

presidencia, Alfonso Durazo, por sus diferencias con la primera dama, los deseos de Marta Sahagún desembocaron, el 12 de julio de 2004, en un discurso en que renunció a cualquier candidatura. En estos trances, la imagen de rebeldía ante las imposiciones presidenciales de Calderón cobró mucha mayor magnitud.

El cambio de dirigencia del partido en el poder trajo a la presidencia del PAN al sector doctrinario con Manuel Espino a la cabeza. Eso fue interpretado como un triunfo de Calderón. Ante la neutralización de las ambiciones políticas de la primera dama, Creel se constituyó en el delfín de Fox en las elecciones internas del PAN, luego de que se resolviera el asunto del desafuero. La elección interna del candidato panista fue abierta a militantes y adherentes. En cierto sentido, las precampañas se mostraron como la pugna entre el sector tradicional del PAN y el llamado neopanismo. Al final de cuentas, se impuso el amplio conocimiento que tiene Felipe Calderón de su partido y su militancia sobre un apoyo presidencial a Creel que emulaba al viejo régimen en que desde el Ejecutivo se tomaban las decisiones importantes.

Este libro se publicó en los primeros meses de 2006 cuando todavía no se realizaban las elecciones, por lo que se trata de un recuento incompleto. Los análisis e historias mejor pensados sobre este periodo están por escribirse aún. Baste señalar aquí que por fuentes sistematizadas, como ésta, no se debe parar.

FROYLÁN ENCISO

Antonio Azuela (coord.), *Las compras del gobierno: datos blandos, percepciones duras*. México, UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales, "Cuadernos de Investigación", núm. 37, 2007.

Seguramente lo propio de la sociología es estar en crisis. Incluso estarlo de un modo deliberado, porque está obligada a ponerse a sí misma como objeto y reflexionar a la vez sobre los procesos sociales y sobre los métodos, los conceptos que se usan para estudiarlos, sobre el programa mismo de la disciplina, su ubicación en la academia y en la vida pública. La sociología, si uno se la toma en serio, es también, siempre, crítica de la sociología. El libro de Antonio Azuela es una muestra ejemplar. Se ocupa de la corrupción, de los indicadores para medir la corrupción, de los supuestos a partir de los cuales se construyen esos indicadores y de su uso en la vida pública. Nada es obvio, nada es indiscutible. Tiene uno la impresión, al ir leyendo el texto, de ver ahora el paisaje, ahora la foto, el negativo y el mecanismo de la cámara.

Trato de aclararme un poco. La sociología ha sido siempre muy consciente de sí misma como disciplina, como forma de conocimiento y como práctica social. El sociólogo sabe siempre que su trabajo forma parte de la realidad social que pretende explicar: su sueldo, su título y su trayectoria son hechos sociales, lo mismo que los conceptos que usa y los problemas que se plantea, lo mismo que la discusión que puede producirse a partir de su trabajo. Sin embargo, no es frecuente que se explique así, y muy rara vez con la claridad y la inteligencia de Antonio Azuela. Es posible que, en ocasiones, se haya perdido la conciencia de ese carácter polémico –siempre incompleto, reflexivo– de la sociología; con más frecuencia hay la intención deliberada de “borrar las huellas” del trabajo sociológico para darle a los resultados la autoridad de la Ciencia: es, por llamarla de algún modo, la estrategia del experto. Y aparte de que a uno le guste más o menos, y a mí no me gusta nada, no sólo es diferente sino casi lo contrario de lo que es la sociología.

*Las compras del gobierno* tiene dos partes, claramente distintas. La primera es un análisis de las adquisiciones del sector público en México, a partir de un extenso y elaborado cuestionario, con indicadores que se refieren al cumplimiento de las metas de gasto, el conocimiento de la legislación, los contratos otorgados por licitación o por adjudicación directa, etcétera. La segunda parte es un ensayo de Antonio Azuela que explica la elaboración de los indicadores, los resultados del análisis, sus limitaciones y, en general, el significado de los estudios cuantitativos para la sociología.

