

Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México¹

Juan Pablo Guerrero Amparán

¹ Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford por el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

Síntesis

Este documento, orientado principalmente hacia la difusión, explora las posibilidades de instaurar un servicio civil de carrera en el ámbito federal en México, para lo cual sugiere una definición del servicio civil y describe sus principales formas de aplicación en algunos países desarrollados con una larga tradición de esa forma de administración del personal burocrático. A partir de las experiencias internacionales, el documento identifica las principales ventajas y desventajas del servicio civil de carrera y abunda en las características de un tipo específico de servicio, el que basa sus reglas de funcionamiento en el mérito, la competencia y la evaluación. En forma breve, se proponen después algunas hipótesis que explican la inexistencia del servicio civil en México, las cuáles sirven de base para explorar las oportunidades de instauración en la actualidad, cuando las condiciones políticas del país han cambiado sustancialmente. Para terminar, el documento toma posición a favor de la flexibilidad en la posible instauración del servicio civil, al identificar por una parte puestos estratégicos en los que podría instaurarse a nivel de la administración central, y por la otra agencias especializadas que presentan el entorno adecuado para que el servicio civil ofrezca sus principales ventajas sin añadir sus mayores vicios. En cualquier caso, las condiciones generales de su operación serían la competencia, el mérito y la evaluación de resultados.

Abstract

This paper, oriented mainly to a non-academic audience, explores the possibility of implementing a career civil service at the federal level in Mexico. It proceeds by suggesting a definition of civil service and describes its most common forms of implementation in some of the countries with a long tradition of this type of bureaucratic personnel management. After drawing lessons from international experiences, the paper points out the main advantages and pitfalls of a career civil service, and describes with further details a specific type, which bases its internal rules on merit appointment, merit promotion and evaluation. Afterwards, the paper suggests briefly some hypotheses that might explain the lack of a civil service in Mexico, and explores the extent to which recent changes in the political conditions of the country have increased the chances that it will be introduced. Finally, the paper proposes flexibility in the possible implementation of civil service: on the one hand, the task would be to identify key posts in central administration for merit appointment; on the other hand, the goal would be to identify specialized agencies, which already possess an adequate environment, to ensure successful implementation. In any case, the general conditions for its operation would be competition, merit and outcome evaluation.

Introducción

¿Por qué no se desarrolló el servicio civil de carrera en la administración pública federal mexicana durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional? ¿Cuáles fueron los elementos que lo impidieron? ¿Es deseable que se impulse el servicio civil después de que ocurrió la alternancia en la Presidencia de la República?

El servicio civil ha sido cuestionado en la mayoría de los países que lo instauraron desde el siglo pasado. En muchos de ellos se han impulsado reformas que tratan de remediar algunas de sus principales fallas, como su elevado costo fiscal, el burocratismo que genera, la ineficiencia y la falta de rendición de cuentas de los funcionarios de carrera frente a la población que se ve afectada por las decisiones de los primeros. Por nuestra parte, en México, el cambio de régimen político y la separación de la unión entre la burocracia y el partido en el poder con la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, abren la oportunidad de profesionalizar a la burocracia y darle garantías de empleo a sus integrantes. La pregunta es ¿bajo qué tipo de reglas puede impulsarse el servicio civil en México, que rescaten sus innegables virtudes pero eviten al mismo tiempo los defectos que han provocado su cuestionamiento en los países que lo conocen?

De eso trata este documento que explica por qué la democratización del régimen político abre las posibilidades de introducir un servicio civil en el ámbito federal en México. A partir de una definición general del servicio civil, vamos a describir sus principales formas de aplicación en algunos países desarrollados con una larga tradición de esa forma de administración del personal burocrático. Esas experiencias internacionales servirán para identificar las principales ventajas y desventajas del servicio civil de carrera y abundar en un tipo específico de servicio, es decir aquél que basa sus reglas de funcionamiento en el mérito, la competencia y la evaluación. La propuesta de algunas explicaciones de la inexistencia del servicio civil en México nos servirá como base para explorar las oportunidades de instauración en la actualidad, cuando las condiciones políticas del país han cambiado sustancialmente. Al final, el documento toma partido en favor de la flexibilidad en la posible instauración del servicio civil, al identificar los puestos estratégicos en los que podría instaurarse dentro de la administración pública central, y las condiciones generales de funcionamiento, basadas en la competencia y el mérito y la evaluación de resultados.

