

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y DISEÑO POLÍTICO-INSTITUCIONAL. Implicaciones para un país como México (*)

*David ARELLANO GAULT (**)*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. **BRUCE ACKERMAN, LA FALACIA DE LA ARGUMENTACIÓN ASÉPTICA DE LA EFICIENCIA**
¿Cómo afectan estas realidades políticas a lo que algunos denominan la cuarta rama del gobierno: la burocracia?
2. **TERRY MOE Y MICHAEL CALDWELL. EL DILEMA DE LA CONSTRUCCIÓN DE ORGANISMOS EFICACES EN CONTEXTOS POLÍTICOS PLURALES**
3. **MÁS ALLÁ DE LA INGENUIDAD GERENCIALISTA. LOS MODELOS BUROCRACIA/POLÍTICA ¿CUÁL PARA MÉXICO?**
Modelo 1. Separación Política/Administración
Modelo 2. Diferenciación entre política y administración.
Modelo 3. Políticos y burócratas como actores interesados
Modelo 4. Energía y Equilibrio
Modelo 5. El Híbrido

REFLEXIONES FINALES

BIBLIOGRAFÍA

(*) Publicado en Revista IAPEM # 54. Publicado en Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

(**) Centro de Investigación y Docencia Económicas, México City, México.

INTRODUCCIÓN

Por diversas razones, la discusión respecto de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha tendido a debatir fundamentalmente sus atribuciones administrativas y poco se ha hablado de sus atribuciones político-institucionales.

En otros espacios (Arellano 1994, et al 2000, 2002) me he referido ya a la dificultad de entablar una discusión profunda de la NGP sin comprender sus fundamentos organizacionales y económicos, que van mucho más allá del simplismo gerencialista y el economicismo institucionalista. De la misma manera, los estudios sobre la forma en que en diversos países se ha implementado la NGP, deja clara una cosa: la instrumentación de reformas estilo NGP requiere de ajustes titánicos a sus supuestos teóricos generales con el fin de hacer viable la reforma en las condiciones políticas de cada nación (Mathiasen, 1999). La NGP es en realidad una doctrina, una ideología, un discurso con una brújula bastante manipulable y una estrategia de sobre simplificación discursiva que cae cerca de extremos casi grotescos (para muestra véase los últimos textos de Osborne, 1999).

En este ensayo me gustaría avanzar sobre un enfoque distinto de alguna forma, pero muy relacionado en realidad con los propios supuestos que sostienen a la NGP. Este enfoque sería el de incorporar de lleno la discusión del diseño institucional que se supone como referencia de los cambios estilo NGP. En otras palabras, el diseño burocrático está íntimamente relacionado con las estructuras de poder que en una democracia manejan al gobierno.

Ha sido uno de los problemas más recurrentes en la disciplina de la administración y las políticas públicas asumir la separación política administración tanto en la práctica como en su argumentación, como un problema básicamente técnico. En realidad es fundamental comprender que los esfuerzos de construir una burocracia profesional, protegida de los vaivenes políticos, formal y procedural en su actuación, por lo tanto neutral (en teoría), no pueden ser vistos en abstracto como una separación de la esfera administrativa de los avatares políticos. O peor, como una operación quirúrgica y “aséptica” para evitar la “contaminación” política en lo administrativo. En la práctica, el diseño político de las instituciones deja entrever un juego particular de la administración en la política, y no un aislamiento o aséptico espacio construido para una burocracia “neutral”, como un nicho sustantivamente “técnico”. Los estudios clásicos de Moe (1990; 1994), Silberman (1993), Light (1993), por mencionar algunos, dejan claro que de alguna manera el diseño político del juego institucional crea “paquetes” de soluciones sobre los cuales la acción burocrática se explica al menos en parte. Es decir, el diseño institucional define ampliamente el juego político de la administración burocrática.

Separar estos elementos, creer o asumir que el diseño administrativo, la introducción de valores gerencialistas, la elaboración de marcos de acción eficientistas y dirigidos a la calidad se “aislan” del efecto político, del juego institucional, es, paradójicamente, uno de los errores clásicos de los defensores de la NGP. Y es paradójico, porque de alguna forma fueron precursores de la NGP como Niskanen (1971) y Ostrom (1973) quienes plantearon de forma clara que el análisis de las burocracias no podía sostenerse sin una comprensión del marco de juegos y reglas institucionales que en un sistema democrático se generan.

La moda de la NGP (sobre todo su vena gerencialista que simplistamente quiere transformar la burocracia en una especie de gerentes públicos exclusivamente preocupados por la eficiencia) ha olvidado estas lecciones muy rápidamente, al menos en el discurso, difundiendo una perorata administrativista y economista que propone más de lo mismo: burocracias profesionales, meritocráticas, neutrales, dirigidas por valores “asépticos” como la eficiencia del mercado, convencidas valorativamente de que deben minimizar su impacto político a través de una actuación profesional dirigida racionalmente, diseñada institucionalmente por criterios “universales” (¿?) como el óptimo de Pareto, el control de las asimetrías de información que afectan las relaciones agente principal, la transparencia en el manejo de la información, entre otros. Incluso analistas ampliamente reconocidos en el ámbito de la economía como Jack Knott y Gary Miller (1987: 254-266) muestran cómo las aparentemente novedosas propuestas de la NGP se sostienen sobre los mismos supuestos de la administración pública progresiva al final de cuentas: separación

política/administración (antes a través de la profesionalización, hoy a través del mercado); burocracias neutrales (antes a través de la permanencia en el servicio civil hoy a través de la evaluación del desempeño); y políticas públicas profesionales (antes por la especialización administrativa, hoy por la profesionalización con base en evaluación de resultados).

Es necesario entonces avanzar un paso más en la crítica: las burocracias gubernamentales están insertas en un juego político y los fundamentos institucionales de este juego son críticos para comprender el verdadero efecto de las reformas estilo NGP.

