Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Revista de Administración Pública

INAP

María del Carmen Pardo (2014).
***Una mirada de conjunto de la administración pública mexicana*,**
Antología, México, El Colegio de México.

Iván Lazcano Gutiérrez*

A lo largo de los últimas décadas la administración pública en México ha sufrido importantes cambios tanto en su organización como en sus propósitos, por tal motivo resulta pertinente la publicación del más reciente libro de la doctora María del Carmen Pardo, editado por El Colegio de México.

La obra consiste en una antología de cinco trabajos escritos por la doctora Pardo entre 2010 y 2013 en diferentes espacios e idiomas; por ende, la reunión de los mismos es útil desde dos perspectivas: primero, porque nos acerca algunos de sus trabajos de investigación publicados en volúmenes editados en inglés, y segundo, porque nos permite tener, como su título indica, "una visión de conjunto" sobre lo que la autora resalta en el devenir de la administración pública en varias de sus facetas.

La riqueza de la perspectiva que adopta la autora sólo es posible con el manejo histórico que posee. En este sentido, se trata de una condensación de muchos de los puntos que ha tratado en otros lugares, pero especialmente en su libro *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, mismo que cuenta con dos ediciones.

Para poder dar cuenta de algunas líneas generales desarrolladas en los mismos elaboraré un resumen breve de cada uno de los capítulos adoptando un discurso que va de lo general a lo particular. De ahí que no siga el orden de los capítulos.

El capítulo 2 "La Administración Pública en México durante el siglo xx" nos presenta una evolución histórica de la administración pública en nuestro país a lo largo del periodo referido. Para Pardo (2014: 73) la clave para

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Subdirector de Estímulos a la Investigación del INAP.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

poder entender ésta reside en la relación que tuvo con "la función rectora del Estado", de ahí que "no es posible establecer un contenido singular en la Administración Pública" dado que estuvo ligada a los cambios ocurridos en la sociedad en general. En este sentido, la intención es visualizar a la administración pública como resultado y como causa del proceso de modernización que se estaba gestando en la sociedad, mismas que convergen con la faceta política y económica.

El capítulo 1 "La Administración Pública Federal en México: una mirada de conjunto" adopta una perspectiva diferente, pues se centra en las tres últimas décadas. Para Pardo (2014: 23) lo anterior se justifica en que "buena parte de las transformaciones recientes de la Administración Pública en México ha ocurrido en un contexto en el que la transición y la apertura democrática del sistema político ha sido la nota dominante de la vida pública del país".

Sin lugar a dudas tres son los temas que marcan el cambio de la administración pública en México en este periodo. Por un lado está la instauración del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), por otro la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) –ahora INAI–, y finalmente uno que se propuso abarcar transversalmente a todo el sector público: la Nueva Gerencia Pública (NGP). De acuerdo con lo señalado en la primera parte del capítulo el éxito de la implantación del modelo neogerencial fue limitado; al contrario la mayor parte de los cambios introducidos fueron compatibles con la lógica del modelo burocrático. En cuanto a la profesionalización del servicio público sus resultados no fueron los esperados: así, por ejemplo, la autora nos dice que "hacia el 2008, la reforma consideraba sólo alrededor de 37 mil puestos del gobierno federal, de un total de alrededor de un millón y medio, de los cuales aproximadamente 600 mil pertenecen al gobierno central (Pardo, 2014: 34)". De igual forma señala el "recurso abusivo al artículo 34 de la propia LSPC, que establece excepciones con respecto al ingreso por concursos públicos en casos de extrema necesidad (Pardo, 2014: 35)".

El capítulo 4 "¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?, aborda una temática similar al capítulo analizado previamente, sin embargo se concentra en los periodos de gobierno de Vicente Fox y de Felipe Calderón. Se trata, a decir de la autora, de "procesos de alcances distintos, pero con resultados similares, pues ambos gobiernos quedaron muy por debajo de las expectativas generadas (Pardo, 2014: 163)". Para lograr lo anterior, se propone como enfoque teórico para el análisis el de la economía política, esto es visualizar la reforma administrativa de los años recientes "como un proceso general de cambios dentro del mismo gobierno, que buscó crear nuevas conductas, nuevos intereses, nuevos actores y, en consecuencia, nuevos equilibrios de poder en los aparatos del gobierno del Estado mexicano (Pardo, 2014: 165).

