

PROBLEMAS DE RACIONALIDAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

Federico Reyes Heróles

La crisis de la sociedad racional como sociedad verdadera, revierte los valores habitualmente criticados que nacieron a partir de la Ilustración, que se extiende hacia la inversión marxista y termina por atrapar a Weber.

Es por aquí justamente por donde nos gustaría desprender un filón de inquietud, que sea de utilidad concreta para la comprensión de la *racionalidad* o *irracionalidad* de la administración pública en México. Las concepciones expuestas, su génesis y estructura misma, vistas desde nuestras latitudes cobran ángulos novedosos.

La integración social europea de la cual surgió ese volcán de ideas transformadoras que llamamos Ilustración tiene en un primer impulso la existencia, más o menos extendida, de un estrato social que vive y fundamenta su convivencia en ciertas normas valorativas y de coacción. Ellas están fundidas en la Francia de finales de XVIII que se inicia en el XIX

con un París de casi un millón de habitantes. Esos valores a los que hacemos referencia y que son los hilos que estructuran la sociedad civil, que tienen un monumento indestructible en el Código Napoleónico.

La sociedad civil francesa ejerce sus funciones al momento mismo en que existen ya estratos medios abocados a actividades de transformación y de servicios. El Código Napoleónico, abuelo innegable de muchos códigos civiles actuales, muestra la Francia transformada que derrota a la monarquía para dar paso a las clases medias. Europa entera se transformará. La Revolución Industrial trae aparejada el abandono de las actividades agropecuarias. Los hacinamientos urbanos en Dublín, Londres, Praga, París, son el costo irremediable de tal transformación.

La racionalidad de la Ilustración como proyecto encuentra un fértil *caldo de cultivo*. La

racionalidad ilustrada como fracaso se encuentra en germinación. La razón convertida en máquina tratará de trasladarse a la sociedad. La racionalidad social es hermana gemela de la ingeniería social y de la corriente positivista surgida a principios del XIX. Positivismo pues, frente al pensamiento negativo, surgía de una concepción que, al transformar a las ideas transformaba a los hombres.

En Hegel encontramos la construcción de racionalidad filosófica política quizá de mayor pretensión. Ella nace, curiosamente, de un profundo impacto y rechazo al pensamiento de la Ilustración. Es un intento, como se ha explicado aquí anteriormente, por reivindicar, a pesar de los riesgos de irracionalidad que ello implica, el mundo vital de las sociedades concretas. Marx lo invertiría y Weber volverá a dar un impulso fundamental y totalmente diverso a la concepción racionalista.

¿Y en América Latina que sucede? Y en nuestro país ¿cómo se ha dado el surgimiento de esta sociedad civil de la cual se desprende la concepción de racionalidad original de la Ilustración que, una y otra forma sigue viva? Nuestro primer Código Civil de 1866 se promulga a más de un siglo de distancia y aquí vale la pena detenerse y reflexionar sobre lo que conocido literato ha manejado como los tiempos mexicanos. ¿Atraso? o quizá simplemente enfrentamiento histórico, desfase temporal. ¿Qué peso histórico tienen las clases medias del XIX para defender los valores de la sociedad europea? En 1900 cerca del 90% de la población de este país se encontraba vinculada a las actividades agropecuarias de auto-consumo, lo cual supone un aislamiento de la normatividad casi total, o quizá debiéramos ser más cautelosos con nuestra afirma-

ción, aislamiento casi total de la normatividad central.

Los marcos de referencia aquí analizados comparten varios razgos. Uno de ellos es la noción centralizadora de la racionalidad. Como hemos visto ella nace centralizada pues las diferentes naciones europeas implosionaban, se vierten a sí mismas encontrando en la Revolución Industrial y en la racionalidad de ella, un venero de espejismo ideológico que las alimentaría por varias décadas.

Pero nuestro país entró al XIX destruyendo los altares coloniales que fueron sustituidos por el neoclásico que implicaba rompimiento con la sociedad española. El cambio simbólico de los altares nos permite, simbólicamente explicar cómo llegaron los valores de la racionalidad emanada del XVIII europeo que, de nueva cuenta, fueron superpuestos a los lugares de oración del pueblo mexicano.

Se trata de un país de grandes extensiones que, a diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, no fue colonizado sino conquistado. Los conquistadores llegaron a establecerse, la mayoría de los casos, a espacios sin dueño mientras, en contraste, la población en el Valle de México se contaba por decenas de miles en el siglo XVI.

Nuestro pasado histórico se arroja sobre la faz. La racionalidad de clase de la media europea que derrocó a la monarquía y de la cual se alimentaron Montesquieu y Rosseau, como relación social no ha tenido paralelo en nuestra nación sino hasta siglo y medio después. La noción de sociedad civil actuante sobre el medio político, relaciones entre mundos privados que comercian, intercambian y recurren

a un estado con capacidad de sanción, no ha tenido raíces extendidas en la sociedad sino hasta hace pocas décadas.

Hagamos un esfuerzo de síntesis. La noción original de racionalidad de la Ilustración y sus secuelas, transformaciones y respuestas históricas, no tuvieron en México un florecimiento social natural. El nacimiento de la figura estatal comparable al Estado moderno europeo se enfrentó a serias resistencias en el XIX. El largo combate entre federalistas y centralistas que se inicia con la Constitución de Cádiz en 1812 como marco formal, no quedará resuelta sino hasta 1857. Conocidos son sin embargo múltiples casos de resistencia regional en que lo natural es la no-integración.

