
EL ROL DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO



José R. Castelazo

Introducción

En México la creación de empresas públicas y el crecimiento y decrecimiento del sector paraestatal está ligado a la evolución del Estado, como resultado de los cambios en la configuración de los intereses y el poder. Por consiguiente, la determinación del papel del Estado en relación con la economía y las políticas sociales reflejan, en general, su fundamento ideológico, de tal suerte que podemos identificar las siguientes categorías: a) Estado gendarme con funciones básicas; b) Estado prestador de servicios y fomentador de actividades estratégicas; c) Estado de bienestar que protege el empleo, absorbe empresas, crea servicios sociales de salud, educación, seguridad social y tiene una máxima intervención en la economía; y d) Estado neoliberal que privatiza gran parte del sector paraestatal, deja la responsabilidad del crecimiento económico al mercado y pretende hacer autofinanciables las empresas sociales.

Antes de revisar brevemente la evolución de estas entidades paraestatales en México, es conveniente señalar que estos cambios están muy relacionados a la consecución de los fines del Estado, que son la estabilidad, la paz social, la seguridad y el desarrollo sustentable, los cuales sólo se alcanzan y mantienen si el gobierno, sus tres poderes y la sociedad que los sostiene, evidencian su capacidad de comunicarse permanentemente para que un país sea soberano y autónomo. De esta manera se busca que el bienestar sea un bien tangible y el desarrollo económico sea sostenible y no atente contra la naturaleza.

La empresa pública ha jugado un papel determinante en la historia económica y social de nuestro país y ha sido un actor importante para la garantía de bienestar de la sociedad. En este sentido, es necesario tomar en cuenta que el servicio público, como es constatable, no necesariamente lo aborda en exclusiva la Administración Pública, pero

en todo caso debe ser garantizado por el gobierno a la población en costo, calidad y oportunidad. Dada la tecnología actual, muchos de los servicios públicos pueden y deben concesionarse a particulares, no sólo para disminuir los costos de la burocracia, sino para darles mayor eficiencia y eficacia en sus resultados, a menos que pongan en riesgo la viabilidad del país, o que impidan al Estado generar aquella riqueza necesaria para alcanzar el bienestar y el desarrollo sustentable. Lo importante consiste en poder definir cuáles de los servicios públicos son indelegables por la seguridad del propio Estado, sea por la información que representan, por la tecnología involucrada, o por su importancia para la cohesión social.

Breve recorrido histórico

El tema que nos ocupa —la empresa pública en México— remonta sus orígenes en los denominados “estancos”, que surgieron en la Nueva España a inicios de la Colonia a partir del siglo XVI, bajo el régimen del mercantilismo. Estos monopolios de la Corona constituyeron una de las fuentes principales de las rentas del Estado y la prosperidad de la metrópoli, como advirtiera el barón de Humboldt en su *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*.

Entre los principales “estancos” cabe mencionar, como el más importante —por los ingresos que generaba— el del tabaco, seguido por los de correos, pólvora, naipes, papel sellado, juego de gallos y de la nieve. También debemos citar los de la sal y el mercurio, la Casa de Moneda y el Banco de Avío y Minas. Ahora bien, con el advenimiento de la Independencia de España desaparecieron la mayoría de los estancos y para el “Mejoramiento de la Administración Pública” llegó a proponerse la “Creación de empresas por el Gobierno o la participación de éste en ellas” —en su calidad de accionista— capaces de hacer progresar la agricultura, la industria y el comercio (Ortiz, 1832).

Enseguida se estableció, en 1830, el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, mediante el cual se apoyaría el establecimiento de un sistema de fábricas modernas cuyo capital, maquinaria y asistencia técnica proviniera de dicha institución estatal. De esta forma, mediante el otorgamiento de créditos, se buscó promover la inversión privada —de mexicanos y extranjeros— en empresas agroindustriales, textiles, fundiciones, talleres mecánicos, entre otros. Todo ello traería

consigno el aumento del consumo por la generación de empleos, abrir el camino a la iniciativa privada hacia los grupos privilegiados, propiciar la formación de un grupo de empresarios mexicanos y permitir la intervención del Estado, influyendo en el ritmo y dirección del desarrollo económico (Flores, 1981 y Rives, 1984).

