

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA¹

Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Reforma del Estado y empleo público*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.¹

Sergio García Ramírez*

HAY libros que proponen la reflexión sobre asuntos acotados, propios de la eficiencia en una tarea; tienen utilidad y vale la pena auspiciarlos. Si se trata de obras acerca de administración pública, corresponde el patrocinio a nuestro instituto, que ha sostenido bien el premio nacional de su especialidad, y se dispone a seguir participando en las investigaciones sobre administración.

Pero también hay trabajos que van más lejos: plantean una indagación más honda y general sobre temas de raíz profunda y amplio horizonte, reexaminan las categorías de la vida colectiva, ensayan teorías sobre la sociedad, o descubren y sugieren el paso del Estado, que creyó culminado su proceso histórico.

En tiempos de sosiego, cuando los cambios llegan de tarde en tarde, son morosos y menores, y sólo anima la técnica paulatina y perfectible; en tiempos en que la mejor virtud es la paciencia, y la conducta más aplaudida la conservación, toda la atención se concentra en los trabajos que perfeccionan situaciones creadas y mejoran los procedimientos, para que sean precisos y perfectos. No hay, en general, otros temas inquietantes. Pero estos tiempos no son de esa especie. Lo decimos sin cesar, lo vivimos con tropiezos, lo queremos con fruición: éstas son horas de cambio. Cambios rápidos, de grado o por fuerza, que se deslizan o se producen por golpes inesperados. Cambios hondos, de ideas e ideologías -que las hay, aunque sean pragmáticas y rabonas—, de generaciones, de estilos, de protagonistas en la escena social, atareada y mudadiza. Como es natural, la virtud de moda es la impaciencia y la conducta preferida la renovación.

¹ Esta reseña fue leída en la ciudad de México, el 31 de agosto de 1993, en la presentación de la obra de Víctor Alejandro Espinoza Valle, Premio Nacional de Administración Pública 1992.

***Sergio García Ramírez**. Miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública y del Jurado del Premio INAP 1992. Se le puede enviar correspondencia a Orizaba 16, 5o piso. Col. Roma, C.P. 06760. Delegación Cuauhtémoc, México, D.F. Tels.: (5) 208-73-40 y 208-65-70.

Si comprometemos cualquier reflexión sobre la vida humana con cierta idea moral que incorpore al espíritu, en lugar de mantenerlo aséptico y distante, el investigador de las relaciones sociales y de la forma de organizarlas devendrá filósofo, ideólogo o moralista. Y esto no goza de la preferencia del público. En este proceso inevitable caen cosas que no debieran caer y se erigen otras que no debieran levantarse. Pero el hecho es ése, y en este comentario no trato de establecer el rango moral de los cambios, aunque estoy absolutamente persuadido de que siempre debieran tener un designio de este carácter. Así se justifican, y sólo así pueden obtener el pase a la trascendencia.

Entre los trabajos que han concursado para obtener el Premio Nacional de Administración Pública, van abundando los que, a propósito de alguna coyuntura, se esmeran en la estructura de las relaciones sociales; examinan escenarios emergentes y analizan viejas tendencias que llegaron a morir en éstos -o sólo a dormir, con desasosiego-; advierten las nuevas tendencias, que inician su prosperidad, y hacen el catálogo de los novedosos protagonistas en el mundo común. Esta es la disección del cambio y su ara de profecías: lo que es y lo que será, por qué y para qué.

Aceptemos que en el curso de las últimas décadas -años fecundos, a mi modo de ver- se detuvo, o en todo caso se moderó el relevo en la escena social. Entramos a la Revolución -que parece remota, porque así es y porque no falta quien así lo quiera- con un confuso programa de novedades. Salimos de ella con novedades verdaderas. La sociedad mexicana fue vista —pudo serlo— como el laboratorio de la renovación posible. Nuestra Constitución fue puerta de acceso para casi todo el constitucionalismo moderno, asociado con algo más que los derechos tradicionales de 1789 y la estructura clásica del Estado.

Había una vena social en esa gigantesca Revolución, que irrigó todos los esfuerzos. Algunos huyeron y otros los acometieron. Vendría esta prolongada era de consolidación, que proclamamos y casi conseguimos. Había, en cualquier medida -pero había-, un aire romántico en la reconstrucción de la sociedad y el Estado.

No es posible forjar el cambio social, ni el revolucionario ni el que se le oponga, sin alterar a fondo las participaciones en la escena. Se trata de una presentación: el discurso viene dado por la índole, el origen, el propósito, hasta el número de los participantes. Unos tendrán papeles protagónicos y atravesarán la obra, acto por acto, de principio a fin. Otros harán evoluciones marginales, y nada más. Y habrá quienes se apoderen de la obra. Claro está que no hay drama que sea el último, como si se agotara el género, y no bien acaba el anterior cuando ya se reclama el teatro para uno nuevo.

