

COMENTARIO SOBRE EL ARTICULO DE URBIZTONDO

Juan Carlos Torre

Si hablamos sobre burocracia debería comenzar citando el nombre de Max Weber, que fue el primero en la sociología moderna en poner de relieve la importancia de la burocracia en las sociedades contemporáneas. Escribiendo a principios de este siglo, Weber concibió a la burocracia como la forma más eficiente y superior de organización social. Por tal razón, porque la burocracia era una forma superior de organización social, Weber esperaba que ella barrería con otras formas que existían antes.

Sin embargo, a medida que el tiempo fue pasando, la burocracia weberiana se volvió difícil de encontrar en muchas sociedades, y fue necesario de reconocer que, contrariamente a lo que Weber pensaba, la burocracia no es una consecuencia inevitable del desarrollo social, que la burocracia requiere ciertas circunstancias propicias, más nutritivas para florecer y desarrollarse, de lo que Weber nos hizo creer. Esto es lo que el trabajo de Urbiztondo nos invita a reconocer cuando discute las condiciones bajo las cuales Argentina podría tener una burocracia eficiente.

Durante los primeros días del ajuste estructural la solución convencional al problema de la administración pública era simplemente reducir el tamaño y los salarios de los agentes públicos, generalmente de un modo indiscriminado sobre todas las categorías de empleados. Una vez hecho esto, fue gradualmente reconocido que reducir el tamaño y los salarios de los servidores públicos podría resolver los problemas fiscales pero no mejoraba los resultados de la burocracia; lo que es más, podría haber producido el resultado opuesto. Actualmente, la atención se ha centrado sobre los determinantes de la eficiencia organizacional. En este punto de la búsqueda por mejorar los resultados de la burocracia encontramos las reflexiones de Urbiztondo.

Después de leer su trabajo, debo confesar que me encontré a mi mismo en una posición difícil. Por qué? porque su camino de aproximación al proceso político es diferente al que yo he seguido.

En su artículo, Urbiztondo afirma que "cientistas políticos y economistas han comenzado recientemente a confluir en la consideración del estudio de la organización de las actividades del gobierno, por el uso de herramientas de la información económica, en particular los modelos de principal-agente". Yo no me cuento a mí mismo entre los científicos políticos que son parte de esta empresa intelectual, por lo tanto yo no podría juzgar apropiadamente qué tan bien Urbiztondo aplica este esquema conceptual para el análisis y reforma de la burocracia argentina.

En tal caso, mis comentarios van a ser los de un outsider; como sea que yo veo que Urbiztondo construye sus argumentos sobre el supuesto de que son básicos y claros para mí y, sin embargo, son mucho menos básicos y claros para mí. No hay lugar, en esta ocasión, para entrar en detalles acerca de nuestras diferencias conceptuales, por lo tanto, voy a limitar mis comentarios a algunos aspectos de sus conclusiones.

Explicando la pobre calidad de la burocracia argentina él ha mencionado un conjunto de factores. Entre ellos -inestabilidad, hiperinflación- él ha dado especial importancia a un rasgo particular del sistema político: la forma en que los representantes políticos son elegidos. El se refiere al procedimiento de nominación conocido como de lista completa o de «lista sábana» por el cual los representantes políticos al Congreso son incluidos en una lista partidaria, de modo tal que los votantes deben elegir la totalidad de la lista y no pueden votar por los candidatos individualmente. De acuerdo con Urbiztondo, este mecanismo de selección priva a los votantes de la posibilidad de castigar o premiar la performance de los representantes políticos. De esto se siguen una serie de consecuencias que van en detrimento de las perspectivas de reforma de la burocracia que apunten al cambio de los esquemas de incentivos predominantes, desde el cumplimiento de regímenes de control a la medición y reconocimiento del desempeño. Esto es así porque de acuerdo con Urbiztondo, la secuencia natural de reforma del servicio civil debería comenzar por revisar el mecanismo de selección de los representantes políticos.