Es además importante hacerlo para un país como México, donde el estudio de los marcos institucionales donde se mueve la burocracia, ahora en un sistema democrático formal, deben ser incorporados al análisis de las propuestas de reforma. No es posible discutir a profundidad, por ejemplo, el diseño del futuro sistema de servicio civil en México, sin comprender los fundamentos institucionales que sostienen a la democracia mexicana hoy día. Esto porque las consecuencias de razonamientos como “burocracia meritocrática”, “discreción inteligente”, “administración gerencialista”, “innovación en la gestión” no se quedan solamente en el discurso o en la jerga administrativa, sino que pueden tener impactos importantes en variables clave como la capacidad del ejecutivo para administrar la burocracia y las posibilidades del congreso para crear y dirigir programas públicos efectivos, justos y equitativos. Incluso para comprender las posibilidades de que los dirigentes de organismos públicos puedan en la práctica llevar a cabo acciones que alcancen objetivos socialmente aceptados. En otras palabras, cuando se habla de la administración pública y la burocracia no es posible aislarla de la comprensión del juego político institucional que está detrás. En función del diseño de políticas públicas no sería deseable tampoco caer en un voluntarismo gerencial que asume que existen recetas generales y que construir burocracias meritocráticas es per se un valor positivo en cualquier circunstancia, para cualquier país, en cualquier configuración político-institucional.

Esta es una discusión, sin lugar a dudas, compleja. El presente ensayo pretende ser sólo un pequeño inicio para un proyecto de envergadura mucho mayor. Para introducir la discusión, utilizamos como guía los argumentos de dos artículos clásicos en este debate respecto del peso del diseño político-institucional en el éxito de las reformas administrativas. El primero de Bruce Ackerman (1999) y el segundo por Terry Moe y Michael Caldwell (1994). Ambos artículos buscan dejar claro cómo el diseño político institucional define en gran medida las capacidades de administración burocrática. Si bien ambos artículos se ocupan mayormente del análisis comparativo entre regímenes basados en la separación de poderes (presidencialista) y parlamentarista, su discusión nos será muy útil para enmarcar los elementos críticos del diseño institucional de una democracia como la mexicana para prever los efectos de reformas estilo NGP sobre tal diseño. Es decir, con base en estos argumentos, obtendremos un listado importante de advertencias críticas sobre el tipo de burocracia que estamos construyendo en México, regresando el análisis de la gestión pública a la comprensión de su relación política. Finalizaremos este ensayo con una serie de reflexiones sobre los modelos de la relación burocracia/política que necesitamos discutir en México con mucha mayor profundidad con el fin de avanzar inteligentemente en la construcción de la burocracia mexicana en esta nueva era de democracia formal que vivimos.

1. BRUCE ACKERMAN, LA FALACIA DE LA ARGUMENTACIÓN ASÉPTICA DE LA EFICIENCIA

La preocupación de Ackerman en el artículo es analizar si la separación de poderes “a la norteamericana” es en realidad un dogma que tendría que exportarse con tanta ingenuidad a otras partes del mundo. Comparándolo con el régimen parlamentario inglés, Ackerman asume que no existe un concepto abstracto de eficiencia en la lógica política, pues en realidad el diseño constitucional, la forma que los actores políticos se han creado para enfrentarse en una democracia, tienen consecuencias muy importantes al momento de la toma de decisiones. El sistema de separación de poderes, continua Ackerman (pg 639) involucra entonces no solo la relación entre el presidente y el parlamento o congreso, sino también el estatus constitucional de

las cortes y la burocracia. Las leyes de una democracia permanecen como actos simbólicos hasta el momento en que las cortes y las burocracias gubernamentales pueden implementarlas de manera efectiva.

Esta es una reflexión que poco se ha hecho desde los defensores de la NGP. La realidad política de las estructuras decisoras que la NGP desea cambiar se enfrenta en la realidad al diseño constitucional de la estructura política.

Recuperemos del artículo de Ackerman la parte que más nos interesa para los fines de este ensayo: la estructura de decisiones que maneja la profesionalización del accionar burocrático en un sistema de separación de poderes. La hipótesis fundamental de Ackerman es que la competencia sistemática por el control de la burocracia y su aparato entre el Senado, la Cámara de Representantes y el Presidente, en EUA, genera una politización excesiva en la actuación de los aparatos administrativos, transformando al ejecutivo en una constante amenaza para el estado de derecho (rule of law).

El argumento de Ackerman se puede resumir como sigue: en un sistema de separación de poderes, el Ejecutivo se ve ante dos escenarios: impasse o autoridad total. Es decir, si el presidente es de un partido y el congreso está dominado por otro (gobierno dividido) se produce una lucha permanente por detener mutuamente las iniciativas que pueden otorgar mayor control sobre las decisiones de cualquier tipo. Los presidentes usualmente rompen estos impasses a través de decretos unilaterales que incluso pueden ir más allá de sus atribuciones constitucionales. Muchas veces, paradójicamente, en vez de protestar airadamente, los representantes respiran aliviados pues evaden así su responsabilidad política para tomar decisiones difíciles. En cambio, cuando el partido del presidente también tiene la mayoría en ambas cámaras del congreso (autoridad completa según Ackerman), el esquema político de la separación de poderes genera incentivos claros para que el presidente y el partido deseen impulsar a toda velocidad una serie de propuestas agresivas, dado que comprenden que este poder puede durar muy poco tiempo. Las propuestas resultan más agresivas y ambiciosas porque además buscarán, por lo general, crearlas de tal manera que sea difícil cambiarlas en el futuro (cuando un cambio político pueda darse) (pg. 651). Así, los programas diseñados bajo un régimen de separación de poderes en el momento de autoridad completa, buscarán prever futuros impasses, enclaustrándose por lo regular en una serie de legalismos y grupos rígidos de normas.

¿Cómo afectan estas realidades políticas a lo que algunos denominan la cuarta rama del gobierno: la burocracia?

Para comenzar, podemos entender mejor las razones para la existencia de un servicio civil: su principal función es política y trata de aislar a la burocracia y sus estructuras de intervenciones ad hoc por parte de los políticos de cualquiera de las otras ramas. Los políticos se ven forzarlos a focalizar sus energías en lo que legítimamente sí pueden hacer en un régimen constitucional democrático: aprobar iniciativas y hacer algunas pocas decisiones estratégicas respecto de los programas gubernamentales que las implementarán.