La organización del texto es la siguiente. En primer lugar, se definirá al servicio civil y se describirán sus principales características en algunos de los países que más tradición tienen en su instrumentación. Se hablará enseguida de sus fallas y sus costos, para explicar después las ventajas que tiene un tipo de servicio civil específico, el que fundamenta su organización en el mérito. Haremos en tercer lugar una breve interpretación de su inexistencia en México hasta el fin del régimen

priista, para ver en cuarto lugar el impacto que tiene la democratización del país en la necesidad de profesionalizar a la administración pública, sin dejar de mencionar los retos que ello significa. Terminaremos el documento con la propuesta mencionada.

I. Definición de servicio civil y consecuencias no deseadas

La función pública

Las burocracias modernas han evolucionado al abandonar progresivamente el patrimonialismo y el clientelismo, y al adoptar el modelo “legal-racional” en donde las formas de reclutamiento, de formación y de promoción obedecen a reglas propias de carácter general. El objetivo de esa organización del personal empleado en la administración pública fue separar a la administración de la política y brindar garantía de ingreso y empleo a los burócratas como incentivo para luchar contra la corrupción. Esa forma de organización nació en Francia al momento de la revolución para modernizar las estructuras administrativas monárquicas. Prusia intentó su revolución desde arriba a principios del siglo XIX después de las derrotas napoleónicas, y Gran Bretaña, Italia y los Estados Unidos empezaron sus reformas hacia mediados y fines del siglo pasado (1855, 1908 y —*Pendleton Act*— 1883 respectivamente).

Hoy, la situación es más o menos homogénea en todos los países para la administración del personal burocrático: se recurre al reclutamiento meritocrático, se favorecen garantías profesionales y de ingreso para la carrera público-administrativa, y se plantean derechos y deberes que constituyen un estatus original de profesionistas que los distingue de los que se desempeñan en el sector privado.¹

Aquí vamos a entender *servicio civil* como un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad, y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y salida. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes, y de los premios y castigos a los mismos (incentivos), constituyen las características del servicio civil. Estos cuatro elementos (entrada-salida, asignación de funciones con derechos y obligaciones, movilidad interna y remuneraciones) varían de un sistema a otro, de país a país.

¹ Buena parte de la información referida aquí sobre los sistemas de servicio de carrera en los países desarrollados proviene de Yves Mény, *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, París, Montchrestien, 1991, pp. 339-353.

Vamos a revisar a continuación algunas de las principales características de estos sistemas en algunos países desarrollados que tienen una larga tradición de servicio civil.

