- y su errática política subsidiadora y proteccionista provocó tal deterioro.⁶

En el ámbito de lo social, se dice que éstos años de crisis hicieron a la sociedad mexicana más igualitaria en el sentido de que los mexicanos somos ahora “más iguales en la pobreza”.⁷ Así es, ahora el número de pobres -con un ingreso familiar menor a los dos salarios mínimos- pasaron a representar del 40% al 60% del total de la población, por su parte el gasto público de interés social disminuyó como porcentaje del producto nacional, durante los ochentas, cada mexicano recibió una cuarta parte menos inversión en salud y una tercera parte menos en inversión educativa y por último en cuanto a la alimentación entre 1982 y 1986 el consumo de carne bajó a la mitad y la de leche y pollo se redujo a sólo una tercera parte.

En lo político, el agotamiento de estructuras corporativistas, que se manifiesta en la erosión de la estructura piramidal del partido en el poder, que cada vez ve mas cuestionada su función de instrumento negociador y representativo de los intereses de los diferentes grupos sociales, y en esa medida a perdido eficiencia como gestor de las demandas sociales.

En este contexto de crisis, se define a partir de 1982 una estrategia de ajuste y cambio estructural de la economía acompañada con otra de modernización económica y apertura comercial. Así, después de más de seis años de estancamiento económico, en 1989 la economía mexicana presentó una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto de 3.3%, en 1990 de 4.4%, en 1991 de 3.6% y de 2.6% en 1992, esperándose para 1993 una tasa entre el 2.5 y 3% anual. Asimismo, el ritmo inflacionario se ha visto disminuido de un 30% anual en 1990 a poco mas del 10% en 1992.

Las políticas que evidencian el carácter de esta nueva estrategia definida oficialmente como “liberalismo social” son, en primer lugar, la política redimensionadora del sector paraestatal –sobresaliendo el proceso de reprivatización de los bancos, la reestructuración del conglomerado Pemex y la venta de Telmex y Aeroméxico–, el desmantelamiento de una estructura proteccionista y la apertura comercial,

las adecuaciones hechas a la Ley de Inversión extranjera –vía acuerdos que permiten una mayor fluidez de capitales externos al país y una participación de dicha inversión hasta de un 100%– el énfasis en el incremento de la productividad a partir impulsar un acuerdo nacional de productividad laboral entre empresarios y trabajadores, las modificaciones en artículo 27 constitucional que trata de dotar al campo de un legal más atractivo para la inversión de capitales; y en segundo lugar la política social encabezada por el Programa Nacional de Solidaridad, que de una manera selectiva y racional distribuye el poco gasto social, en proyectos como “escuela digna”, electrificación, pavimentación y salud –entre otros– y en donde el Estado funge, ya no como subsidiador sino como coordinador de los esfuerzos sociales, dejando en la sociedad misma la acción principal de la ejecución.

Así, es evidente que, en la actualidad el panorama económico, político y social de nuestro país está caracterizado por un cambio de estructuras, donde nuestra sociedad vive el proceso de transición hacia un nuevo estadio del desarrollo económico, que lo coloca en la trayectoria de un país definido como “potencia industrial intermedia” para los inicios del Siglo XXI.⁸

La nueva estrategia de desarrollo nacional, esta ejecutandose ya en el campo de la actividad económica,⁹ y esta signada por nuevos criterios de productividad y competitividad;¹⁰ también, en el ámbito del gobierno, se observa un cambio en los criterios de racionalidad de la gestión pública, en donde la asignación de recursos debe responder cada vez mas, a razones de eficiencia económica, que a conveniencias políticas, y asimismo en el ámbito de lo social, es evidente que las actuales reformas estan dejando ver una transferencia paulatina de poder político a la sociedad, en tanto ésta adquiere un papel mas protagónico en la solución de sus propias demandas.

Este proceso, debe advertirse, no es ni puede ser un evento espontáneo o natural, ni mucho menos estocástico, sino un proceso deliberado, consciente y, en esa medida, administrado.

Finalmente, no podemos dejar de señalar que este proceso de modernización no es gratuito y que conlleva altos costos sociales y fuertes problemas políticos. De ello pudieran dar cuenta los mas de 30 millones de mexicanos que viven o sobreviven en los límites de la pobreza y las movilizaciones y fuertes reclamos de una sociedad por poner en la mesa de la discusión democrática el debate sobre las alternativas de solución a los problemas del desarrollo nacional.