A la Revolución entraron las muchedumbres, que habían tenido otras presentaciones limitadas. Entró la profundidad social. In-

gresaron con una inexorable reclamación, que algunos resumirían en mejores condiciones de vida y otros exaltarían como petición de justicia. Esas muchedumbres se hicieron con la clase existente y numerosa, que fueron los campesinos. Éstos, más los pocos otros de las clases medias, eran, en teoría, los protagonistas de la obra. No había discusión sobre este punto del reparto. De tal suerte se armó un sistema de subsidios y consensos. Aquéllos, para mantener activo el conjunto social, proveer asideros, rescates, expectativas, remedios oportunos; los consensos, para que ese conjunto fuera también apacible.

Los resultados del “modelo” están a la vista: ochenta años de paz y desarrollo; libertades crecientes; democracia renuente, que camina; esperanza depositada en la alianza con el Estado. Bastó por mucho tiempo. Cumplió bien, hasta que pareció agotarse el fondo histórico de los subsidios y resultó imposible, en un mundo influido por muchos vientos, alcanzar tan mecánicos consensos. Hubo necesidad -y en eso estamos- de organizar la sociedad de otra manera y de revisar el papel del Estado.

Ahora nos hallamos -entre otras cosas- ante lo que Víctor Alejandro Espinoza Valle llama una “nueva mayoría demandante”. Esta se recluta entre contingentes que fueron reducidos y que han aumentado su presencia civil, y entre las mismas mayorías tradicionales, que han experimentado, a menudo, ciertos cambios cualitativos.

Entre las denominadas decisiones políticas fundamentales figura el régimen social que se explaya en el derecho del trabajo y el derecho al trabajo -es decir, el mundo de los trabajadores-, instalados sucesivamente en el artículo 123. Es éste uno de los preceptos más reformados y adicionados, receptor de las que fueron consideradas conquistas irreversibles. Visión e ilusión se asociaron en ese entusiasta constitucionalismo social.

La alianza entre el Estado y los trabajadores -que ha tenido sus avatares- tomó ese artículo como escritura o Carta Magna. Un clásico del constitucionalismo alemán, Karl Loewenstein, observa que en varios países se honra a la Constitución poniendo este nombre a plazas y avenidas. Pero sólo en México ocurre que una calle se denomine como un precepto de la Constitución: artículo 123. En esta escritura figuró primero, como dato germinal, el catálogo de los derechos obreros, en las industrias y el comercio. Luego, cuidando los equilibrios que el Estado necesita para que no tropiece el gobierno, vino la relación de los derechos burocráticos. Si aquéllos se refieren a los aliados fuera, éstos aluden a los aliados dentro, a los absolutamente indispensables, que dan realidad y posibilidades a la administración pública.

Constituyen un enorme bloque, desde los servicios de limpia y transporte hasta los sectores más complejos en el desempeño administrativo. En la óptica del ciudadano, todos son la Administración. Y no sobra preguntarse por lo que pasa con estas alianzas y estos aliados cuando, como dice Espinoza Valle, “el Estado obeso se pone a dieta” (p. 39).

Estos aliados interiores, cuyo número estuvo creciendo constantemente -y este es un factor de su fuerza-, que han obtenido beneficios indispensables -organismos de salud y vivienda, por ejemplo-, que creyeron seguro su trabajo -eficiente o ineficiente-, que cuentan con “posiciones políticas”, ahora se ven alcanzados, como los otros, por la modernización del Estado. En una de sus expresiones, la del “adalgamiento”, esa modernización los asedia, mientras racionaliza los catálogos de puestos y se vuelve austero en las designaciones.

El autor precisa que el ritmo de crecimiento del empleo público como proporción de la población económicamente activa ocupada se ha estabilizado, e incluso reducido, a partir de 1985. En este punto “la relación de burócratas por cada mil habitantes encuentra su techo e inicia su descenso moderado”. La mayor moderación se registró en el sector paraestatal y en las administraciones locales; la menor, en el sector central federal (pp. 79 y ss.).

Ocurre, pues, una suerte de incipiente “desburocratización”, lo cual es indicativo de una serie de consecuencias de múltiple género, entre ellas la necesidad de que la economía reanimada ocupe los vacíos que va dejando el Estado empleador. Otros espacios también se van llenando con la nueva fuerza social, mientras el Estado se reforma y se retrae de zonas que ya no reclama como suyas, aunque esta reclamación jamás se hizo en nombre del Estado mismo, sino siempre en nombre de la justicia y de la Nación.

El autor describe el proceso, desde la perspectiva política, en una expresión:

“El cambio que a partir de 1984 muestra el patrón de crecimiento del empleo público en México, a través de la disminución de los ritmos de expansión observados por décadas y de su tendencia estabilizadora, significa una drástica ruptura con la política clientelar que caracterizó al Estado postrevolucionario” (p. 108).

