

Reseñas

MARÍA DEL CARMEN PARDO, *La modernización administrativa en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública/El Colegio de México, 1991, 159 pp.

La investigación de la administración pública mexicana está aún en sus primeros pasos. No obstante la existencia de buenos estudios, se requieren muchas más investigaciones que exploren la evolución, estructura, funcionamiento, problemas y defectos de la administración pública federal, estatal y municipal. Más aún, para dar origen a una tradición de investigación, se requiere no sólo aumentar el número, la diversidad y especificidad de los estudios; se exige también una mayor comunicación y conexión entre ellos, con el objeto de trazar líneas temáticas, consolidar hallazgos, descartar datos inexactos y dejar de lado explicaciones insuficientes.

El reciente libro de María del Carmen Pardo, libro erudito y conceptual, es bienvenido porque se suma y enlaza a otras importantes indagaciones que tratan de descubrir las razones que están en el origen del desarrollo, orientación, transformaciones y desenlace de la administración pública mexicana durante el siglo XX. El libro pertenece al género de investigaciones que quieren conocer-hacer la historia de la administración pública de México, por lo que necesariamente tienen una perspectiva e intencionalidad panorámica y ofrecen, en consecuencia, una hipótesis global de desarrollo, buscando ordenar las piezas sueltas y dar sentido a sucesos y procesos político-administrativos que a primera vista parecen inconexos y aun contradictorios. Por este camino sinóptico y complejo caminaron las investigaciones pioneras de Alejandro Carrillo Castro, Andrés Caso, José Chanes Nieto, José Fernández Santillán, Romeo Flores Caballero, Omar Guerrero, Ignacio Pichardo, Roberto Rives, Francisco Ruiz Massieu, Carlos Sirvent (para citar los que conozco entre los que aparecen en la bibliografía de la profesora Pardo). El presente estudio comparte con ellos el enfoque estatal básico de la administración pública y se distingue de ellos por buscar en la madeja histórica el hilo de la modernización administrativa, aunque sin decirnos si el proceso de modernización es un hilo más de la historia administrativa mexicana reciente o si es el hilo conductor del texto o la clave de la lectura.

La primera tarea intelectual de Pardo es construir su concepto de modernización administrativa: "la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de las acciones predominantes en una sociedad tenga la coherencia y organización necesarias" (pp. 11 y 19), con el fin de hacer más orgánica la conducción estatal y ampliar el consenso social. Así entendida, la modernización administrativa es un proceso de redefinición y cambio de la organización

y actuación gubernamentales, en respuesta y ajuste a los cambios sociales, por medio de una negociación constante del Estado con los actores sociales predominantes (p. 19), pero finalmente con el propósito de organizar la acción social, de darle un orden y de construir el consenso social. En estas páginas se trasluce una idea central de la administración pública como proceso de dirección, organización e integración de la actividad social (en otras páginas, actividad de naturaleza básicamente económica; pp. 12, 30) que, por contraste, se caracterizaría por su intrínseco desorden, incomunicación y conflicto. El Estado y, más específicamente, el gobierno y su aparato administrativo, tendría a su cargo estructurar una sociedad de suyo desarreglada. Esta perspectiva es la que otorga a la administración pública su naturaleza más elevada y le encarga también la función política determinante de armar el consenso en una sociedad proclive a la descomposición. Nada extraño, entonces, que el primer capítulo del presente trabajo se titule: "La administración como componente del sistema político", y que se afirme con contundencia, pero con mucha evidencia a su favor, que "en México, la modernización administrativa se convirtió en un recurso para fortalecer el Estado" (p. 37). Nada extraño tampoco, ni paradójico, que se concluya que, al final de la máxima estatización de la sociedad mexicana, "se agotó la idea de que la modernización administrativa era necesaria y hasta urgente" (p. 146) y que a partir de 1982 "la reforma administrativa ya no tiene posibilidades de incluirse en el proyecto gubernamental" (p. 37). Algo muy sugerente y a discutir después.

En opinión de Pardo, la modernización administrativa ha adoptado tres formas fundamentales: cambios en las normas jurídico-técnicas, con el fin de legitimar y regular la creciente intervención-centralización estatal; introducción y expansión de actividades de planeación, programación, coordinación, así como crecimiento de la empresa paraestatal, con el fin de impulsar y orientar el desarrollo económico del país ("administración del desarrollo"); y, por último, cambios en la misma estructura y actuación de las dependencias gubernamentales y del sector paraestatal, que cristalizaron en las "reformas administrativas" y en la profesionalización de los funcionarios (pp. 11 y 12, 28-38).