Pongámoslo de otra forma, la administración pública norteamericana y europea fueron resultado de una crítica social extendida. Se reclamaba la infracción o violación normativa. La sociedad demandaba el funcionamiento, así fuera en calidad de gendarme, de la administración pública. En el caso de nuestro país la situación parece invertirse, pasar por una lente que proyecta arriba lo que en realidad se encuentra en la parte inferior. Es la administración pública la que tiene que explicar su propia función. La racionalidad de la cual estaba compenetrada la sociedad europea, resulta ajena, extraña a la sociedad mexicana.

No debemos perder de vista la siguiente noción. Hemos hablado aquí de una concepción de racionalidad institucionalizada y centralizadora que tuvo su piedra de toque en relaciones económicas a las cuales nuestro país se incorpora muy posteriormente.

Veamos la cuestión desde otro vértice. El Estado-administración que emana de la Cons-

titución de 57 no llegará a consolidarse formalmente sino hasta la promulgación de la última de las leyes que componen las Leyes de Reforma. La Constitución del 57 tuvo una vida azarosa pues, modificada, dio cabida a una dictadura de tres décadas. Para entonces la idea de racionalidad administrativa había sufrido ya cambios esenciales. Ya no sólo se reclamaba la actitud pasiva sino que, en el mundo de las ideas y a partir de la extensión de materialismo histórico, su crítica a la economía inglesa y al idealismo alemán, se requería, de la figura estatal y de la administración pública, que adoptasen una franca intervención, que regulara la vida económica y social.

De ahora en adelante el centro de racionalización no se encontrará en la sociedad misma que se autorregula, y que sólo recurre al estado gendarme cuando existen violaciones del orden natural. No, la modalidad de administración que se concibió a principios del siglo suponía un comprender la irracionalidad de los flujos y reflujos sociales. Racionalidad sería en un futuro una concepción creada a partir de la irracionalidad social.

El jacobinismo abstracto y el terror que éste generó, la reacción hegeliana y con él *el Estado ético*, la inversión marxista y con ella el descubrimiento de la contradicción social, así como la adecuación de medios a fines de Weber, se llevarán siglo y medio en construirse y reconstruirse. Sin embargo todo ello debió de ser retomado de golpe en la Constitución del 17. No habíamos incorporado los valores de la sociedad civil europea del XVIII cuando ya se exigía la intervención de la administración en la economía del país. Por otro lado debemos tomar en cuenta que esta concepción de racionalidad centralizada encontraba serias resistencias. Existían otro tipo de racionalida-

des arraigadas y frecuentemente contrarias. La riqueza de las culturas existentes en nuestro país era, ahora sí, una resistencia natural a la adopción del cuadro de racionalidad que en grandes líneas se planteó en el 17.

Así, irracionales resultan para la administración central muchos de los procederes del campesinado mexicano que hace lo que hace, dentro de marcos de racionalidad que han sido ampliamente explicados por la antropología social. Lo natural aquí es lo inverso, es el enfrentamiento de racionalidades. La vida urbana, la transacción económica, las formas de contratación que establece el Código Civil vigente e incluso de relación social, son, de nueva cuenta, creaciones centrales que tienen sentido para las clases medias, muy extendidas hoy en día.

La población económicamente activa se diversifica en México. El país vive el caso de incorporación al medio urbano más abrupto que se haya registrado. Actualmente de la PEA se conserva aún alrededor del treinta por ciento en actividades agropecuarias. Los dos tercios restantes se encuentran en industria y servicios. La racionalidad de la sociedad industrial nos ha invadido y la administración pública se encuentra ante la dificultad de realizar un salto doble. La racionalidad consecuencia de la sociedad industrial resulta en buena parte obsoleta en los requerimientos de la nueva administración pública y sus funciones. Así lo que fue consecuencia natural en las sociedades europeas resulta nuevamente ajeno a la sociedad mexicana.

Al contrario de lo que ocurre en algunos países del mundo, en el nuestro la administración pública tendrá un amplio margen de

acción y de flexibilidad si se inclina por la primera versión. Será esto, la reflexión sobre sí misma, el aceptarse como una de las posibilidades de racionalidad que deberá ser elegida democráticamente, lo que podrá enriquecerla.

Existiría la alternativa de un endurecimiento de la administración, un endurecimiento que frecuentemente se refugia en sofisticadas metodologías y que desconoce lo que aquí ha sido denominado como sociedad verdadera. Endurecimientos de esta índole, de los cuales por desgracia tenemos frecuentes ejemplos, a la larga vuelve futil e irritante la imposición centralista.

El reconocimiento de concepciones diversas en el caso mexicano vuelve a la administración pública un evento de conciliación y de profundo reconocimiento de la diversidad. En todo caso se le puede contemplar como productora de un insumo de los muchos existentes. La nueva racionalidad administrativa es producto de no ignorar sus potencialidades, pero tampoco sus limitaciones.

El binomio racionalidad e irracionalidad deberá ser revalorado en toda su dimensión y de acuerdo a la realidad concreta que nos preocupa. Si bien la irracionalidad de las fuerzas sociales descritas por Marx contemplaba ya un amplio espectro para este caso se muestra como estrecho frente a la riqueza de las manifestaciones sociales de nuestro país.

La "integración social", citando a Jürgen Habermas, deberá ser contemplada con gran amplitud. Las "disfunciones" deberán ser tomadas desde la perspectiva de verdaderas '*contradicciones*'.

La administración pública mexicana, como disciplina y quehacer, se enfrenta a un gran reto. El supone no sólo retomar lo hecho en otros países a este respecto, sino incluso la capacidad de innovar toda una conceptualiza-

ción, una nueva racionalidad administrativa, cuya principal virtud frente a la tecnocracia y el eficientismo sería quizá simplemente ser democrática.