1. Reclutamiento

- a) Para la ingreso o contratación generalmente impera el criterio del mérito, la preparación y capacidad técnica, a través del sistema de convocatorias a concursos principalmente. En Italia, Alemania y Francia se favorece el conocimiento en el área del derecho público, con exámenes abstractos y generales que los postulantes deben ir acreditando a lo largo de la carrera (es más claramente el caso de Alemania). Siempre existen excepciones a este tipo de reclutamiento (en Italia inclusive están reconocidas en la Constitución) y las administraciones tienen márgenes de maniobra (reclutamientos temporales, concursos especiales, contratos por honorarios, etc.). En muchos casos, la contratación definitiva ocurre por la vía de concursos en donde participan trabajadores que entraron a la administración por contrato temporal. En los Estados Unidos y Gran Bretaña, el ingreso enfatiza los resultados de pruebas, entrevistas y exámenes de conocimientos a candidatos que tienen la formación requerida o especializada para el puesto.
- b) El reclutamiento a veces está muy centralizado, como en los casos de Francia (en donde la mayoría de los funcionarios deben haber cursado programas en la *École Nationale d'Administration* y los institutos regionales de administración) y de Gran Bretaña (en donde la *Civil Service Commission* controla el proceso en su conjunto). En Italia y Alemania, la lógica es más descentralizada y cada ministerio se encarga de sus propios reclutamientos. En los Estados Unidos el sistema es más flexible que en Europa, aunque en realidad más de la mitad de los funcionarios del gobierno federal eran reclutados por la *Office of Personnel Management*.
- c) Para el ingreso de la alta burocracia se oponen el sistema abierto y el cerrado. En realidad, sólo la administración americana se integra con el sistema abierto, en donde se permite contratar a altos funcionarios con experiencia inclusive en el sector privado, los *political appointees*. En este sistema, el costo de la falta de experiencia (y ética) burocrática se busca paliar con algún otro tipo de *expertise* profesional; por otra parte, deben generarse mecanismos eficaces de mando y coordinación para evitar que se fracture el funcionamiento de la administración entre su cima y la base. En Francia, Alemania, Italia y Gran Bretaña los sistemas son más cerrados, y sólo los miembros del servicio civil pueden aspirar a los puestos de la alta jerarquía. Es decir que en estos casos existe la prohibición de los nombramientos políticos como condición para mantener el principio de la "neutralidad" de la administración. No obstante, ocasionalmente los concursos pueden estar abiertos para aspirantes que no forman parte de las burocracias, sin que sean nombramientos políticos (*political appointee*), con un criterio de selección

totalmente diferente. En el caso del concurso abierto se enfatiza la capacidad profesional, en el caso del nombramiento se subraya la lealtad.

2. Formación-capacitación.

Un elemento esencial del servicio civil de carrera ha sido la capacitación de sus integrantes, lo cual ha favorecido su profesionalización. Existen dos categorías de funcionarios, los generalistas que tienen una formación sólida pero poco especializada (más bien juristas en Italia, Francia y Alemania y formados en humanidades en Gran Bretaña) y los especialistas, que concentran sus conocimientos en áreas técnicas de trabajo (ingenieros, economistas, actuarios, contadores, etc.). En cada país, algunas universidades e institutos se han dedicado enteramente a la formación de los dos tipos de profesionales (*Polytechnique, Écoles des Mines* en Francia para los especialistas, *Institut d'Études Politiques* de París para los humanistas). En cada país existe también un organismo de capacitación permanente que fortalece áreas especializadas de la formación continua de los funcionarios. Por su parte, en los Estados Unidos aparecen las escuelas de política pública (que generalmente otorgan diplomas de maestría, siendo la *Kennedy School of Government* de la Universidad de Harvard el prototipo) con incidencia en la integración de los funcionarios medios y bajos, ya que las elites administrativas siguen un camino y formación que están más sujetos a la discreción de los secretarios de estado.

3. La movilidad interna: la carrera

Una vez adentro del sistema de servicio civil, el ascenso o la carrera se promueve generalmente por antigüedad y por mérito. El sistema tiene una organización codificada que se ocupa de la promoción, la movilidad vertical y horizontal (por puestos, plazas y niveles de responsabilidad), y también de los derechos y garantías que benefician al funcionario.

- a) En casi todos los casos la antigüedad tiene garantizada la promoción, aunque siempre existen arbitrariedad y discrecionalidad, sobre todo en sistemas menos rígidos como el de los Estados Unidos. Pero incluso cuando la antigüedad cede el paso al mérito, es bajo reglas bastante estrictas (concursos internos o reglamentación de los reportes de desempeño de las jerarquías —aplicable sobre todo a bases y cuadros medios—). Los ascensos por méritos propios generalmente se logran a través de concursos o a través de reportes de evaluación de los superiores. En Italia, el principio de antigüedad se impone generalmente desde la base hasta la cima. En los otros países, el principio que se impone generalmente es el del mérito para los altos funcionarios; también cuenta el espíritu de cuerpo y la formación de origen: en Reino Unido, suben más rápido los funcionarios egresados

de las universidades de Oxford y Cambridge. La prueba de la importancia de la antigüedad es que difícilmente se mira un alto funcionario en cualquier de esos países que tenga menos de 50 años. Son claramente los casos del Reino Unido, Italia y Alemania. No obstante, en casi todos los casos hay al mismo tiempo flexibilidades y reglas relativamente informales que hacen que para los niveles más altos, nuevamente, ayude significativamente una pequeña ayuda política de algún ministro (que generalmente es producto de una designación política). Por su parte, en los Estados Unidos predomina el nombramiento político para la alta función pública, mientras que en Francia prevalece una compleja combinación del mérito con la ayuda de la influencia política.