La Revolución liberal de Ayutla de 1854 prometió reformar toda la administración pública, pues sin ella sería imposible la reforma política. Por consiguiente, la Constitución Política de 1857 incorporó, entre los Derechos del Hombre, que “La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio y trabajo, que fuera útil y honesto, no podría ser coartada por la ley”. Además, no habría “monopolios ni estancos de ninguna clase”, sustituyendo el liberalismo económico al mercantilismo. (Campero, 2010: 79).

En los albores del siglo xx, la vida económica y social del país estuvo caracterizada por un fuerte descontento popular ocasionado por la servidumbre económica del peón del campo y del obrero industrial, la existencia de enormes haciendas en manos de unos cuantos y la entrega de considerables extensiones territoriales a empresas extranjeras, así como el acaparamiento financiero y comercial de los grandes negocios privados, sumados a la preeminencia de los extranjeros en todo tipo de actividades como las mineras, industria eléctrica, petróleo, servicios públicos y la red ferroviaria, todo esto con la desmedida protección de las autoridades nacionales.

Lo anterior disparó la Revolución mexicana de 1910, entre cuyas propuestas estaba un banco único, el Banco Central del Estado, evitando el inhumano monopolio de las empresas particulares, que habían absorbido, por cientos de años, todas las riquezas públicas y privadas de México. Entre otras medidas reivindicadoras estuvieron: fundar bancos agrícolas y mineros, y evitar el amparo de bancos privados bajo bandera extranjera, nacionalizar los ferrocarriles, retomar el dominio nacional del petróleo y la minería, y abolir los monopolios de particulares.

En ese orden de ideas el primer Plan Sexenal Posrevolucionario de 1933, incorporó el principio básico de la “intervención estatal” como política de nacionalismo económico y justicia social, para salir de la depresión económica y superar las condiciones impuestas por el sistema capitalista internacional. Había que socializar la energía eléctrica para no abandonarla a la iniciativa privada, mediante la Comisión Federal de Electricidad. Se establecieron el Banco Nacional de Obras y Servicios

Públicos (BANOBRA) y Nacional Financiera. En 1934 se fundaron el Fondo de Cultura Económica y la Comisión de Fomento Minero.

Enseguida, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), señaló que el gobierno creó instituciones nacionales y estatales para atender las necesidades “que la iniciativa privada no pudo ni quiso atender”. Las clases conservadoras —agregaría Cárdenas— “...cerrando los ojos a la miseria y a las necesidades del pueblo han permitido un interés lucrativo individualista...” (Campero, 2010: 176-177). En este sentido se expropiaron las empresas petroleras extranjeras, creándose un Consejo de Administración del Petróleo, como también se estatizaron los Ferrocarriles Nacionales de México.

Para el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) la doctrina democrática suponía un “espontáneo juego de tendencias” (Campero, 2010: 181), asignándose a los inversionistas privados el campo de su acción preferente, con seguridades al capital que surgen de leyes protectoras de modo liberal. Se establecen a partir de esas fechas —entre otros— Altos Hornos de México, el Fondo de Fomento a la Industria y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Con el presidente Miguel Alemán (1946-1952) el desarrollo de la industria básica estatal sería clave, lo cual se vio reflejado en la creación del Directorio del Gobierno Federal, mismo que al término de esa administración registró la presencia de 98 organismos de participación estatal.

Después, durante la administración del presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) se crearon, en 1955, el Consejo de Recursos Naturales No Renovables, para coordinar el desarrollo de la minería, la Comisión Nacional de Energía Nuclear y un centro industrial compuesto por Diesel Nacional, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y la Fábrica Nacional de Maquinaria Textil; surgieron la empresa Fábricas de Papel Tuxtepec, S. A. para liberar al país de la salida de divisas por ese concepto; el Fondo de Garantía y Fomento; los Institutos Nacional de la Vivienda y el de Bienestar de la Infancia.

En suma, se desplegaron importantes esfuerzos para impulsar el proceso de industrialización, que las graves oscilaciones de la economía internacional impidieron avanzar con mayor celeridad.

En opinión de William P. Tucker, en tal circunstancia —y ante el renuente mercado del capital— el gobierno había jugado un papel importante estimulando el desarrollo económico al promover la inversión privada y participando en el desarrollo, como copropietario de impor-

tantes empresas con el capital privado, así como a través de inversiones financiadas totalmente por el gobierno (Tucker, 1958: 7-8).

