

INTERLUDIO 10. FONTANERÍA DEMOCRÁTICA

MAURICIO MERINO

Entre todos los desafíos que hoy habitan la vida pública de México, uno de los más relevantes es la construcción de una administración pública eficaz, transparente y democrática. Otorgarle esos tres atributos a la gestión de los asuntos públicos ha sido una tarea más bien relegada de las agendas prioritarias, a pesar de que vamos tropezando con esa necesidad a cada paso, tanto en los asuntos rutinarios como en las innovaciones. Como si se diera por hecho que los gobiernos –las administraciones públicas– funcionarán siempre e invariablemente con eficiencia, eficacia y de conformidad con las líneas políticas trazadas desde las cúpulas de los ejecutivos o de los congresos, casi todas las reformas que nos hemos dado en los últimos dos decenios se han frenado o se han desviado por la desconexión entre las políticas y su implementación. Y a pesar de todo, la reforma de las administraciones públicas –la operación de los gobiernos– no acaba de ser vista como una de las mayores prioridades de la agenda política de México.

Nos hemos concentrado casi por completo en los asuntos políticos electorales y en la competencia partidaria, es decir, en el régimen de partidos que ha sido, al mismo tiempo, la razón y la secuela de los principales cambios políticos que vivió el país en una generación completa y hemos debatido mucho sobre pesos y contrapesos, pero hemos abandonado el trabajo de la maquinaria indispensable para hacer posible que los cambios sucedan. Hemos fijado la mirada obsesivamente en un punto único del horizonte: el del reparto del poder –y acaso en sus condiciones y en sus consecuencias– pero hemos perdido de vista los imperativos de su ejercicio cotidiano. Hemos descuidado el vínculo entre la distribución del poder político y la acción rutinaria del Estado. El paso de la política a las políticas, y de los tomadores de las decisiones a quienes las realizan. Al contrario de lo que sucedió al final del Porfiriato, el lema de nuestra transición parece ser: todo a la política y nada (o casi nada) a la administración.

En el régimen de partido casi único, la administración pública estaba capturada por el partido en el poder. Era su extensión y, en buena medida, su brazo ejecutor. Los puestos, los supuestos y los presupuestos se construían y se asignaban según las indicaciones del Ejecutivo federal y, en cada cambio sexenal y aun durante los sexenios, se asumía que los cargos públicos y su parafernalia burocrática estaban al servicio de las órdenes giradas desde la presidencia y en función de las prioridades y los tiempos del partido.

Tanto así, que durante decenios se asumió que pertenecer a la administración pública equivalía a militar en el partido, mientras que los equipos que se formaban en torno de las candidaturas y de las campañas se convertían, a su vez, en los equipos de los gobiernos que seguían. En este sentido, los puestos de la administración pública eran, a un tiempo, el botín y el espacio en que se realizaba la vida política fundamental. De ahí que la administración pública se haya convertido en la esfera

donde se construía el poder y la legitimidad; y el lugar donde nacían y se jugaban las carreras. Hacer política en aquellos años equivalía a hacer carrera en los puestos públicos, escalando de uno a otro hasta el más alto.

Por supuesto que la transición democrática cambió ese régimen, pero no modificó la captura de la administración pública. Pasamos del singular al plural en casi todas las conjugaciones de la vida política y fuimos testigos –o protagonistas– de la construcción de un nuevo régimen de partidos. Fue una mudanza de fondo, histórica en el mejor sentido. Pero su clave fue la electoral y partidaria. De modo que al cabo del proceso, hemos asistido al renacimiento de las instituciones que antes estaban ocultas o sometidas al dominio del Ejecutivo, para descubrir en ellas desafíos inéditos, sin haber modificado su diseño original.

En un plazo brevísimo –de apenas veinticinco años– los gobiernos de los estados, las legislaturas locales y los municipios cobraron una dimensión y una presencia que no habían tenido antes. La pluralidad liberó a esas instituciones del lugar confinado en el que residían, del mismo modo en que potenció la fuerza del Legislativo y le otorgó nuevas funciones al Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, en todos esos casos –en mayor o en menor medida– la operación de esas instituciones siguió respondiendo al mismo patrón de conducta del pasado: las administraciones públicas –ahora fraseadas en plural– siguieron y siguen siendo el botín de los repartos y el lugar donde se encuentran y construyen los equipos. Después de la transición, las administraciones públicas siguieron sometidas a la captura de las cúpulas políticas.