Estas tres grandes formas de modernización se relacionan con tres grandes épocas del sistema político-administrativo mexicano: 1940-1960, 1960-1980, 1982-1988 (en realidad el estudio se extiende hasta 1990). La primera se caracterizó por los imperativos de estabilidad y desarrollo, por un sistema administrativo subordinado al sistema político y por lo que Pardo denomina "burocratización de las relaciones del poder" (pp. 67-76). La segunda, por el crecimiento de la intervención estatal y el poder incontrastable del ejecutivo presidencial, con el consecuente ascenso de la burocracia como sector privilegiado en la negociación política de las demandas de grupos sociales enfrentados y, por consiguiente, por la mayor autonomía del sistema administrativo respecto del sistema político (pp. 12 y 13, 15, 21-27, 34-38, 124 y 125). La tercera, "la última década", se caracterizó por "la necesidad de retomar el camino perdido del desarrollo" (habría que añadir, con palabras de la autora, el camino de la estabilidad y del consenso) y, más determinantemente, por

la vuelta a la subordinación del aparato administrativo a las exigencias del sistema político (pp. 37 y 38, 124 y 125, 127 y 128). Las interpretaciones de la autora hacen aquí razonar tesis politológicas mayores que registran el progresivo desplazamiento de la acción gubernamental (o de la vida política) del legislativo al ejecutivo, de los partidos políticos a las agencias burocráticas, de las leyes generales a las prestaciones particulares de bienes y servicios. Afortunadamente la autora no se dejó llevar por la moda de enfrentar “políticos” y “técnicos”, “democracia” y “burocracia” (tecnocracia), que es la lectura más disparatada del desplazamiento político-administrativo sucedido a lo largo del siglo.

La investigadora Pardo describe y entiende este proceso de modernización administrativa, que se mueve al compás de la cadencia del sistema político y de los sexenios presidenciales, como “una especie de movimiento pendular en uno de cuyos extremos se establece una relación de subordinación al mandato político y en el otro aquélla funciona como elemento independiente dentro del sistema” (pp. 21 y 22). Pero, a la postre, el proceso de modernización tendría un “comportamiento circular” (p. 38). Nada grave; hay más filósofos y científicos de la historia con una visión circular de la andadura de la especie humana y de las naciones que escritores con propensiones lineales de progreso. Obviamente muchos, yo entre ellos, suscribirían que es sin más un progreso (o quizá un retorno y ciclo más elevado) el hecho de que el poderoso e inteligente aparato administrativo estatal haya quedado de nuevo subordinado al sistema político (después de 1982 y después de 1988), cuya naturaleza y vitalidad —cada vez más liberal, pluralista, descentralizada, legal y democrática— ha cambiado radicalmente respecto a los primeros años posrevolucionarios, compactos y piramidales.

Para terminar de ensamblar sus piezas teóricas, faltaba a Pardo una pieza decisiva, la de saber por qué el proceso de modernización administrativa tenía un movimiento pendular-circular. Aquí fue necesario entrar de lleno en una conceptualización de la administración pública como organización y como proceso. Conceptualización tanto más necesaria cuanto más pensaba la investigadora en términos de un polo de subordinación administrativa y otro de autonomía administrativa. Su conjetura explicativa —o, tal vez, sólo su orden descriptivo— recuerda muy de cerca la polémica secular entre la administración pública “como mero instrumento del gobierno y de los intereses de una clase o grupo” o como “procesos técnicos en los que aparece como un elemento independiente, con su propia manera de actuar y, por ende, con autonomía prácticamente absoluta” (p. 22). La autora parte de la premisa de que estas dos maneras de entender la administración pública, que tienen que ver con una concepción que homologa y otra que acentúa la diversidad, son “dos fases complementarias” de un “enfoque dinámico, en el que tiene plena vigencia la evaluación histórica de la sociedad (en este caso, la mexicana)” (p. 22). Más aún, el supuesto de fondo es que “la administración pública, en sociedades con régimen pluralista y sistema económico capitalista, debe asumir tareas contradictorias” (p. 22). Por ello, además de buscar actuar en conformidad con la legalidad, la administración pública “representa intereses de los me-