Ya durante la administración del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), una disminución en el ritmo de inversión del capital privado y la fuga de capitales, debido a diferencias entre el gobierno y algunos círculos empresariales, ocasionaron una recesión económica. Entonces el gobierno acentuó la política de mexicanización en ciertas áreas de la economía (Campero, 2010: 196). Invertió en los sectores petroquímico y siderúrgico, electricidad (nacionalizada en 1960) y asistencia social, y fundó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre otros.

En seguida, durante el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) el Estado mexicano fue un importante productor directo de bienes y servicios, con cerca del 83% de la propiedad de las 30 empresas más importantes de un país en equilibrio, con una meta de crecimiento de 6.1%. Continuó la creación de empresas paraestatales con un importante objetivo de impulsar la industrialización y mejorar su eficiencia productiva para absorber los excedentes de mano de obra rural, sustituir importaciones e incrementar las exportaciones de productos manufacturados (Campero, 2010: 200).

Al término del sexenio un 80% de los recursos de los organismos descentralizados, y de las empresas de participación estatal, obedecieron a la política de promoción, apoyo y complementación de la inversión privada. La estructura financiera del sector paraestatal se debió al déficit público, en gran medida por la política de subsidios al sector privado mediante los precios de sus bienes y servicios.

En seguida, el presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) manifestó la necesidad de analizar los resultados negativos del llamado “desarrollo estabilizador” que hasta esa época había sido el pilar de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. El escaso dinamismo de la inversión privada ocasionó que el gobierno implementara una política expansiva en el consumo y la inversión pública, así se pasó de un “desarrollo estabilizador” a un “desarrollo compartido” mediante múltiples organismos, empresas y fideicomisos públicos. En estos casos se encuentran la Compañía Exploradora del Istmo, S.A.; el Ferrocarril Sonora-Baja California, al fusionarse las líneas de estas dos empresas; la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y —en su apoyo— el Fideicomiso de Equipo Marítimo y Portuario, entre otras.

Por otro lado, en 1972 la Compañía Teléfonos de México se convirtió en empresa estatal mayoritaria, garantizando que sus acciones no fueran absorbidas por consorcios extranjeros. Además de conferir al Estado una mayor responsabilidad en la administración de un servicio público cuya orientación debía ser eminentemente social.

Para apoyar el intercambio comercial se creó en 1970 el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Éste colocó mayores volúmenes de productos en países de América Latina y en países del entonces bloque socialista, contribuyendo a cerrar la relación deficitaria entre importaciones y exportaciones. Además, el fomento de la investigación científica de alto nivel lo desempeñaría desde 1971 el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Se crearon además el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), la Comisión para la Regularización de la Tierra (CORET); inició sus funciones el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), cuyo propósito esencial fue otorgar créditos para adquirir casa-habitación, a muy bajo interés anual y plazo de pago hasta de 20 años.

En el ámbito social se trabajó para reintegrar a la sociedad a aquellos ciudadanos que pagaban sentencias en los reclusorios, mediante la empresa Promoción y Desarrollo Industrial (PRODINSA) que vendería los productos elaborados por los internos proveyéndolos de esta manera de una fuente de ingresos.

Las atribuciones del Estado en la vida económica y social del país se han visto complementadas históricamente por su acción directa en el sistema económico configurando un espectro cada vez más amplio en el campo de acción de dicha política. Además de las bases teóricas e ideológicas que sustentan la existencia del sector paraestatal mexicano, las condiciones imperantes en la economía nacional e internacional han determinado su fortalecimiento y desarrollo.

De acuerdo con el presidente Luis Echeverría, el imperativo de proporcionar mejores niveles de vida a una población creciente y a las presiones externas derivadas de la inestabilidad del sistema económico internacional, hicieron necesario que en los últimos años el Estado asumiera en forma plena, racional y consciente su responsabilidad histórica como agente primordial de la transformación económica y social de México. Así, el sistema de empresas del Estado interviene para asegurar que se usen adecuadamente los recursos naturales del país, que los consumidores no sean afectados por precios excesivos de los productos

y que no se registre el enriquecimiento de grupos minoritarios con la explotación de esos recursos, que pertenecen originalmente a la Nación. En este sentido, la participación directa del Estado, tanto en la producción como en la distribución del ingreso garantiza el predominio del interés general (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 226-229).

