

PRÓLOGO

I

Es muy satisfactorio prologar una nueva obra publicada por mi otra Casa Académica, el Instituto Nacional de Administración Pública, más cuando el nuevo libro procede de uno de mis discípulos más destacados: José Juan Sánchez. En efecto, el libro **Administración Pública y Reforma del Estado en México** es sumamente singular porque, además de lo dicho, lo adorna el que haya sido esencialmente la tesis doctoral de José Juan Sánchez y que le haya granjeado el grado máximo otorgado por la Universidad Nacional Autónoma de México, con mención honorífica; así como el Premio INAP, máximo galardón a la investigación científica en administración pública en nuestro país.

II

El libro está centrado en un tema nodal del México de hoy en día: la reforma del Estado. Pero las mutaciones estatales están ocurriendo por igual en Europa occidental y América Latina, de modo que nuestro país no es una excepción dentro de estos procesos de cambio.

Examinar la reforma del Estado significa responder varias cuestiones, todas ellas de enorme trascendencia: ¿qué, cómo, cuándo y por qué se reforma un Estado?

¿Por qué? Entraña las causas que estimulan la reforma. ¿Qué? Constituye las relaciones sociales mudadas. ¿Cómo? Consiste en los medios de transformación. ¿Cuándo? Es el tiempo, ritmo y velocidad del cambio del Estado. Intentaremos dar una respuesta a estas cuestiones, pero con referencia especial a nuestro país.

Las respuestas esperables son de suyo complejas, porque las preguntas no lo son menos. Las causas que estimulan las transformaciones del Estado implican una cantidad de variables primarias y secundarias, cuyas relaciones son de difícil comprensión. Sólo queremos tratar aquí las reformas del Estado vinculadas con la modernización, destacando sus causas externas e internas.

La modernización es un tipo de cambio específico, denota la imposibilidad del Estado para enfrentarse a problemas para los cuales no existe una solución constante, problemas que se generan en su interior y exterior en sus relaciones con otros estados. Hoy en día la reforma por modernización es propia de nuestro tiempo y se refiere a las capacidades que puede tener un Estado para adaptarse continuamente a un medio externo interestatal de transformación rápida y constante, cuyo cambio es avivado por la universalización de la economía, la interdependencia comercial, el desarrollo tecnológico y el progreso científico. Estos factores han ensanchado la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados, y define con más perfección el papel de cada cual en la división internacional del trabajo. En la última década del siglo XX, los primeros corren hacia la posmodernización, en tanto que los segundos aún no alcanzan la modernización ni abandonan los rezagos de la tradición.

Administración Pública y Reforma del Estado en México

El concepto de Estado soberano inclusive se encuentra bajo profundo reexamen, pero bajo ópticas diversas. En Europa occidental la soberanía se atenúa bajo la asociación económica de los Estados de la Comunidad Económica Europea y la multiplicación de órganos políticos compartidos. En Europa oriental, en contraste, se fortalece el perfil del Estado de derecho en un estilo que sus vecinos occidentales ya están abandonando, pero que los polacos, los húngaros y otros pueblos centroeuropeos siguen para alcanzar una comunidad económica y política. Alemania, por su parte, ahora recomienza el tiempo perdido y se apresta a crear las bases de un renovado Estado nacional. En América Latina la década de los 80, diez años perdidos y de enorme rezago económico y político, trasluce una modernización incompleta e inacabada, frutos a medias y esperanzas perdidas, que está transformando a sus estados intervencionistas y sus regímenes de bienestar en esquemas neoliberales de privatización tardía indebidamente meditados.

Así pues, en el mismo orbe y al mismo tiempo, la concepción de la reforma del Estado es bien diversa, porque igualmente diverso ha sido el influjo de los factores mundiales que están acumulando los cambios.