dios en donde interviene y de los grupos a los que sirve, los cuales actúan como clientelas” (p. 23). Vistas de esta manera las cosas, la estructura y el proceso de la administración pública quedarían intrínsecamente inmersos en la tensión entre el país legal y el país real, entre los principios universales del trato igualitario a los ciudadanos y los principios particularistas de ajustarse al poder de los grupos demandantes. Por ende, a fin de cuentas, tendría una dinámica contradictoria: “la administración se mueve en la contradicción” (p. 145). En este punto uno temería que el ir y venir de la modernización administrativa (mexicana) fuera a ser interpretado y explicado según la matriz dialéctica hegeliana-marxista, tan aceptada en los años setenta y entrados los ochenta; sin embargo, la investigadora se inspira en la clave explicativa de un francés, Lucien Nizard, que habla de “dimensiones” de la administración pública: la instrumental, la representativa, la burocrática (pp. 22-27). Dimensiones contradictorias que tensan el ejercicio administrativo y que, según circunstancias, encuentran puntos provisionales de equilibrio. De ahí oscilaciones, circularidades, rupturas. Las “dimensiones” de la administración son entonces las unidades de análisis y “cada dimensión significa un modo de relación entre administración y sociedad” (p. 27).

El marco teórico de María del Carmen Pardo en su “propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990” queda entonces integrado por un concepto del proceso de modernización administrativa (que poco tiene que ver con el de Samuel Huntington, citado pero no utilizado por la autora), por un concepto plural y contradictorio de las dimensiones de la administración pública moderna —la de régimen político pluralista y sistema económico capitalista—, por tres formas de modernización, por una conjetura de que el movimiento modernizador (¿tal vez por su contradicción?) es pendular-circular en su ir y venir entre la subordinación y la autonomía política y, en consecuencia, por una explicación (casi dialéctica) en tres tiempos de la modernización administrativa mexicana.

Dentro de este marco, la autora documenta, describe, clasifica, opina, explica, condena y absuelve los muchos actores, procesos, organismos, leyes, decisiones, cambios que han tenido lugar en la administración pública mexicana. De la página 39 a la 143 hay una gran riqueza y ordenamiento de datos (cifras y hechos) que servirán de punto de referencia para ulteriores investigaciones. En lo particular, valoré mucho el tercer capítulo del estudio; pero valoré sobre todo que, a diferencia de otras investigaciones (no sólo en administración pública), los hechos se seleccionaran y ordenaran según la traza de una conjetura explicativa, obviamente general por la amplitud del periodo estudiado, pero clara. Ir más allá de la crónica, atreverse a clasificar y explicar, es lo que deslinda siempre la mera información del conocimiento. Pardo no fue cronista: se atrevió a ofrecer explicaciones, que pueden ser ratificadas o refutadas, pero que fueron formuladas.

Al terminar la lectura del libro y leer su conclusión, “Cincuenta años de administración pública”, algo llamó fuertemente mi atención: el silencio sobre la “reforma del Estado” y su antecedente inmediato al “redimensionamiento del Estado”. Y aún más que el silencio me sorprendieron algunas ob-

servaciones de la autora, medio factuales y medio críticas, sobre el hecho de que las dos últimas presidencias federales hubieran suspendido el proceso de modernización administrativa que, en su correcta opinión, “no es una moda, sino un recurso útil para contar con un aparato administrativo eficaz y para ampliar los consensos sociales” (p. 148). Como en una buena novela, sólo al final me pareció haber comprendido la estructura lógica (y tal vez política) de la investigación. Y creo tener una conjetura alternativa y complementaria de la historia administrativa reciente, 1982-1992, ofrecida por Pardo.

