

Por supuesto, no todo es negativo en esta cruzada. Es innegable que desde hace diez años se ha producido un debate más intenso entre académicos y practicantes en torno al tema. Se han sensibilizado actores no gubernamentales importantes, como el sector privado, sobre su responsabilidad en el combate a la corrupción. Por último, se ha desarrollado una serie de buenas prácticas que contribuyen a limitar la realidad del fenómeno. Pero la gran conclusión que se deriva de estos ensayos es que no podemos diseñar políticas anticorrupción “despolitizadas”, desde un punto de vista meramente tecnocrático. Un redimensionamiento sensato de las implicaciones del movimiento global anticorrupción es una buena vacuna contra el idealismo ingenuo y el fracaso de las propuestas de reforma que se han puesto en marcha a lo largo y ancho del mundo.

JAVIER GONZÁLEZ GÓMEZ

Omar Guerrero, *Gerencia pública en la globalización*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Porrúa, 2003, 375 pp.

Por su título, este libro me pareció prometedor cuando lo vi. Esperaba encontrar en él un análisis de los procesos de reforma administrativa a la luz de la globalización, así como del nuevo papel y los retos que los gobiernos enfrentan en el actual escenario mundial. Ciertamente el autor toca estos temas y presenta con claridad los nuevos modelos de gestión pública surgidos a partir de la década de los ochenta, y cómo, en mayor o menor medida, éstos se han extendido –o han tratado de hacerlo– en diversas partes del mundo. Pero, al margen de analizar esta tendencia general, buena parte del libro está dedicada propiamente a un análisis de la globalización, el “neoliberalismo” y sus principales defensores, vistos recelosamente desde la perspectiva del Tercer Mundo.

En el primer capítulo, “Globalización: tema de nuestro tiempo”, el autor caracteriza la globalización como un factor de estandarización económica mundial, para así destacar los temas del Estado y la administración pública. De lo que en realidad se trata es de un análisis del concepto del “Estado comercial cerrado” del filósofo alemán del siglo XVIII Johann G. Fichte, cuyo planteamiento Guerrero identifica como “el precursor de la globalización”. Un Estado cerrado porque no comerciaría con otro Estado y “porque al abarcar toda la tierra, englobaría paralelamente a toda la humanidad”. Resulta difícil identificar el comercio “como el único medio de la globalidad”, sobre todo en “nuestro tiempo”, donde los estados no sólo

comercian unos con otros, sino también intercambian información, cooperan y ejercen influencia cultural directa o indirectamente, por no mencionar la multiplicidad de intercambios que tienen lugar en el ámbito de la sociedad civil.

En el segundo capítulo se entra más en materia al discutirse las transformaciones y los retos a los que se enfrentaron las administraciones públicas a partir de mediados del siglo XX. Teniendo como base documentos de la ONU, Guerrero hace un análisis del proceso de modernización administrativa impulsado por dicha organización en países como Birmania, Pakistán, Nigeria, Ceilán y Malasia, todos ellos en proceso de “descolonización”.

El autor pone de relieve la tensión que existía hacia finales del siglo, cuando el esfuerzo de la ONU “por establecer los mecanismos de una administración pública mundialmente compartida que ayudara a esa parte de la humanidad a integrarse al universo civilizado” enfrentó el reto de las emergentes políticas “neoliberales”, que pugnaban ya no por fortalecer el Estado, sino por debilitarlo “en pro de un proyecto de supeditación al capital transnacional”, encabezado por Estados Unidos. Además de esta tensión y quizá como era de esperarse, la ONU consideró que también el problema de la modernización en dichos países radicaba en su asimetría, pero sobre todo en su diversidad social, económica y cultural. La conclusión fue, por tanto, que “no existe un recetario administrativo de aplicación universal”.