Pero en un régimen de separación de poderes, la burocracia se encuentra en medio de la permanente lucha entre ejecutivo y legislativo. Es lógico que ante esta lucha y su aislamiento por medio del servicio civil, la burocracia de alto nivel tenga poco margen de maniobra. Sin embargo, es claro que gran parte de sus esfuerzos políticos van dirigidos a movilizar intereses amigables a los de la propia burocracia, ya sea en la sociedad o en los partidos mismos. La prioridad número uno de la burocracia, continua Ackerman, es articular una misión política que le permita atraer el apoyo de diversos poderes políticos contendientes responsables del financiamiento de las propias burocracias (pg. 699). La movilización de grupos de intereses en gran escala se convierte en una prioridad de las burocracias en este sistema, creando una burocracia politizada sin lugar a dudas. Además, como es difícil hacer que las leyes se pasen en un sistema de separación de poderes, de la misma manera es difícil cambiarlas. Las burocracias que administran ciertos recursos y programas se convierten en actores interesados en defender esos recursos y esos programas, erigiéndose muchas veces en un actor que es necesario considerar al momento de hacer cambios en los programas gubernamentales.

En EUA, con un sistema de servicio civil antiguo y rígido, los presidentes tienen entonces que enfrentar una burocracia que es un poder político en sí mismo, protegido y difícil de mover. La estrategia del ejecutivo entonces es la creación de unidades especiales del propio ejecutivo y que sí pueda controlar, llena de miembros leales, buscando darle tal poder que sea capaz de afectar la forma en que la burocracia del servicio civil haga lo que el ejecutivo desea. La lucha por lo general es sorda, terminando casi siempre en que la burocracia es capaz de dominar a estas agencias especiales leales al ejecutivo, conflicto muchas veces finiquitado a través de un acuerdo “amistoso” entre las partes. En un sistema de separación de poderes el servicio civil se convierte en un campo de batalla entre las burocracias incrustadas poderosamente en intereses sociales y políticos (controlando recursos y al final de cuentas vastos presupuestos), y las agencias más cercanas al presidente que desean influir y cambiar la forma en que estas burocracias actúan en la práctica (pg. 702).

En resumen, un sistema de separación de poderes tiende a introducir un actor político poco esperado: la burocracia protegida por el servicio civil. Este actor se ve obligado, ante la disputa permanente entre legislativo y ejecutivo a fortalecer sus bases de apoyo a través de la búsqueda de apoyo donde lo pueda encontrar, haciendo de la labor de la burocracia una labor fundamentalmente política (como lo han mostrado para el caso norteamericano los casos de Selznick, 1949 ;Light, 1993; Downs, 1967). En EUA esta lucha se expresa hoy día en el permanente conflicto entre la Executive Office y la Office of Management and Budget con las burocracias del servicio civil, tratando de controlar las decisiones estratégicas, pues al final de cuentas, no se confía en los burócratas del servicio civil. Para el ejecutivo, en un sistema de separación de poderes, un servicio civil hace que la burocracia sea vista como agentes “externos” al proyecto del ejecutivo. La tendencia es clara: politización de la burocracia a través de la búsqueda de apoyos desde partidos o grupos de interés, y a través también de la designación de más políticos-burócratas, leales al presidente, en puestos o posiciones claves, con la misión de controlar al aparato burocrático. Es claro que estos burócratas designados duran poco en el cargo ante los vaivenes políticos.

Retomando este análisis de Ackerman pareciera necesario preguntarse ¿Cómo afectan estos juegos institucionales en la implementación de reformas estilo NGP? De manera fundamental, en múltiples lugares, sin lugar a dudas. Lo que es sorprendente, en todo caso, es la escasa reflexión al respecto. Para empezar tendríamos que decir que es justamente este juego el que hace a la NGP buscar nuevos espacios para controlar a la burocracia (a través de resultados y de transparencia) pero dándoles al mismo tiempo más discrecionalidad (a través de un control por resultados y no por procesos). Pero si observamos con calma, estas propuestas se enfrentan en la práctica, en un sistema de separación de poderes, tanto a la politización de la burocracia como a la sistemática lucha por recuperar control por parte de los políticos. De esta manera es explicable la profunda preocupación que existe de que enfatizar la eficiencia y la transparencia administrativa. La búsqueda de la satisfacción del “cliente” en esta lógica, no esta sino simplemente redirigiendo las necesidades de una burocracia para buscar el apoyo en los grupos de interés y los partidos. ¿No sería la más lógica respuesta de la burocracia para evitar un alto nivel de incertidumbre ante la evaluación por resultados, que aliarse con los actores más influyentes con respecto a la definición de tales resultados? No es de extrañarse entonces que la NGP sea tan bien vista por empresarios y grupos económicos preocupados por la reducción de regulaciones, controles e intervención estatal.

Tampoco entonces llama la atención la poca capacidad que la NGP ha tenido en la realidad para transformar a los servicios civiles: los servicios civiles basados en el desempeño intentan despolitizar a la burocracia, regresar algo del control que el ejecutivo pierde con un servicio civil al introducir reglas más flexibles para el manejo de la burocracia. Pero al mismo tiempo la esencia del servicio civil está intocada: ser una institución política que protege a la burocracia de la manipulación por parte de políticos (ya sea del congreso, ya sea del ejecutivo). Las reglas y mecanismos de un servicio civil meritocrático requieren de sistemas complejos de evaluación y seguimiento, que al final de cuentas hacen difícil la transformación de la burocracia en el punto

esencial: como actor político necesita protegerse de los vaivenes políticos que en un sistema de separación de poderes es endémico.

La eficiencia, tan buscada por la NGP, depende también del juego político que se crea en un marco institucional. No comprender esta variable es fallar en observar una importante parte del proceso de reforma administrativa.

2. TERRY MOE Y MICHAEL CALDWELL. EL DILEMA DE LA CONSTRUCCIÓN DE ORGANISMOS EFICACES EN CONTEXTOS POLÍTICOS PLURALES

En este artículo ya clásico, Moe y Caldwell (1994) intentan desglosar más a profundidad cómo es el juego institucional de las burocracias. Nuevamente, al igual que Ackerman, tratan de desentrañar las diferencias del juego en un sistema de separación de poderes y un sistema parlamentario. En sus propias palabras, se preguntan si un sistema parlamentario generaría un juego institucional sobre la burocracia muy distinto al del juego de un sistema de separación de poderes. Es decir, si cada sistema no traería aparejado un “paquete” relativamente determinado respecto la burocracia y su manejo (pg. 172).