El tema de fondo en el ensayo de Azuela, que acompaña su argumentación como un bajo continuo, es la relación problemática entre el trabajo académico y la vida pública. Es un modo de decir que su tema es la sociología. El asunto tiene muchas aristas. En lo fundamental, se trata de hacer transparente un mecanismo de influencia de doble dirección: lo mismo que hay –se sabe, se discute, a veces se denuncia– una politización de la academia, hay también, más sutil, más interesante de estudiar, una “academización” de la política, que influye a su vez sobre el trabajo académico. No es difícil de ver: lo interesante está en los detalles. En el lenguaje público están cada vez más presentes conceptos, métodos y criterios de evaluación de traza científica: indicadores sobre todo, números que se supone que permiten medir con perfecta objetividad casi cualquier cosa, desde el desempeño escolar hasta la corrupción. Y los políticos y los funcionarios tienen que referirse a esos criterios, para bien o para mal.

La interferencia es inevitable. Las explicaciones académicas circulan en el mismo espacio que los discursos políticos. Los propósitos son distintos: donde el académico se dedica a explorar la complejidad, e incluso disfruta explorando la complejidad y descubriéndola siempre más complicada,

el político tiene que reducirla, y explicarla en un lenguaje moralmente aceptable. No es extraño por eso que la publicación de un trabajo académico pueda “causar confusión” en la opinión pública: de hecho, habría que decir que de eso se trata, precisamente. Pero también puede “causar confusión” entre los responsables de la administración.

La materia es el estudio de la corrupción y, en particular, la posibilidad de imaginar indicadores útiles para hablar sobre la corrupción. Hace tiempo que se intenta, con resultados que son poco convincentes en términos sociológicos, pero de una utilidad indudable para el debate político; hay sobre todo índices a partir de percepciones, que se usan para clasificar a los países en una especie de *hit parade* internacional, dice Azuela, que suele servir de apoyo para explicaciones culturalistas: a la vista de los cuadros que se publican es casi inevitable concluir que los mexicanos son corruptos y los nigerianos son corruptos, donde los suecos o los estadounidenses no lo son, de modo que hay algo en su cultura –según el tiempo y el clima: será su alma, su raza o su tradición– que está en el origen de los males.

No hace falta mucho para descartar esa clase de explicaciones. Es más difícil y más interesante preguntarse si es posible imaginar otro tipo de indicadores, que midan algo útil. La primera limitación es obvia: hace falta pensar en algo que sea susceptible de ser medido, con algún referente objetivo, contrastable, y no lo hay ni puede haberlo para la corrupción. Es posible evaluar, medir algunas prácticas de gobierno: si se gasta lo previsto en un periodo determinado, si se paga a tiempo o no, si se adjudican contratos mediante licitación, pero todo eso nos dice sólo que puede haber ocasiones que favorezcan prácticas irregulares. O más bien, que favorezcan determinadas clases de prácticas irregulares. La segunda limitación es igualmente obvia: hace falta matizar el valor de los datos y su significado, no suponerlo de antemano, porque pueden medirse muchas cosas que no tienen importancia, que son materialmente irrelevantes para el funcionamiento de la administración. Si se toman en serio ambas cosas, dice Azuela, resulta que es imposible encontrar una medida general, un instrumento que resulte igualmente revelador para evaluar instituciones diferentes en un mismo Estado, no digamos ya para clasificar a los estados y compararlos entre sí.

No obstante, algo puede hacerse. El argumento de Azuela es muy simple: los indicadores sirven para hacer preguntas. No dicen nada por sí solos, no explican nada, pero sí describen las prácticas administrativas en un lenguaje que permite pensar preguntas nuevas. No sabemos gran cosa de una secretaría de Estado, por ejemplo, si sabemos que la mayoría de sus adquisiciones se deciden por adjudicación directa, pero sabemos que hay algo que estudiar, algo que preguntar sobre eso, para entender su funcionamiento. Por supuesto, es inevitable que en el espacio público se asigne un

valor normativo a los indicadores, de acuerdo con el lenguaje dominante, es inevitable que se usen de modo polémico para mostrar que las cosas se están haciendo bien o mal, pero ésa es otra historia. Otra: no irrelevante.