Más adelante se presenta la transición de los modelos tradicionales de administración pública al modelo orientado al mercado que cobró fuerza hacia finales de los años setenta, y que pugnaba por incrementar la eficiencia de los aparatos administrativos basándose en los principios de las empresas privadas. Apoyado nuevamente en informes de la ONU, Guerrero reconoce que diversas políticas emanadas de esta nueva visión, como fue el caso de la privatización, eran propicias para ciertos países y que la “emergencia dentro del sector público de muchas actividades comerciales, industriales y económicas [...] requería una capacidad de manejo que hasta entonces correspondía solamente al sector privado”.

Conscientes de este hecho, “juntos, la ONU, el gobierno estadounidense y la Fundación Ford, ayudaron al establecimiento o al desarrollo de 70 instituciones de formación y capacitación en administración pública en los países subdesarrollados”. Sin embargo, el proceso de transformación enfrentó diversas dificultades. Basándose en los casos de Nigeria, Zaire, Sudán y Senegal, el autor menciona como uno de los obstáculos “la inmadurez de los procesos de construcción nacional en países subdesarrollados, impelidos a realizar en pocas décadas lo que en el occidente desarrollado se hizo en varios siglos”, lo cual estaba también estrechamente

ligado a su limitada capacidad administrativa. Lo que ha quedado claro hasta el momento es que la adopción de los modelos occidentales ha desplazado los modelos locales, pero no los ha reemplazado del todo, y que en estos países independizados recientemente “predominó una actitud de desconfianza hacia los supervivientes del servicio civil colonial”.

Guerrero inicia el capítulo 4 indicando que “los innovadores de la gerencia pública desean enterrar todo lo que representa el Estado nacional e intentan transfigurar al mundo supraestatal bajo la fórmula de la globalización”, donde la gerencia global centrada en la eficiencia y la acumulación de capital pretende imponerse a la administración pública que sustenta sus valores en la ética y produce un efecto social de bienestar colectivo.

Recurriendo nuevamente a los tipos ideales, el mundo entonces se divide entre estados globalizadores y globalizados. Así de fácil. Pero las fuentes del propio autor traicionan su argumento, pues después de todo la globalización no es tan mala y de hecho es “una oportunidad para los estados que son eficientes y disciplinados [...], al tiempo que] constituye un estímulo para la cooperación internacional y la actuación colectiva de alcance mundial”. En suma, tampoco poner énfasis en la eficiencia está tan mal y se concluye que “es necesario acrecentar la capacidad del Estado para emprender y promover acciones de interés colectivo, pero de manera eficiente”. De acuerdo. También de acuerdo en que “a pesar de todo, el Estado nacional no desaparece, en tanto que el ámbito de acción del gobierno considerado como conjunto se está expandiendo, más que disminuir al paso que la globalización avanza”. Esta idea es de Giddens. Capítulos después vuelve sobre este punto y presenta el caso alemán para demostrar que Max Weber no ha muerto, y que “el concepto de sistema político legal-razional con un equipo burocrático es todavía el dominante”.

Pero el autor retoma su crítica a la globalización en el capítulo quinto. Globalización que “redefine y subordina a los estados nacionales”, mientras la interdependencia y el imperialismo son recreados. Critica asimismo el concepto de “cliente”, el cual desde su punto de vista excluye al ciudadano, así como el establecimiento del nuevo modelo de gestión que no se detiene ante peculiaridades, distinciones ni diversidades. Aquí la conclusión es que “la estrategia seguida por la nueva gerencia pública es poco o nada alentadora, principalmente en países subdesarrollados [...] y] los saldos del neoliberalismo han sido desastrosos para su nivel de vida, de modo que a la década de 1980, ahora hay que añadir la pérdida del decenio de 1990”. Llama la atención, sin embargo, que el autor no presente ningún dato o caso que respalde lo dicho, sobre todo cuando menciona a continuación que el caso de Nueva Zelanda no aporta pruebas que acrediten los logros de las reformas.