Ahora bien, la empresa pública no persigue lucro, pero tampoco es tolerable el desperdicio o la incompetencia. En ese entonces se planteaba la necesidad de un plan general para eliminar las empresas innecesarias, sanear las que no hubieran cumplido debidamente su cometido, consolidar las que duplicaran funciones y crear las que fueran necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos. Por consiguiente, la importancia cuantitativa y cualitativa del sector paraestatal requería de una profunda coherencia no sólo ideológica sino también operativa. Los objetivos de esas empresas eran no sólo de carácter meramente mercantil; respondían también a metas sociales y a la prestación de servicios para el mejoramiento de las condiciones de los habitantes. El grado de eficiencia con que operaban habría de medirse, por tanto, en relación con el alcance de sus objetivos y metas (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 226-229).

A la gestión del presidente Echeverría sucederá la de José López Portillo (1976-1982), sumida en la más grave crisis económica de los últimos decenios. La tasa de crecimiento apenas alcanzó un 2%, después de haber llegado al 6.7%, y el sector público exigía una organización sectorial a efecto de imprimirle una mayor coherencia en su quehacer paraestatal, evitando contradicciones, traslapes y desperdicios. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sentaría las bases de coordinación por sectores para tales efectos.

Si bien al inicio de la gestión de López Portillo la administración paraestatal constaba de 750 entidades paraestatales, al término de su mandato la cifra ascendió a 1 155. El Estado había adquirido empresas propiedad de particulares, como socio mayoritario o minoritario, para evitar su quiebra y conservar las fuentes de empleo.

Con Miguel de la Madrid se dio “un cambio de rumbo” hacia el neoliberalismo y la privatización en el contexto de las políticas neoliberales promovidas por el thatcherismo-reaganismo, dirigidas a la desestatificación del mercado. Estas recetas ideológicas convenidas en el “Consenso de Washington”, orientarían las reformas privatizadoras ignorando las cuestiones sociales y los problemas históricos de América Latina, tales como la distribución del ingreso y la pobreza. A pesar de

que, como advirtiera Joseph E. Stiglitz, “había empresas nacionales que funcionaban mejor y podían ser más exitosas que las compañías privadas” (Stiglitz, 2007: 20).

Durante el periodo anterior, el papel desempeñado por el sector paraestatal fue determinante en el desarrollo de la economía y la satisfacción de diversas aspiraciones populares en materia de salud, alimentación, vivienda y educación. Asimismo, la infraestructura para el despegue industrial resultó invaluable, al igual que el conjunto de los organismos públicos que la impulsaron.

En ese contexto, la política económica se tornó conservadora en extremo, con el cambio de paradigma hacia el neoliberalismo, la privatización y la desregulación del sector público, por cuanto llegaron a venderse empresas públicas que después de sanearse por el gobierno, operaban con razonable eficiencia y productividad. En opinión de Joseph Stiglitz, México representó una de las más exitosas historias de reforma al inicio de los años noventa. Liberalizó la economía, redujo barreras al comercio y otras restricciones gubernamentales, además de privatizar empresas públicas. Sin embargo resulta cuestionable que todo lo anterior no trajera consigo la recuperación económica. (Stiglitz, 2007: 215).

La gestión de López Portillo, como ya fue asentado, seguida por la de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) lejos de generar certidumbre, ahondó la crisis económica y de confianza hacia el gobierno. En este contexto su *Programa Inmediato de Reordenación Económica* dispuso actuar bajo el principio de rectoría del Estado resguardando el régimen de economía mixta, así como no tolerar la quiebra de las empresas públicas, patrimonio fundamental de la nación y baluarte de nuestro nacionalismo (Campero, 2010: 263-264). Sin embargo, devino un cambio en la ideología económica antiestatal o antiintervencionista favoreciendo la privatización y la desregulación. Al término de su mandato quedarían 412 entidades paraestatales.

