

Reseñas y Notas

SOCIEDAD Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SENDEROS CRUZADOS

Sobre Antonio Argüelles y José A. Gómez Mandujano (coords.), *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1995, 189 pp.

Una consideración bastante común en la Ciencia Política es la idea de que existe un antagonismo natural entre pueblo y gobierno, hoy sociedad civil y sociedad política; pero una reflexión más profunda nos muestra que sus relaciones son más complejas y que actualmente prevalece una interpenetración de la primera hacia la segunda que no se había dado anteriormente y que responde a la suma de los cambios de este siglo y al carácter polivalente de la llamada posmodernidad. Esta nueva y compleja relación es claramente manifiesta en la administración pública; ahí se da la actuación concreta de los agentes públicos y la recepción de la misma por los sujetos sociales.

El libro *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*, publicado recientemente por Miguel Ángel Porrúa, es una muestra de la creciente —y necesaria— participación civil en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, tanto por el ejercicio de su elaboración como por su contenido. Los coordinadores de la obra son Antonio Argüelles y José A. Gómez Mandujano, quienes han tenido una destacada trayectoria en el servicio público. Antonio Argüelles, licenciado en Economía y Estudios Germánicos por la Universidad de Stanford, California, se desempeñó como Oficial Mayor en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) y actualmente es el Director General del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep). Gómez Mandujano, por su parte, quien es licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México, fue Director General Adjunto de Planeación e Informática de la Secofi, coordinador de asesores del Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y actualmente es coordinador de asesores del director general del Conalep. Ambos trabajaron en la Subcoordinación de Administración y Finanzas de la campaña del Dr. Ernesto Zedillo, donde Argüelles fue también pre-

sidente del Grupo Reforma de Gobierno.

Durante los ejercicios de reflexión y discusión que se llevaron a cabo para elaborar el plan de gobierno del entonces candidato a la presidencia de la República, se ocuparon de temas sobre el ejercicio de la administración pública; del desarrollo de estas mesas de trabajo surgió la idea del presente libro, para el cual fue ampliado el número de participantes originales, a fin de permitir la concurrencia de un mayor número de voces de los sectores académico, público y empresarial, así como de miembros de organismos no gubernamentales.

A fin de hacer que las opiniones que se expresaran en el libro fueran más directas, se elaboraron dos series de preguntas que fueron contestadas por los participantes. La primera serie, dividida en tres temas, consta de 18 preguntas al respecto del perfil del Estado mexicano y sus perspectivas al futuro (3), la relación entre el gobierno y la sociedad (3) y los retos de la administración pública (12). La segunda serie consta de preguntas específicas para los representantes de cada sector participante. Este mecanismo establecido para la elaboración del texto que nos ocupa tienen un carácter que permite equipararlo al género dialéctico formulado por Platón con fines didácticos. De alguna manera se percibe un ir y venir de ideas visas

desde ópticas diversas, que coinciden —en ocasiones sorprendentemente— y difieren mediante aparentes acuerdos con matices tras los cuales se vislumbran ideologías antagónicas.

Entre las posturas que concurren tenemos, en primer lugar, que existe un evidente consenso sobre la complejidad del presente: la realidad nacional e internacional impone mayores dificultades a procesos que resultaban sencillos en épocas pasadas. También se observa una coincidencia muy importante sobre la urgencia de efectuar una reforma al Poder Judicial de la Federación, a fin de que gane mayor autonomía en beneficio de una mejor impartición de la justicia; lo mismo que en la necesidad de acrecentar las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, de la creación de una contraloría externa al Poder Ejecutivo y de una instancia dedicada al estudio de la administración pública. De igual manera, todos los sectores se expresan en el sentido de la necesidad de hacer más efectivo el federalismo republicano y de que el punto neurálgico de éste se encuentra en la autonomía del municipio y en su capacidad financiera real. En las últimas fechas hemos visto acciones tendientes a hacer realidad algunas de estas propuestas conjuntas.