Buena parte de los contrastes en las mutaciones de los Estados contemporáneos obedecen a causas internas, principalmente al patrón de desarrollo político, al grado de crecimiento de sus fuerzas interiores y su capacidad o incapacidad para adaptarse a un entorno mundial dominado por Estados independientes y soberanos bajo un nuevo enfoque de relaciones, y una redefinición de sus potestades. Dentro de esta nueva atmósfera, hay Estados que han sido capaces de reformarse continuamente y adquirir capacidades para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas: es decir, han sido adaptados para crecer económicamente. Entre estos se encuentran principalmente los países de Europa occidental, entre los cuales descuella España por la rapidez y solidez de su modernización. Otros países, como los de América Latina, padecen de niveles de estabilidad incompleta, inacabada y precaria, y ahora se aprestan, con débiles instituciones políticas a privatizar sus expandidas economías públicas acusadas de ineptitud, corrupción y dispendio. En los países de nuestro continente los estados no alcanzaron a desarrollarse suficientemente, son políticamente subdesarrollados y padecen de desmodernización de lo alcanzado al haber fracasado los programas de privatización, muchos de ellos sumidos en el descrédito, la ineficiencia y la corrupción.

Ahora intentaremos ofrecer una respuesta al ¿por qué?

Los Estados se están modernizando bajo un torbellino rapidísimo de cambios mundiales que han hecho obsoletas a muchas instituciones políticas y administrativas, y más arcaicas aún en los países subdesarrollados donde eran de suyo instituciones políticamente rezagadas. También los Estados se están reformando para expansionar su capacidad de absorción de las nuevas organizaciones y demandas que están surgiendo de una sociedad mundial muy diferenciada, movilizada y secularizada, que ha creado nuevas organizaciones y formas de exigencia política. En los países desarrollados estas nuevas organizaciones se han producido en un ambiente institucional consolidado que ha

distinguido y desarrollado los sectores público y privado, y viabilizado fases sucesivas de publicación y privatización sin riesgos de desestabilización política ni pérdida de capacidad de gestión de la administración pública. Es decir: la reforma del Estado ha sido acompañada con el fortalecimiento de la modernización.

En México, la reforma del Estado no ha ofrecido una definición unívoca, pero dentro del discurso oficial la reforma estatal ha sido un sinónimo de la privatización. Aunque hoy en día ese discurso abandonó el temario de la "obesidad", "tamaño" y deficiencia congénita del Estado sobreexpandido, aún proclama a la privatización como remedio curatorio general de los males del Estado.

Y bien, ¿por qué se reforma el Estado mexicano? Creo que lo hace porque estamos muy alejados de los progresos universales y debemos acompasarnos al ritmo de desarrollo mundial.

Tratando de dar respuesta al ¿por qué?, hemos adelantado en ¿qué se reforma en el Estado? Particularmente en México. Una reforma del Estado, de conformidad con los paradigmas reformistas del pasado y el presente, comprende fundamentalmente sus relaciones con la sociedad porque en su base, el Estado es desde el punto de vista político la organización de la sociedad. La reforma del Estado no se limita a los aspectos de estas relaciones, los comprende en su cabalidad porque en un mundo social diferenciado como el moderno, la separación de esferas de vida entraña una mayor interdependencia. No hay pues una reforma económica del Estado o una reforma meramente administrativa del Estado, sino una íntegra reforma estatal cuyo signo es en esencia política.

Los ámbitos de la reforma del Estado en México trascienden a la administración pública. Hay claros indicadores de los espacios en reforma por modernización que transmutan elementos del viejo orden y los empujan a la extinción: el régimen corporativo que sustenta aún la organización estatal; la existencia del partido hasta hace poco "prácticamente único"; la hipercentralización gubernamental y administrativa; y el criterio de la administración pública como "sistema botín". De la supresión de estas regiones del Estado dominados por el rezago y la obsolescencia, bajo metamorfosis, la reforma del Estado propende a crear nuevos espacios al desarrollo político entre los que destacan, la necesaria separación entre el Partido Revolucionario Institucional y la administración pública; el fortalecimiento de un régimen multipartidista; la deseabilidad que los partidos se formen con ciudadanos, no por corporaciones, lo cual es de suyo novedoso en nuestro país, donde la estamentación ha sido perenne; y la vigorización de las entidades federativas, cuya descentralización política y administrativa ha comenzado con la salud y la educación.

Estos cambios avisan signos de una más vigorosa modernización caracterizada por una politización creciente; por la organización efectiva de los fuerzas políticas en partidos de masas sólidos y competitivos; por el fortalecimiento del régimen federal, y finalmente, por la necesaria supresión de la parcialidad, el aspirantismo y la empleomanía, que han llenado a la administración pública de improvisación, amateurismo y confusión. Es muy deseable el establecimiento del servicio civil de carrera, tan importante en el desarrollo administrativo de regímenes políticos multipartidistas.

