

y con la frecuencia con que ocurre. Este modelo de clasificación, dicen los autores, permite no sólo entender mejor los tipos de corrupción, sino, más importante aún, diseñar políticas apropiadas para combatirlos. En la tipología, la corrupción puede ser eventual y poco organizada (casos aislados de corrupción); eventual y muy organizada (muy frecuente en las contrataciones gubernamentales); sistemática y poco organizada (casos de corrupción en ventanilla); o, finalmente, sistemática y muy organizada (organizaciones en formas de mafia). Cabe destacar que la corrupción rara vez se mantiene estable: las formas más simples de la misma pueden transformarse en otras más desarrolladas.

Para ilustrar las políticas que han resultado efectivas para controlar y combatir la corrupción en el ámbito de la administración pública en México, la obra complementa la aproximación predominantemente conceptual con otra sustentada en casos reales. Asimismo, expone los principales problemas detectados en los órganos de control de la administración pública mexicana, así como propuestas para fortalecer su capacidad de respuesta.

*Corrupción y cambio* es, definitivamente, un aporte serio y riguroso al combate a la corrupción. Sin embargo, quizás el esfuerzo nodal en esa tarea no pase tanto por la creación de un diseño organizativo como el que se propone en la obra, sino por la búsqueda de una serie de principios morales que, una vez internalizados por los funcionarios públicos, impulsen su actuar burocrático. En otras palabras, la corrupción debe tratarse en el ámbito institucional, no en el organizativo. Por eso, resulta desafortunado que los autores traten el tema de la moralidad sólo de paso, pues ése es precisamente el eje rector de toda tentativa dirigida a erradicar las prácticas corruptas. No se ha definido claramente en México el comportamiento esperado de los funcionarios; y hasta que eso no se haga, hasta que no se construya un código valorativo claro para los funcionarios, todo esfuerzo en ese sentido dejará mucho que desear.

JUAN ESPÍNDOLA MATA

PEDRO MEDELLÍN TORRES, *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*, Santa Fe de Bogotá, CIDER-PNUD, 1998, 276 pp.

La intensificación de las relaciones comerciales de fin de siglo, en prácticamente todo el mundo, ha implicado la transformación de las estructuras no sólo económicas sino también sociales y políticas.

Cómo ha sido esta transformación en América Latina y cuáles las reformas emprendidas por los gobiernos es lo que esencialmente trata de mostrarnos Pedro Medellín a lo largo de los seis capítulos y el epílogo de este libro. Con base en su diagnóstico y apoyándose en el estudio de caso de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, el autor critica el modo administrativista de llevar a cabo las reformas, al cual le atribuye en buena medida el fracaso de las mismas.

Al hacer el diagnóstico de la situación actual en América Latina, señala que, bajo el rótulo de las “tendencias mundiales”, los márgenes de decisión de las autoridades quedan sometidos y restringidos por las exigencias de la globalización (p. 23), lo cual trae consigo una creciente agitación política y social, en donde tanto gobernados como gobernantes se ven desbordados por la lógica del cambio que impone a los gobiernos una “novedosa territorialidad de las relaciones y procesos sociales”. Ante ello, las reformas tienen la función de “relocalizar” el Estado en la sociedad y el mercado, así como de “reconstruir” y “revalorizar” las estructuras de dominación política.

Concretamente, Medellín critica que el modo administrativista de llevar a cabo las reformas haya hecho que el acto de gobernar se convierta en un acto de gerencia y que la gobernabilidad se plantee en términos de legitimidad, entendida como un problema de funciones, organizaciones y resultados, lo cual hace que pierda su contenido político.

En este sentido, haciendo un recuento de cómo surge y se desarrolla la gerencia pública, se establece que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito privado, el desempeño de las organizaciones se efectúa en macrosistemas y bajo principios y restricciones de interrelaciones organizacionales, siendo propiamente la gerencia de las “interdependencias organizacionales”. Del mismo modo, el concepto de eficiencia se transforma, pues, lejos de ser considerada como una mera reducción de costos, se asume en términos del impacto en la inversión pública.

Así, a pesar de reconocer en la “nueva gestión pública” una aproximación más realista al entorno en el que actúan las organizaciones del gobierno, lo cual ejemplifica con el trabajo de Osborne y Gaebler (1992) y su aplicación al caso estadounidense, admite que, para Latinoamérica, una razón adicional del fracaso fue esencialmente que los límites de intervención del gobierno no son aún del todo claros.