A finales de la década de los años ochenta una segunda ola privatizadora promovida por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) mostraría que el objetivo no sería ya el combate al déficit fiscal, sino el retiro definitivo del Estado del quehacer económico, sustituyéndolo por el capital privado. En ese orden de ideas, la modernización económica implicaba un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares. Asimismo, las entidades que no reunieran las características de estratégicas, prioritarias, o de ambas, serían desincor-

poradas (Campero, 2010: 279-280). El gobierno de Salinas de Gortari concluiría con 216 paraestatales.

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) asumió la presidencia señalando que “La pobreza era el lastre más doloroso de nuestra historia”. En esta situación, “el mejor motor de la recuperación sería la inversión privada nacional y extranjera, mediante reformas legales para impulsarlas en ferrocarriles, telecomunicaciones, aviación, generación de energía eléctrica, comercialización de gas natural, entre otros” (Campero, 2010: 293-295). Su mandato cerraría con 207 entidades, estableciéndose 11 durante su gobierno.

Vicente Fox Quezada (2000-2006) prometía un “ajuste de cuentas” contra la corrupción de administradores y dirigentes gremiales de empresas paraestatales, por desvíos con fines electorales, además de anunciar la no privatización de PEMEX ni de la Comisión Federal de Electricidad. Durante su gobierno se establecieron 31 entidades paraestatales, terminando su gestión con un total de 215.

Con Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) el énfasis se pondría más en el mejoramiento de la regulación normativa, la gestión, los procesos y el desempeño de la administración pública en general y de la paraestatal en lo particular. Para tal efecto se implantarían el Presupuesto Basado en Resultados, el Sistema de Evaluación del Desempeño y un Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG). Con este fin se pondría énfasis en: 1) maximizar la calidad de los bienes y servicios; 2) incrementar la efectividad de las instituciones (capacidad de generar resultados con valor público y social); y 3) minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades (Sánchez, 2010: 44). Se aspiraba a un sector paraestatal cercano a las necesidades de la gente, que actuara con ética y profesionalismo, compuesto por menos de 200 entidades paraestatales. Cabe recordar que durante el mandato de Felipe Calderón, se realizaría la extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro.

Ahora bien, al inicio de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se ha manifestado que las privatizaciones, la liberalización comercial, la entrada de México al GATT (1986) y la firma del TLCAN (1993) implicaron un cambio en el paradigma de intervención económica del Estado —de un Estado propietario a un Estado regulador— y de la inserción de México en la economía global —de una economía cerrada a una abierta—. Sin embargo, la tasa de crecimiento económico ha sido baja si se le compara con el desempeño de otras economías

emergentes. En efecto, cuando en la década anterior hubo avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, sus niveles muestran poca mejoría cuando se compara con la situación que prevalecía a principios de los ochenta, antes de la crisis de la deuda, de los programas de ajuste y de las reformas estructurales (Fundación Colosio, 2012: 19).

En tal circunstancia, se observa un Ejecutivo mal gestionado, que hace necesario repensar sus instituciones mediante un proceso de revisión en su estructura (centralizada y paraestatal) y propiciar su rediseño, no limitado a las reformas legales; de manera que se mejore la eficacia, eficiencia y economía de las acciones del gobierno con el fin de elevar su desempeño.

Al momento presente la Administración Pública Federal Paraestatal está conformada por un total de 198 organismos, según consta en la “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 2013. De esa cifra 104 son organismos descentralizados, 75 empresas de participación estatal mayoritaria, 13 fideicomisos públicos, y 6 fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano (DOF, 2013).

La empresa paraestatal en el espacio público mexicano

De acuerdo con la trilogía weberiana, el gobierno debe estar dotado de autoridad, de legitimidad y eficacia. Debido a la complejidad implícita en la gobernación, esta responsabilidad se amplía: de ser exclusiva del gobierno, ha pasado a incluir a otros dos actores que son indispensables en la toma de decisiones: la sociedad organizada y los ciudadanos en lo particular. La complejidad, vale recordarlo, se complica aún más a partir de la globalización económica, política, comunicacional, que ha cobrado influencia sobre el comportamiento gubernamental y, por ende, ha modificado la visión de la Administración Pública, de la función y de la prestación de los servicios públicos. En este escenario, la gobernación no ha cambiado en esencia. Sin duda, ha transformado sus estrategias y tácticas en la búsqueda constante de la estabilidad y paz social.

