

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

Escribir prólogos es una tarea difícil, y más aún cuando se trata de presentar la obra de un amigo. Y es que la función básica de estas páginas no sólo es invitar al lector a seguir el recorrido, sino hacer una suerte de estudio preliminar sobre su contenido: un examen crítico de la obra, del entorno en el que fue escrita y de los rasgos principales de su autor. Y es más difícil aún emprender esa tarea cuando la distancia objetiva cede la plaza a la cercanía afectiva. Sin embargo, confío en que mi amistad con José R. Castelazo sobreviva a este prólogo, pues no pude leer su ensayo de ensayos (como él mismo lo llamó en la carta de invitación que me escribió), fingiendo que no conozco sus propósitos.

José R. Castelazo (Pepe, para sus amigos) tiene una larga trayectoria en la política y en la administración pública de México. Lo conocí hace casi veinte años, cuando presidió el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., y lo convirtió, precisamente, en una organización de alcance nacional. Entre los miembros de ese gremio organizado, todavía se le recuerda con un amplio reconocimiento por su infatigable iniciativa, su energía y su capacidad de acción política. Disputó la presidencia del colegio para convertirlo en una red de politólogos que se expandió por todas las entidades federativas en las que se impartía la licenciatura en ciencias políticas y/o administración pública, y para ganar con ellas un sitio propio en la constelación de organizaciones gremiales que había entonces en el país. Varios años después, yo mismo tuve el gusto de presidir ese colegio y constaté que la presencia y el respeto que había conquistado Castelazo seguían siendo una referencia obligada para emprender nuevos proyectos. Y aunque yo me había formado en las aulas universitarias con otros miembros fundadores de esa asociación, que no siempre compartieron sus ideas e incluso las combatieron, Pepe no dudó un instante en apoyar las mías ni titubeó jamás al brindarme toda la colaboración que le pedí para tratar de construir una nueva etapa en la organización del gremio. Pude constatar entonces que su proyecto era sincero: que su deseo era apoyar en serio al colegio del que se sentía orgulloso, sin reclamar absolutamente nada a cambio. Tanto así, que escribir este prólogo es acaso la primera oportunidad que tengo para retribuir en algo su generosidad.

En el camino, fue construyendo una trayectoria profesional que retrata, a un tiempo, el contenido de esta obra y de una época de México. Pepe ha sido casi todo: desde analista hasta director general en la administración pública de la federación, delegado político, dirigente de partido, diputado federal, embajador, presidente de un gremio de profesionales, consultor privado y

XII José R. Castelazo • *Administración Pública: Una Visión de Estado*

secretario ejecutivo del INAP. Sin embargo, esa larga lista de los puestos públicos que ha ocupado Castelazo es engañosa, pues en realidad ha dedicado la vida entera a pensar y actuar como un hombre del Estado. Pero no en la especie autoritaria de quien obedece órdenes a cambio de un salario, sino en la muy excepcional de quien ha convertido el servicio público en una verdadera vocación y entiende que el Estado no puede dirigirse sino por quienes realmente son capaces de asumir el ejercicio del poder político o la autoridad administrativa como un bien público. Cuando yo estudiaba en la UNAM, eso mismo nos decían los profesores de más larga trayectoria: que nuestra carrera no era compatible con las ambiciones personales y privadas que acuñaban otras profesiones, porque nosotros nos estábamos formando para servir a los demás. Nuestro oficio se iba a desarrollar en el Estado, de modo que tras la técnica de la administración y de las políticas públicas estaba una suerte de doctrina: una ética que no tenía lugar en otro sitio, porque su propósito era entregarse a las mejores causas del espacio público.

La trayectoria del autor de estos ensayos pertenece a esa generación y a esa doctrina. Pero también forma parte de la historia de un régimen político que ya no existe (y que a la vez se engarza con otro que está en transición). Uno en el que la vocación de la que hablo no podía desarrollarse de otro modo, pues la administración pública no sólo era el espacio técnico en el que se diseñaban y se ponían en acto los programas de gobierno, sino que era también la esfera política más importante y el lugar en el que se disputaban los verdaderos espacios de poder. Durante décadas, los cargos administrativos del gobierno mexicano, aun de mediana responsabilidad, fueron más relevantes e influyentes que los puestos de elección popular en el Legislativo. Y la razón era que, en la práctica, ambos se obtenían por designación: los primeros para construir y operar las decisiones de política más importantes y los segundos para respaldarlas mediante las reformas constitucionales y legislativas que fueran necesarias. En aquellos años, las elecciones populares, aun siendo sustantivas para la legitimidad del régimen, eran menos decisivas que los procesos de selección interna de los candidatos del partido casi único. Y aunque los diputados (y más aún, los senadores) siempre ostentaron una representación política que les dotaba de notoriedad y poder, lo cierto es que la mayor parte de sus decisiones estaban subordinadas al predominio del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, el régimen político que se consolidó en el gobierno del general Lázaro Cárdenas, tuvo desde entonces una lógica implacable basada en el ejercicio de la dominación presidencial durante los seis años de gobierno, al cabo de los cuales el poder se trasladaba al sucesor. Fue un régimen que ya habían imaginado Emilio Rabasa (*La Constitución y la dictadura*) y Andrés