En contraparte, se dan diferencias notables que hablan en favor de quienes pensaron en incluir opi-

niones tan variadas; entre otras, cabe mencionar el hecho de que los miembros del sector académico hacen énfasis sobre la importancia de la microeconomía, mientras que los empresarios sostienen la preeminencia de la macroeconomía. Al respecto, es pertinente señalar que este debate escrito se llevó a cabo antes de la emergencia económica de fines de 1994, que ha generado una importante polémica sobre el particular y que dura hasta el día de hoy. En relación a un tema tan crucial como la crisis de credibilidad en las instituciones, Luis F. Aguilar y Enrique Cabrero coinciden en afirmar que sí la hay, e incluso hablan de una crisis de legitimidad; mientras que Alfredo del Mazo y María Emilia Jeannetti consideran que no existe tal, apoyándose para sostenerlo en los resultados de las elecciones de agosto de 1994.

Un punto que quizá rebasa el tema de la obra, pero que es incorporado en la primera serie de preguntas, es el de las organizaciones no gubernamentales (ONG's). Hay quienes opinan que no se ha dado un salto significativo hacia la sustitución de funciones del Estado por opciones sociales y organizaciones civiles; lo anterior coincide con la idea de aquellos que ven en las tendencias de cambio político de la civilización de fines del segundo milenio un sentido que se dirige a modificar substancialmente las funciones del Estado, desde

el interior de cada país a través de una mayor participación social, y desde el exterior, a partir de un nuevo concepto de soberanía. Sobre este tema prevalece la impresión de que ninguno de los encuestados contesta claramente qué papel deben jugar las ONG's en la formulación e instrumentación de las políticas públicas o si no juegan ninguno. Mientras que el sector empresarial, casi unánimemente, manifiesta una sensación de que este tipo de organizaciones están desvirtuadas.

En general los temas despertados con la encuesta son numerosos y las ideas vertidas sobre los mismos son muy ricas y darían para una muy amplia discusión y estudio; sin embargo, quisiera referirme aquí a un tema reiteradamente tocado en relación al proceso de creación de una administración pública más moderna, eficiente, eficaz, con mayor sentido social, más justa y más equitativa. Éste es el de la creación de un servicio público de carrera. Se percibe aquí una fuerte influencia de un enfoque hacia el individuo, hacia la persona, que prevalece hoy en día en la administración pública sobre enfoques tradicionales de tipo legal-juridicista o sobre aquellos que enfatizan la supremacía de los recursos materiales de las instituciones para el correcto cumplimiento de sus funciones. Es conveniente recordar aquí que Antonio Argüelles y José A. Gómez han sido pio-

neros en la aplicación del enfoque de calidad total en la administración pública*, dicha visión insiste en la importancia de la persona en los procesos institucionales, con conceptos tales como la orientación al cliente, la participación de todo el personal y la formación de los círculos de calidad. Estos puntos coinciden asimismo con el principio de que la sociedad política y la sociedad civil viven un solo momento histórico y ambas están compuestas por individuos, por ciudadanos: "un ciudadano más participativo y más maduro tendrá instituciones y autoridades acordes y más confiables" (p. 96) se comenta en el libro, resaltando de los recursos humanos, la institucionalización del servicio civil de carrera es resaltada como un punto clave en el mejoramiento de la gestión pública.

Omar Guerrero se refiere a este concepto mencionando los sectores en los que ya actúa: el servicio exterior mexicano en la SRE, el servicio profesional electoral en el IFE, el servicio profesional agrario en la Procuraduría Agraria, entre otros; y donde podría inscribirse adecuadamente: INEGI, el Banco