Los indicadores, si se toma en cuenta ese uso público, no sólo sirven para evaluar el desempeño de la administración, sino los supuestos en los que se funda su discurso de legitimación y los términos en que tiene que explicarse en el espacio público. Se puede medir, por ejemplo, la exactitud con que se cumplen las metas de gasto proyectadas: si se gasta lo que estaba previsto, en los plazos previstos; en la práctica, los funcionarios no le conceden a eso casi ninguna importancia, pero sí se la conceden los periodistas, los políticos, los organismos financieros. Los desajustes son normales, pero se ven mal. La planeación, el cumplimiento exacto y puntual de las metas y cifras parece muy importante para los legisladores: ofrece una imagen de racionalidad, eficacia, responsabilidad; en la práctica, no tiene mucho sentido, salvo como orientación general. Y como materia de discusión política. En todo caso, los indicadores son útiles, para empezar, porque ese desajuste entre planeación y ejercicio del gasto hace visibles algunas de las tensiones características de la administración, sus peculiaridades en diferentes dependencias, son útiles porque ayudan a poner en perspectiva la discusión pública.

También sirve el aparato de números como punto de partida para explorar la cultura burocrática, a condición de que se tome en serio, que no es lo más frecuente. "Comprender las maneras de pensar prevaecientes entre la burocracia, dice Azuela, es indispensable para comprender la corrupción, o lo que ahí ocurra" (p. 222). Y desde luego, mucho más interesante que la corrupción es "lo que ahí ocurra". Ahora bien: hasta ahora, cuando se llega a tomar nota de la cultura burocrática resulta ser sólo una manifestación local de alguna vaguedad como la "cultura nacional", es decir, un residuo premoderno o una fatalidad, y en todo caso un estorbo. Ni lo uno ni lo otro. La cultura burocrática, "la sabiduría del Tlacuache", como la llama Azuela, no ofrece una explicación, sino que "es ella misma una expresión cultural, que debe ser explicada" (p. 224) porque habla, no del *ser del mexicano*, sino de las prácticas concretas de la administración, las relaciones de poder en que se desenvuelve y el contexto político en que existe y actúa el Estado.

Los indicadores, si están bien pensados, permiten ver un cuadro muy general, esquemático, en el que aparecen algunos problemas: problemas sociológicos, se entiende, que ameritan ser explicados. Y que sirven para orientar una aproximación etnográfica. Resulta divertido, por ejemplo, saber que el nivel de conocimiento del marco legal en materia de adquisiciones, por parte de los funcionarios responsables, es de 84 en la SEP y de 3 en

la PGR (p. 93); pero eso sólo dice que hay prácticas que hace falta explicar, y que no pueden explicarse con números.

La reflexión de Azuela va más lejos. Discute la forma de crear indicadores, su utilidad para el análisis sociológico, pero también su significado político: esa segunda vida de la sociología en el espacio público. Es obvio que el interés por medir la corrupción obedece al propósito de mejorar el funcionamiento de la administración pública. Lo malo es que no está nunca del todo claro qué significa “mejorar”. En general, que una dependencia obtenga mejores calificaciones en una tabla no significa que cumpla mejor con sus tareas sustantivas. Es algo muy simple y fácil de entender. Y que tiene muchas implicaciones. Si se confiere a los indicadores un valor absoluto, con carácter normativo, fácilmente se olvidan las tareas sustantivas; de hecho, es lo que sucede con la “academización” de la política, con el entusiasmo por las mediciones objetivas, generales, estandarizadas: el desempeño real acaba por tener una importancia muy secundaria, en comparación con las calificaciones. Más todavía: la preocupación obsesiva por los números –metas cuantificables, a partir de modelos abstractos– puede ser un obstáculo en el intento de “mejorar” la administración pública.

