



El presidente no lo puede todo

Los líderes populistas exageran la confianza en sí mismos y la desconfianza en los demás: en México, tanto la burocracia federal como los centros públicos de investigación son testigos de un estilo de gobernar que desdeña las normas y la evidencia, los procedimientos y la evaluación.

El desmantelamiento administrativo del Estado democrático

MAURICIO DUSSAUGE-LAGUNA

A

UNQUE LAS DISCUSIONES sobre populismo no son nuevas, el interés académico por el tema ha aumentado en tiempos recientes. En la experiencia internacional es posible observar que buena parte de las consecuencias negativas de dichos gobiernos se presentan en el ámbito de la administración y las políticas públicas. Es el aspecto que menos se discute y el que más puede llegar a afectar al “pueblo” que esos gobiernos supuestamente buscan proteger, debido al deterioro de las organizaciones que atienden a los ciudadanos y al de los bienes y servicios a los que tienen derecho.

RETROCESOS DEMOCRÁTICOS Y DESMANTELAMIENTO BUROCRÁTICO

Para autores como Guy Peters, Jon Pierre, Michael Bauer y Gerry Stoker el ascenso de los gobiernos populistas es un asunto preocupante porque su retórica y sus acciones afectan profundamente los principios de la gobernanza democrática (imparcialidad, profesionalismo, neutralidad política, racionalidad, colaboración) y dañan tanto el funcionamiento como las estructuras administrativas del Estado.

Peters y Pierre han destacado que esta clase de gobiernos aumentan la politización del sector público en por lo menos tres sentidos. Primero, eliminando políticas e instituciones con base en criterios ideológicos (sin evidencia empírica que sustente sus decisiones). Segundo, aumentando el patronazgo partidista

en la contratación de funcionarios, incluso si las administraciones públicas cuentan con mecanismos formales de reclutamiento y selección meritocráticos. Y, tercero, destituyendo a servidores públicos por considerarlos corruptos o partidarios políticos simplemente porque trabajaron en gobiernos anteriores. Estos autores también subrayan que los gobiernos populistas tratan de centralizar los procesos decisionales en los presidentes o primeros ministros.¹ Así, acaban, por un lado, desplazando personas, programas e instituciones heredadas de gobiernos anteriores y, por el otro, instalando esquemas que les permiten impulsar sus agendas y decisiones discrecionalmente.

Algo similar ha concluido Bauer. Para centralizar el poder, esta clase de gobiernos crean nuevas estructuras burocráticas directamente subordinadas al titular del ejecutivo, al tiempo que buscan recortar la autonomía de las entidades gubernamentales.² Tienden, asimismo, a tratar de forma discrecional los temas presupuestales y normativos. Por ejemplo, suelen “castigar” presupuestalmente a los programas y las organizaciones que no entran en sus prioridades, sin tomar en cuenta la importancia relativa de la política pública afectada. Además, regularmente desprecian la neutralidad y equidad en la aplicación de las reglas, pues prefieren hacer interpretaciones *ad hoc* de los procedimientos y normas burocráticas existentes.

Por supuesto, algunas de estas tendencias pueden presentarse en democracias consolidadas o en regímenes en transición. Sin embargo, bajo el populismo estas no solo se acentúan, sino que se refuerzan la discrecionalidad, la politización y la ausencia de criterios técnicos para impulsar medidas que, supuestamente, “el pueblo” ha comunicado al líder del gobierno.

Ejemplos recientes dan cuenta de cómo estos gobiernos han desmantelado las instituciones burocráticas. Para empezar, el caso paradigmático de Venezuela.³ De acuerdo con Wolfgang Muno y Héctor Briceño, en los primeros años del chavismo el gobierno asumió el control directo de Petróleos de Venezuela. Despidió a miles de empleados de la estructura gerencial y a los grupos de ingenieros para reemplazarlos con personas leales al régimen. Después, los recursos petroleros se usaron para crear fondos de gasto social controlados por Chávez,

y diseñados como programas paralelos a las estructuras gubernamentales que se veían como ineficientes y vinculadas a fuerzas opositoras. El chavismo también impulsó la militarización de algunas de las empresas nacionalizadas (aeropuertos, telecomunicaciones) y de la administración pública.

