

tiempo, los maestros con estudiantes de bajo logro están en desventaja; una mayor asignación de puntos al desempeño de los estudiantes tenderá a exacerbar esta desventaja.

2. Estos sistemas, si están efectivamente vinculados con la evaluación docente y con las oportunidades de desarrollo profesional, y apoyados en la mejora de las condiciones de trabajo, pueden resultar en una renovación de la profesión docente con un estatus social más alto.

Conclusiones. Entre las aportaciones del libro se encuentran: su contribución a la teoría, las políticas y la práctica de las reformas docentes en un contexto global; la complejidad que implica la implementación de una reforma docente y sus impactos en los maestros; avanzar en el conocimiento existente en la literatura de implementación de políticas desde una perspectiva comparada, e informar ampliamente sobre las direcciones futuras de estas reformas docentes aún en marcha en los países analizados.

Utilizar el modelo conceptual propuesto por Motoko Akiba contribuirá a profundizar en el análisis de todas las dimensiones del componente docente desde una perspectiva integral y sistémica. La aplicación de esta perspectiva se vuelve un ejercicio pertinente para México, sobre todo considerando que la reciente reforma educativa es de alcance nacional para todos los docentes que participan en la educación obligatoria que imparte el Estado mexicano. En este sentido, las lecciones de otros países en la profesionalización de los docentes se vuelven uno de los principales referentes para mejorar la calidad de nuestra educación.

■.....
The New Case for Bureaucracy, de Charles T. Goodsell, SAGE CQ Press, 2014, 234 pp.

Por Rafael Ruiz Ortega, estudiante del Doctorado en Políticas Públicas, CIDE

Es evidente en muchos aspectos de la vida cotidiana la connotación negativa que se da al término “burocracia” y con sus representantes, “los burócratas”. En general, al escuchar esa palabra se asocia con ineficiencia, desperdicio de recursos, corrupción, mal servicio, prepotencia, sobre regulación y lentitud, entre otros adjetivos

peyorativos. Incluso, en la jerga popular, para hacer referencia a procesos tardados y con mucho papeleo, regularmente se dice que son procesos burocratizados. Sin embargo, ante lo anterior, que no sólo se evidencia en el día a día, sino también en un vasto cuerpo teórico desarrollado por reconocidos estudiosos del área, cabe preguntarse: ¿son verdaderas todas esas afirmaciones?, ¿es realmente tan mala la burocracia?, ¿existen elementos que puedan hablar en su favor? Esas y otras cuestiones relacionadas son las que plantea Charles T. Goodsell en *The New Case for Bureaucracy*.

Considerado como un ferviente defensor de la burocracia, la idea central del autor es que la mayoría de las “imputaciones” a la burocracia se basan en estereotipos o mitos que, por lo menos para la burocracia estadounidense, no aplican como tales, y que si se usan los incentivos, recursos y procedimientos adecuados, la burocracia puede ser todo lo contrario de esas acusaciones. En ese sentido, sin pretender dar respuestas acabadas ni sesgar opiniones al respecto, el autor presenta datos, evidencias e incluso anécdotas que pueden ayudar a estructurar una respuesta propia a las interrogantes ya mencionadas.

Cabe decir que este libro se podría considerar como una secuencia del libro *The Case for Bureaucracy* que Goodsell publicó en 1985. Sin embargo, él mismo señala (y se puede apreciar en el libro) que aunque los argumentos siguen siendo en favor de la burocracia como un aparato indispensable en un país democrático como Estados Unidos, éstos son más moderados, pues reconoce de manera implícita que la burocracia estadounidense presenta serias deficiencias y que no se puede negar que haya situaciones, agencias o individuos que cumplan con el perfil negativo. Pero también destaca que existe un número considerable de virtudes y casos de éxito que pueden ser extrapolados a todas las áreas de la misma y a diferentes niveles de gobierno.

Visto así, este libro en verdad constituye un nuevo caso para la burocracia, pues los datos y evidencias que se presentan corresponden en su mayoría a eventos de la última década, que incluso sucedieron cuando el libro estaba por terminarse. Tales pruebas se exhiben de una manera didáctica que facilita su lectura, pues a partir de plantear en cada capítulo una serie de preguntas se aboca a presentar argumentos tanto teóricos como empíricos para que cada lector forme su propia tesis. De esa manera, el libro representa un aporte fundamental para formar un pensamiento crítico hacia la burocracia a partir de reconocer sus posibles virtudes.