Molina Enríquez (Los grandes problemas nacionales) desde principios de este siglo, pensando en la construcción de un partido hegemónico que, sin embargo, no dependiera de un caudillo sino de un sistema institucional. Ese régimen se gestó con Calles y nació en definitiva en la segunda mitad de los años treinta del siglo XX. Aquel sistema métrico sexenal (como le llamó con ironía Daniel Cosío Villegas) le ofreció estabilidad política y capacidades de diseño institucional a un país que no las había tenido nunca, excepto en los años de la dictadura de Porfirio Díaz, pero canceló en cambio la posibilidad de tener un servicio de carrera en la administración pública. Los puestos de mayor responsabilidad eran parte de los medios que tenía el presidente en turno para gobernar, articulando intereses y compartiendo o distribuyendo ámbitos de influencia. No fue casual, en ese sentido, que todos los presidentes de la República del siglo XX, desde 1940 hasta 1994, hayan salido del gabinete del Ejecutivo. De modo que al concluir cada sexenio, un nuevo equipo de trabajo venía a suplir, con toda naturalidad, a quienes habían ocupado los cargos administrativos durante los seis años anteriores.

Las verdaderas carreras administrativas y políticas no se hacían, en consecuencia, dentro de una misma dependencia pública o siguiendo una trayectoria en línea recta (en política, decía Jesús Reyes Heróles, el trazo más breve entre dos puntos no es la línea recta), sino cambiando regularmente de puestos y aun de especialidades, conforme los equipos políticos a los que pertenecían los funcionarios se iban moviendo, para bien o para mal. De aquí que las biografías más exitosas no fueran las más simples sino las que dibujaban una trayectoria zigzagueante: hombres públicos que, por sus competencias probadas y su afiliación política, iban ocupando puestos diferentes según fuera necesario para seguir al servicio del Estado. Sin comprender la forma en que funcionaba ese régimen, sería imposible entender la lógica de esos cambios constantes, sexenales, de posiciones públicas.

La transición a la democracia mexicana ha modificado, aunque no del todo, esa concepción del servicio público. Fue gracias a la inyección de pluralidad política que vivió el país desde finales de los años ochenta que las instituciones otrora dominadas por el Ejecutivo comenzaron a cobrar importancia propia, autónoma. Así sucedió con los gobiernos locales en primer lugar y, poco más tarde, con el Poder Judicial y con el Legislativo, que a mediados de los noventa ya parecían otros a pesar de ser los mismos. De manera dramática, la fundación de un nuevo régimen de partidos, por la vía electoral, fue recuperando el peso propio del diseño institucional de México, tanto en el plano del federalismo como de la división entre los poderes nacionales. De ahí que muchos de los funcionarios que antes emprendían sus carreras por la

XIV José R. Castelazo • *Administración Pública: Una Visión de Estado*

vía exclusiva del Ejecutivo, saltando de un puesto a otro conforme cambiaban los sexenios, empezaran a formar parte de esas otras dos esferas de servicio público. Podría decirse, sin exagerar, que a muchos de ellos les tocó inaugurar una nueva época en las relaciones intergubernamentales y participar de una nueva relación entre poderes, que nunca antes había vivido México. Y a su vez, la administración pública comenzó a ser llamada a cumplir un rol más profesional, más estable y más especializado, a un tiempo. Todavía no hemos llegado hasta ese punto: apenas en el año 2003 se promulgó la primera ley del servicio profesional de carrera que ha tenido el país. Pero las mudanzas que ha generado la pluralidad política en la relación entre poderes y gobiernos, ya está anunciando que ese cambio está definitivamente en curso.

Todo esto viene a cuento, porque la trayectoria de José R. Castelazo, como dije antes, es un espejo biográfico de esa mecánica de cambio que ha vivido México. Fue partícipe de la lógica de los equipos que actuaban desde los puestos públicos no sólo para mantener su espacio de poder, sino para defender también su visión sobre el Estado; ha pertenecido y actuado en el partido que fue hegemónico y que ahora se ha sumado a la construcción de un nuevo régimen plural y democrático; y también ha actuado, sin perder un ápice de su concepción de la política, desde las organizaciones de la sociedad civil. Por lo demás, su sentido de la lealtad, nacido en la dinámica del viejo régimen, se ha mantenido intacto en la transición: una lealtad activa y condicionada, en todo caso, a la defensa de una visión de Estado como árbitro de los conflictos, como centro político en el que se dirimen las posiciones que se definen a sí mismas desde los extremos, como promotor insustituible de la redistribución del ingreso y de la igualdad social y no sólo jurídica entre las personas, y como agente de cambio económico y aún tecnológico desde una administración pública cada vez más profesional y aun sofisticada. Una visión de Estado que renuncia explícitamente a la identificación con un solo partido, como sucedía antes, pero que reclama, en reciprocidad, que ningún partido pretenda adueñarse de la organización política más importante de la sociedad.