Otro caso conocido es el de Hungría. György Hajnal y Zsolt Boda han estudiado cómo el fortalecimiento del régimen, encabezado por Orbán, ha traído cambios profundos en su burocracia. Los líderes políticos, por ejemplo, confían cada vez menos en los funcionarios expertos y se apoyan cada vez más en aquellos designados según criterios políticos. La participación de actores sociales en la formulación de políticas públicas se ha desvirtuado por completo, pues los mandos gubernamentales seleccionan (o incluso crean) a las organizaciones que participan en las consultas públicas. Por otra parte, para agilizar los procesos decisionales internos, el gobierno de Orbán ha tendido a ignorar los procedimientos de consulta a las áreas involucradas al momento de preparar sus propuestas legislativas o de política pública.⁴

Vale la pena, por último, mencionar el caso de Estados Unidos. Como ha advertido Sandford Borins,⁵ durante el gobierno de Donald Trump se ha impulsado una retórica populista que pone en duda el valor de la evidencia y el rol de los expertos en la hechura de las políticas públicas. La comunicación “directa” del presidente por medio de Twitter le ha permitido, además, plantear políticas simplistas que poco ayudan a resolver complejos problemas sociales. La politización de las estructuras burocráticas, de acuerdo con Peters y Pierre, ha aumentado con los nombramientos de personas sin cualificaciones pero leales al presidente. Asimismo, Bauer afirma que algunas instituciones han quedado “abandonadas” de forma deliberada, sin que se designe a sus titulares o se les provea de suficientes recursos.

En suma, el “engrandecimiento de los jefes del ejecutivo”, como lo ha llamado Nancy Bermeo,⁶ ha venido acompañado de un fuerte deterioro de las instituciones administrativas. Enmarcados en la retórica y las estrategias populistas, los retrocesos democráticos liberales han ido dando paso a los desmantelamientos burocráticos.

1 Guy Peters y John Pierre, “Populism and public administration: Confronting the administrative state”, presentado en el seminario *Democratic backsliding and public administration*, European University Institute, 2018.

2 Michael Bauer, “Populist public administration policy. Understanding the anti-pluralist challenge for democratic administration”, op. cit.

3 Wolfgang Muno y Héctor G. Briceño, “Venezuela: Decline of democracy and public administration”, op. cit.

4 György Hajnal y Boda Zsolt, “The anatomy of illiberal transformation of government bureaucracy. The case of Hungary”, op. cit.

5 Sandford Borins, “Public sector innovation in a context of radical populism”, *Public Management Review*, vol. 20, núm. 12, 2018, pp. 1858-1871.

6 Nancy Bermeo, “On democratic backsliding”, *Journal of Democracy*, vol. 27, núm. 1, 2016, pp. 1-19.

LA EXPERIENCIA MEXICANA FRENTE AL ESPEJO DEL POPULISMO INTERNACIONAL

En este escenario global, ¿qué se puede decir del gobierno de Andrés Manuel López Obrador? A unos meses de iniciado el sexenio, resulta complicado ofrecer una valoración contundente. Sin embargo, en las primeras acciones de gobierno es posible detectar algunas similitudes con las tendencias descritas.

La retórica presidencial, por ejemplo, ha venido acompañada del intento por “engrandecer al jefe del ejecutivo”. Esto ha sido particularmente claro en su relación con los organismos constitucionales autónomos (OCA). Para López Obrador, este conjunto de novedosas (si bien perfectibles) instituciones del Estado representan los excesos de un estilo de gobernar alejado del pueblo. Instituciones “crecidas como hongos”, “burocracias doradas” que, sin importar sus funciones (regulatorias, de política pública o de supervisión) ni las razones (políticas, administrativas, técnicas) por las cuales se crearon, bien podrían desaparecer. Por ello, el presidente ha usado diversas estrategias para minar la reputación y las capacidades institucionales de los OCA. Ha sugerido que cualquier crisis económica será atribuible al Banco de México. Ha afirmado que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales “no ha hecho nada” en materia de combate a la corrupción (aunque esa no sea su tarea fundamental). Con el apoyo de su partido político en el legislativo, ha impulsado importantes reducciones a los recursos presupuestales de los OCA para el año 2019.