de México, Nacional Financiera, etcétera. Con este autor, casi todos confían en que su establecimiento generalizado en el Poder Ejecutivo Federal y en los poderes ejecutivos de los estados elevaría notablemente la efectividad de la administración; apenas si señalan algunos de los inconvenientes que traería consigo. La permanencia de los servidores públicos, ajena a los vaivenes de cada seis años, se muestra como un argumento suficiente por sí solo para impactar positivamente a la opinión pública al respecto de la profesionalización de los burocratas. Por el contrario, cabe señalar que la desventaja más grave que conlleva es el anquilosamiento de las instituciones frente a una sociedad que cambia vertiginosamente. Si el servicio de carrera no es establecido dentro de una política general de modernización administrativa, que incluya desde el rediseño de las instituciones públicas hasta algo tan concreto como la instauración de un horario de trabajo racional y objetivo, los vicios de la burocratización prevalecientes podrían ser absorbidos automáticamente por el servicio público que se pretende instalar y éste sería de poca ayuda para fortalecer una nueva relación del Estado con la sociedad.

El tema del servicio civil de carrera, así como todos los demás que se plantean permiten una amplia discusión con el fin de establecer mecanismos y acciones para su

* Antonio Argüelles y José A. Gómez Mandujano, *Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, 202 pp. y Antonio Argüelles, "Calidad Total en la Administración Pública: el caso de Secofi", en *Gestión y Política Pública*, vol. 4, núm. 2 (en prensa).

aplicación, lo cual no se llega a hacer en el libro, en parte por la sencilla razón que rebasaría su finalidad. Los responsables directos de la gestión gubernamental serían los indicados para retomar el debate, utilizando la múltiple concurrencia de ideas como se da en el libro, y con el fin de buscar las mejores vías para la realización de las propuestas.

Pero si en este punto sentimos que el hilo de las ideas acabó demasiado pronto, por otro lado hay que reconocer que la obra rebasa en ocasiones el tema de la modernización administrativa. La primera pregunta que nos lleva a las funciones —y por ende a la razón de ser— del Estado, ya linda más en el terreno de la Ciencia Política y ello da pie para que se produzcan propuestas teóricas tales como la de que “lo público no es sin más lo gubernamental” (p. 39); así como para que sea abran los cauces de formulación de ideas hacia las tierras movedizas de las fronteras entre las diversas disciplinas de las ciencias sociales. De esta manera se generan ideas que giran alrededor del punto de la administración pública: la teoría del Estado, el derecho constitucional, el presidencialismo y la división de poderes, el federalismo, la política exterior, la política económica, los excluidos sociales, la opinión pública, las universidades, el pensamiento teórico, la cultura política.

Y no es gratuito; la lista de los

encuestados ilustra lo diverso y lo autorizado de las respuestas. Por el sector académico fueron invitados Luis F. Aguilar, Enrique Cabrero, María Emilia Jeannetti y Omar Guerrero. El sector público, por su parte, estuvo representado por Alfredo del Mazo, David Ibarra y Ernesto Millán. Los empresarios participantes en esta obra son Gilberto Borja Navarrete, Luis Germán Cárcoba, Jorge Chapa Salazar, Juan Gallardo Thurlow y Rogelio González Lozano. Por las organizaciones no gubernamentales participaron Octavio Rodríguez Araujo y Guillermo Soberón Acevedo. En esta lista destaca el hecho de que un miembro del sector académico y otro del empresarial, al menos, se incorporaron al sector público en la presente administración: Luis F. Aguilar fue nombrado subsecretario de gobernación y Gilberto Borja Navarrete pasó a dirigir Nacional Financiera.

Una visión global y sintética de *Hacia la modernización administrativa: una propuesta de la sociedad*, nos llevaría a afirmar que hay una gran coherencia entre su contenido, el tema asumido, y la metodología de su elaboración. Un gran mérito adicional es el hecho de que genera mayor inquietud e interés sobre los cambios que requiere la administración pública moderna y nos coloca en la corriente de pensar y formular propuestas. Por su parte, el índice de las preguntas es una amplia guía

que permite ese encuentro dialéctico de las ideas que ya asociábamos con Platón. Las respuestas rebasan la intención buscada, desbordan los límites establecidos, pero enriquecen de manera inesperada los puntos originales y nos

llevan a reflexionar en donde “lo público” y “lo gubernamental” vuelven a ser “lo social”.

Alfonso Sánchez Múgica