El texto está dividido en cinco capítulos. En el primero, el autor expone que en general el libro presenta una concepción de la burocracia prácticamente contraria a la forma en la que la mayoría de los estadounidenses la concibe. Según Goodsell, por su naturaleza individualista y apego a las ideas del libre mercado, tienden a concebirla de una manera negativa, mientras que él señala que uno de los puntos que lo hace sentir orgulloso de su país es precisamente la relativa competencia y dedicación con la que los servidores públicos americanos hacen trabajar la democracia estadounidense día con día. Asimismo, deja en claro que el libro no se refiere a la burocracia como gobierno fallido, sino en general a la administración pública estadounidense, que en volumen es amplia, tanto por lo que se gasta en ella como por su número de trabajadores y su dispersión en todo el país.

En ese sentido, después de presentar de manera breve los orígenes teóricos de la burocracia, así como su estructura en Estados Unidos, en la que según sus datos, en 2011 trabajaban más de 22 millones en los tres niveles de gobierno, señala que el estereotipo negativo que se tiene de la burocracia se puede ver tanto en películas y programas de televisión como en las redes sociales y se refleja en cifras de diversas encuestas sobre la confianza de los ciudadanos en el gobierno y sus instituciones. A partir del análisis de tales encuestas concluye que a pesar de que desde 1997 hasta 2012 se muestra una tendencia creciente de desconfianza hacia el gobierno, ha habido puntos de inflexión en los que dicha confianza aumenta o disminuye. También concluye que aunque al hablar de burocracia como órgano completo del gobierno la percepción es negativa, no sucede lo mismo cuando se desagrega por agencias, de tal manera que en algunas se confía más que en otras.

En este capítulo también muestra algunos de los argumentos teóricos con los que diferentes autores condenan o defienden la burocracia. Entre los primeros sitúa a quienes sostienen que la burocracia no trabaja o por lo menos no como debería y en su defecto se deben buscar nuevas formas de trabajo; que la exponen como una fuerza opresiva que no permite que los funcionarios sean libres para tomar decisiones y en muchos casos llegan a tergiversar los objetivos iniciales, y que la perciben como antidemocrática. Entre los segundos destaca a quienes afirman que la burocracia sí trabaja; que puede permitir la libertad y además enriquecer intelectualmente a los funcionarios públicos y a quienes defienden que puede contribuir a la democracia. En los capítulos siguientes se centra en contrastar esas posturas.

En el segundo capítulo el autor presenta datos y conclusiones de estudios que ponen en duda algunas de las afirmaciones condenatorias hacia la burocracia. La primera de ellas tiene que ver con el hecho de que la burocracia no satisface a los ciudadanos. Ante ello, expone los hallazgos de diferentes estudios enfocados en captar la percepción y satisfacción de los ciudadanos sobre los servicios que brindan agencias gubernamentales, y encuentran que en general éstas son positivas. Eso lo atribuye a las tareas específicas que cada una de ellas lleva a cabo, siendo mejor evaluadas las que dan apoyo en vez de exigir obligaciones ciudadanas.

La segunda afirmación que contrasta es la que tacha a la burocracia de ineficiente. A partir del análisis del Índice Federal de Productividad, muestra que las agencias y programas gubernamentales, en general, han mantenido una productividad creciente desde 1967. Además, señala que otros estudios encaminados a valorar los resultados sociales que las agencias y programas gubernamentales han tenido en diferentes objetivos de prioridad nacional, han encontrado que, con excepción del combate a la pobreza, diez de once rubros analizados han tenido considerables avances de 1980 a 2009.

En tercer lugar contrasta la afirmación de que el sector público está plagado de vicios mientras que el sector privado está dotado de elementos que lo hacen más eficiente. Cita el estudio emblemático de Bárbara Stevens (1985), quien a partir de comparar diferentes rubros y actividades realizadas por ambos sectores llegó a la conclusión de que, con excepción del costo total de provisión de servicios, la eficiencia en todas las actividades analizadas tuvo un nivel similar en los dos sectores; por lo que afirma que, considerando aspectos puramente económicos, lo más inteligente es la privatización, pero si se consideran también aspectos sociales, la decisión ya no resulta tan clara. En ese sentido, apoyado también en otros estudios con objetivos y resultados similares, Goodsell concluye que aun cuando en algunos rubros el sector privado sea más eficiente, en otros puede tener resultados inesperados, como disminuir la transparencia, la calidad en el servicio y la sensibilidad social.