En un sistema de separación de poderes, continúan los autores, la lucha entre los grupos de interés y partidos, el presidente y los legisladores, marca de partida al sistema burocrático. Los políticos electos, especialmente los legisladores, son ampliamente sensibles a las demandas de los grupos de interés que se movilizaron para elegirlos. Los grupos de interés estarán ampliamente de acuerdo en construir organizaciones burocráticas efectivas, que puedan cumplirles en sus demandas, favoreciendo estructuras flexibles y móviles, garantizándoles tanta discreción como sea posible (incluso para poder favorecer sin mucho recato a ciertos grupos sobre otros). Pero los políticos perdedores en una contienda no pueden permitir tal nivel de manipulación, iniciándose así, según Moe y Caldwell, la carrera para controlar a la burocracia. Esta carrera genera una serie de fuerzas que irán en contra de la formación de organismos efectivos.

La primera fuerza que va en contra de la formación de organizaciones gubernamentales efectivas es la incertidumbre política (muy relacionada con lo que los autores nombran también con “el temor de la fuerza del estado” pg. 174). Los grupos ganadores deben asegurar que sus decisiones no cambien automáticamente una vez que en una voltereta política, otros arriben al poder. Los ganadores de hoy no pueden dejar a las agencias desprotegidas para mañana. Intentan hacer esto asilándolas del futuro control democrático que otros actores puedan ejercer. La mejor manera de hacerlo, de acuerdo con el artículo citado, es restringiendo la discrecionalidad de las burocracias y de autoridades futuras, especificando a gran detalle lo que las agencias deben hacer. Esta estrategia limita ampliamente las capacidades de los burócratas para tomar decisiones inteligentes, al enfrentarse a estructuras rígidas y procesos altamente limitativos.

La segunda fuerza es el compromiso político. En un sistema de separación de poderes el compromiso político es fundamental para asegurar algún nivel de capacidad política de acción. Si los ganadores de una contienda política desean cambiar el status quo, tienen usualmente que dejar a los perdedores formar parte de la decisión de programas y organizaciones. Esto hace muchas veces que los perdedores de una contienda, los más interesados en el fracaso del gobierno en turno, formen parte de los actores que diseñan a los programas gubernamentales que deben resolver los problemas que los ganadores prometieron resolver. En otras palabras, parte de los diseñadores buscan que la organización falle.

Los autores defienden entonces que los legisladores no están en el negocio de crear organizaciones efectivas y que rindan cuentas. Su negocio es hacerse populares y asegurar su trabajo político. Y esto se hace a través de compromisos con grupos y actores con intereses. Por ello, los legislativos son muy capaces de crear monstruos organizativos, contruidos pieza por pieza para satisfacer a un gran número de actores (pg. 175).

Por el contrario, en un sistema de separación de poderes, el ejecutivo sí es responsable por los resultados de las organizaciones públicas, sobre las cuales, gracias al servicio civil, tiene poco control. Ante este escenario, el ejecutivo busca entonces asegurar algún nivel de control, de influencia sobre las organizaciones: creadas muchas veces erróneamente por los legisladores y

controladas por funcionarios protegidos por el servicio civil. La creación de sistemas centralizados y coordinados por el ejecutivo, lleno de funcionarios fieles al presidente, se convierte en una de las respuestas más socorridas. Pero esto no hace sino clarificar, tanto para los legisladores como para las cabezas burocráticas del servicio civil, que más rigidez y normativización se hacen necesarias. Un círculo vicioso de las burocracias en sistemas políticos democráticos.

Curiosamente, pese a la existencia de un servicio civil, el sistema de separación de poderes tiende a reducir la posibilidad de que la burocracia base su actuación en la neutralidad profesional. El ejecutivo valúa ampliamente la experiencia y el “expertise”, pero precisamente porque la autoridad está dividida, no puede confiar en el servicio civil para hacerlo de esa manera. Existen muchos competidores por la lealtad burocrática, muchas reglas que aíslan a la burocracia, lucha de intereses en conflicto constante. Por ello, la politización de la burocracia por parte del ejecutivo (a través de la designación de cada vez más políticos fieles en estructuras que intentan controlar la burocracia del servicio civil) parece inevitable. En el caso de EUA la Oficina de la White House y la de Office of Management and Budget se han convertido en organizaciones complejas con unidades especializadas que intentan manejar todo desde la negociación con el congreso, los sistemas de evaluación de las políticas públicas, hasta la administración y negociación del servicio civil. Esto genera la necesidad de construir un aparato burocrático “paralelo” que tome las decisiones “importantes”, y que este sistema paralelo sea gente de “fuera” del servicio civil. Esto puede ser visto como una guerra política en todo su sentido: la búsqueda del ejecutivo por recuperar el control de la burocracia y su agenda, enfrentándose a un servicio civil rígido y protector y a un poder legislativo que buscará mantener esa capacidad de discreción a raya.

El artículo de Moe y de Caldwell nuevamente nos acercan a una arista del análisis de la reforma del aparato administrativo muy poco explorada en la literatura de la NGP. La NGP se encuentra en medio de este huracán político, pero sus respuestas son básicamente técnicas, ocultas en la retórica gerencialista, altamente voluntarista. Los presupuestos por resultados son un interesante caso (Arellano et al 2000). Estos presupuestos asumen que debe cambiarse el centro de equilibrio del control: de un control por procesos a uno por resultados. El “micromanagement” (la sobre intervención del legislativo sobre las decisiones operativas de las organizaciones públicas) es un primer gran enemigo a vencer. Se asume que los excesivos controles que se han impuesto sobre los administradores de la organización detienen la eficiencia. Liberar esta discrecionalidad es objetivo de los presupuestos por resultados. Pero para que la rendición de cuentas no sea vea afectada, se dice en el discurso, el control sigue existiendo pero ahora potenciado: no por procesos sino por resultados. En otras palabras, quitar el control de la burocracia tanto del ejecutivo como del legislativo: una vez aprobado el presupuesto, firmado los convenios de desempeño, las “manos políticas” salen del proceso y dejan en libertad a los gerentes públicos para tomar las decisiones operativas de la manera más eficiente y eficaz que se pueda. Sin embargo, en la práctica (Arellano, 2002) este sueño de la NGP ha encontrado dificultades. La definición de resultados es una definición política, no es técnica, en una gran cantidad de casos. El poder legislativo se ha negado casi en todos los casos a dejar esta definición en manos de la burocracia. Los esquemas más avanzados de este sistema, involucran ampliamente al poder legislativo en la definición de los resultados. Y, además, para estar seguros del control, la evaluación por resultados se hace complementaria a la evaluación de los procesos, estos últimos no se han extinguido.