Esta es, entonces, zona de preocupaciones, de crisis, sostienen muchos. El sindicalismo no vive su mejor momento en ninguna parte del mundo. Ha debido reflexionar sobre su vieja presencia en el escenario, donde fue protagonista, y deberá encontrar la que ahora le corresponda y, en todo caso, la que hoy le sea posible. Un nuevo, eficaz, duradero “protagonismo”. Si esto sucede en los sindicatos de

las grandes ramas industriales, con una tradición de combate que poco a poco se ha serenado, ni qué decir de los sindicatos de la burocracia, que reciben pensiones y padecen carencias en diversos flancos. De aquí pueden surgir- y han surgido, de hecho- los factores para una movilización que constituye -en palabras de Espinoza Valle- “un fenómeno sin parangón en la historia del México postrevolucionario” (p. 201).

Uno de los factores de interés del excelente trabajo de investigación del doctor Víctor Alejandro Espinoza Valle reside en haber seleccionado como tema, justamente el “conflicto laboral”, que se convierte en mirador para examinar el acontecimiento del Estado moderno en México. Pero a esto se agregan otros datos que incrementan el valor y la actualidad de la obra.

Por una parte, ese “conflicto” ocurre en una región delicada de nuestra geografía -y también de nuestra política, de nuestra economía, de nuestra moral-, como es Baja California. No es un Estado más -quizás ninguno sea un “estado más”- en la Federación mexicana. Tiene su propia identidad, sus características y peculiaridades, sus ventajas y sus riesgos. No es solamente, como lo dije cuando entregué el Premio Nacional, el 17 de mayo, frontera entre dos países, sino entre muchas cosas, de forma y de fondo. Insólito cruce de caminos, en el que se ventilan asuntos esenciales. Los vientos que corren sobre Baja California -con otra identidad y otra intensidad que los que corren sobre Chiapas u Oaxaca, el Estado de México o Tlaxcala- hacen de ella un sitio verdaderamente singular. No en balde está ahí, provechoso y bien dirigido. El Colegio de la Frontera Norte, al que pertenece el autor.

Una circunstancia -central en esta excelente investigación, que lleva sobre rieles, es decir, en forma paralela y simultánea al examen de lo nacional y de lo estatal- es el hecho político bajacaliforniano, que fue insólito. Ese hecho, que sacudió a una sociedad política ajena a la práctica y aun a la mera idea de tener gobiernos instalados por partidos que siempre fueron de oposición, constituye el contexto inmediato del “conflicto laboral”. Ya no sólo ocurre éste en plena transformación del Estado, ni apenas en un enclave nacional de características especiales, sino se presenta además durante la “alternancia” en el ejercicio del poder, entre un partido que siempre ganaba y otro que siempre perdía. Y se trata, nada menos, de los trabajadores del gobierno de Baja California. Difícil posición para todos: funcionarios, trabajadores y sociedad.

Espinoza Valle hace un deslinde, que documenta: “El impacto social de la crisis económica y el programa de la reforma estatal -dice-, son los factores que condicionan la revuelta de la burocracia federal”, en tanto que “en Baja California, la movilización corporativa de la burocracia encuentra su explicación en factores de naturaleza

política” (pp. 19 y 288). Vale recordar, como lo hace el autor, que la elección del gobernador bajacaliforniano “puso en estado de alerta a las organizaciones políticas de filiación priísta”, y que “durante la primera mitad del sexenio (en Baja California), la burocracia ha sido el sector de los trabajadores que con mayor vigor ha enfrentado la política económica” del nuevo gobierno (pp. 301-302). Mientras la movilización de la burocracia a escala federal suele ser “reacción frente a la crisis económica o ante el proyecto de modernización estatal, (la de Baja California, observa el autor) ha sido factor desencadenante de la restructuración gubernamental, expresada en el control del gasto público, recortes de personal y redimensionamiento administrativo”.

En otros términos, también del autor, “cada movilización de la burocracia en demanda de mejoras salariales y en las prestaciones se traduce en nuevas medidas de control del gasto público y de restructuración administrativa” (p. 312). Cosas que pasan cuando los aliados anteriores se convierten en adversarios declarados. Estas son las vicisitudes de la cohabitación.

De lo dicho aparece el valor del libro que comentamos. Va más allá de los temas estrictos de la administración, el manejo de recursos y procedimientos. Aborda un asunto sugerente, de amplio horizonte -en contra de lo que se podría creer por el rigor del subtítulo-, que auxilia en el inevitable trabajo de reconsiderar el pasado cercano y prevenir el futuro de cada día. Por eso acertó el jurado del Premio Nacional de Administración Pública al conferir éste al doctor Víctor Alejandro Espinoza Valle, y por lo mismo debiera ser saludado con interés, que lo merece, el libro al que dedico estos comentarios.