La cuarta condena es la del crecimiento inevitable e insostenible de la burocracia. Ante ella, el autor encontró que en los últimos veinte años el número de trabajadores se redujo en trece ocasiones y sólo aumento en siete. Además, que el ratio de funcionarios por cada mil habitantes, aunque leve, se ha mantenido a la

baja. Pero a nivel estatal y local sí halló un crecimiento significativo de 1982 a 2009. Aun así, resalta que en los tres niveles de gobierno se ha observado una estabilización desde el año 2000.

La quinta y última afirmación que el autor contrasta en este capítulo es la que tilda a la burocracia de estática y conservadora. Al respecto, presenta algunos estudios que no encontraron correlaciones importantes entre el promedio de edad de los ejecutivos y la decadencia de las agencias. En esa misma línea contrasta la afirmación de que la innovación y la renovación son raras en la burocracia. A favor expone el papel del gobierno en el surgimiento de internet, en el cual muchas ideas surgieron de trabajadores gubernamentales.

En el tercer capítulo, Goodsell discute las críticas basadas en comparar a los burócratas estadounidenses con los ciudadanos en general. En primer término analiza la afirmación de que los servidores públicos están sobre-pagados, ante lo cual encuentra resultados tanto a favor como en contra. Por ejemplo, menciona que cuando se considera el nivel educativo, los trabajadores públicos en los niveles más bajos sí están mejor pagados; pero conforme sube el nivel educativo, las cosas se revierten.

En segundo término, a partir del análisis de la composición racial, étnica y de género de la burocracia estadounidense, contrasta la afirmación de que no es incluyente. En cuanto a lo racial y étnico, con el análisis de los censos de Estados Unidos concluye que en efecto existe una sobrerrepresentación de blancos y negros y una subrepresentación de hispanos y asiáticos en la burocracia en todos sus niveles. Pero al hacer el análisis según el nivel de los puestos, uno de los principales resultados es que de 1980 a 2008, aunque los blancos han seguido siendo mayoría en todos los niveles, su porcentaje ha disminuido en favor de las minorías, principalmente la de los negros.

En relación con el género, también encuentra subrepresentación de mujeres, pero expone diferentes estudios que muestran un ascenso en la participación de las mujeres en altos niveles de la administración pública desde 1970. Además, ante la afirmación de que las mujeres están en desventaja por el carácter jerárquico de la burocracia, muestra que algunos estudios concluyen que las mujeres llegan a tener mayor influencia en diferentes aspectos del diseño de políticas públicas. La postura de Goodsell al respecto es a favor de que no se discrimine, pero señala

que lo importante es que haya una representación real de los intereses de cada grupo y que su comparación se dé sólo por cuestiones meritocráticas.

En tercer término, analiza si realmente los burócratas son culpables de muchos “dolores” que los ciudadanos estadounidenses les atribuyen. El primer punto en contra de ellos es que tienden a no votar o hacerlo por la izquierda, en favor de candidatos liberales. Pero Goodsell muestra diferentes estudios que han encontrado que los burócratas votan más, que apoyan más a los demócratas, que su ideología tiende más a ser conservadora, que su opinión en diferentes áreas de políticas es muy similar a la del público en general y que apoyan más las regulaciones ambientales. El segundo punto en contra es que la burocracia tiene una personalidad inflexible ante las reglas. Ante ello, el autor cita estudios que concluyen que la existencia de ese fenómeno es razonablemente raro y que por el contrario, la mayoría de ellos tienden a usar otras maneras de solucionar los problemas que se les presentan, sin obstruir el logro de los objetivos generales.