El presidente ha iniciado, asimismo, una reconfiguración de las estructuras y procesos de la administración pública federal para alinearlos a su agenda política. Se han hecho importantes reasignaciones para garantizar el financiamiento a los programas prioritarios (Jóvenes Construyendo el Futuro, tren maya, etc.) y las áreas (energía, bienestar, trabajo) preferidas del presidente. En la mayoría de los casos, estas reasignaciones parecerían haber sido esencialmente discrecionales. En pocas ocasiones han venido acompañadas de reglas de operación bien definidas, análisis costo-beneficio, estudios de impacto regulatorio o ambiental, o planes para compensar los efectos que habrán de presentarse en los sectores de política pública afectados por los recortes.

La politización y la discrecionalidad han marcado, también, la gestión de personal. Los niveles salariales de los servidores públicos federales se ajustaron en función del nuevo sueldo presidencial que el mismo López Obrador estableció como “justo”. Sin embargo, los cambios no tomaron en cuenta la experiencia, los años de trabajo o la especialización de los funcionarios. El nuevo gobierno ha establecido como meta la destitución del 70% del personal “de confianza”, ha despedido a más de diez mil servidores públicos y ha promulgado

la extinción de instituciones como ProMéxico y el Instituto Nacional del Emprendedor. Pero no se han detallado los diagnósticos, las razones o los beneficios que se pretenden alcanzar con estas medidas. Tampoco se han publicado análisis sobre cómo se atenderán los futuros requerimientos de capital humano de las dependencias federales, ni mucho menos se han explicado las medidas para garantizar indemnizaciones justas. Por último, han sido ya varios los escándalos por designaciones de nuevos funcionarios sin méritos profesionales, pero con claros vínculos personales con el presidente o partidistas con Morena, así como los intentos por insertar en las estructuras burocráticas federales a los “servidores de la nación”, trabajadores eventuales que han estado encargados de levantar el “censo del bienestar”.

El presidente y su gobierno han mantenido, asimismo, una actitud ambivalente respecto del Estado de derecho y la normatividad de la administración pública. Ocurrió en la adquisición de pipas por el desabasto de gasolina, en la asignación directa a Banco Azteca para distribuir las transferencias económicas de los programas sociales, en la cesión a las fuerzas armadas del proyecto y la futura administración del aeropuerto de Santa Lucía y en la ausencia de licitaciones abiertas para construir la refinería de Dos Bocas.

Por último, valdría la pena detenerse en uno de los mecanismos más vistosos del gobierno: las conferencias mañaneras de prensa, que sirven para demostrar que todas las decisiones importantes pasan por las manos del presidente. Esta centralización decisional puede servir para fomentar la acción coordinada del gobierno federal, pero también vuelve más lento el proceso decisivo, magnifica las consideraciones políticas en detrimento de las técnicas y resta capacidad negociadora a los miembros del gabinete. Más aún, las conferencias diarias hacen del presidente la “imagen de venta” de los servicios, apoyos y programas públicos. Si todo lo decide el presidente y todo lo anuncia el presidente, entonces “el pueblo” le debe todo al presidente, pese a que detrás de las acciones gubernamentales estén los impuestos de los contribuyentes y los esfuerzos de los servidores públicos.

DEL POPULISMO AL DESMANTELAMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO MEXICANO

Es muy pronto para saber cuáles serán las consecuencias en la administración pública. Pero no es difícil prever un escenario poco alentador en todos los frentes: desconfianza general entre las instituciones autónomas y el poder ejecutivo, mayor politización de los programas, presupuestos y empleos gubernamentales en todos los niveles, pérdida de *expertise* en las dependencias públicas, mayor cinismo respecto del uso de reglas de operación, análisis costo-beneficio, normas para la

adjudicación de contratos y adquisiciones, y decisiones gubernamentales lentas y conflictivas, a la espera de que intervenga el presidente. En síntesis, un aparato administrativo desmantelado y, por consiguiente, un Estado aún más limitado en sus recursos y en su capacidad de respuesta ante las viejas necesidades y las nuevas exigencias de la sociedad.

Por supuesto, sería impreciso y hasta injusto afirmar que la politización del sector público, la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos o la ambigua relación con el Estado de derecho son atribuibles al nuevo gobierno. En realidad, esas características han estado presentes en los sexenios de todos los colores. Lo que sí puede criticarse es que el gobierno de López Obrador no solo no ha tratado de revertir esas prácticas; de hecho, a veces pareciera profundizarlas deliberadamente.