En este sentido, la gobernación conjuga las virtudes de las instituciones con aquellas de los gobernantes (sean legisladores, administradores o jueces). Una gobernación eficaz empieza por respetar los mandatos que le otorgan legitimidad al gobierno; sigue por idear me-

canismos que mejoren las condiciones de la población y la posición del país en el entorno internacional y continúa esforzándose por satisfacer nuevas necesidades. Al mismo tiempo considera las consecuencias de aquellos problemas que ineludiblemente emergen de la relación entre el poder político y la ciudadanía. La capacidad de gobernar se refuerza por medio de la gestión gubernamental, la gobernabilidad y la gobernanza.

En cuanto a la gestión gubernamental, es aquella que atiende el desahogo de las funciones del gobierno de acuerdo con sus facultades y atribuciones. Dicha gestión compete a los tres órdenes de gobierno y a los tres poderes públicos. Su materia se encuentra establecida en el marco jurídico y pretende cumplir su cometido de la manera más eficiente, honesta y eficaz. Además, define los asuntos y cuestiones de orden público entre sociedad, gobierno y ciudadanía. De aquí se derivan las políticas gubernamentales, orientadas a mejorar permanentemente la gestión del gobierno.

Por otro lado, los imperativos sociales se toman en consideración en la definición de políticas gubernamentales; por razones de facultades y responsabilidades explícitas en las normas es el gobierno el que decide el contenido y el alcance de tales acciones. Así las cosas la gobernabilidad coadyuva a la formulación de políticas públicas.

Se entiende por gobernabilidad la capacidad del gobierno y la sociedad para actuar juntos, una cualidad del desarrollo político en cualquier sistema; se caracteriza por buscar el consenso en la agenda de gobierno, privilegiar la comunicación, argumentación y persuasión entre actores. Si hay disposición al diálogo deben abrirse los cauces de la participación social intensa, organizada y responsable. En las políticas públicas resulta tan indispensable como insoslayable la participación del gobierno y la sociedad por igual, pues ello constituye la base de su elaboración.

Finalmente, la gobernanza es la forma de proceder de la sociedad para consigo misma al amparo de una legislación general que la faculte o “empodere”. La gobernanza ofrece a la sociedad la oportunidad de estructurar políticas ciudadanas con una participación marginal del gobierno, el cual interviene por omisión o por una existencia presumible o probada de mala fe en perjuicio de los propios ciudadanos. Asimismo, requiere de una cultura política de participación social y se fundamenta en la siguiente filosofía: la sociedad es capaz de convivir sin la intervención del gobierno, pero siempre resguardada por la ley y, en su caso, con la presencia supletoria de la autoridad, para que resuelva lo que la sociedad sea incapaz de hacer por sí misma.

Hoy, hablar de espacio público significa aludir al gozne entre aquello realizado por el gobierno y la sociedad civil en un solo espacio. Su concepto abarca todo lo realizable de manera conjunta. Por lo tanto, cuando se hace referencia al espacio público, reitero, se trata de algo más allá de lo específicamente gubernamental. Al estar definido por el interés general, posee características democráticas: es propiedad de todos y, por lo tanto, de nadie en lo particular. Aunque participan conjuntamente sociedad y gobierno, se reconoce a este último como el representante legal y legítimo de la autoridad. Es en este contexto que surge la gobernanza, la cual otorga responsabilidad a cada uno de los actores. Desde una concepción amplia, la gobernanza es estabilidad, seguridad, paz social, bienestar integral, empleo, inversión, desarrollo sustentable, en fin, todo lo que nos interesa como ciudadanos en lo particular y como sociedad organizada y que, al final, interesa al país.

Así, el espacio público es susceptible de ser administrado por empresas privadas, asociaciones civiles o de otro tipo. Forma parte del colectivo y su uso es común para la ciudadanía. Los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de información y comunicación juegan un papel fundamental en su configuración al incidir en y orientar su comportamiento, particularmente diferenciándose de lo gubernamental.

La conformación actual del espacio público se encuentra en una constante confrontación: entre aquello que intentan determinar los medios de comunicación *versus* lo que el campo de actuación gubernamental define como la agenda pública. A ello se agregan las presiones de los poderes fácticos y de la sociedad por incidir en este nuevo espacio público que necesita de canales democráticos de participación con la finalidad de incluir a todos los integrantes de la población.

