

último sucediera, se podría pronosticar con un cien por ciento de certidumbre que PEMEX se estaría condenando irremisiblemente a la ruina.

JUAN CARLOS BOUÉ

IGNACIO PICHARDO PAGAZA, *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, México, El Colegio Mexiquense – UNAM, 2004, 391 pp.

El de Ignacio Pichardo forma parte de una larga lista de libros que buscan describir y analizar los procesos de modernización administrativa y de redimensionamiento del sector público de los países. Pero el suyo es original por dos razones principales: en primer lugar, no sigue la línea tradicional en la que solamente se analizan los procesos de reforma en países desarrollados, especialmente de tradición anglosajona, sino que busca conformar una lista de reformas que puedan ser de utilidad para los procesos de modernización en los países latinoamericanos, en particular México.

En segundo lugar, si bien el autor reconoce la importancia de los nuevos enfoques administrativos –como la nueva gestión pública, la planeación estratégica, la gestión por resultados, entre otros–, su libro mantiene una posición bastante crítica sobre los problemas que los valores inherentes a dichos instrumentos pueden generar dentro de las administraciones públicas. En este sentido, el tema de los valores que subyacen en la administración es central para el autor y, aunque sólo le dedica un capítulo, se mantendrá presente en todo el desarrollo de la obra.

Para Pichardo Pagaza cualquier tipo de reforma administrativa que se busque iniciar debe mantener, por lo menos, tres series de valores fundamentales: los constitucionales –entre los que incluye la preeminencia del Estado de derecho y la supremacía del interés público–, los de orden administrativo –en los que resalta el mérito, la eficiencia y la diferenciación entre la administración pública y la privada– y los valores sociales como la equidad y la solidaridad.

Sin embargo, considero que buena parte de los valores que el autor busca mantener en la estructura administrativa se contradicen o entran en tensión con los instrumentos que posteriormente propone; por ejemplo, ¿en qué medida se puede sostener la idea de diferenciación entre la administración pública y la privada en un escenario de nueva gestión pública, en la que se toman muchas herramientas del sector privado para su utilización en los organismos públicos o en donde se realizan proyectos y programas

públicos con la intervención conjunta del sector público y privado? El tema de los valores es delicado y considero que este libro se muestra titubeante al momento de resolverlo, tensión que se mantendrá presente a lo largo del mismo. A pesar de eso, los siguientes capítulos permiten observar las principales características de los instrumentos de modernización administrativa.

El segundo capítulo del libro analiza la lógica de la modernización administrativa, esto es, cuáles son las principales causas y los factores institucionales que favorecen los procesos de reforma del sector público. En este sentido, incorpora justificaciones tradicionales que explican el impulso de reformas (crisis financieras, programas de ajuste, acuerdos internacionales y procesos de democratización). Aunado a estas razones, el autor incorpora el avance en las tecnologías de información como un elemento central que favorece la modernización. Este último me parece muy importante y original, ya que, con base en eso, se justifica el concepto de gobierno electrónico que el autor desarrollará más adelante. Finalmente, se reconoce en el libro que es muy difícil impulsar reformas globales y que los gobiernos deben pensar en reformas incrementales.

Los siguientes diez capítulos –de los 12 de que se compone el libro– se dedican al estudio detallado de los principales instrumentos de modernización administrativa. El trabajo de Pichardo Pagaza no se limita a la simple descripción de las prácticas administrativas, sino que reconoce algunas implicaciones de cada uno de los elementos que estudia. Si bien el autor establece de inicio que su libro solamente busca mencionar dichas prácticas de forma general y no construir una propuesta compacta de modernización administrativa, tal omisión permite observar de forma mucho más clara las contradicciones que pueden existir entre los elementos reformistas. Por ejemplo, el fortalecimiento de sistemas de rendición de cuentas puede llegar a ser incompatible con organizaciones construidas de acuerdo con el enfoque de la nueva gerencia pública que buscan estructuras más horizontales, descentralizadas, con gran flexibilidad y autonomía de los funcionarios operativos. Es por eso por lo que considero que faltó hacer explícitas dichas contradicciones por parte del autor.

En los capítulos en que desarrolla las medidas de modernización administrativa se pueden observar tres tipos generales de instrumentos: aquellos que están orientados hacia la reorganización de las estructuras administrativas, en segundo lugar, los que buscan cambiar la función de los funcionarios públicos y, finalmente, los instrumentos que pretenden utilizar las nuevas tecnologías en la modernización de los procesos administrativos. Con base en esta diferenciación inicial, realizaré un breve bosquejo de las ideas expresadas por el autor.

Las reformas de las estructuras administrativas propuestas por el autor (donde se incluyen los capítulos de "Planeación y decisiones estratégicas", "Nueva gestión pública", "Ejecución de programas", "Medición del desempeño" y "El ciudadano, la sociedad civil y la administración") abarcan un largo periodo de modernización administrativa. Los constantes cambios en las administraciones públicas nacionales han llevado a elegir mecanismos como la privatización en la prestación de servicios públicos o el establecimiento de estructuras horizontales, autónomas, con mecanismos de medición del desempeño y rendición de cuentas.