- b) Aunque la antigüedad es una condición necesaria, la movilidad vertical y horizontal está ligada a la cuestión del mérito. Al mismo tiempo, mientras más fundado esté el sistema en la antigüedad, menor es la movilidad. En Francia impera el sistema de concursos para puestos superiores. En Gran Bretaña se instauró recientemente un sistema que permite, en principio, una gran movilidad. En Italia se impone con más énfasis la antigüedad. Pero en realidad, a pesar de los matices, hay poca movilidad hacia arriba en todos los casos. Hacia los lados, la movilidad es aún más esporádica (más del 70% de los funcionarios no se mueven de sus departamentos, de acuerdo con el estudio referido de Yves Mény). Francia es tal vez la excepción, pues los funcionarios más exitosos se reconocen por su versatilidad: por ley, también deben cambiar de puestos —aunque generalmente ocurre dentro de los servicios de sus ministerios iniciales. En Alemania ocurre la movilidad entre los niveles federal y los estados. Nuevamente, los Estados Unidos es el caso más atípico, pues sí ocurre mucho más la movilidad entre áreas de actividades diferentes y con cada cambio en la jefatura del gobierno.

4. Derechos y deberes de los funcionarios

Una vez que entran al sistema de carrera, los funcionarios tienen una serie de tareas, obligaciones y derechos particulares. Generalmente están plasmados en las constituciones, las leyes y las “convenciones” que rigen esos sistemas. En todos los casos la normatividad es compleja².

- a) Los derechos implican principalmente la existencia de contratos permanentes que garantizan el empleo del funcionario en forma total. Los despidos son raros en todos los casos (aunque ocurren, por ejemplo durante crisis fiscales que obligan al recorte presupuestal, lo cual generalmente lleva el aval del poder legislativo). Los funcionarios tienen derecho a sindicalizarse, y en todos los casos son miembros de sindicatos en proporciones variables, del 33% en Francia y el 45% en Alemania, a más de la mitad de los funcionarios en Gran Bretaña, Italia y los Estados Unidos.

² Nuevamente traducimos a Yves Mény para esta parte.

Aunque en muchos casos no tienen derecho a huelga (policía, servicios de seguridad, y todos los funcionarios públicos en Alemania y los federales Estados Unidos), en todos los casos los sindicatos constituyen grupos de poder influyentes y con grandes recursos de movilización en cada país (telefonistas, transportistas públicos, carteros, etc.). En el grupo de los derechos están los derechos políticos, que son de consideración en Francia, Alemania e Italia, en donde han llegado a apoyar a partidos políticos y pueden competir por puestos electorales, pero son mucho más restringidos en Gran Bretaña y los Estados Unidos, en donde las leyes obligan a renunciar a la función pública antes de participar en actividades políticas.

- b) En cuanto al capítulo de las obligaciones está el compromiso de servir al Estado en forma leal y por encima de cualquier grupo o partido (en realidad, son más liberales en Francia, Alemania e Italia que en Gran Bretaña y los Estados Unidos), así como la obligación de observar ciertas reservas y discreción (confidencialidad, manejo discreto de la información privilegiada). De una forma más general, está la obligación de ceñirse a las reglas del sistema del servicio. De acuerdo con una encuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (cuadro I), cada burocracia ha desarrollado un código de ética basado en distintos valores que rigen la moral de sus sistemas³. Las burocracias alemana y sueca son las más codificadas éticamente, al contar con 12 valores que estructuran la moral y regulan el comportamiento de sus integrantes. Entre los valores más citados por la encuesta se encuentran la imparcialidad (el más popular entre los 24 países miembros de la OCDE), la legalidad (valor citado 22 veces), la integridad (citado 18 veces), la transparencia (citado 14 veces), la eficiencia (14 menciones), la confidencialidad y el servicio en el interés público. En algunos casos, como el francés, el código tiene menos principios rectores: la responsabilidad, la confidencialidad y la obediencia. El servicio civil inglés citó cinco criterios: la imparcialidad, la legalidad, la integridad, la transparencia y la responsabilidad.