De eso se trata este largo, bien documentado y muy ameno ensayo escrito por José R. Castelazo: de plasmar, en una suerte de disertación que se va hilando en varias tardes de café bien conversado (como le gustaba decir a García Márquez), una experiencia, una aspiración y una intuición política. Imagínese el lector que se ha sentado, al atardecer, con un hombre que ha transitado por casi todas las posibilidades de acción pública, y que ha decidido contar su propia visión de México. Los diez capítulos que conforman este libro no son más que una forma de organizar esa conversación: de darle un hilo conductor a las ideas que el autor ha ido forjando durante su larga trayectoria profesional

y que, a veces sobre el escritorio y muchas otras en el aula universitaria, ha ordenado en cuadros sinópticos. A Castelazo le gustan esos cuadros: le sirven para explicar los puntos que quiere desarrollar con la más amplia libertad. No los utiliza para ceñir en modelos rígidos su interpretación sobre el papel del gobierno y de la administración pública. Al contrario, en la metáfora que estoy utilizando, es como si tomara un papel (acaso la servilleta del café), para persuadir a su interlocutor de lo que quiere expresar, con la mayor exactitud posible: para no perder detalle. Estoy seguro de que también los ha empleado, quizás en repetidas ocasiones, para dar clases e impartir conferencias desde su propio mirador.

De ahí que la mayor riqueza de este libro sea, precisamente, su renuncia explícita a los cánones rígidos de la academia. No es una investigación formal ni tampoco una discusión teórica sobre algunos de los problemas propios de la disciplina, estrictamente hablando. Es la versión libre y sin embargo ampliamente documentada de alguien que, en los pasillos de las universidades, se llamaría un *practitioner*: alguien que conoce los patios interiores, los rincones y las prácticas puntuales de un oficio complejo, y que se ha brindado con generosidad para contarnos lo que ha descubierto por el camino.

En ese sentido, es también un libro claramente normativo: prescriptivo en el sentido ético. Es decir, no sólo revela la experiencia puesta en orden sino que, además, se interesa en serio por reclamar compromisos éticos explícitos de quienes formen parte de la administración pública y de los órganos de Estado. En cada capítulo, junto a la descripción sinóptica de las ideas hay, siempre e invariablemente, posiciones de principio: recomendaciones sobre el tipo de comportamiento, la actitud y aun los compromisos morales que los servidores públicos tendrían que asumir para desarrollar sus funciones. En argumentos circulares, Castelazo nos cuenta, primero, lo que le gustaría que el Estado fuera e hiciera y, acto seguido, la postura ética indispensable para que ese deseo pueda cumplirse: instituciones que reclaman líderes y con una posición ética irreprochable, y personas cuyas cualidades son indispensables para que esas instituciones puedan funcionar. Pero no nos dice cómo se consigue ese círculo virtuoso. Y yo sospecho que lo omite intencionalmente (que me perdone el autor) porque la respuesta está en la trayectoria misma de los servidores públicos: algo que no se puede improvisar, sino que tendría que ser el resultado de una vida dedicada al servicio público. Como la suya.

Por lo demás, el libro está apoyado en casi cuatrocientas notas a pie de página, que podrían leerse de hecho como un texto adicional. Dos libros: uno, como ya está dicho, que cuenta la experiencia y la visión propia del autor con toda

XVI José R. Castelazo • *Administración Pública: Una Visión de Estado*

libertad; y otro que remite a las lecturas que han acompañado esa experiencia y la han formado e informado. La bibliografía final nos habla también de los orígenes, del trayecto y de la interlocución que han estado detrás de la biografía política de Castelazo. Es reveladora en sí misma: las bibliotecas personales, decía José Gaos, también son proyectos de lectura que caminan de la mano con la vida. Entrar a esas bibliotecas es como asomarse a una parte de la intimidad de quien va transcurriendo por sus libros, conforme va viviendo. Y eso también salta a la vista en este libro: mientras conversa e hila sus ideas, el autor va recordando autores y citando libros. Pero no quiere hacerlo para justificar el examen académico de su visión de Estado, ni tampoco para demostrar que en efecto conoce una bibliografía extensa, sino para compartir esas lecturas y las razones por las que piensa que esos otros autores, datos y hasta anécdotas, son pertinentes para animar la conversación escrita.

Dije al principio de este prólogo que conozco los propósitos que persigue Castelazo al publicar este compendio de memorias, lecturas y experiencias. Rectifico: en realidad me atrevo a adivinarlo. Al final de la lectura de este ensayo, me resulta imposible pensar que su autor quiso escribirlo para dejar que corra solo y repose en las bibliotecas de los interesados. Pienso, más bien, que esta obra fue escrita también como una parte de la acción política incansable de su autor. Un medio más para defender sus puntos de vista en la batalla cotidiana por el sentido del Estado, que ya forma parte de su propia vida. Es un libro militante, como lo ha sido siempre el autor: fresco e invariablemente joven a los sesenta años cumplidos, y en pie de lucha para emprender la siguiente experiencia personal a favor de la administración pública de México.

MAURICIO MERINO

Santa Fe

Octubre del 2007