En cuarto lugar, pone a prueba la crítica de deshumanización de la burocracia. Para ello cita algunos trabajos que muestran lo contrario, señalando que los burócratas tendían a pensar de manera individual e inteligente. Lo cual Goodsell cree que se debe a la mayor educación promedio de los burócratas sobre otros trabajadores o que esos trabajos atraen a personas creativas e inteligentes. En quinto término, analiza la cuestión de si los burócratas son confiables al seguir las instrucciones de sus superiores (lo que en economía se llama el problema del agente-principal). Nuevamente encuentra estudios que desdican la afirmación de que los burócratas eluden o sabotean las tareas que se les asignan.

Por último, presenta evidencia para constatar si en efecto existe un adoctrinamiento de los servidores públicos. A partir del análisis de la *Federal Employee Viewpoint Survey*, conducida por la *US Office of Personnel Management*, concluye que la mayoría de los empleados federales están motivados con su trabajo, tienen regular o buena opinión sobre sus agencias y avalan a sus supervisores en cuanto a liderazgo, compromiso y honestidad. Sin embargo, a partir del análisis de otros trabajos empíricos, considera que la brutal realidad muestra que para motivar a los humanos es necesario que los incentivos intrínsecos de las creencias e ideologías deben ser acompañados de adecuados incentivos materiales, lo cual depende de cada agencia, ya que cada una tiene su historia y evolución institucional pro-

pia. A partir de todo lo anterior, Goodsell concluye el capítulo apuntando que los trabajadores gubernamentales merecen ser exonerados de pecados no existentes y ser reconocidos porque representan principios esenciales para un gobierno efectivo, tales como dedicación a su trabajo, compromiso por lograr la misión de su agencia y disponibilidad para servir a otros.

En el cuarto capítulo, a partir de considerar que en el argot común el término “gobernanza burocrática” se considera peligroso por creer que representa organizaciones autoritarias, Goodsell analiza cómo se usa el poder burocrático. Sostiene que en términos generales por gobernanza burocrática puede hacerse referencia a una sociedad dirigida o gobernada por cuerpos burocráticos y propone distinguir entre dos actividades que se llevan a cabo: reglas y respuestas. Las primeras son las acciones de iniciación, dirección, guía y reglamentación que tienen lugar en el sector público. Las segundas se refieren a todas las acciones de cuestionamiento, disputas, interacciones y replanteamientos en oposición a las reglas, tanto por parte del gobierno como de la sociedad civil.

Respecto a la primera, Goodsell señala que aunque parezca exagerada, la reglamentación es absolutamente crucial, ya que los burócratas, además de tener la libertad de ser proactivos, también necesitan estar listos para intervenir en casos concretos, contando con procedimientos de acción que se puedan seguir al pie de la letra. En relación con la segunda, menciona que las agencias deben estar listas para absorber nueva información, detener procedimientos si es necesario, hacer ajustes en circunstancias cambiantes o realizar nuevas tareas. Esto se vuelve más necesario si se considera que la burocracia se puede visualizar como cuerpo educativo, informativo, representativo y que comparte actividades con la sociedad. Gracias a lo cual posee la capacidad única de definir los problemas públicos y formular estrategias para atacarlos.

También señala que la gobernanza se puede ver como adquisición o compra, principalmente debido a sus relaciones con instituciones privadas para adquirir bienes y servicios que le son necesarios. Menciona que debido a eso ha desarrollado relaciones con empresas privadas, lo que se llama *outsourcing*, cuya idea central es el achicamiento del Estado para hacerlo más barato en su nivel instrumental. Pero, como ya se menciona en el capítulo dos, hay evidencia de que eso en muchos casos resulta marginal e incluso más caro. Además, agrega que es difícil mo-

nitorear que los contratos que se extienden al ámbito privado sean cumplidos y que existen situaciones en las que los agentes privados contratados llegan a ser tan poderosos que pueden condicionar al gobierno. Asimismo, resalta la cuestión moral, y no sólo económica, por lo cual en ocasiones las empresas privadas no son sensibles a cuestiones éticas en el sentido social y de derechos humanos.

En esa misma lógica, también considera la gobernanza como compromiso. Menciona que debido a lo multifacético de las actividades que la burocracia tiene que llevar a cabo, resulta necesario contar con un conjunto de colaboradores sin fines de lucro, comerciales, gubernamentales y de la sociedad civil. Sin embargo, en tales relaciones la pregunta es: ¿qué tanto compromiso logra el gobierno de parte de esos actores para cumplir objetivos?