³ Citado en el semanario, *The Economist*, 14 de octubre, 2000.

Cuadro I
La moral en los aparatos administrativos

<i>País</i>	<i>Número de valores éticos</i>
Francia	3
Suiza	3
Gran Bretaña	5
Canadá	5
Italia	5
México	5
España	5
Países Bajos	6
Noruega	8
Corea del Sur	8
Estados Unidos	9
Alemania	12
Suecia	12

Fuente: OCDE

Los costos del servicio civil

En la práctica, esos sistemas de servicio de carrera han tenido serias deficiencias que se deben a su diseño institucional y al conjunto de incentivos que producen para los funcionarios públicos.⁴ Las críticas más comunes a los servicios civiles en los países mencionados son que generan desestímulos para la eficiencia de la burocracia (burocratismo), inhiben la capacidad ejecutiva y la eficacia de los aparatos administrativos pues diluyen la responsabilidad, y erosionan la rendición de cuentas de las administraciones.

El burocratismo se debe a que los funcionarios gozan de garantías de permanencia en sus puestos, por lo que encuentran pocos incentivos para cumplir eficientemente con las tareas dado que existen pocos castigos al incumplimiento parcial o total y al mismo tiempo existen pocos castigos a los gastos ocasionalmente excesivos que genera ese cumplimiento. Adicionalmente, los sistemas de control externos son generalmente deficientes. Lo anterior genera inercias burocráticas que diluyen la responsabilidad entre los funcionarios inamovibles (y generalmente indiferentes ante este tipo de problemas de desempeño). Finalmente, como el puesto se debe al “sistema de carrera” y como los políticos electos difícilmente pueden despedir a los funcionarios, no existe relación directa entre el público, la población o los clientes, y los funcionarios. Estos últimos no rinden cuentas ante la población,

⁴ Puede verse por ejemplo a Barbara Nunberg, *Managing the civil service, Reform lessons from advanced industrialized countries*, World Bank Discussion Papers 204, Washington D.C., Banco Mundial, 1995.

sino que responden ante los superiores jerárquicos, igualmente funcionarios de carrera, y al sistema interno de evaluación, que pocas veces está vinculados con los resultados de las políticas de las que son responsables.

No sobra decir que estas críticas están bien fundadas. Por otro lado, a partir de los años ochenta, se han generado una serie de propuestas alternativas que han llegado a cuestionar la existencia misma del servicio civil o su drástica reforma (como en Gran Bretaña y en Nueva Zelanda). Las nuevas técnicas de la gestión pública (la nueva gestión o gerencialismo), por ejemplo, sugieren una forma de evaluación de los funcionarios con base en los resultados de su trabajo, es decir en la eficiencia y la eficacia, y flexibilizan —aunque insuficientemente— los criterios de separación del cargo.

II. Las ventajas del servicio civil meritocrático

Cuando se han dado esas críticas fundamentales en los países con la mayor tradición de servicio civil, se debate en México sobre la necesidad de instaurar, en el ámbito federal y en diversos ámbitos, un servicio civil de carrera.⁵ Es una paradoja, pero también una oportunidad, debido a que el servicio civil, en su faceta dedicada a la profesionalización, puede tener bajo ciertas condiciones ventajas que superan a sus costos. En efecto, al observar las experiencias internacionales, se pueden construir algunos tipos de servicios de carrera o impulsar una profesionalización que responda en forma particular a los diversos objetivos específicos de los organismos públicos que los adopten. Depende en cada caso de los objetivos que se busquen con su instauración, pues el servicio profesionalizado debe considerarse como un medio para cumplir con objetivos diversos en los recursos humanos y las políticas públicas, y no como un fin en sí mismo.

Vamos a describir al servicio civil profesionalizado con sistema de evaluación al mérito y a explicar sus ventajas.