Estado Moderno, Sociedad y Democracia

Esta transición debe ser vista como un cambio en la función y articulación del aparato estatal para con la sociedad –en todas sus dimensiones–, en el propósito de redefinir sus objetivos y alcances, de tal suerte que se ajusten a los requerimientos de los nuevos tiempos; que por un lado estimule la participación social directa en la solución de problemas y que a la vez fortalezca su rol de liderazgo político en el proyecto nacional.

Se deja atrás la imagen del Estado de bienestar, paternalista y omnipresente, capaz de intervenir en cualquier cosa, y se trasciende a un nuevo Estado moderno, menos intervencionista, más eficiente y más versátil en su estructura, para llevar a cabo cambios importantes en la estrategia de desarrollo y en el perfil de país que se quiere construir para el próximo milenio. Esta es la imagen nueva del Estado moderno, que se ha definido como Estado modesto o Estado estratega.¹¹

En otros términos, al alterarse la esencia de la relación entre el Gobierno y la actividad económica - a

partir de las políticas instrumentadas de desregulación, apertura comercial y venta de paraestatales- se ha dejado abierto, también, un mayor espacio para la participación de la sociedad civil, en la urgencia de encontrar formas más democráticas de gestión de lo público y social, fomentando el desarrollo –consciente o inconscientemente– de una población más activa y participativa.

En este sentido, cabe hacer mención de la advertencia de L. Rubio en torno a los problemas de la transición democrática, que podrían llevar a actitudes suicidas en tanto que –según él–, la sociedad mexicana esta todavía muy lejos de entender y asumir culturalmente los valores éticos de la democracia.¹²

En esa difícil paradoja de control-legitimidad que enfrenta nuestro régimen político –al igual que todos los regímenes– es donde las instituciones del Estado mexicano y la gestión pública deben demostrar su capacidad de diversificación para responder a las nuevas condiciones ambientales. Entendiendo, por un lado, que la capacidad de tomar decisiones –capacidad de gobernar– depende del control político institucional y, por el otro lado, hay que considerar que para



FOTO: ANTONIO E. ZARUR OSORIO

que la población acate, apoye y ejecute tales decisiones es necesario que exista legitimidad.

Así, la gestión pública se ve obligada a abandonar paulatinamente los mecanismos autoritarios e incorporar como variables de su gestión elementos de convencimiento que generen consenso y permitan una acción pública basada en la cogestión y la democracia. Esta, sin lugar a dudas, no será una tarea fácil para un Gobierno que no admite cuestionamientos a sus políticas, sin embargo el avance real de nuestra sociedad, depende de ello.

Hacia una Gestión Pública Estratégica

Delineado este panorama, cuáles son –entonces– los cambios que se avisan en el enfoque de gestión pública, del Estado de este fin de siglo.

Para comprender esto, nos será bastante útil precisar algunos aspectos del enfoque estratégico. Primero, consideremos que la complejidad y la turbulencia que caracteriza la dinámica ambiental de las últimas décadas, ha dado origen a nuevos enfoques de análisis desde la perspectiva de la teoría de sistemas y de las organizaciones, en donde los sujetos se caracterizan por asumir una actitud más voluntarista y menos determinista de la realidad. En este sentido, el funcionamiento de los sistemas y de las organizaciones puede interpretarse desde dos comportamientos, el perspectivo o proyectivo y el prospectivo o interactivo.¹³

El primero de ellos advierte el futuro como resultado de la situación actual distorsionada solo por el transcurso del tiempo, en donde se asume una actitud determinista, esto es, el presente condiciona el futuro, y la estrategia de desarrollo organizacional se define como adaptativa. Por su parte, el segundo enfoque se basa en una reversión de la causalidad, esto es, el futuro no se nos impone, de alguna manera nuestra imagen del futuro condiciona el presente. Por lo tanto, esta visión implica la elección de un futuro deseable o preferido y el diseño de intervenciones voluntaristas que alteren a nuestro deseo la evolución de los hechos presentes. Esto no es otra cosa, que posicionarnos en el futuro que deseamos para, a partir de ello, construir el presente. ¡Una labor profética sin duda!

Precisamente, el enfoque prospectivo¹⁴ es el razgo esencial de la gestión estratégica de los tiempos modernos, y, aplicar el enfoque estratégico a la gestión

pública implica un diseño de estrategia que se caracteriza –entre otras cosas– por ajustar la función estatal hacia lo estrictamente necesario –en lo económico y en lo social– bajo una lógica de rentabilidad económica. Esto es, las acciones públicas deben demostrar técnicamente su efectividad, ya no más políticas que se justifican sólo por el argumento de fortalecimiento del Estado. Es evidente, pues, que la administración de lo público recupera categorías de medición, que –parecía ser– estaban reservadas sólo para la órbita privada, como las de productividad, rentabilidad y eficiencia.