Como se puede observar en la breve reseña histórica presentada, con la entrada del neoliberalismo se privatizaron muchas de las funciones y actividades realizadas por el Gobierno; se redujo la influencia gubernamental y paralelamente empoderaron a clases empresariales. A través de esta lente, la figura de las concesiones aumentó en el espacio público con una interpretación mediante la cual el gobierno “cede” a los particulares la “explotación” o “usufructo” de algún bien público considerado no estratégico o bien, como tal, de acuerdo con la legislación de cada país.¹

¹ En México, tal situación se dio mediante la reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establecen estrategias de la Nación.

Las Participaciones Público Privadas (PPP), consistentes en una asociación entre Gobierno y particulares con el fin de desarrollar proyectos públicos en donde se compartan las utilidades de los mismos, pero cuyo principal fin es generar bienestar en una comunidad o región determinada, han constituido una nueva modalidad en nuestro país.² Al final del ciclo rentable para un particular, en términos generales pasan a formar parte del patrimonio estatal.

Así, con un gobierno reducido en su capacidad de actuación, poderes fácticos cada vez con mayor influencia en las decisiones gubernamentales y una sociedad civil organizada *per se* y también auspiciada por corporaciones internacionales, el espacio público se ha convertido en un lugar de discusión común, de convivencia social entre la sociedad, donde la opinión pública, que no la publicada, se ve afectada.

Conclusión

Es necesario establecer una regulación responsable para gestionar el espacio público mediante la apertura de los sistemas gubernamentales asociados con empresarios y con la sociedad organizada. Se deben mantener esquemas de corresponsabilidad entre cada uno de los actores; es decir, potenciar las capacidades sociales, complementándolas para generar una sinergia hacia una solidaridad positiva, aquella que deviene del convencimiento, porque la negativa es la que deviene de la imposición. En este sentido, la responsabilidad del Estado no debe limitarse a la regulación, sino que tiene que ver con la protección de los más débiles en el capitalismo “salvaje”. Realizando lo que el mercado no puede, no quiere o no le interesa hacer, como hemos señalado en otro momento (Castelazo, 2010: 4).

Por consiguiente, sostenemos que la responsabilidad del Estado en la globalidad significa asumir, justamente, la factibilidad del país en función del bienestar de su población. De esta manera, la Economía es instrumento de la Política y no al contrario. Y en este contexto, la Empresa Pública resulta ser uno de sus medios más importantes para salvaguardar la rectoría del Estado.

² En México, 15 de diciembre de 2011, se aprobó por el Congreso de la Unión la Ley de Participación Público-Privada.

Referencias

- Campero Cárdenas, G. H. 2010. *Evolución de la administración pública paraestatal*. México: INAP.
- Carrillo Castro, A. s/f. *Mitos y realidades de la administración pública paraestatal en México*. México: INAP, mimeo.
- Castelazo, J. R. 2010. *Administración pública: una visión de Estado*, 2a. ed. México: INAP.
- Diario Oficial de la Federación. “Relación de entidades paraestatales de la administración pública federal sujetas a la ley federal de las entidades paraestatales y su reglamento”. México, 15 de agosto de 2013. Disponible en http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5310571&fecha=15/08/2013 [consulta: 28 de enero de 2014].
- Flores Caballero, R. 1981. *Administración y política en la historia de México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fundación Colosio. 2012. *El futuro que vemos. Memoria de los encuentros por el futuro de México*. México.
- Ortiz, T. [1832] 1987. *México considerado como Nación independiente y libre*. Burdeos: Imprenta de Carlos Laval Sobrino [México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana].
- Rives Sánchez, R. 1984. *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sánchez González, J. J. 2010. “La propuesta de modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón”. *Revista de Administración Pública*. 123, vol. XLV, núm. 3, septiembre-diciembre.
- Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia. 1976. *México a través de los informes presidenciales*, t. 6. “El sector paraestatal”. México: Secretaría de la Presidencia.
- Stiglitz, J. E. 2007. “Defiende Stiglitz existencia de empresas estatales”. *Economía*. sábado 3 de febrero.
- Tucker, W. P. 1958. *The mexican government today*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.