Descripción del sistema

Cuando se enfatiza el aspecto profesional y competitivo, se alude a un sistema de profesionalización basado en la evaluación competitiva como la base de la selección, la promoción y la separación. La evaluación y el concurso por los puestos son la dinámica del sistema. Se puede reiterar que bajo esas condiciones —que son las de algunos países desarrollados como los descritos— el servicio civil crea un mercado laboral interno, es decir, una unidad administrativa en la que los precios y la asignación del trabajo están dirigida por un conjunto de reglas y procedimientos

⁵ El tema estuvo presente a lo largo de todo el gobierno del presidente Zedillo y fue retomado por la mayoría de los candidatos a la presidencia de la República en las elecciones del año 2000. Fue una de las propuestas de campaña de Vicente Fox Quesada, el candidato triunfador el 2 de julio.

administrativos. El “mercado cerrado” se conecta a los mercados laborales exteriores a través de una serie de “puntos de entrada y de salida”.⁶ En las burocracias públicas, dichas reglas administrativas están establecidas por la ley del servicio civil que rige el sistema de contratación, separación, remuneraciones y promociones. Como se ha explicado, estos sistemas fueron reemplazando gradualmente al sistema de patronazgo, patrimonialismo y clientelismo que caracterizó a las burocracias del siglo pasado en esos países.⁷

Las burocracias modernas se caracterizan por contar con sistemas de competencia interna para la admisión y la promoción (sistema meritocrático), con restricciones en la remoción arbitraria y garantías de neutralidad política (para lo cual con frecuencia están administradas por un órgano de regulación independiente). Vamos a abundar brevemente sobre el particular tomando como ejemplo el Código de Gestión del Servicio Civil del Reino Unido.⁸

Cada vez que se abre una plaza dentro del sistema, funcionarios y externos tienen el mismo derecho de competir para obtenerla. Las reglas son comunes, abiertas y parejas. Para puestos altos y especializados, la experiencia de los servidores compensa a la formación académica.⁹

Los principios esenciales son la transparencia en los requisitos y reglas de los concursos (difusión y convocatorias públicas), así como la igualdad en el trato a los aspirantes. El principio del mérito tiene dos objetivos: nadie debe recibir un nombramiento a no ser de que tenga la competencia de cumplirlo; y si dos individuos completan los requisitos, el puesto debe ofrecerse a aquél que pueda hacerlo mejor. En pocas palabras, la clave está en la competencia y en la excelencia. Los resultados del concurso deben permitir una calificación y clasificación de los aspirantes. Al mismo tiempo, los criterios relevantes deben ser claros para todos los candidatos y la imparcialidad del proceso debe ser demostrable en cada una de las fases de la selección.

En síntesis, se trata de sistemas con información abierta para todos los aspirantes; la clave está en el mérito profesional —resultados objetivos de las pruebas— para cada aspirante a lo largo del proceso de selección; los requisitos

⁶ Ver a Murray J. Horn, *The political economy of public administration. Institutional choice in the Public sector*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 96.

⁷ En el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores públicos y los remueven con la misma facilidad. Ello favorece el patrimonialismo, que hace que el funcionario prefiera no distinguir entre el patrimonio personal y el público, dada la inestabilidad de su trabajo (y la falta de controles y sanciones). A su vez, lo anterior fomenta el clientelismo, que cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los “clientes” privilegiados en los sectores sociales administrados (que “capturan” a la administración que los regula).

⁸ *Civil Service Order in Council*, 1995, Ministerio del Servicio Civil, Reino Unido, mimeo, 1995.

⁹ Esta compensación puede darse en forma natural (pues en el concurso para puestos altamente especializados la experiencia favorece la asignación) o en forma artificial (pues el examen de promoción puede favorecer el conocimiento técnico del puesto por encima de las consideraciones teórico-académicas o puede existir una regla que ofrezca ventaja al trabajador con mayor antigüedad).

relevantes deben exigirse a todos por igual y las técnicas de selección deben ser confiables.