Sobre esto, yo voy a decir primeramente que la relación entre la forma en que los representantes políticos son elegidos y las características de la burocracia pública son para mí mucho menos claras de lo que Urbiztondo sostiene. El control por los partidos de los procesos de nominación de representantes políticos no es un rasgo sólo presente en nuestro sistema político, sino que está presente en la mayoría de los sistemas políticos de América Latina. Sin embargo, a primera vista, las burocracias públicas no son las mismas a través de la región. Hay estudios que muestran las importantes diferencias a este respecto.

En segundo lugar, me gustaría referirme a algo que el propio Urbiztondo reconoce: a pesar de la falta de cambios significativos en la forma en que los representantes políticos son elegidos, un importante proceso de reforma del servicio civil ha sido puesto en marcha por el actual gobierno. A partir de esto nosotros podríamos tener otra perspectiva, y al hacerlo cambiaría la imagen que Urbiztondo nos ha dado de los principales actores del proceso de reforma. En m pasaje de su artículo él afirma: ".+.el desarrollo de un servicio civil más profesional en Argentina podría ser ayudado por un fortalecimiento del Congreso como un principal político independiente con objetivos de largo plazo". Por eso, cuando observa los actores del proceso de reforma él claramente toma partido por el Congreso, en vez de hacerlo por el Presidente, al que considera gobernado por objetivos electoralistas de corto plazo.

Propongo una imagen diferente, afirmando que los presidentes tienen un consenso nacional más amplio que los legisladores. Por esta razón ellos tienen un gran interés en reformar las estructuras administrativas que pueden servirles como instrumento efectivo para la implementación de sus agendas programáticas. Los legisladores, por su lado, usan el tiempo que les deja libre la disciplina partidaria para atender intereses locales o de grupos de presión. En un sistema presidencial el ejecutivo está más inclinado hacia políticas de reforma, en tanto que el Congreso tiende a estar orientado por intereses legislativos particularistas.

De hecho, este es el modelo con que ha sido interpretada la actual reforma del servicio civil en Argentina. Sumando nuevos elementos a la imagen presentada, autores como Barbara Geddes y Stephan Haggard han considerado que los ejecutivos provenientes de partidos con lazos fuertes con los trabajadores, como es el caso de Menem, pueden estar inclinados a adoptar una estrategia que favorezca consideraciones meritocráticas sobre las partidarias al tratar el problema de la administración pública. El principal grupo de interés con respecto a la reforma del servicio civil está compuesto, lógicamente, por los propios empleados públicos: obtener su apoyo o por lo menos su tolerancia es el cambio político primario para las reformas.

Por eso, Haggard señala que los peronistas fueron capaces de llevar adelante la reforma de la administración pública en parte, debido al poder que Menem fue capaz de concentrar en el primer período de su presidencia, pero también porque el partido oficialista mantenía históricos lazos con el sindicalismo. En contraste, según Haggard, los presidentes con apoyos partidarios débiles en el Congreso, con lazos débiles con el movimiento obrero, o que operaran en sistemas en los cuales hay fuertes presiones de los legisladores en favor de intereses particularistas, hacen frente a incentivos diferentes. Tales presidentes están menos inclinados a confrontar con los sindicatos del sector público y también son más proclives a usar la burocracia como fuente de clientelismo político.

Esta interpretación de las posibilidades de reforma del servicio civil suena mejor para mí; y tal reforma no es contingente de una previa y profunda transformación de la manera en que los representantes políticos son elegidos. Además, en este último punto, no soy tan entusiasta como Urbiztondo después de juzgar algunas experiencias que están a la mano, como el caso brasileño por ejemplo. En Brasil los representantes políticos para el Congreso son elegidos a través de un sistema de lista abierta y representación proporcional. Los votantes pueden votar ya sea partidos o candidatos individuales; y la mayoría opta por candidatos individuales. De acuerdo con Barry Ames, uno de los investigadores especializados en el Congreso brasileño, el resultado de este procedimiento electoral es que la agenda política del legislador está manejada, básicamente, por los intereses de una estrecha porción de los electores. Contrariamente a lo que el argumento de Urbiztondo pareciera implicar, las consecuencias políticas de un sistema electoral en el cual hay fuertes incentivos a cultivar un voto personalizado, favorecen menos las perspectivas de reforma del servicio civil.