Puede ser que el silencio sobre la modernización del país y la reforma del Estado sea una omisión táctica para no complicar más su investigación ya tan extensa y compleja. Pero puede ser también que no se vea (o no se acepte) que la modernización administrativa del Estado culmine precisamente en la reforma del mismo. Nada importante, si la omisión o la reserva no pusieran al descubierto ciertos supuestos conceptuales de la administración pública, que merecen ser explicados y discutidos. En efecto, a lo largo del libro el *énfasis* de la modernización de la administración pública se pone en la modernización del aparato y de la actuación gubernamental y, más específicamente, en la modernización del proceso e instrumentos de la intervención estatal. Es una modernización endógena, que ocurre toda en el seno del gobierno mismo y, más precisamente, en el ámbito de la organización, dependencias, procedimientos y personal del ejecutivo federal. Es verdad que la dinámica modernizadora de la organización gubernamental ocurre con una intencionalidad extragubernamental, con un propósito social, para organizar la sociedad, impulsar su desarrollo e integrar su consenso. Sin embargo, se trata de una modernización del aparato, mas no de las relaciones entre gobierno y sociedad. En esta perspectiva, se esconde la idea (seguramente no compartida por Pardo) de la sociedad como mero objeto de la administración pública. Según esta idea, la sociedad civil, el público, puede ser sujeto político y fiscal, en tanto ciudadano y contribuyente, pero es finalmente objeto de administración. La sociedad es organizada, dirigida y administrada por el gobierno (o, más fuertemente, por el Estado), dada su supuesta o efectiva desintegración, conflicto, rezago y raquitismo. Las tres formas que tomó la administración mexicana modernizada en sendas dimensiones dieron origen y figura a un Estado grande, propietario, burocratizado y clientelar, con amplios márgenes de autonomía respecto de la sociedad. De hecho, se plasmaron en “una modernización administrativa autónoma: vía para fortalecer el Estado” (p. 112). Y este Estado administrador, demasiado fortalecido y autónomo, fue el que cayó exhausto en los años ochenta a causa de su déficit de recursos fiscales y políticos, de su falta de hacienda y consenso público. El límite de la modernización administrativa, que se entendía a sí misma como la tarea de “reorganizar la administración para organizar el país” (p. 118), fue el descubrir penosamente que el Estado mexicano (así como se había configurado a lo largo de cincuenta años), con su extenso aparato administrativo, había llegado a ser factor de desorden y conflicto social. Un Estado incapaz (relativamente) de dirigir, organizar y administrar a una sociedad mexicana, convencionalmente bronca y rijosa. La conclusión final de De la Madrid y Salinas

era obligada: más que modernizar la administración pública como aparato era preciso modernizar la relación entre Estado y sociedad, entre gobierno y público. Más que reforma administrativa, reforma del Estado. Es decir, sacar la administración pública de su nicho gubernamental, acostumbrarla a ver de cara al público (a la sociedad), ubicarla en el cruce de la interlocución entre los ciudadanos y su Estado.

Después de haber leído el libro, gracias al cual he conocido mejor la intención, el camino y las formas que ha adoptado la modernización administrativa del gobierno mexicano, me asaltó la pregunta de si las claras restricciones a su lograda modernidad (dudas serias sobre su eficiencia, imparcialidad y responsabilidad) no se deban precisamente al hecho de haberla pensado y realizado desde el interior del Estado (gobierno) y no desde el corazón de Lo Público. Desde Lo Público constituido (Estado), pero no desde El Público constituyente (*constituency*, dicen los angloamericanos); a saber, los ciudadanos que deliberan sobre la realidad pública y que tienen precisos derechos públicos. En suma, hay administraciones “públicas” y administraciones *públicas*, en sentido estricto. Éstas sólo se desarrollan en estados de derecho, gobiernos democráticos y donde hay vida pública intensa y libre. Algo que apenas, y felizmente, empieza a cobrar forma en el México finisecular. Algo que, siguiendo el fino aparato conceptual de María del Carmen Pardo, podría ser llamado la “cuarta forma” de modernización administrativa. Tema de otro ensayo que me gustaría escribiera para completar su visión de la administración pública mexicana, a cuya dignidad ella ha contribuido significativamente.

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

RIORDAN ROETT (comp.), *Mexico's External Relations in the 1990's*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1991.*

Esta colección de ensayos, en la que participan especialistas y diplomáticos, constituye una contribución importante al debate sobre las relaciones exteriores de México. En los artículos introductorios, el compilador y Jesús Silva Herzog Flores analizan las opciones más importantes y los retos de la política exterior mexicana en el nuevo orden internacional. Los autores estudian brevemente las principales posibilidades regionales así como las tendencias económicas que pueden afectar el rumbo de las relaciones exteriores de México, tales como la creciente globalización y la integración de bloques regionales. Identifican, de manera acertada, la coyuntura excepcional que enfrenta la política exterior después de una década de repliegue relativo, y destacan tanto las ventajas potenciales como las dificultades de las diferentes opciones. A pesar de los esfuerzos de estos autores por encontrar un equilibrio entre éstas,

* Esta reseña se publicó originalmente en el *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, 2ª parte, mayo de 1992.