

Una nueva propuesta para leer la teoría administrativa moderna

PICHARDO PAGAZA, IGNACIO (2004), *MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. PROPUESTA PARA UNA REFORMA INAPLAZABLE*, EL COLEGIO MEXIQUENSE, A.C. - FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, UNAM, ZINACANTEPEC, MÉXICO, 391 Pp., ISBN: 970-669-063-8.

La modernización administrativa en el mundo ha formado parte importante de las agendas de los gobiernos tanto por la necesidad de hacerse más eficientes de cara a los ciudadanos, como por la presión para hacer frente a las tareas del mercado.

Además de la introducción y una parte final de conclusiones, el libro se divide en doce capítulos, a través de los cuales el autor propone una visión moderna y actual para esa ‘reforma inaplazable’ que, entiende, se hace necesaria para poner al día con eficiencia, eficacia, ética y economía la actividad pública del país.

Es cierto que el tema de la modernización administrativa ha sido analizado desde diferentes perspectivas tanto teóricas como prácticas en cada organización. Lo que resulta poco frecuente es encontrar un texto que ofrezca un cuerpo teórico diverso que sustente la explicación de los fenómenos administrativos orientados a fenómenos concretos y reales de la administración pública. Este libro tiene esa característica.

En la introducción, el autor expone los motivos por los que eligió trabajar el tema y la manera en que lo aborda a lo largo del libro. Afirma que el haber adoptado el concepto de función administrativa ‘fayoliana’, pudiera repercutir en la apreciación de un libro desarticulado o inconexo, lo mismo que se pensase que los casos prácticos que son tratados hubiesen sido escogidos al azar “sin análisis riguroso de los antecedentes de cada tema”. Como él mismo lo justifica en los párrafos que siguen a esas consideraciones, al autor no le interesó ceñirse al uso de una sola corriente teórica que apoyara la explicación de las experiencias sobre reformas de modernización administrativa, pues esto hubiese limitado las posibilidades del análisis.

Tampoco siguió una mera secuencia cronológica de análisis de las reformas de primera, segunda y tercera ola. Congruente con su postura inicial, prefirió más bien guiarse por la lógica de una experiencia administrativa interna, por la práctica de la adminis-

tración más que por un análisis general y genérico, que si bien podría pensarse útil para todos los casos, no sería aprovechable al olvidar las particularidades de las experiencias de cada país, las cuales, como bien señala el autor: “han desafiado al tiempo y a los avances teóricos y tecnológicos de las disciplinas de la administración”.

Es justamente el hecho de que el autor no se ciña a una sola teoría o esquemas rígidos de análisis e interpretación lo que constituye, desde mi punto de vista, el aporte más importante de este libro.

Como es conocido, hasta los años ochenta en ciencias sociales se recurría a establecer un modelo teórico de explicación, generalmente estructuralista o funcionalista, o tal vez marxista, y a partir de allí se interpretaba la realidad, forzándola muchas veces a entrar en el marco teórico que se había definido previamente.

Si bien en la actualidad esto ha cambiado, ello ha dificultado el trabajo teórico del investigador social. Hoy en día, ya no hay más paradigmas únicos de explicación, ni esquemas rígidos para la interpretación. Por el contrario, ahora se recurre al uso ecléctico de varias teorías que apoyen la explicación e interpretación de los fenómenos, en este caso administrativos.

Justamente es eso lo que hace el autor. Usa las diversas teorías o corrientes teóricas para dar explicación a los complejos fenómenos de la modernización administrativa, tarea que una sola teoría impediría llevar a cabo. El autor, por cierto, lo hace recurriendo de una manera muy atinada a su propia y vasta experiencia en la administración pública local, nacional e internacional.

Es decir, no estamos ante un trabajo puramente teórico, o como el propio autor señala, un trabajo de pretensión meramente filosófica. Estamos ante un manual de consulta de teoría administrativa moderna que, además, ofrece lo que el autor llama un ‘mapa de ruta’ que pudiera permitir, de manera coherente, sistematizada y clara, alcanzar la ‘reforma administrativa inaplazable’ que hoy es necesaria.

Al ser un texto sobre modernización administrativa actual, las medidas sugeridas se alejan de la idea peyorativa de ‘burocracia’ y están orientadas a buscar organizaciones más ligeras, con mínimas estructuras verticales, centradas en los intereses ciudadanos, que sean participativas y que estén preocupadas por la calidad de los servicios que se prestan a la comunidad; que sean también respetuosas de los derechos humanos, que estén imbuidas en un

espíritu de ética pública, a más de estar auxiliadas por el uso de la informática y por las nuevas técnicas de información y comunicación.

De este modo, el autor aborda los principios que sostienen la modernización administrativa y la lógica de la modernización, particularmente la que se vincula con la reforma del Estado. Destaca la importancia de la planeación, pero no la planeación tradicional que empieza con buenos objetivos y acaba en un documento que se guarda en un cajón. No, el autor señala la importancia de modos actuales de planeación, principalmente la de orden estratégico. Nos precisa también sobre la importancia de la autoridad y las dificultades que pueden tener los esquemas sumamente jerarquizados de gobierno. Por otra parte, resalta la importancia de los líderes de las organizaciones públicas como elementos indispensables para el impulso y éxito de las iniciativas de modernización; y claramente precisa que, sin líderes efectivos, no puede haber avance social alguno.