La estrategia aquí es vista como una guía en la toma de decisiones –más allá del trabajo de predicción–, es decir como una “decisión de direccionalidad”,¹⁵ fundada en una visión prospectiva de la realidad, que considera –e incorpora en su misma dinámica– la existencia de otros sujetos con distintas expectativas y proyectos.

Este enfoque estratégico es materia de reflexión en la agenda de la CEPAL,¹⁶ donde el plano de las discusiones descansa más bien en la calidad de las intervenciones del gobierno y no tanto en su magnitud. Al respecto ellos mencionan como requisitos de calidad de dichas intervenciones, los siguientes:

1. Una cuidadosa selectividad de las áreas críticas de la economía,
2. Eficiencia y eficacia en su accionar
3. Transparencia y credibilidad en la ejecución de sus políticas.
4. Duración explícitas de los compromisos y proyectos, más allá del gobierno en turno, que permita tener una certeza clara sobre su avance y conclusión.
5. El costo beneficio de las acciones de gobierno deben ser conocidas por la sociedad, como condición inexcusable para legitimar la intervención del gobierno.

Bajo esta óptica, el Estado emerge con las siguientes funciones públicas:

- a) Construir mecanismos modernos y efectivos para orientar el desarrollo, considerando como pilares fundamentales, la dinamización de la inversión, el desarrollo científico y tecnológico, el fortalecimiento de las estructuras de mercado y evolución de la competitividad, así como, la movilización de sus recursos para el financiamiento de largo plazo, y

- b) Crear las capacidades necesarias para la regulación de mercados y actividades conflictivos, tales como, la producción de bienes y servicios en mercados monopólicos, el sistema financiero y el mercado de capitales, el mercado de trabajo y su legislación laboral, así como la administración de la seguridad social.

Los retos que enmarcan estas nuevas formas de intervencionismo estatal, nos llevan a plantear que la planificación debe aparecer como una renovada técnica de gobierno que fortalezca los criterios de movilización y asignación de recursos y sea respetuosa de las restricciones y limitaciones que impone la dinámica del mundo moderno.

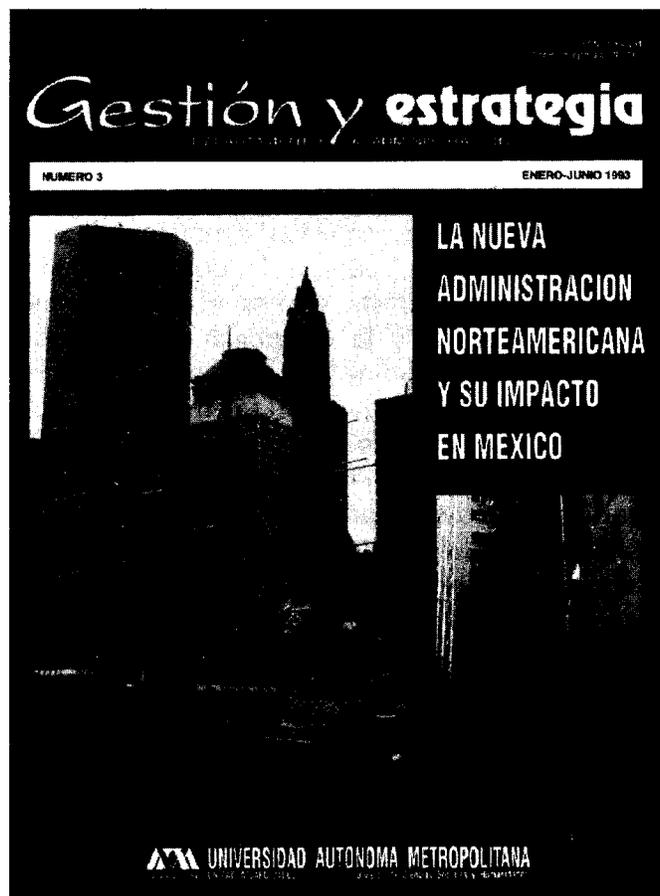
Concretamente, el enfoque de la gestión estratégica sugiere una acción participativa del Estado en rubros claves como la mayor austeridad pública y privada orientada a promover el ahorro y la inversión, la promoción de proyectos en el campo del transporte, de las comunicaciones y de las otras obras de infraestructura requeridas para lograr una competitividad sistémica, la política de absorción, adaptación y creación tecnológica, la inversión en recursos humanos y capacitación de la fuerza de trabajo, la creación y fortalecimiento financiero de pequeñas y medianas empresas y la preservación del capital natural y la integridad de la biosfera.¹⁷