Entre las secuelas de ese hecho hay al menos dos dimensiones que quisiera subrayar: la primera es política y ética, y la segunda práctica y gubernativa. De la dimensión política lo más evidente es que las instituciones formales no han logrado imponerse a los partidos ni sobreponerse a la contienda por el reparto del poder; ni siquiera las nuevas instituciones autónomas de Estado, las que se crearon en el trayecto o después de la transición, han conseguido ponerse a salvo. Esos nuevos órganos –que aparecen en el horizonte como la solución mágica a casi todos los problemas– también se han ido enredando entre las redes partidarias, del mismo modo que la mayor parte de la administración pública de la federación, de los gobiernos estatales o de los municipios. No es algo nuevo: buena parte de la historia política de México –con muy contadas excepciones– ha estado cruzada por el predominio de los aparatos políticos sobre las instituciones: así sucedió en el siglo XIX, en el Porfiriato y en la mayor parte del siglo anterior. Pero hoy estamos en el riesgo de refrendar ese pasado, pues las instituciones que prometió la transición están atenazadas de nuevo por los aparatos. Y apenas si necesito agregar que, en esas condiciones, cada nuevo avance resultará tan accidentado como efímero. El predominio de los aparatos significa la derrota de las instituciones.

De aquí también la dimensión ética de este diagnóstico. La captura de las instituciones es también la captura del espacio público bien entendido. Me refiero a lo público como lo define bien Nora Rabotnikof: como lo que es de todos –no de unos cuantos, ni de otros o de nadie, sino de todos–, lo público como lo que ha de saberse porque es de todos, sin ocultarse ni mantenerse ajeno a la vista y al escrutinio público, y como lo que debe abrirse, ser accesible, y no cerrado, parcial o excluyente. Que los aparatos dominen otra vez a las instituciones, equivale a la anulación de los espacios públicos. O dicho de otro modo: a la apropiación privada de lo público

que es el principio de la corrupción. Si los puestos, las políticas y los presupuestos no responden a los atributos que definen lo público, se vuelven privilegio y asunto negociable. Y de aquí se desprende también una larga cadena causal, que erosiona el derecho y la confianza, y mina la capacidad de acción del Estado en su conjunto.

Desde este mirador, no debería sorprendernos que la eficacia de nuestros gobiernos sea tan limitada como vulnerable. No sólo porque cada nueva decisión –venga de donde venga– se enfrenta invariablemente a la oposición de los contrarios, sino porque la misma operación de las políticas va tropezando con esos obstáculos levantados de antemano. La dimensión práctica a la que ahora me refiero atañe así tanto a la forma en que se construyen decisiones y políticas, como a los medios que se utilizan para implementarlas.

En la práctica, las políticas públicas del país tienden a construirse más como programas políticos que como soluciones a problemas definidos causalmente. Nuestros gobiernos van actuando en función de los efectos más visibles de los desafíos que afrontan –más que de las causas que los generan– y lo hacen casi siempre, además, midiendo la presión política de sus opuestos y el clima de opinión. Así, cada nuevo programa es una suerte de campaña: se hacen para ganar votos (o para no perderlos), se diseñan y se implementan con los equipos más cercanos y más leales y se venden como propaganda. Estoy seguro de que muchos servidores públicos querrían, de buena fe, actuar de otra manera, pero el entorno político y la propia dinámica del régimen se los impide. Por eso es que buena parte de nuestras políticas son más bien ambiguas, ambiciosas en extremo en sus propósitos y con frecuencia, contradictorias en su puesta en marcha. Ocupadas por atacar siempre los efectos, sacrifican las causas; y obligadas a producir ganancias políticas de corto plazo, las oficinas de gestión pública se convierten en cuartos de guerra y de control de daños, más que en organizaciones estables dedicadas a verificar procesos, protocolos y rutinas.

Somos el único país de la OCDE que no ha logrado consolidar un servicio de carrera. En varios, esos servicios se fundaron desde el siglo XIX y en todos, ha habido reformas indispensables para volverlos flexibles y adecuarlos a los imperativos de nuestra época. Hay un amplio debate académico y profesional sobre la mejor forma de gestionar los asuntos públicos y resolverlos. Pero esos debates no suplen el supuesto básico de las competencias profesionales necesarias para ocupar los puestos públicos, para permanecer en ellos y ascender. No por lo menos en la parte más estable y perdurable de la administración pública. En México, en cambio, todavía no hemos llegado a ese punto, precisamente por la captura de la que vengo exponiendo.