Expone que, por un lado, esas relaciones ayudan a corregir desequilibrios presupuestales entre niveles de gobierno y la descentralización de la implementación de políticas. Pero también implica costos de transacción que se cristalizan en tiempo, recursos y poca certeza sobre cómo serán recibidos los fondos o los objetivos por los diferentes colaboradores. Sobre todo porque en algunos casos se trata de áreas que requieren lazos relacionales y no sólo contractuales, lo cual puede generar posibles tendencias disfuncionales. Concluye el capítulo señalando que la evidencia muestra que las agencias gubernamentales generalmente responden a las indicaciones de sus superiores, pero al mismo tiempo pueden ser creativas y modificar su misión para hacerla práctica y llevarla a cabo en condiciones de cambio.

En el quinto capítulo Goodsell explora las posibilidades de la burocracia estadounidense para construir y mantener la confianza pública en su gobierno. A partir de lo expuesto en los cuatro capítulos anteriores, cree que existen bases positivas para ello: la mayor parte de los estadounidenses expresaron niveles de satisfacción altos al tener contacto con alguna agencia pública; el sector público funciona mejor en ciertos rubros en comparación con el privado; la burocracia cada vez es más incluyente y multicultural; los empleados federales exhiben altos niveles de trabajo y compromiso y, aunque la burocracia no hace las reglas que rigen a la sociedad, puede participar activamente en ello debido a su experiencia directa en campo y contribuir a mejores decisiones públicas. A pesar de lo anterior, Goodsell reconoce que se han tenido importantes retrocesos en habilidades operativas, lo cual puede dañar la confianza pública, sobre todo en

momentos de división política que han afectado actividades prioritarias y necesarias de la burocracia.

En lo restante del capítulo el autor expone y analiza diferentes sucesos recientes que pusieron a prueba a la burocracia estadounidense y estructura ideas e hipótesis generales sobre cómo tales hechos afectaron o erosionaron la tarea burocrática de construir y mantener la confianza de los ciudadanos en las labores gubernamentales. En primer término examina cuatro escándalos públicos que sucedieron de 2010 a 2013: los gastos excesivos e injustificables realizados por un jefe de unidad de la General Services Administration en 2010; señalamientos de incumplimiento de labores por parte de un agente del servicio secreto en una visita de Estado a Colombia; el escándalo del operativo *fast and furious* perpetrado de manera secreta en México por parte del Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives y la acusación de tratos especiales por parte de la Internal Revenue Service (IRS) para exentar de impuestos a quienes apoyaron la campaña electoral del presidente Obama. Después de analizar caso por caso, concluye que en general las barreras creadas por escándalos públicos para erosionar la confianza pueden ser tanto quimeras fugaces como imágenes penetrantes; sin embargo, las agencias pueden aprender a minimizar lo primero y superar lo segundo.

En segundo término, explora las formas en las cuales diferentes agencias manejaron una grave falta de recursos y deterioro de la efectividad de su misión, desencadenada por una serie de recortes presupuestales llevados a cabo por el gobierno federal a partir de 2010. Principalmente evalúa cómo éstas podrían o no buscar mantener la confianza pública circunnavegando la inacción de un Congreso estancado. En ese sentido, Goodsell considera que las agencias gubernamentales deben ser proactivas en construir y mantener la confianza en situaciones de crisis, incluso si tienen que sufrir por ello.

Ante la escasez de recursos, Goodsell resalta la importancia de la noción de *self-stewardship*. La idea es que como mayordomos de su propia misión y de la institución que la persigue, los directivos de las mismas deben implementar suaves, sabias e inteligentes políticas, lo cual depende de las situaciones particulares. Pero la evidencia que presenta muestra que pocas agencias actuaron de esa manera. Por el contrario, Goodsell cree que se desató una batalla por los recursos, cuando lo que debió haberse dado era una batalla por la misión a partir de cen-

trarse en la motivación de burócratas y empujar hacia adelante a sus agencias, pues considera que aunque los recursos son una condición necesaria, no es suficiente para una buena administración pública. Como conclusión, el autor cree que esos eventos sin duda obstruyen el logro de la confianza pública y que las medidas tomadas erosionaron la moral de millones de servidores públicos, los cuales son clave en la reconstrucción de la confianza pública.