En función del servicio civil, los presupuestos por resultados también se han tenido que adaptar a las realidades políticas. Evaluar por resultados implica capacidad de castigo en caso de no cumplirse: ésta era la condición para otorgar mayor discrecionalidad a los tomadores de decisión. Pero con un servicio civil este sistema sería imposible pues la burocracia está protegida. Para hacer creíble el sistema, el sistema de presupuestos por resultados y el servicio civil tendrían que estar relacionados. Pero esto implica concatenar la evaluación por resultados nacional, con la local, con la de resultados por organización, por área de organización, y así hasta llegar a la evaluación del desempeño individual de cada burócrata, un sistema de altísima complejidad para construir, manejar, administrar. Pero, además, se requeriría hacer todo esto de manera creíble y aceptable para todos los actores políticos involucrados. Algo simplemente imposible.

3. MÁS ALLÁ DE LA INGENUIDAD GERENCIALISTA. LOS MODELOS BUROCRACIA/POLÍTICA ¿CUÁL PARA MÉXICO?

La democracia formal en México, su instauración ya clara, han permitido el inicio de una serie de discusiones inéditas en el país, pero que en realidad hablan del profundo retraso, ya de décadas, en discusiones críticas sobre la burocracia. Cuestiones tales como, ¿quiénes tomarán decisiones de política pública, funcionarios electos o designados? ¿cuál es el papel del congreso y los partidos en el diseño de la política pública? ¿cómo será la relación entre funcionarios designados y del servicio civil? ¿qué poder tendrá el ejecutivo para controlar a la burocracia del servicio civil? ¿será necesario regular con mayor precisión las estructuras de burócratas designados como ha sucedido en otros países ante la dificultad cada vez mayor de manipular flexiblemente al servicio civil (la llamada por Campbell y Szablowski, 1979 como super burocracia)?

Todas estas son discusiones pertinentes y abren líneas de investigación necesarias para el caso mexicano. La ingenuidad gerencialista ve la reforma administrativa y de servicio civil como una preocupada básicamente por el diseño de reglamentos administrativos y sistemas meritocráticos de evaluación para “gerenciar” las organizaciones gubernamentales y el servicio civil. Es evidente que esta visión no puede estar más alejada de la comprensión de las decisiones críticas de diseño político-institucional que se están gestando en estos momentos en el país.

En este último apartado proponemos dar un paso inicial en una de las discusiones pendientes en el país y que será fundamental como guía para el diseño de diversas reformas que la administración pública mexicana tendrá que enfrentar: ¿cuál es el tipo de relación que buscamos/queremos para la burocracia en el sistema político mexicano? Estamos de acuerdo en que queremos una burocracia profesional, capaz, con herramientas para ser eficiente y prestar buenos servicios a la población. Pero ¿cómo exactamente le vamos a dar poder para actuar y ser eficiente sin otorgarle demasiado como para que termine defendiendo su propia agenda? ¿cómo la vamos a controlar en un sistema de separación de poderes y de pesos y contrapesos, sin atarla de manos para alcanzar resultados? ¿cómo vamos a evitar su captura por intereses políticos o económicos poderosos? ¿cómo vamos a dar herramientas al congreso y al ejecutivo para que puedan asegurar que la agenda administrativa sigue a la agenda política? ¿cómo les vamos a dar a los burócratas profesionales la capacidad de influir en el diseño de la política pública, dado su expertise, pero sin que se conviertan en defensores por derecho propio de ciertas alternativas por razones políticas? ¿cómo vamos a reducir el costo de proteger a la burocracia con un servicio civil que irremediablemente tenderá a rigidizarse? ¿cómo vamos a generar sistemas de rendición de cuentas que hagan corresponsables al legislativo, al ejecutivo y al servicio civil por los resultados de los programas públicos?

Creemos que esta discusión bien puede comenzar por debatir con mayor claridad el modelo de la relación entre administración y política que queremos. Con un afán sobre simplificador podemos hablar de cinco modelos o imágenes de estas relaciones en la literatura, cada uno con implicaciones prácticas sumamente importantes (siguiendo parcialmente la propuesta de Aberbach, Putnam y Rockman, 1981:4-23):

Modelo 1. Separación Política/Administración

En esta imagen, clásica de la administración pública norteamericana se asume que el papel de las burocracias es y debe ser distinto del de los políticos electos. Estos últimos son los únicos legítimamente con la capacidad para definir los objetivos últimos de la sociedad. Peligroso sería que los burócratas tomaran estas decisiones. Estos solamente deben ejecutar las órdenes de los políticos, con criterios técnicos y neutrales. Con ello, se evita que los intereses económicos capturen a las burocracias y terminen dominando la agenda pública, pues en realidad es en la esfera política que estas decisiones se toman.

El modelo de gobernanza de esta imagen es el de que los burócratas del servicio civil obedecen a sus “amos”: los políticos electos. La división del trabajo es muy tajante entre estos dos actores: uno administra lo que el otro diseña y negocia políticamente.

Para Peters (1978) este modelo ha sido muy buscado porque en realidad es políticamente muy cómodo: los administradores pueden tomar decisiones incluso políticas sin sufrir el desgaste que lógicamente implica tomar posiciones en el debate de un país o una región, y para los políticos implica que decisiones controversiales o complejas que puedan afectar a votantes potenciales sean tomadas por actores específicamente “neutrales”. Sin embargo, es claro que en la práctica es muy difícil que esta separación se pueda sostener. Cada problema, técnico o no, se ve influenciado por factores políticos. Aunque los burócratas desearan sólo seguir órdenes, es prácticamente difícil que así suceda. Los políticos simplemente no tienen el tiempo ni la capacidad para tomar los cientos de decisiones de política (policy) que cualquier programa público debe enfrentar.