Pero esa carencia no es una anomalía sino una secuela de lo anterior. No es casual que el primer intento de establecer un servicio profesional de carrera haya ocurrido hasta el año 2003, después de la alternancia en la presidencia de la República, ni tampoco que ese intento no haya prosperado tras más de diez años de vigencia. Fue un mal diseño legislativo, barroco y complejo, negociado, que quiso saltar todas las etapas. Pero al ponerlo en marcha descubrimos que no había catálogos de puestos, ni los que había estaban bien actualizados, que las nóminas no coincidían con los manuales ni los organigramas, que se hicieron como sea; que nadie sabía bien a bien qué se le pedía a cada puesto, ni cuáles debían pertenecer al servicio de ca-

rrera ni por qué razones, pues tampoco se sabía qué hacía cada quién; no supimos organizar concursos de oposición, porque tampoco sabíamos qué cualidades pedir en las convocatorias, ni en qué capacitar a los nuevos funcionarios ni, mucho menos, cómo evaluarlos. Los primeros años de implantación de ese servicio sirvieron acaso para revelar definitivamente lo que ya sabíamos: que la administración pública no se había construido por razones profesionales ni por méritos, sino por afinidad política.

Y no pasó mucho tiempo antes de que los propios operadores del servicio –incluyendo a los subsecretarios y a los oficiales mayores del gobierno federal– se volvieran en su contra. No para perfeccionarlo sino para bloquearlo, pues en nombre de la eficacia política inmediata de los programas a su cargo lo que querían era formar equipos propios, garantizar lealtades y ganar notoriedad. Así se abusó de las excepciones a las reglas de la profesionalización para colocar a los amigos, se clausuró la entrada a los ajenos y se exigieron renunciaciones cuando convenía. Muy pronto, los valores principales volvieron a ser la lealtad y la amistad, mucho más que las competencias y la imparcialidad. De modo que establecer un servicio de carrera dejó de ser un proyecto democrático para volverse un trámite engorroso y asfixiante. Y al llegar 2014 era ya, acaso, una más de las muchas rutinas sin sentido que pueblan la administración pública de México, destinada a un puñado de servidores públicos que no representa ni siquiera un punto porcentual del empleo público total de la federación. Y apenas si hay nada que agregar en los estados o en los municipios, donde la rotación del personal de confianza en cada periodo de gobierno alcanza cifras superiores al 80% de las plazas.

Fue en estos años, también, cuando cobró importancia el tema de la transparencia y el acceso a la información pública en México. Partimos de un diagnóstico de claroscuros: de un lado, podemos decir que ha sido en el primer decenio del nuevo siglo cuando se construyeron prácticamente todas las normas, las instituciones y las rutinas con las que hoy cuenta el país a favor de la transparencia, del derecho de acceso a la información y del mayor control y fiscalización de los recursos públicos. En los tres primeros lustros del siglo XXI también ha prosperado una nueva y creciente conciencia social sobre la importancia de la rendición de cuentas como condición necesaria para consolidar el proceso democrático; una conciencia creciente, producida en buena medida por las organizaciones sociales, los medios y las instituciones académicas. Como nunca, hoy tenemos una intensa actividad de investigación e incidencia dedicada a discutir y promover la rendición de cuentas. Nadie sensato podría negar que lo que se ha hecho en este tema desde el año 2002 es mucho más de lo que se había construido en todo el tiempo anterior.

Sin embargo, ese diagnóstico también nos dice que a despecho de los avances –o quizá como producto de ellos– todavía no decimos lo mismo cuando hablamos de transparencia, de acceso a la información o de rendir cuentas. Si antes no se decía nada hoy decimos cosas diferentes. Hemos multiplicado nuestro interés y los medios para rendir cuentas, pero no hemos logrado establecer una definición –o un conjunto de ideas firmes que integren un núcleo duro– de lo que entendemos en México por rendición de cuentas. Esa ausencia de definición ha auspiciado que coexistan prácticas cobijadas bajo el mismo nombre que sin embargo son distintas y muchas veces contradictorias. Nos apropiamos de las palabras pero todavía no tenemos contenidos, ni normas, ni políticas públicas en armonía. De modo que con

frecuencia vemos esas palabras escritas sobre prácticas que más bien las niegan o limitan. O que incluso las usan para justificar exactamente sus opuestos, como los portales electrónicos llenos de datos poco útiles que en lugar de revelar lo principal, más bien lo ocultan.