En última instancia, lo que más preocupa es que la situación político-administrativa mexicana refleja la experiencia reciente de los gobiernos populistas contemporáneos. Están ahí los paralelismos. Tal vez no sea posible aseverar aún que México ha entrado en una fase de retroceso democrático. Sin embargo, es necesario advertir de una vez que en este tipo de historias el “pueblo” no suele encontrarse con un final feliz. —

MAURICIO DUSSAUGE-LAGUNA es profesor-investigador de la División de Administración Pública del CIDE.

La labor científica es un privilegio de todos

EVA O. ARCEO

EN FECHAS RECIENTES se han manifestado los efectos de la austeridad republicana en los centros públicos de investigación. Tanto en artículos periódicos como en columnas de opinión se habla de la destrucción del CIDE, el CIESAS, el Instituto Mora y el Instituto de Ecología, entre otros. En algunos casos, es cierto, no se puede hablar de un verdadero colapso, pero de la información que circula sí se puede inferir que la operación actual de estos centros es muy complicada.

Al respecto, hablaré de mi experiencia en el CIDE. Su situación no inició en este sexenio: desde que

Nunca antes había sentido que las **voces de la academia** fueran tan necesarias como cuando se argumenta con datos alternativos.

llegué, nuestro salario real (el que mide nuestra capacidad de compra) ha disminuido considerablemente. Para ponerlo en perspectiva, entré al CIDE en 2010 y mi esposo, un año antes, al Colmex. Entonces yo ganaba cerca del 5% más que él; para 2018, él ganaba aproximadamente 30% más que yo. Con el ánimo de atender esta caída en las remuneraciones, el CIDE ideó varios estímulos para los profesores, ligados a su productividad docente y de investigación, que provenían tanto de fideicomisos creados con recursos propios como de recursos fiscales. En este escenario llega la Cuarta Transformación con la ley de remuneraciones y el memorándum del 3 de mayo: sus medidas agregaron mucha incertidumbre a la ya existente precariedad salarial y nuestras remuneraciones se hicieron todavía menos competitivas. Por ello, varios profesores hemos optado por buscar otras oportunidades laborales tanto en instituciones privadas como en el extranjero.

Atraer talento cuesta, y cuesta mucho. Cuando uno decide qué oferta laboral aceptará dentro de la academia, se fija en la calidad del departamento, en las remuneraciones laborales y en la proyección de la universidad o institución. El CIDE logró contratar talento nacional y extranjero, lo que colocó a sus divisiones como un referente en América Latina y el mundo. La salida de colegas, relacionada con las bajas remuneraciones, afecta negativamente esos tres factores de atracción de talento. Más allá de eso, mina la calidad de nuestros programas académicos.

Además de estas medidas de austeridad, he visto, no sin cierta consternación, un constante desprecio por la labor de los investigadores y científicos en México. Ese tufillo de desprecio se percibe desde las conferencias mañaneras, se contagia entre políticos, inunda las redes sociales, se pega a nosotros y daña nuestra reputación. Nos han llamado “turistas académicos” por tener un empleo que nos llama a viajar al extranjero para presentar nuestro trabajo de investigación y fortalecerlo.

Nos han tachado de ser “parásitos del erario” por recibir becas y estímulos a la productividad. Nos han tildado de flojos por nuestra aparente flexibilidad laboral, que en mi caso me hace tener tres turnos (mañana en el CIDE, tarde con mis hijas y noches de trabajo en mi casa). Nos llaman privilegiados como si todo lo anterior fuese un regalo completamente desligado de nuestro trabajo y esfuerzo.

Lo que no alcanzan a ver es que nuestro privilegio es el privilegio de todos. Nuestra investigación añade al conocimiento de cómo funciona nuestra economía, nuestra administración pública, nuestros programas sociales, aparato de justicia y sistema democrático, entre muchas otras instituciones. En cierta medida, actuamos como el termómetro de lo que ocurre en el país. Encendemos focos rojos cuando algo no va bien, hacemos los diagnósticos y muchas veces damos recomendaciones. Minar nuestro trabajo es minar estas señales de alerta. Nunca antes había sentido que las voces de la academia fueran tan necesarias como cuando se argumenta con datos alternativos, datos que nadie conoce.