En las democracias contemporáneas, con rígidos servicios civiles, es claro que la política burocrática es tan importante como la política partidista. La interacción tanto de burócratas como de políticos (en el congreso y en el ejecutivo) con grupos de interés es tan intensa que implica el desarrollo de mecanismos institucionales para regularla, más allá de cualquier consideración ingenua de la separación entre política y administración.

La recuperación de esta imagen de separación entre política y administración ha sido una de las constantes de la reforma mexicana de manera al menos implícita. Se espera de las burocracias que sean factores neutrales y técnicos. Sin embargo, es claro que la burocracia mexicana ha jugado diversos papeles políticos en el sistema. Es importante comprender este papel político, más ahora que ante un sistema político basado en la alternancia, con un congreso más fuerte, con un servicio civil de carrera en ciernes, la ingenuidad de un modelo de “neutralidad” burocrática sería insostenible. Con base en las experiencias internacionales será necesario dar un paso más allá y definir con mayor precisión el papel que en México le daremos a la burocracia, el tipo de relaciones que se desean construir entre burocracia y congreso. Quedarse en una visión gerencialista ingenua sería un grave error.

Modelo 2. Diferenciación entre política y administración.

En esta imagen se asume que tanto políticos como burócratas participan en el diseño y formulación de la política y de la política pública, pero lo hacen desde distintas capacidades. Los burócratas aportan hechos, conocimiento, rutinas, los políticos intereses y valores. A través de un argumento basado en Simon (1947), se asume que el proceso de decisión es un proceso de obtener conclusiones a través de ciertas premisas. Son las premisas las que juegan como el factor más básico de análisis y no la decisión como un todo.

Bajo esta imagen, los burócratas tienden a ver todo problema político como un problema administrativo, dejando los políticos el trabajo de balancear los diversos intereses y mediando entre los múltiples actores políticos. La “neutralidad” burocrática es, como en el modelo 1, muy importante, pero aquí es una lucha permanente de la burocracia por mantener su neutralidad, no sólo ante los políticos sino ante los grupos de interés.

Y es justamente en este punto donde esta imagen encuentra su gran límite. En diversas democracias, sobre todo en EUA, se espera que la burocracia participe en la defensa de sus políticas, como hemos visto analizando los artículos de Ackerman y Moe. El papel político de la burocracia es ineludible, y la insistencia de que su aislamiento político es posible, parece no corresponder con la realidad.

En el caso mexicano, es fundamental debatir sobre el papel político de la burocracia, tanto del “viejo” como del “nuevo” régimen político. Las posibilidades de captura son tan altas hoy como en el pasado, y sostener que las burocracias son el monopolio del expertise es un error importante. Ni el modelo 1 ni el 2 parecieran resolver la cuestión fundamental: cómo hacer del papel político (inevitable en una democracia) de las burocracias, uno constructivo, legal y eficaz.

Modelo 3. Políticos y burócratas como actores interesados

Los inicios teóricos y argumentativos de la NGP partieron de una crítica muy dura respecto del papel político de las burocracias. Tanto Niskanen (1971) como Ostrom (1973) argumentan que las democracias están diseñadas de tal manera que su producto racional es la ineficiencia. Efectivamente, al aislar institucionalmente, por necesidades de control, a la acción burocrática de la arena política, se produce un sistema donde la burocracia no se hace responsable ante la sociedad de sus resultados. Gracias a su expertise no solamente gana posición en el debate, sino incluso gana posición política, pues es capaz de imponer su agenda por encima del control que los políticos electos pueden ejercer.

El error de la administración pública progresiva, según estos autores, fue justamente asumir que esta neutralidad era una cuestión de profesionalización. La burocracia, como los políticos, son actores con intereses egoístas, actúan de manera racional para proteger sus intereses. Este debe ser el punto de partida de cualquier reforma estilo NGP según muchos.

Cualquier diseño de la relación burocracia/políticos, entonces, debe partir de la desconfianza: ambos son actores interesados, racionales. La única manera de asegurar que su actuación interesada egoístamente logre resultados positivos socialmente es que el diseño institucional construya esta relación de manera explícita. Por lo general, acudiendo a un juez verdaderamente neutral: la competencia de mercado o de algo que se le asemeje (como los cuasi mercados).

La política pública es entonces una arena donde diversos intereses egoístas se enfrentan y se ven obligados a aceptar ciertas reglas del juego. Estas reglas deben ser diseñadas de tal manera que los criterios fundamentales sean técnicos, en busca de la eficiencia social general.

Esta posición adolece de un gran problema: la definición del juez de la eficiencia social. Se asume que existe: la competencia de mercado o algún símil de éste. Sin embargo, queda claro que en la práctica queda tan atrapado como las anteriores imágenes, porque ¿quién diseña las reglas? El mercado es una institución, por lo tanto construida por seres humanos. Si partimos del supuesto de que los seres humanos son “racionales”, es decir egoístas y oportunistas, ¿quién se levanta como el diseñador de instituciones socialmente eficientes? En la práctica el discurso de mercado ha funcionado para dismantelar diversos intereses políticos y económicos incrustados en el sistema político... para incrustar otros nuevos o reinventados.

El nuevo discurso de la “neutralidad” es el desempeño y la evaluación de resultados. En este sentido no es tan distinto en realidad de el modelo 1: se aspira a una neutralidad, a una separación o aislamiento de la administración respecto de la política. El modelo 1 se sostenía en la idea de profesionalización de la burocracia y un servicio civil meritocrático y estable. El modelo 3 se sostiene sobre una profesionalización de la burocracia en un ambiente de competencia y un servicio civil meritocrático que evalúa el desempeño (como símil de la competencia en un mercado laboral interno como lo es cualquier servicio civil).

La gran preocupación del modelo 1 era evitar la captura de la burocracia por intereses políticos y económicos poderosos. De ahí la separación entre política y administración: para “aislar” a la burocracia y evitar su mangoneo político. El modelo 3 adolece de esta preocupación: al contrario, asume que la relación y acercamiento entre intereses privados y públicos puede ser benéfica, pues el interés general estará protegido por las reglas del “mercado” y la competencia. La captura es algo relativamente inevitable, a menos que se tenga un marco institucional de competencia, único que puede ser neutro.