Ante tal situación, el autor recupera la tesis de Foucault (1978) en el sentido de que “si ayer la gubernamentalización fue necesaria para la sobrevivencia del Estado —refiriéndose al siglo XVII—, hoy, en la época del administrativismo, se hace indispensable para evitar que el gobierno desaparezca” (p. 77). En este tenor, afirma acertadamente que la gobernabilidad es un problema de hegemonía más que un problema de incapacidad

del Estado para responder a las demandas de la sociedad y los mercados. De modo que la gobernabilidad se concreta en el grado de autonomía que tiene el gobernante para convertir sus ideas en hechos gubernativos (p. 79).

La tarea de restablecer la gubernamentalidad del gobierno comprende, por tanto, especificar los contenidos y cambios en que se desenvuelve su ejercicio, restaurar sus contenidos políticos, recuperar su sentido estratégico y táctico y reconstituir los componentes que dan forma a la institucionalidad del gobierno. Todo ello, en el entendido de que el gobernante no sólo gobierna a la sociedad que lo eligió sino también el aparato desde el cual desarrolla sus labores.

Asimismo, ante la ilusión de un Estado mínimo con poco que hacer y menores exigencias que en el pasado, que acabó debilitando la capacidad de los gobiernos centrales, los gobiernos locales, que antes eran considerados como meros receptores de recursos y responsabilidades, deben —nos dice el autor— constituirse en verdaderos gobiernos territoriales que definan el rumbo de la acción del Estado y los ciudadanos en la gestión de las políticas públicas nacionales y locales. En este sentido, la descentralización y la participación ciertamente favorecen las relaciones entre la sociedad y el Estado, unas relaciones más horizontales pero no necesariamente más democráticas, como afirma el autor.

Abreviando, el tránsito hacia un nuevo orden gubernamental aparece marcado por la globalización de las políticas y los asuntos públicos, el resurgimiento de las localidades y regiones como centro efectivo de poder y por la irrupción de nuevos grupos de presión que redefinen la agenda de los problemas públicos (p.149).

Al analizar el caso de la ciudad de Santa Fe de Bogotá, bajo la presidencia de Antanas Mockus (1995-1997), el diagnóstico es que se enfrenta una situación crítica de ingobernabilidad debido a que el aparato del gobierno no llega a todo el territorio y a que no todas las instituciones y valores institucionales son conocidos y aceptados por los ciudadanos. Esto, en medio de una confrontación abierta entre una multiplicidad de actores por el control de grandes segmentos del territorio y que desborda la capacidad del Estado para mantener el orden.

En este escenario, el mayor acierto del gobierno fue lograr que la ciudadanía adquiriera conciencia de la necesidad de cambiar los comportamientos como condición básica para restablecer la gobernabilidad en la ciudad, lo cual fue posible gracias a un dispositivo conocido como “pedagógico”, que incluía un proyecto de dirección política e ideológica con énfasis en la incorporación de los afectados y comprometidos con las políticas, así como en el restablecimiento de su confianza en la administración y la movilización de sus intereses hacia la realización de las tareas colectivas.

En otras palabras, se subrayó la importancia de gobernar por políticas públicas y con sentido público, con lo cual el gobierno recuperó la hegemonía para marcar el rumbo de la ciudad; ello, sin embargo, no fue suficiente para culminar exitosamente las reformas debido a las resistencias y a la propia incapacidad de la administración.

La relevancia del libro radica, pues, en mostrar las grandes tendencias en la transformación de América Latina en los últimos años, así como el paradójico resurgimiento, en épocas de globalización, del gobierno local, que fue, por mucho tiempo, el gran ausente en los procesos de reforma.

Constituye también una llamada de atención para no olvidar que la función gubernativa es la que fija los parámetros del desarrollo y la administrativa, la que hace referencia a los procesos de asignación y uso de recursos disponibles.

Finalmente, por contradictoria que pueda parecer de entrada la idea de gubernamentalizar el gobierno, tiene sentido si por gobierno se plantea la capacidad de inducir, liderar y dirigir los procesos (de reforma) en función de una necesidad de adaptación social e institucional al cambio y la destreza para movilizar recursos e intereses en el cumplimiento de unos propósitos definidos (p. 24).

En tales términos y, a juzgar por el estudio de caso en el cual el autor basa la mayoría de sus afirmaciones, lo que subyace no es más que la necesidad de un líder.

CÉSAR MARCELO BARCEINAS J.