Frente a semejantes tareas los Gobiernos mantienen en la planificación¹⁸ un instrumento fundamental en la búsqueda de mayor racionalidad y eficacia de sus acciones. Dicha búsqueda puede afectar igualmente, aquellos aspectos de la realidad económica, social, técnica, institucional o cultural, que se consideran inadecuados y que por consiguiente se desea alterar, así como aquellos aspectos de la realidad que se consideran convenientes y que así es deseable que sigan manteniéndose. Dicho así, la planificación implica una "acción racional, coherente y coordinada, y se sostiene en el análisis dinámico de la realidad y en la formulación de escenarios prospectivos fundamentados técnicamente".¹⁹ Bajo esta óptica, el ILPES, en uno de sus documentos más recientes, establece como las tareas actuales de la planificación, las de información y análisis dinámico del entorno nacional e internacional; el diseño estratégico, la programación, la articulación instrumental, la coordinación intersectorial, el respaldo técnico a negociaciones de gobierno y la planificación de largo plazo y de prospectiva.

Conclusión

El Estado esta reformando y reformándose. Esto es, aparece como sujeto y objeto de dicho proceso, y en este sentido su gestión se caracteriza por un doble proceso: Administración y cambio; normatividad e innovación.

En suma, a partir de la reformulación de las funciones del Estado, queda claro que éste sigue siendo la organización más importante en cuanto a la representación política de la Nación, y en ese sentido, es incuestionable la necesidad de su existencia. Sin embargo, es evidente que tras su amplio dimensionamiento se tornó ineficiente en la solución de problemas de asignación de recursos y limitó su capacidad de respuesta a las demandas sociales inmediatas, desprestigiando y restando credibilidad en su gestión y legitimidad de su gobierno. Por ello, no cabe duda, que su acción puede ser más provechosa a través del estímulo a una eficiencia descentralizada que mediante una intervención generalizada. Así pues, no obstante su tan mencionado redimensionamiento -que algunos erróneamente caracterizan como debilitamiento-, el Estado sigue siendo un actor social funda-



mental en los países en desarrollo, que aún remodelado permanecerá siendo un actor estratégico con múltiples responsabilidades —e incuestionablemente— difícilmente transferibles.

NOTAS

- ¹ Aguilar V., Luis. "Política y Racionalidad Administrativa" p. 54.
- ² Arrighi, G. et. al. "La Dinámica de la Crisis Global". México. Siglo XXI.
- * Capital social: Conjunto de factores productivos que permiten generar los "excedentes".
- ³ Jeannot, F. "La Modernización del Estado Empresario en América Latina". México. UAM-A. 1990. p. 171.
- ⁴ Ibid, p. 165.
- ⁵ La CEPAL en su informe sobre la situación económica de México en 1984, señalan una proporción de desempleados en un 13-14% y un subempleo estimado entre el 40 y el 50% de la Población Económicamente Activa (PEA).
- ⁶ Rivera R., Miguel "Crisis y Reorganización del capitalismo mexicano". México. Ed. Era. 1986.
- ⁷ Aguilar Camín, H. "Después del Milagro. México. Cal y Arena. 1991. p.215-217
- ⁸ El Programa Nacional de Fomento Industrial y comercio exterior 1984-1988, define claramente el nuevo perfil del desarrollo nacional al establecer como objetivo fundamental: lograr que México se constituya como una potencia industrial intermedia en los inicios del siglo XXI, caracterizada por: a) Una industrialización eficiente y competitiva, menos vulnerable hacia el exterior en tanto se conforme un sector industrial articulado con la economía nacional y competitivo en los mercados internacionales; b) Un crecimiento mas autónomo de la producción, a partir de un impulso del desarrollo tecnológico nacional vinculado a la planta productiva, la capacitación y el aprovechamiento de la capacidad de las empresas mediante una mejor organización de la estructura industrial; y c) Un desarrollo industrial bajo el liderazgo del empresariado nacional, aprovechando plenamente las potencialidades y creatividad de los sectores público, privado y social. PRONAFICE 1984-1988. México. p.59.
- ⁹ El reordenamiento de los mercados financieros y bancario, la reestructuración de la deuda externa, el ingreso de México al GATT y la tendencia a la conformación de bloques regionales (Acuerdo Comercial con Chile y el inminente Acuerdo Comercial con EEUU y Canadá), son muestra de algunas de las medidas económicas aplicadas que revelan la dimensión del proyecto de cambio estructural que se quiere generar y el monto de los esfuerzos que se requieren para reponder adecuadamente a esta nueva etapa del desarrollo mexicano.
- ¹⁰ Ahora se habla de productividad como un proceso de perfeccionamiento continuo de las empresas, donde deben mejorarse inexorablemente la calidad de los productos -incorporando gustos y preferencias de los consumidores-, la tecnología y los materiales para la producción. En cuanto a la competitividad, la interrelación de las economías y la globalización de los negocios, las reglas de la competencia no se ubican ya en el plano nacional, sino en el internacional y en donde cobra singular importancia la incorporación creciente del progreso técnico y del conocimiento científico en los procesos produc-