El argumento de Goodsell es que la administración pública estadounidense es capaz de reforzar la confianza pública perdida en tiempos de turbulencia política, a partir de mantener el orden e integridad lo mejor posible y contraatacando aunque sea justificable que sus capacidades se vean reducidas. Considera que una oportunidad para eso se presentó con el *shutdown*¹ ocurrido en Estados Unidos en octubre de 2013, sobre todo porque las acciones que llevaron a él fueron dependientes del gobierno central como un componente del orden público civil y no de la burocracia y porque se hizo visible una relación causal entre una sólida burocracia y la seguridad, la productividad y las políticas satisfactorias. En esta ocasión se vio que la primera afecta positivamente a las segundas en tiempos de paz, pero lo contrario sucede en periodos turbulentos; por lo tanto, Goodsell considera que esa debacle permite recordar a los estudiantes de administración pública qué tan esencial es la burocracia para desarrollar y ejecutar programas complejos y de largo aliento.

En conclusión, el libro de Goodsell se debe tomar como su nombre indica, un nuevo caso para la burocracia. Si bien es cierto que presenta evidencias que exponen el éxito de ésta en diferentes rubros, las mismas son sólo para el caso de la burocracia de Estados Unidos, sin dar argumentos para defender la burocracia en general. Además, aun en el caso estadounidense, en cada uno de los contrastes frente a las “condenas” de la burocracia, presenta evidencias de algunos casos de éxito, lo cual no necesariamente es aplicable para todos los rubros en los que el gobierno de ese país actúa. Lo anterior no quiere decir que la burocracia no tenga aspectos defendibles, sino más bien que, así como no se pueden hacer condenas en general, tampoco se pueden hacer defensas en general, ya que el funcionamiento de ésta depende tanto de lo bien diseñadas que estén las estrategias en el

¹ Periodo de 16 días en que el gobierno de Estados Unidos suspendió la prestación de servicios considerados como no esenciales debido a la falta de consenso sobre la aprobación del presupuesto federal.

papel, como de que lo estén en función del contexto de la burocracia en cuestión. Pero el mayor aprendizaje del libro puede ser la existencia de la posibilidad de lograr un mejor funcionamiento de la burocracia en cualquier contexto.

■.....

Improving Educational Equity in Urban Contexts, de Carlo Raffo, Londres, Routledge, 2014, 184 pp.

Por Jorge Puga González, estudiante del Doctorado en Políticas Públicas del CIDE

En mayor o menor grado, la desigualdad educativa ha sido una preocupación común en diversos países en el mundo. Nuestro país no ha sido la excepción, por ejemplo: el estudio de la organización Mexicanos Primeros (2010), “Brechas en la Educación”, indica que nuestro sistema educativo reproduce las desigualdades sociales; Juan Enrique Huerta Wong (en Campos *et al.*, 2012) señala la relevancia de ciertos niveles bienestar en el hogar para el desempeño escolar de los niños; por su parte, Blanca Heredia (2014) apunta sobre las diferencias en los puntajes en pruebas estandarizadas de acuerdo con el origen social, sólo por mencionar algunos. A pesar de la relevancia que ha tomado este tema, la mayoría de los estudios se enfocan en el análisis del sistema educativo. Si bien los hallazgos han sido relevantes, estudios como el de Carlos Raffo nos ayudan destacar la importancia de otras variables, como los contextos socioeconómicos desventajosos y de dónde sean originarios los estudiantes, para reducir las desigualdades educativas.

Raffo afirma que la equidad en la educación necesita no solamente comprometerse en analizar temas centrales para los jóvenes, como la identidad y la cultura, sino también en cómo dichos temas se encuentran limitados por factores económicos y la inequitativa distribución de los recursos. Para sostener este argumento, el texto se encuentra dividido en siete apartados (adicionales a la introducción) que tratan tres temas centrales: *a)* la articulación del entendimiento explícito y normativo del proceso de inequidad educativa, así como su relación con el objetivo y calidad de la educación, *b)* la forma en que las inequidades se reflejan en los contextos urbanos pobres y *c)* las políticas educativas en Inglaterra y otros países.