

Nueva administración pública

Dr. Jesús Serrano

Es difícil pronunciarse sobre hechos que tienen una trascendencia histórica cuando se tiene muy poco tiempo y falta, precisamente, eso que se ha dado en llamar “perspectiva histórica”. No en balde Zhou Enlai respondió, cuando le preguntaron en 1972 su opinión acerca de la revolución francesa: “Es demasiado pronto para valorarla”.

Todavía no se ven materializados los proyectos del entrante gobierno, ni tampoco está definida la organización necesaria para cumplirlos, pero ya sabemos, gracias a las definiciones del Presidente electo, que habrá una disminución en las percepciones y prestaciones de los cargos jerárquicos así como la reducción del aparato burocrático de nuestro país; especialmente con la anunciada desaparición de posiciones directivas, la eliminación de subsecretarías y direcciones. Se ha anticipado la concentración de funciones como la de oficialía mayor y de comunicación social en una entidad única para todo el Poder Ejecutivo, así como la dispersión geográfica de las Secretarías. Por otra parte se anuncia el incremento salarial para algunos servidores públicos como enfermeras, profesores y militares.

Estas decisiones son aplaudidas por una sociedad lastimada por incontables abusos, corrupción y cínicas excusas. En particular porque hay dos líneas temáticas en el nuevo gobierno que parecen justificar plenamente estas decisiones: reducir la corrupción y los privilegios y reducir el gasto operativo de la administración pública. Ambas providencias con un mismo objetivo, a saber, disponer de recursos para una política social generosa que deberá promover el desarrollo humano y la creación de capacidades productivas en el país. Me pregunto si esta decisión es más próxima a Gary Becker o a Amartya Sen.

Pero no todos aplauden por igual. Existe la oposición de aquellos que directamente se verán afectados por medidas como la reducción de prestaciones, pero también hay reservas entre muchos funcionarios y analistas de buena fe, como el autor de estas líneas, que consideran que estas decisiones no están justificadas plenamente, ni ofrecen una causalidad transparente entre un beneficio que se espera alcanzar y el costo implícito en la implementación.

Desde luego, la alternativa a las decisiones anunciadas sería recurrir a fuentes de financiamiento incrementales como la deuda o el déficit público o mantener un status quo tan insostenible como inaceptable. La posibilidad del déficit no sólo ha sido rechazada por la opinión pública, sino que el mismo López Obrador se ha comprometido a salvaguardar la salud de las finanzas públicas.

Me ha tocado estudiar las reformas estructurales desde que México ha optado por seguir la senda del neoliberalismo. Como todos sabemos, uno de los postulados de estas reformas, particularmente aducido para la privatización de empresas paraestatales, era que deberían liberarse recursos públicos para que el gobierno se concentrara en aquellos que estaba en su directa responsabilidad.

En efecto, hubo un superávit gracias a la enajenación de activos públicos, así como una reorganización administrativa, particularmente incisiva durante la crisis económica del año 1995, en que se redujeron plazas. Sin embargo, el gasto operativo del gobierno no se redujo, pues se incrementó mediante tres mecanismos: el incremento de salarios de los altos mandos, la contratación de más personal de confianza para desempeñar funciones sustantivas, frecuentemente bajo el régimen de honorarios, congelando plazas de base y, por último, el outsourcing, lo que supone menores prestaciones para personas que quedarían en una condición ambigua pues son servidores públicos, pero sin las condiciones de estabilidad aconsejables para el cargo.

No tengo conocimiento de que el nuevo gobierno esté discutiendo cómo se llegó a la integración y las condiciones laborales que prevalecen en el aparato administrativo. Por otra parte, se espera más compromiso y trabajo de los servidores públicos, lo que no puede más que celebrarse y es exigencia de la sociedad; pero más de uno ve las decisiones anunciadas más como un castigo que como una motivación. Empero, no son los malos elementos los que sufrirán las consecuencias, esos tienen “seguros” contratados por su cuenta. Son los funcionarios públicos que hacen el trabajo, que lo han venido haciendo desde hace mucho con responsabilidad y profesionalismo, quienes lo tendrán que seguir haciendo en condiciones menos favorables todavía.