Es especialmente revelador la reflexión de Azuela sobre la “regla de oro” de la administración, es decir, la obligación de que los contratos sean asignados mediante licitación pública. Parece muy razonable; además es fácil de medir y relativamente fácil también de vigilar. ¿Cuál es el problema? En primer lugar, “en muchas ocasiones puede haber una razón válida y reconocida por la ley para contratar un servicio por medio de adjudicación directa” (p. 210), entre otras cosas porque la tarea del Estado es política. Por otra parte, la licitación no es garantía de casi nada: “Son tantas las formas en que se puede influir dolosamente en el resultado de un procedimiento, sin que ello sea perceptible, que el hecho de que se realicen licitaciones públicas parece no ser suficiente para evitar que alguien obtenga un provecho indebido” (p. 209). Eso significa que la “regla de oro” tiene un valor muy relativo como indicador de corrupción o como recurso de control. Y sin embargo no es inocua. La “regla de oro” dice que no debe haber otros criterios, para decidir contratos y adquisiciones del sector público, salvo las características comerciales de la oferta. Eso significa, concretamente, que no debe haber criterios políticos. Son palabras mayores.

La predilección por los indicadores, la fuerza normativa que se confiere a algunos de ellos lleva implícito un programa político. En este caso, concretamente, se trata de vaciar de contenido al Estado: se da por supuesto que no hay otro objetivo; justificable, sino ahorrar dinero, y se supone en consecuencia que un Estado racional y eficiente tiene que dejarse guiar por el mercado.

Vuelvo con eso al principio. Lo que hace apasionante el estudio de Antonio Azuela es que sigue ese imperativo básico de la sociología, de ponerse siempre a sí misma como objeto: como hecho social. Su conclusión es muy simple. Los indicadores son útiles. Estamos mejor con ellos que sin ellos. Pero no son más que recursos para plantear preguntas. Y si es inevitable que adquieran una carga normativa en la discusión pública, hace falta recordar a cada paso que su valor es relativo: dicen mucho menos de lo que parece, implican mucho más de lo que a simple vista se puede ver.

FERNANDO ESCALANTE GONZALBO

Mario Ojeda Gómez, *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México, El Colegio de México, 2007, 159 pp.

Éste es el más reciente libro del profesor Mario Ojeda. En la introducción, explica que el texto fue redactado hace más de veinte años y que debido a las actividades y responsabilidades que asumió, primero la Presidencia de El Colegio de México y después la representación de nuestro país en la Unesco, tuvo que reservarlo. Pasado el tiempo y tras una lectura retrospectiva llegó a la conclusión de que el escrito mantenía su vigencia y reunía las condiciones que permitían y aconsejaban su publicación. No podemos sino felicitarnos por esa decisión y disponer ahora del estudio más acabado acerca de uno de los capítulos centrales en las relaciones internacionales de la región y sin duda sobresaliente de la historia diplomática de nuestro país.

El trabajo está dividido en siete secciones y termina con unas conclusiones, un epílogo y lo que el autor consigna no como bibliografía y documentación, sino como las referencias en que descansó la investigación. En próximas ediciones, convendría incluir en este apartado no nuevos trabajos académicos elaborados con posterioridad sino materiales indispensables para la cabal comprensión del proceso. En la introducción menciona que tuvo conversaciones y entrevistas que le resultaron orientadoras pero no se recogen en las referencias. Tengo en mente también la publicación que promovió la Secretaría de Relaciones Exteriores, *Relación de Contadora*, y los dos volúmenes de *La paz en Centroamérica*, expediente de documentos fundamentales, publicado por el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la UNAM, así como los escritos de algunos de los participantes en el proceso diplomático, elaborados varios de ellos antes de la fecha del corte de este libro.