Las experiencias internacionales donde se han implementado este tipo de esquemas dejan todavía resultados mixtos. La preocupación por la captura de la agenda pública por parte de los intereses económicos apenas comienza a hacerse oír en la literatura. La lucha política para redefinir los servicios civiles se ha dado con fuerza en países como Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. El intento por regresar a un sistema de despojos pero ahora evaluado por “desempeño” de manera técnica tuvo en realidad poca vida. En la práctica, los servicios civiles se han mantenido en los países que han implementado reformas estilo NGP. Lo mismo ha sucedido con la implementación de sistemas de presupuesto por resultados, donde la expectativa de eliminar los controles por procesos no se han cristalizado. El debate respecto quiénes toman decisiones de

política pública con criterios técnicos no ha desaparecido: por ejemplo, la disputa entre el congreso, el ejecutivo y los burócratas se ha intensificado al respecto de la división de responsabilidades con la introducción de mecanismos de mercado (Kettl, 1993).

Será importante en el caso mexicano tomar en consideración estas lecciones: una reforma gerencialista de la administración pública no resuelve el debate del diseño institucional de las relaciones entre burocracia, congreso y políticos electos en el ejecutivo. En realidad, las reformas gerencialistas han abierto el debate ante el fracaso de una postura que ponía excesiva confianza en mecanismos de competencia de mercado y cuasi mercado para “aislar” la administración de la política.

Modelo 4 . Energía y Equilibrio

Se asume de inmediato que tanto políticos como administradores se involucran en el desarrollo de la política pública y lo hacen a través de medios políticos. Pero lo hacen bajo una idea de equilibrio: los políticos deben mediar entre valores políticos e intereses difusos, mientras que la burocracia debe hacerlo “en la calle”, en el día a día, con intereses específicos y organizados. Los políticos buscan con energía postular cambios e imponer nuevas formas. Los burócratas buscan el equilibrio, la estabilidad de la agenda (Dogan, 1975).

Este modelo de relación sigue asumiendo una división del trabajo muy racional, donde el cálculo político de las burocracias, a través de una posición “incrementalista”, tiende a ordenar la agenda política según una serie de vaivenes. Como un grupo de interés más o menos homogéneo, la burocracia se ve aquí navegando entre una serie de intereses y calculando paso a paso cómo justificar técnicamente una solución vista como políticamente conveniente, en equilibrio.

La preocupación fundamental con esta imagen es que deja a la política pública como víctima de un juego coyuntural de muchos actores, donde la burocracia tiene un poder de veto técnico importante. Para el caso mexicano esta debe ser una discusión importante también. Dejar que la política pública se discuta solamente en el congreso y en los comités dictaminadores de la burocracia puede ser contraproducente dada que deja en gran ventaja a los grupos de la sociedad que son capaces de organizarse. Las voces que se escuchen en el debate serán aquellas de quienes tienen poder de escucharse. ¿Cómo generar en la burocracia mexicana la idea de ser un factor de equilibrio y estabilidad cuando ha sido en la práctica un instrumento manipulable de los grupos en el poder?

Modelo 5. El Híbrido

Es probable que una de las mayores preocupaciones en las democracias contemporáneas sea lo que Heclo (1978) ha llamado la politización de la burocracia y la burocratización de la política. Esta inevitable tendencia se expresa entonces en la imposibilidad de sostener un modelo que asuma a la burocracia como neutral (ni aun con servicios civiles rígidos y poderosos, o incluso, debido a tales servicios civiles). Esto ha implicado que en muchos países, los poderes ejecutivos están creando estructuras de funcionarios burócratas designados políticamente, fuera de la estructura del servicio civil (funcionarios que combinan expertise con compromiso político). La oficina del gabinete, la oficina de la Casa Blanca, la cancillería en países como Alemania, hablan de la importancia de esta otra burocracia, una profesional y capaz, pero hábil políticamente y comprometida con el proyecto político en turno. Y siempre en permanente conflicto con los funcionarios del servicio civil al cual no pertenecen ni buscan pertenecer.

Heclo ha defendido que los oficiales de carrera tienen y defienden papeles políticos, creando una zona de intermediación de administración política. Esta pareciera ser una tendencia inevitable en las democracias contemporáneas: la administración, para serlo tiene que ser política. Pero, ¿qué tanto? ¿cómo controlarla sin maniatarla? ¿cómo darle libertad sin caer en la captura? ¿cómo evaluarla y dirigirla sin crear más burocracia y por lo tanto un círculo vicioso? ¿cómo asegurar que los políticos pueden dirigir a la burocracia sin manipularla excesivamente para cumplir con agendas escondidas? El modelo híbrido deja claro que esta es la realidad y que el diseño institucional es clave, más allá de la retórica de los reformadores.

REFLEXIONES FINALES

No es claro entonces hacia dónde tiende la administración pública. Los servicios civiles son una parte de la historia, una parte muy importante. No porque generen estabilidad por sí mismos, sino porque generan un juego político particular, donde políticos electos, tanto del congreso como del ejecutivo, han tenido que crear mecanismos burocráticos politizados para llevar a cabo sus propuestas; porque las sociedades entienden cada vez con mayor claridad a la burocracia como un actor político poderoso. Incluso la NGP, bajo este lente más abierto que el simple gerencialismo, puede ser visto como un intento por recuperar el control sobre las burocracias, un control que se ha perdido ante la protección otorgada por los servicios civiles y por el expertise que sostienen y defienden.

Las lecciones sobre esta imagen del híbrido de la burocracia jugando papeles políticos deben ser importantes para un país como México, a un paso de instaurar un servicio civil y con muy poco debate e información veraz respecto a su burocracia; respecto de las relaciones entre ejecutivo, congreso y burocracia profesional; con poca claridad del modelo de relaciones que se esperaría construir en el futuro de esta democracia. Pareciera fundamental avanzar en este debate y en la formulación de estudios sólidos que perfilen el tipo de administración pública y de diseño institucional que deseáramos crear.