En lugar de castigarnos por el pasado, pensemos seriamente en el futuro. Pensemos qué se requiere del aparato burocrático considerando una economía cada vez más centrada en los servicios, que en la economía primaria e industrial; para la sociedad del conocimiento y la información que trae nuevas formas de participación y de crítica y, por último, ante la pulverización del poder, crisis de gobernabilidad, irrupción de nuevas formas de transgresión a la ley, corrupción y la transnacionalización del delito.

Consideremos lo que se espera en el siglo XXI de los gobiernos en sociedades que afrontan tres desafíos: la concentración de la riqueza, la persistencia de la pobreza y el fin del trabajo.

Existe un elemento adicional de realpolitik y es que, con independencia de que la administración pública federal es institucional y de que ha soportado dos transiciones políticas; en su mayoría pertenece a una cultura política diferente a la que prevalecerá en la siguiente administración. Ya sea por razones ideológicas o por razones de costumbre, el hecho es que habrá una dislocación entre el gobierno entrante y la burocracia, lo que puede traducirse en una crisis de gobernabilidad.

Una de las paradojas que se perciben en los anuncios del próximo gobierno es que hay una agenda muy ambiciosa que requiere de eficacia en la gestión, al mismo tiempo que se reduce y debilita el aparato humano que deberá cumplir estos objetivos. No es un asunto solamente de hacer más con menos, sino de que existen funciones que no son sustitutivas. Asimismo, aunque el número de programas estratégicos del gobierno es reducido, esto no excluye el cumplimiento de una enorme cantidad de funciones y servicios que están dispuestos por la ley y que no pueden quedar huérfanos.

A mi juicio, la función pública en el nuevo gobierno tiene que resolver tres cuestiones axiológicas cruciales:

- La capacidad del gobierno para satisfacer las necesidades sociales.
- El impacto neto de las decisiones, descontando costos y beneficios.
- El valor del trabajo en un momento histórico en que este es uno de los asuntos más delicados a nivel global y para un gobierno de orientación social.

En primer lugar, responder al estancamiento económico y la crisis de expectativas que tantos males están ocasionando en México y en el mundo, lo que reclama eficacia en políticas públicas orientadas a la creación de capacidades, generación de capital humano y, sobre todo, espacios que den cabida al factor humano existente. Ello requiere de una redistribución de la inversión y el gasto público, en efecto, pero el éxito en la implementación requiere de un aparato administrativo aceitado, eficiente, convencido y alineado.

Ello viene a la par con el hecho de que existe una gran inversión del costo de oportunidad en el destino del gasto. Los recursos que hasta la fecha se han canalizado y, se ha probado, han sido insuficientes para crear bienestar y crecimiento. La alternativa, de redirigir el gasto no asegura el logro del objetivo, pues esto no es exactamente un agregado de recursos, sino una reasignación, lo que puede derivar en suma cero o incluso negativa. Esto requiere de un afinado cálculo del costo de oportunidad en el redireccionamiento del gasto público.

Por último, tiene que pensarse en que buena parte de los problemas que enfrenta nuestro país, al igual que otras regiones del mundo, tiene que ver con la pérdida de valor del trabajo. La forma en que anteriormente se transformaba el trabajo en riqueza ha cambiado sustancialmente, ello ha derivado en desempleo y precarización de los trabajadores, incluso los gubernamentales. Un número significativo del personal del sector público desempeña funciones por contrato con escasa incidencia y valor, mientras que áreas sustantivas adolecen por los limitados recursos disponibles. El valor del trabajo y no la mera función tienen que analizarse seriamente para dar cabida al cambio por parte de un gobierno que reivindica su naturaleza social.

La burocracia tiene que verse también como un sujeto a ser convencido para que se convierta en un intermediario eficaz. Sin esa convicción difícilmente se logrará compromiso con las políticas confiadas a su cargo.

La corrupción larvada en el aparato burocrático tiene mucho que ver con la falta de credibilidad que tiene el mismo funcionario sobre su trabajo, por la falta de sentido de utilidad de este y por la expectativa pública de que no se puede esperar otra cosa. Coloquialmente hablando “quien nace para maceta, del corredor no pasa”. La opción ética es una opción que da valor al trabajo burocrático y que genera una expectativa colectiva de competencia y de servicio, por eso, la idea de reducir las percepciones quizá manda el mensaje confirmatorio de que el trabajo burocrático no vale. Ciertamente, las altas remuneraciones tampoco confirman que valga. La ética es un camino de construcción desde dentro, dando valor a las cosas, acercando su valor de hecho con su valor debido.