De manera destacada el texto aborda el tema de la “nueva gestión pública”, o “nueva gerencia pública” como una tendencia prácticamente global de modernización; sin embargo, el autor previene y alerta con certeza sobre algunas medidas que, derivadas de esta corriente, pueden no ser eficientes en todos los contextos.

En otra parte de la obra se abordan las diversas modalidades de prestación de servicios, sus posibilidades y limitaciones, y la inclusión de nuevos y diversos actores para la ejecución de tareas antes consideradas exclusivas del ámbito gubernamental. Relacionada con este tema se encuentra, sin duda, la evaluación de la calidad de los servicios, aspecto crucial de la administración pública en una época en la que los ciudadanos tienen un papel más activo en el justo reclamo por mejores servicios y programas públicos más útiles a la sociedad y no para el mero lucimiento de los gobernantes.

En este propio contexto se trata otro de los aspectos que está modificando muchas prácticas de la administración y también de las relaciones de los ciudadanos con el gobierno, como lo es el denominado *gobierno electrónico*. El uso de nuevos instrumentos de informática y comunicación, en prácticamente todos los países y niveles de gobierno, está propiciando sin duda una nueva percepción del espacio gubernamental. Si bien es cierto que el gobierno electrónico permite una mayor agilidad en trámites y prestación de servicios, además de mayor transparencia y neutra-

lidad en el trato, el autor previene acerca del riesgo de que este esquema electrónico, si está mal planeado y diseñado, aleje a los ciudadanos de la administración, se pierda la necesaria interacción con los funcionarios y se convierta ‘la máquina’ en la única vía de comunicación entre gobierno y sociedad.

Por último, aunque todos los temas abordados en el libro son de muy actual y amplio análisis y seguramente no exentos de polémica, es necesario realizar algunas reflexiones más puntuales en torno a dos de ellos. Uno sobre la ya mencionada “nueva gestión pública” y el otro sobre “la ética en el servicio público”. Sobre todo porque en el caso de México están coexistiendo en nuestro tiempo medidas de la ‘nueva gerencia pública’, con otras que podríamos llamar las ‘reformas administrativas tradicionales’.

En los últimos veinticinco años, las técnicas de la ‘nueva gerencia pública’, originadas en el ‘tatcherismo’ de Inglaterra y el ‘reaganismo’ de Estados Unidos, se han instalado en México con distinta intensidad. Como el autor menciona, las ideas del nuevo pensamiento económico y la caída del ‘socialismo real’ abrieron un espacio para cuestionar el papel del Estado en diversas esferas, una de ellas el mercado. Estas tendencias generaron presiones para ‘adelgazar’ el Estado en términos de reducir su tamaño, desaparecer prácticamente todo sector paraestatal y disminuir drásticamente el déficit fiscal, recortando presupuestos a programas gubernamentales, sobre todo los de carácter social. Algunas de las técnicas de esta corriente han estado orientadas a redefinir procesos administrativos con el fin de racionalizar los recursos, de atender a los ciudadanos con calidad como si fuesen ‘clientes’, así como reducir al mínimo la participación del Estado en la regulación de las acciones del mercado. Se propone también una reformulación de la burocracia para que sea menos vertical y jerarquizada.

Si bien algunas de estas técnicas podrían parecer o ser razonables, lo cierto es que se han aplicado básicamente en países anglosajones con culturas administrativas distintas a la mexicana, por lo que al transplantarlas de manera extralógica pudieran no dar los mismos resultados. Es decir, que requieren un razonable proceso de adaptación a nuestro medio e idiosincrasia.

Por otra parte, como hemos visto, los gobiernos al mismo tiempo que impulsan medidas de la ‘nueva gerencia pública’, realizan otras de la administración tradicional, por ejemplo mejoras en la administración a través de la elaboración de manuales de organi-

zación, la adopción de sistemas formales de control presupuestal o de planeación, la mejora de los sistemas contables, creación de departamentos de recursos humanos o la mejora de los catálogos de servicios, entre otros. Lo que no sabemos es cuál puede ser el resultado de aplicar técnicas de una y otra corrientes, cuestión que aún no se aprecia a cabalidad.

Respecto al tema de 'la ética en el servicio público', es sin duda de primer plano, tanto por la mayor demanda de los ciudadanos que exigen honestidad y transparencia en el actuar de los empleados públicos, como por los diversos casos de corrupción de los que hemos tenido amplia información en los meses recientes. El planteamiento del autor sobre este aspecto es relevante en el sentido de que expone el tema de la ética no solamente como un aspecto de moral y por lo tanto subjetivo. No, el autor sostiene que en virtud de que se trata de la actuación de funcionarios gubernamentales, la ética debe tener una acepción no sólo moral sino también legal y por lo tanto contar con claras y quizá drásticas sanciones para aquellos funcionarios que se alejen de los principios éticos que deben ser cumplidos.

El libro no es sólo para académicos y estudiantes de licenciatura y posgrado, sino también puede tener amplia utilidad para los funcionarios y los políticos encargados de emprender los procesos de reforma administrativa que requiere el sector público.

CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN
El Colegio Mexiquense, A.C.
Correo-e: cquintana@cmq.edu.mx.