De inicio, pareciera importante desembarazarse de una visión estéril que observe a la burocracia como un simple instrumento manipulable (Arellano et al 2000a). En efecto, recaer en una visión aunque sea renovada de la dicotomía política-administración (como lo es la NGP) pareciera poco productivo. En la realidad de cualquier país, la burocracia es un actor político, e intentar diseñar el marco institucional de dirección, administración, rendición de cuentas y control de la burocracia, implica comprender el control y rendición de cuentas de los políticos electos (en el legislativo y en el ejecutivo) y de los designados también (Aberbach y Rockman, 1995). En otras palabras, ni el servicio civil, ni los sistemas de control, ni los mecanismos de rendición de cuentas funcionarán adecuadamente, si sólo vemos a la burocracia como un eterno problema al que hay que maniatar, controlar y atar de manos. Esta parece ser la visión que está permeando en México, desafortunadamente.

La dinámica burocrática se expresa en una calle de múltiples sentidos: con el congreso, con el político electo en el ejecutivo, con los políticos designados, con los ciudadanos y los grupos de interés. En países con sistemas presidencialistas y con un servicio civil añejo, como EUA, existen estudios sistemáticos de las relaciones entre estos actores y queda claro que es una relación muy dinámica (Wood y Waterman, 1994). Estudiar los mecanismos de control y dirección de la burocracia implica diseñar y luego sostener mecanismos institucionales que obliguen a rendir cuentas no sólo a la burocracia sino a los políticos involucrados. En otras palabras, la burocracia debe rendir cuentas por sus acciones y resultados, por su obediencia a las órdenes de los políticos, y los políticos (incluidos aquí el congreso) debe rendir cuentas sobre la manera en que dirigen a la burocracia. Este último es un factor clave para la construcción democrática del país:

“Los actores electos deben traducir de manera fidedigna las preferencias públicas a los burócratas, y deben enviarles señales que reflejen esas preferencias..... los jefes políticos deben actuar como diseñadores de políticas públicas para alterar los cursos establecidos en la inercia burocrática. En el diseño de política pública, deben procesar las señales que vienen de la burocracia para asegurar que el proceso hace uso de la inteligencia organizacional acumulada. Deben también procesar señales de otras fuentes para asegurarse que las burocracias no están expresando en la política pública básicamente sus intereses. Finalmente, los políticos electos deben actuar como administradores de la política pública para asegurar que la implementación es consistente con las preferencias públicas pasadas y presentes” (Wood y Waterman, op cit, p. 146)

Será necesario comprender las complejas relaciones que un poder ejecutivo maniatado por el servicio civil debe construir para hacer valer su autoridad y liderazgo sobre la burocracia, la corresponsabilidad del poder legislativo en el manejo y dirección de los programas gubernamentales. El caso mexicano requiere de una profunda revisión de ambas relaciones e incluso del marco legal para hacer claros los derechos y posibilidades del congreso para influir en

la agenda administrativa, del control que evite los conflictos de intereses en el manejo por parte de los políticos electos y designados de las agendas administrativas, del esclarecimiento de los mecanismos de cabildeo de los grupos de interés con la burocracia y con los legisladores). La instauración del servicio civil en México implica la instauración de una institución política, por lo tanto obliga a diferenciar ya entre políticos electos y designados, funcionarios designados y del servicio civil, y por lo tanto comprender los mecanismos para hacerlos rendir cuentas en un marco institucional ordenado y transparente.

En México debemos iniciar el debate a este respecto. Las burocracias, ahora protegidas por un servicio civil, son un actor político. Y en una democracia, un actor político no electo. Muchas de las decisiones importantes del gobierno se generan en ese espacio, sin embargo. Y el juego democrático en nuestro país implica el roce y conflicto sistemático entre el poder ejecutivo y el legislativo por el control de la agenda. Prever esta relación conflictiva y repensar el diseño institucional que más nos conviene implica deshacerse de ciertos marcos teóricos y normativos simplistas, ir más allá de palabras de moda como “innovación” y “calidad”, o de asumir que un servicio civil meritocrático, por sí mismo, va a generar estabilidad y eficiencia en el actuar burocrático.

BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J. R. Putnam y B. Rockmann. 1981. Bureaucrats and politicians in Western democracies. Cambridge. Harvard U. P.
- Aberbach, J. y B. Rockman. 1995. The political view of U.S. Senior federal executives. 1970-1992. The Journal of Politics. V. 57. n. 3. 838-52
- Ackerman, B. 1999. The new separation of powers. Harvard Law Review. 634-729
- Arellano, D. 2002. Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. Revista Reforma y Democracia. CLAD. No. 23 Caracas. 7-40
- et al (2000). Nueva Gerencia Pública en Acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 17. Junio
- 2000(a). Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. Porrúa-CIDE. México
- (1995) Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte" en Gestión y Política Pública. Vol. IV, num.1. 119-147
- Dogan, Mattei. 1975. The Mandarins of Western Europe: the political role of Top civil servants. New York. John Wiley and Sons.
- Downs, Anthony. 1967. Inside bureaucracy. Boston. Little Brown.
- Hecl, H. 1977. A government of strangers. Executive politics in Washington. Washington DC. Brookings.
- Kettl, Donald. 1993. Sharing power. Public governance and private markets. Washington DC. Brookings
- Knott, J. y G. Miller. 1987. Reforming bureaucracy. New Jersey. Prentice Hall.
- Light, Paul. 1993. Monitoring Government. Washington DC. Brookings.
- Mathiasen, David. 1999. The New Public Management and its critics. International Public Management Journal. V. 2. n. 1. 90-111
- Moe, T. y M. Caldwell. 1994. The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems. Journal of Theoretical Economics. 150/1. p. 171-195
- Moe, T. 1990. The politics of structural choice: toward a theory of public bureaucracy" en Williamson, O. Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond. New York. Oxford U. Press.
- Niskanen, William. 1971. Bureaucracy and representative government. Chicago. Aldine-Atherton
- Osborne, David y Peter Plastrik. (1999). The Reinventors fieldbook. San Francisco Jossey Bass.
- Ostrom, Vincent. 1973. The intellectual crisis in American public administration. Tuscaloosa. University of Alabama P.
- Peters, Guy. 1978. The politics of bureaucracy. New York Longman
- Selznick, Philip. 1949. TVA and the grass-roots. Berkeley. University of California P.
- Silberman, Bernard. 1993. Cages of reason. The rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain. Chicago. University of Chicago P.
- Simon, Herbert 1947. The administrative behavior. New York. MacMillan.
- Wood, D. y R. Waterman. 1994. Bureaucratic dynamics. The role of bureaucracy in a democracy. Boulder. Westview