Más adelante se hace un buen recuento de las presiones y los incentivos de la revolución administrativa en diversos países a partir de 1980, como el caso de la reforma gerencial británica y las que tuvieron lugar en otros países de Europa Occidental. Nuevamente Guerrero indica que “no existe un modelo único de reforma de la administración pública, ni hay ‘soluciones de cajón’ para los problemas del Estado Burocrático”. También reconoce que la implantación del nuevo modelo gerencial sí se ha detenido o adaptado de facto a las peculiaridades de cada país y región, incluso en Estados Unidos, donde “la reforma administrativa [...] no se propuso abolir el Estado administrativo, sino más bien, acomodar en su seno a la nueva gerencia pública, con todos sus rasgos mercantiles y competitivos”.

El octavo capítulo es notable. Se hace una descripción minuciosa del surgimiento y organización de la Unión Europea (UE), así como de los retos que enfrenta hoy en día en materia administrativa. Se señala la tensión existente entre la propia burocracia de la UE y la de los estados nacionales en la toma de decisiones, aunque parece claro que el principio de subsidiaridad ha logrado imperar. El caso de la UE muestra igualmente que, a pesar del amplio proceso de integración y la creación de una burocracia europea, el Estado nacional se considera todavía la fuente de legitimidad más preciada. Sin detenerse demasiado en las razones, el autor concluye que la “experiencia empresarial” resulta inaplicable en la UE, “no sólo por principio, sino también por el contexto de implantación”. Pero este capítulo es notable también por el cambio de estilo. Me atrevo a decir que en su elaboración participó alguien más. Es evidente la ausencia de conceptos ampliamente mencionados en el resto del libro, así como el uso más moderado de las citas. Esto es aún más claro cuando se lee el noveno y último capítulo, en donde el neoliberalismo, la privatización y el Banco Mundial vuelven a ser centrales.

Guerrero acierta sin duda en mostrarnos que tanto los nuevos modelos de gerencia pública como el proceso de globalización mundial no son la panacea, y en que todavía queda un largo camino por recorrer para que los países subdesarrollados puedan aprovecharlos realmente. En este sentido el libro es un buen aporte a la discusión. Sin embargo, los pocos casos –mencionados superficialmente– presentan un escenario más dramático de lo que realmente está sucediendo. La experiencia del Sudeste Asiático o incluso la de algunos países latinoamericanos nos llevaría a concluir que los últimos 20 años no han sido del todo perdidos.

Al concluir la lectura, la impresión que me queda es que los capítulos fueron escritos sin seguir verdaderamente un orden, pues se vuelve sobre argumentos saldados una y otra vez. Parece que el autor fue descubriendo

nuevas fuentes y decidí incluirlas sin importarle demasiado que su tesis central se desvaneciera. Considero además que, en ocasiones, el autor identifica erróneamente la globalización con el nuevo modelo gerencial, como si necesariamente se implicaran. Por otra parte, en algunos momentos resulta complicado saber cuándo está escribiendo el autor, dada la gran cantidad de citas.

Consciente o inconscientemente, este libro nos lleva a concluir que el mundo no se divide en buenos y malos, así como que la globalización y el nuevo modelo gerencial tienen defectos y no son totalmente aplicables en todos los países, pero ofrecen oportunidades e ideas valiosas. Tratándose de un autor como Guerrero, especialista mexicano en el tema, se extraña finalmente que el caso de México esté ausente. De hecho, la palabra “México” se encuentra sólo una vez en todo el libro.

CÉSAR MARCELO BARCEINAS

Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-Proyecto Atlátl-Innovación México-USAID, 2004, 434pp.

El 12 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). La Ley se planteó como sus objetivos principales proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas; y contribuir a la democratización del Estado mexicano y la plena vigencia del Estado de derecho (art. 4). En sus artículos transitorios, la LFTAIPG estableció los plazos para que las instituciones públicas federales estuvieran en condiciones de hacer que el ejercicio del derecho a la información fuera factible. Aunque el derecho de acceso se consideró en el artículo 6 de la Constitución desde 1977 –“el acceso a la información estará garantizado por el Estado”– no fue sino hasta la expedición de la Ley cuando se establecieron las directrices para establecer claramente este derecho. A partir de este momento, la transparencia y el acceso a la información se inscribieron en la agenda política nacional y se colocaron como una de las grandes políticas públicas del sexenio foxista.