Otro aspecto importante del CIDE es la movilidad social. Desde que llegué, he atestado cómo estudiantes de todos los estratos socioeconómicos egresan de nuestras licenciaturas y programas de posgrado. Entre sus alumnos, he tenido la alegría de ver a los primeros licenciados de una familia; al primer joven con posgrado, cuyos padres no terminaron la primaria, a estudiantes que obtienen, a través de los recursos del CIDE, su primera computadora o salen al extranjero por primera vez gracias a nuestros intercambios. El CIDE abre oportunidades para sus estudiantes. Este es uno de los mayores placeres que he recibido: tener la certeza de que le estamos cambiando la vida a alguien.

¿Qué hacer en este escenario? ¿Cómo defender a las instituciones que promueven la movilidad de ese puñado de jóvenes? Primero, me parece que tenemos la responsabilidad de diseminar el conocimiento que creamos. Como académicos necesitamos que la población vea los resultados de lo invertido en nuestro sector; en particular, necesitamos hacer llegar el mensaje de que somos una inversión y no un gasto. Debe saberse que mucha de nuestra investigación se puede aplicar para resolver problemas nacionales, para ello es necesario entrar a la conversación con quienes resuelven estos problemas. Otras investigaciones académicas encuentran soluciones a problemas humanos: productos biodegradables, generadores eléctricos con fuentes alternativas de energía, formas más precisas y rápidas de diagnosticar enfermedades, creación de materiales nuevos con diversas aplicaciones. Estos descubrimientos necesitan recursos públicos porque su inversión supone un gran riesgo: no todo proyecto obtiene resultados. En cuanto a esto, debe saberse que

no todo el conocimiento es patentable, y que a veces las patentes no son socialmente deseables —piénsese en una vacuna para prevenir el cáncer—. (Ciertos inventos, en algunas ocasiones, pueden ser comercializados por la iniciativa privada; en esos casos, habrá que iniciar una conversación con las empresas.) De cualquier modo, los recursos del Estado en la investigación y su desarrollo son fundamentales. Por ese motivo, debemos difundir los productos de nuestra investigación, explicar a la población nuestros descubrimientos y su potencial. Una parte de esto pasa por conversar con los medios de comunicación e incluso por capacitar a periodistas en temas científicos.

En segundo lugar, debemos atender las exigencias de nuestro tiempo. Es cierto que hay quienes se aprovechan del sistema, los hay en todos lados. Pero dejar de promover el desarrollo científico del país y la continuidad de instituciones de élite es como talar el bosque para deshacerse de una plaga en plena crisis del cambio climático. Para deshacerse de quienes toman ventaja, los centros de investigación y las universidades deben promover una mayor transparencia en el destino de los recursos que les han encomendado y en la contratación del personal de sus facultades. En lo que respecta a los viajes académicos, todas las instituciones deben tener procedimientos para autorizarlos: que se aprueben en vistas a una ponencia, que las estancias académicas dependan de un proyecto definido o de la debida recolección de datos y material para la investigación.

Por último, en nuestra labor docente, debemos ser una fuerza de movilidad social. Para conseguirlo necesitamos más presupuesto, no menos. Necesitamos becar a más estudiantes, nivelarlos para contrarrestar las deficiencias que les deja su formación previa, darles la oportunidad de desarrollarse a la par de sus compañeros. Sin embargo, la educación superior no puede resolver las deficiencias de todo el sistema educativo; es demasiado pedir, empezando porque nos llega menos del 20% de la población que tiene entre dieciocho y veinticuatro años, cuando la movilidad social se gesta desde el vientre.

Estas son mi defensa y mis propuestas. Defender a los centros públicos de investigación es defender a las voces críticas que buscan la verdad. Defender la labor de científicos e investigadores es abogar por el progreso del país. Hay muchos aspectos por mejorar en la academia mexicana, pero ninguno se arreglará al desprestigiarnos y ahorcarnos con presupuestos magros. Se logrará con la comunicación y la transparencia de nuestras labores, y solo con el Estado como nuestro primer aliado. —