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

El fracaso por crear un Estado más democrático y orientado a resultados que se propuso Vicente Fox se explica por "una combinación de factores entre los que destacan, por una parte la falta de consistencia y coherencia de los distintos elementos de la reforma y, por la otra, la falta de un liderazgo político e institucional suficientemente fuerte" (Pardo, 2014: 164). Una muestra de ello se ubica en la contradicción que se mostró insalvable entre los principios que daban fundamento al Servicio Profesional de Carrera que intentó conjuntar elementos propios de la administración pública burocrática o tradicional con aquellos provenientes de la NGP. Sorprende particularmente el déficit del liderazgo en esta tarea, pues Ramón Muñoz, encargado de la Agenda de Buen Gobierno, era un hombre cercano al presidente Fox.

Por el otro lado, en el periodo de Calderón "la reforma administrativa no contó desde sus inicios con la importancia concedida en la agenda gubernamental que se le dio en el gobierno anterior"; a ello se suma el surgimiento en 2008 de una de las crisis económicas y financieras más fuertes desde comienzos del siglo xx, misma que trajo consigo una reducción en el precio del barril de petróleo, situación que a su vez creó un problema fiscal enorme. De igual forma, la atención del presidente estuvo enfocada al combate al narcotráfico y el crimen organizado, así como a resolver los problemas de seguridad pública asociados a ellos.

Para tratar de atenuar los efectos adversos los primeros esfuerzos del presidente Calderón se orientaron a la reducción de los costos del gobierno, específicamente a disminuir el número de plazas y salarios de mandos superiores. Por otro lado, "se propuso una drástica transformación de la Administración Pública" mediante la desaparición de tres secretarías de Estado: Reforma Agraria, Turismo y Función Pública (Pardo, 2014: 190-191). En particular el intento de desaparecer la Secretaría de la Función Pública fue duramente criticado, pues no se tomaba en cuenta todos los problemas que acarrearía semejante decisión, incluso para su Programa de la Mejora de la Gestión (PMG) (Pardo, 2014: 192-193).

El PMG consistió en el esfuerzo de mejora de la administración pública del gobierno de Calderón. Sin embargo, a diferencia de las reformas del SPC y de transparencia, la decisión de apostar por este proyecto tiene una lógica subyacente. Al parecer las reformas gerenciales tenían dos ventajas: "1) no afectar el dominio tradicional de la elite política sobre la asignación de puestos públicos y 2) reducir los costos de monitoreo durante su instrumentación" (Pardo, 2014: 197). Desafortunadamente, el intento de reforma de la administración pública quedó ensombrecido por los esfuerzos del gobierno por sortear la crisis internacional, por lo que quedó para otra ocasión.

En el capítulo 5 "El Estado mexicano: ¿De la intervención a la regulación?", María del Carmen Pardo se concentra en un tema que ha adquirido en estos años una especial relevancia: el papel del Estado como regulador.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

De acuerdo con esta perspectiva el proceso de reforma institucional que implicó la democratización y la liberalización económica supuso una mutación al abandonar lo que, siguiendo a Giandomenico Majone, fue la figura del Estado positivo (*Positive State*) por la de Estado regulador. En concreto, el Estado "abandonó su rectoría en muchos sectores para llevar a cabo funciones de equilibrio macroeconómico y de regulación de mercados, con el objetivo de asegurar la competencia, la inversión y la protección de los consumidores y ciudadanos (Pardo, 2014: 210).

Con la finalidad de poder llevar a cabo las nuevas funciones asumidas por el Estado, "se crearon y reformaron diversas agencias o comisiones especializadas con autonomía técnica y operativa". Para poder analizar los alcances de éstas, la autora dedica una parte del capítulo a revisar algunas experiencias en el contexto internacional. A partir de ello identifica una serie de diferencias en la instauración de este tipo de agencias entre los países desarrollados y aquellos que están en vías de desarrollo (Pardo, 2014: 211-212).

Por último, el capítulo 3 "Burocracia representativa en México" aborda un tema novedoso y poco explorado en la literatura mexicana: busca responder a la pregunta "¿por qué en México, a diferencia de otros países que también tienen una significativa diversidad étnica, no ha existido un claro y distintivo esfuerzo por consolidar una *burocracia representativa* de las minorías indígenas del país, en la forma de, por ejemplo, políticas de acción afirmativa?" (Pardo, 2014: 127). Se trata de un cuestionamiento obligado a la luz de la composición de la sociedad mexicana. Sin embargo, ha sido patente la inexistencia de una preocupación explícita.

En suma, por todo lo anterior, la presente antología resulta un material de consulta obligatoria no sólo para los estudiosos de administración pública, sino a politólogos y a economistas, así como a todo aquél interesado en la reforma del Estado mexicano y en la historia contemporánea del país. A ello hay que añadir que se trata de trabajos realizados por una de las autoras más reconocidas en la disciplina, por lo que el interés resulta mayor.

DR © 2015. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.