Sin embargo, los problemas que dichos cambios acarrearón a las estructuras administrativas (tales como fragmentación organizativa, falta de orientación nacional y poco control) favorecieron un nuevo giro hacia mecanismos de planeación estratégica que integraran los intereses de las diversas organizaciones y que se relacionaran con una idea más general de administración pública. Así pues, me parece extraña la forma en que el autor elige el orden del capitulado en su libro, ya que propone primero las medidas de planeación estratégica —que pueden considerarse de segunda generación— y después desarrolla los temas de nueva gestión pública, medición del desempeño y los demás. Una ordenación sucesiva de las reformas por etapas de construcción hubiera permitido al autor proponer una estructura administrativa capaz de incorporar las virtudes de cada una de éstas, tras el reconocimiento de las limitaciones de las anteriores.

Por otro lado, considero pertinente la preocupación del autor por el cambio en la consideración del gobierno con respecto a sus ciudadanos. La modernización administrativa ha llevado a una situación en la que se piensa que el gobierno es un simple prestador de servicios y el ciudadano se convierte en un cliente que exige y recibe servicios de calidad. En sentido estricto, esto es cierto; sin embargo, el papel que desempeñan tanto el gobierno como el "cliente-ciudadano" dentro del sistema político-administrativo es mucho más amplio, e incluso en sistemas donde se han introducido profundos procesos de reforma no se ha reducido a una simple relación comercial o transaccional.

Con respecto a los instrumentos que buscan reformar el papel de los funcionarios públicos —que se tratan en los capítulos "Distribución de la autoridad y de la responsabilidad", "Liderazgo y conducción", "Los recursos humanos" y "La ética en el servicio público"—, el autor reconoce, en primer lugar, que el papel del liderazgo de los políticos y los funcionarios públicos es central para que cualquier tipo de reforma administrativa sea exitosa.

Por otro lado —y vinculándolo con los temas de reestructuración administrativa—, el análisis del autor reconoce que el cambio en la administra-

ción pública favorece un sistema de distribución de autoridad mucho más horizontal y con sistemas de control menos estrictos. Asimismo, los cambios en las formas de organización de las estructuras públicas, el cambio en las funciones administrativas y la introducción de nuevas tecnologías han transformado los perfiles y las habilidades que los nuevos funcionarios públicos deben tener.

Finalmente, el autor enfatiza que la existencia de servicios profesionales de carrera es un elemento central para la modernización administrativa. Sin embargo, creo que este punto es discutible, sobre todo si lo vinculamos con el cambio en las organizaciones públicas. El problema que subyace es el de la existencia de un sistema profesional de carrera que favorece la rigidez de las estructuras en un escenario de organizaciones flexibles y horizontales. En muchos países que han emprendido profundos procesos de modernización –como es el caso de Nueva Zelanda– se ha tendido a desgastar los servicios civiles de carrera por mecanismos de contratos de desempeño.

El último grupo de instrumentos de reforma administrativa analizado por el autor –el que se refiere al gobierno electrónico– es, desde mi punto de vista, el más consistente e interesante del libro. Si bien la implementación de estrategias de gobierno electrónico se ha desarrollado por lo menos desde hace una década, el autor no se limita a explicar el desarrollo de dichos fenómenos, sino que reconoce las implicaciones que la introducción de tecnologías de la información (TI) tienen para el funcionamiento gubernamental. Es curioso que durante buena parte del libro el autor enfatice la importancia de las TI y deje hasta el final el desarrollo formal de dicho tema; sin embargo, la lectura de ese capítulo permite aclarar algunos elementos que tal vez se muestren inconexos a lo largo de los demás.

En términos generales, el libro *Modernización administrativa* termina siendo un buen catálogo de los principales instrumentos de reforma administrativa que existen actualmente. Después de su lectura, cualquier persona puede enterarse de forma clara y rápida acerca de las tendencias administrativas actuales. Sin embargo, no termina de hilar una propuesta compacta de reforma del sector público que pueda ser aplicada. No se llega a ella porque no es el objetivo del autor. A pesar de esto, creo que hubiera sido pertinente anotar de forma explícita las tensiones y contradicciones que existen entre los diferentes enfoques de modernización administrativa. Asimismo, se habría enriquecido la obra si se hubiera reconocido que las distintas herramientas de transformación del aparato público aparecieron como un mecanismo para ir corrigiendo dichas tensiones y contradicciones.

Finalmente, el problema que Pichardo Pagaza tampoco llega a resolver de manera satisfactoria es el de los valores. Es más, las contradicciones del aparato público pueden hacerse aún más evidentes si, como lo sugiere el autor, se intenta mantener un esquema de modernización administrativa con los mecanismos que propone y los valores administrativos tradicionales que favorecen la verticalidad y la inflexibilidad del aparato burocrático. Pero ningún estudio de reforma administrativa ha logrado conciliar este problema que, desde mi punto de vista, ha generado una gran cantidad de debates y propuestas en los últimos años.

DIONISIO ZABALETA SOLÍS