Ya también hemos adelantado en esta pregunta y ahora respondemos que con programas gubernamentales de modernización que recojan el sentir de una ciudadanía vigorizada con nuevas fuerzas y alicientes, y que ya no cabe dentro del ropaje institucional formado por el Estado posrevolucionario. La urbanización y la cultura han formado más conciencia sobre los problemas del país, y hay nuevas fuerzas que deben ser ingresadas y articuladas en nuevas organizaciones políticas. La movilización social ha convertido al México agrario en México urbano, y multiplicado las ocupaciones, las profesiones, las preferencias y los deseos de los mexicanos, y todo ello debe ser organizado en una forma más imaginativa.

¿Cómo se reforma el Estado? Capacitándolo para absorber a nuevas organizaciones políticas, para dar cabida a más y más variadas demandas, para fortalecer el desarrollo político. Se reforma cuando suprime los modos antiguos de desempeñar la administración pública, desterrando la improvisación, el clientelismo y el nepotismo, dándole su lugar al mérito, la capacidad y el desempeño.

Los países que más éxito han tenido en la reforma del Estado por modernización, son aquéllos cuyas sólidas instituciones políticas han contrapesado los ambiciosos planes de privatización, pero siempre y cuando vaya acompañada de otras medidas de distribución de la riqueza y el poder, y para esta distribución no hay mejor método que el desarrollo político.

Finalmente, el momento de la reforma está señalado con signos que anuncian el agotamiento de un modelo de gobierno determinado, y que demandan una transformación urgente antes que la extenuación paralice al Estado. La historia es un cementerio de revoluciones provocadas por reformas inconclusas, frustradas o que sencillamente no pasaron de ser mero proyecto. La reforma del Estado transfigura a una especie de Estado dentro de su tipo predominante, pero las revoluciones suelen suprimir al tipo de Estado mismo. La revolución barrió con el Estado zarista en Rusia, con el Estado antiguo en China, con el Estado absolutista en Francia. Pocos ideólogos han podido decir que una revolución no era inevitable, si se hubiera procedido por reforma.

III

Finalmente debo referirme al contenido del libro, aunque por motivos de espacio me ceñiré a lo esencial.

Administración Pública y Reforma del Estado en México es un trabajo preparado con rigor y perseverancia, propio en obras que en su origen fueron desarrolladas bajo la expectativa de la graduación doctoral.

Hay que destacar principalmente como uno de sus logros, que a la fecha el temario de la reforma del Estado había atendido muy poco, o casi nada, el papel de la administración pública en los grandes sucesos de transformación. Debido al predominio de los esquemas doctrinales del neoliberalismo, que miran a las organizaciones administrativas como barreras de implementación, y deben ser suprimidas, el estudio de la administración pública ha tendido a ser secundario y residual.

José Juan Sánchez González

La estrechez de una óptica semejante ha imposibilitado apreciar la relevancia de una transformación administrativa, consonante con la reforma del Estado. Esta es precisamente una de las aportaciones relevantes del libro, pues además de rescatar el papel de la administración pública dentro del Estado en reforma, explora profundamente los alcances de su desempeño en el marco gubernamental. La transformación del Estado es visualizada tanto en los linderos nacionales, como en los más amplios espacios internacionales propios de la globalización mundial.

Aunque el centro de la obra se encuentra en la administración pública, tópicos comunes y hermanados, como lo son la política y la economía, son abordados con suficiencia y claridad. Sin ellos, el estudio de la reforma del Estado sería incomprensible, toda vez que la administración pública hubiera sido enfocada sin contextualización.

El libro está nutrido por una abundante fuente documental que comprende textos, ensayos, artículos periodísticos, entre otros, abarcando tanto las obras clásicas en el tema, como otras consideradas como raras o poco usuales. Hay que resaltar, asimismo, que el autor no escatimó esfuerzo para acceder a la literatura actual y usual en el tema de la obra, por lo cual se observa un dominio cabal del temario.

No me resta sino felicitar al Instituto Nacional de Administración Pública por la nueva publicación, y especialmente al Dr. José Juan Sánchez por este elevado logro académico, que siendo una culminación de una etapa, abre otra más desafiante que constituye la prolongación de un esfuerzo perseverante y fructuoso. No debemos olvidar que en administración pública el reto mayor no es comenzar, sino continuar, y creo que José Juan Sánchez lo hará exitosamente.

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México