tivos y distributivos, así como la preservación del medio ambiente y los ecosistemas. Castillo, G. y Dillanes E. "La Administración ante el Desafío de la Competitividad Internacional". El Financiero. Marzo 6, 1992. p. 30.

¹¹ "La transición de un Estado Omnipotente 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". Cabrero E. y Arellano D. Empresa estatal o empresa pública. Hacia un nuevo perfil en el Estado estratega, en Rev. Gestión y Estrategia #1. Jul-Dic 1991. p.25

¹² "El gran problema político de la actualidad [no es tanto el de la transformación de las estructuras e instituciones políticas, sino más bien] el cómo se va a canalizar el proceso de cambio que experimentamos,...las opciones gubernamentales en el curso de los próximos años van a ser muy simples: crear mecanismos que institucionalicen el cambio y le den forma [o esperar que la sociedad se los arrebate]. [En México] estamos todavía lejos de contar con las instituciones y actitudes básicas que caracterizan a cualquier democracia verdadera: respeto de unos actores políticos hacia los demás, aceptación y convicción por las reglas del juego, cercanía con las bases políticas...Si soltar todos los mecanismos de control es suicida, no soltarlos a tiempo resulta igual. Este es el dilema del proceso de transición por el que pasa México en la actualidad. Rubio, L. La transición administrada, en Rev. Nexos #174. Junio, 1992. p. 44-45.

¹³ Para una mejor comprensión de ambos comportamientos ver Ackoff, R. "Rediseñando el Futuro". Ed. Limusa. México.

¹⁴ Algunas de sus categorías de análisis son: el concepto de situación, los escenarios, la planeación, las acciones intencionales y la estrategia. Estos conceptos, definidos a grosso modo, podrían entenderse de la siguiente manera: La situación, como un sistema que comprende a las organizaciones y su entorno, en una dinámica interactuante y compleja que evoluciona hacia niveles de integración mas altos; los escenarios, aquellos futuros alternativos deseables, planteados a partir de un esquema que tiende mas al establecimiento de objetivos y no a la simple extrapolación de la situación presente y a la detección de restricciones; la planeación, como un trabajo de diseño de los estados futuros preferidos del sistema y de las intervenciones necesarias para lograrlos; las acciones intencionales, son las intervenciones diseñadas previamente que tienen por objetivo modificar la trayectoria natural del sistema; y, por último, la estrategia, es la directriz que guía la conducta organizacional en un entorno ciertamente impredecible, pero que es afectable y modificable.

¹⁵ La estrategia es una visión direccionalizadora de los procesos de la realidad, sustentándose en lo que 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. Cabrero E. y Arellano D., Op. Cit. p.29

¹⁶ Nuñez del Prado, Arturo y Martín P. Gestión estratégica, planificación y presupuesto. Revista de la Cepal No. 49. Abril 1993. Pag 41 a la 54.

¹⁷ Ibid, p. 44

¹⁸ Entendemos, en primer lugar, la planificación como un proceso técnico de asignación óptima de recursos y construcción de futuros deseables, y en segundo lugar, dado el compromiso social que tienen nuestros países por alcanzar mejores niveles de vida, la planificación debe ser parte de un proceso político de participación democrática de la sociedad organizada.

¹⁹ ILPES. Funciones de la planificación en los años 90's. en CEPAL. Notas sobre la economía y el desarrollo. No. 523/524. Marzo 1992. p.7.