De otra parte, la multiplicación de esfuerzos e ideas ha generado también la fragmentación de normas, de instituciones y sistemas. Nunca tuvimos tanto, pero lo que tenemos está segmentado y disperso. Aunque hoy existen instituciones como la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos –renovado tras la reforma constitucional del 2014–, y órganos como el Archivo General de la Nación o el INEGI, dotados a su vez de atribuciones nuevas y autonomía formal, todavía no tenemos una política articulada, completa y coherente para rendir cuentas. Ni siquiera en la Constitución Política hay principios ni reglas homogéneas que articulen los sistemas de planeación, de presupuestación, de fiscalización, de responsabilidades y de acceso a la información. Como si fueran universos aislados, esos sistemas constitucionales se desdoblaron en leyes, instituciones y prácticas diversas. Así que, paradójicamente, mientras más hacemos, más dispersión y más costos se producen.

Pero no todo ha corrido a cargo de la falta de una definición correcta o de la fragmentación de las instituciones, sino que también se han multiplicado las resistencias políticas de toda índole. A la mayor conciencia ha correspondido una mayor oposición política. Una oposición que amenaza con convertirse en franca regresión. Hay resistencias de todo tipo en los poderes, en los gobiernos –en los tres ámbitos–, en los partidos, en los sindicatos. Los enemigos de la transparencia y de la rendición de cuentas son muchos y muchos de ellos hablan como si no lo fueran, o como si este propósito democrático fundamental tuviera que subordinarse al cumplimiento de otros. Nuestro diagnóstico nos dice que a la indefinición y a la fragmentación hay sumar –de modo subrayado– las resistencias políticas y partidarias.

El resultado neto de estas formas de captura y desviación de la administración pública de México es la pérdida de la eficacia –y el desencanto con la democracia–. Podemos discutir hasta la saciedad a quién debe cargarse la responsabilidad por las dificultades gigantescas que ha planteado la política de seguridad pública, por ejemplo, ante los defectos de coordinación entre niveles de gobierno o las carencias de las policías locales, o los errores de los sistemas de procuración de justicia; podemos diferir sobre la gravedad de las desviaciones que ha tenido la política de subsidios para el campo mexicano, o sobre los costos que deben añadirse a la compleja y tortuosa red de implementación del sistema nacional de protección en salud; seguramente tendríamos lecturas diferentes sobre las causas del fracaso acumulado por años en la educación básica, o sobre nuestra incapacidad para reducir en corto plazo los márgenes de la desigualdad social. Pero lo que me interesa subrayar aquí es que buena parte de los problemas que afrontan las políticas públicas de cualquier naturaleza –y más todavía cuando éstas implican la colaboración de los estados y de los municipios– obedecen al mismo patrón de captura y desviación en clave partidaria.

En este sentido, tengo para mí que la corrupción y la impunidad no son la causa original de esos problemas sino su consecuencia. Si los programas públicos acaban convertidos en estrategias de partido, diseñados y estructurados para ganar votos; si los puestos públicos se otorgan por lealtad y cercanía; si los presupuestos se negocian

para crear, ensanchar o consolidar espacios de poder; si los supuestos públicos con los que se gobierna en todos los niveles descansan en la construcción de redes y clientelas, es imposible suponer que la gestión pública sea exitosa en su conjunto. Es verdad que hay islas de excelencia y que no puede pasarse un rasero igual a todas las oficinas dedicadas al servicio público. Pero la regla es otra.

En buena parte de la literatura política, los gobiernos suelen ser descritos con metáforas: redes, nervios, aparatos, actores. Yo quiero proponer otra: propongo que veamos al gobierno como una red de tuberías que lo mismo sirven para distribuir el agua limpia que para drenar la sucia. Tuberías que deben mantenerse fuertes, limpias y sin fisuras, para que esa doble función pueda cumplirse. Esta metáfora me sirve para decir que nuestras tuberías necesitan trabajos urgentes de fontanería.

Nos gusta hablar de grandes propósitos y nos encanta poner reglas. Pero desatendemos el trabajo más simple y profesional del fontanero. Para poner en marcha un programa, de cualquier tipo, se necesitan personas capacitadas, recursos bien planeados y organizaciones eficientes. Necesitamos de la fontanería para destapar los conductos que están impidiendo la llegada de las personas más aptas a los puestos públicos, en todos los niveles de gobierno; la necesitamos para garantizar que la información fluya limpia y con veracidad hacia el público; para que todo el gasto público se libere de la corrupción y multiplique sus efectos; para que haya una conexión diáfana entre los recursos asignados y los resultados, mediante un verdadero sistema de rendición de cuentas. Necesitamos destapar las tuberías de la administración pública y entender que mientras sigan bloqueadas, la democracia no podrá consolidarse.