Generalmente, las evaluaciones del desempeño y de los concursos, se efectúan a través de Comités conformados por algunos integrantes de los departamentos para la evaluación especializada y la presencia de elementos externos para evaluaciones más generales y objetivas. La situación ideal es que un órgano independiente regule al sistema y lleve a cabo la evaluación. Un conjunto amplio de elementos pueden considerarse para esas evaluaciones, con diferentes combinaciones que ponderen algunas características específicas ligadas a los puestos disponibles (la experiencia, la antigüedad, la evaluación de los superiores, la calificación de los resultados, etc.) Pero en todos los casos tanto los criterios como las ponderaciones quedan perfectamente claros, para evitar irregularidades y guardar la confianza en el sistema.

Existen otras características en las burocracias modernas que son más o menos compartidas por los países con sistemas profesionales en el sector público.

1. Las posiciones son establecidas centralmente y clasificadas por escalafón (*rank*).
2. Los empleados reciben un salario que está relacionado con su posición jerárquica más que con el trabajo que desempeñan.
3. Generalmente, existen duras trabas para la entrada “lateral” del servicio civil en los niveles de arriba; es decir que existen pocos puntos de entrada: la mayoría de los servidores públicos entran desde abajo y siguen una carrera ascendente dentro del servicio.
4. Por otro lado, casi todas las posiciones superiores se ganan por promoción¹⁰.
5. Finalmente, el sistema ofrece contratos permanentes e incentivos laborales no económicos (particularmente una jubilación digna).

El sistema de evaluación competitiva que sostiene a la lógica meritocrática es fundamental para fortalecer la autonomía de los funcionarios públicos al generarse un sistema de incentivos positivos de promoción que es independiente de la influencia política. La evaluación meritocrática también es un elemento esencial para lograr la profesionalización pues obliga al personal a la constante actualización y capacitación. La inversión propia en capital humano es permanente; al mismo tiempo, un sistema riguroso de promoción por méritos incita al ejercicio de la autoevaluación, lo cual favorece (nuevamente) la inversión la educación personal del trabajador.

Para evitar el burocratismo y las inercias que impiden la eficacia y dificultan la eficiencia, es fundamental tener en mente que la evaluación del desempeño debe estar ligada a los objetivos del organismo (por cierto, aquí puede presentarse el problema de la creación de indicadores cualitativos). Por ejemplo, no es lo mismo el servicio en una oficina recaudadora que en la de obras públicas.

Por otro lado, la evaluación debe acompañarse de los siguientes criterios:

¹⁰Ver M.J. Horn, *op. cit.*, p. 97.

- a) La actualización y capacitación permanentes;
- b) Los premios e incentivos a la innovación (que se dificulta en el sistema de control del servicio civil);
- c) Los incentivos al desempeño y la sólida construcción de métodos de supervisión;
- d) Y condiciones claras para la promoción (condicionada a la competencia —la antigüedad no es suficiente—) y la separación (estancamiento y evaluación con resultados negativos generan la separación).

Los elementos clave del sistema son la competencia, la evaluación y la transparencia en las reglas del juego. Veremos ahora las ventajas de un sistema de esta índole para el funcionamiento y la creación de resultados en un sistema político-burocrático.

Las ventajas del sistema

Se han mencionado anteriormente varios problemas que genera el servicio civil: la ineficiencia de la burocracia, la irresponsabilidad y la falta de rendición de cuentas. No obstante, si los gobiernos y las legislaturas no los han desmantelado por completo, es porque a pesar de sus defectos, este tipo de arreglos laborales para la burocracia resuelven algunos de los problemas graves de la acción gubernamental.

Enfatizamos aquí dos de ellos. El problema de la continuidad de los programas y de las políticas, por una parte, y el problema de la ejecución de las mismas sin adular sus objetivos esenciales por la otra. En términos de los valores éticos aludidos anteriormente, nos estamos refiriendo precisamente a los más citados por los funcionarios de los países miembros de la OCDE, a saber: la imparcialidad, la legalidad y la integridad. Con el primer punto, la continuidad de programas, se está buscando beneficios durables y reducción de la ineficiencia; con lo segundo, el apego a la norma, se busca reducir los costos de agencia y de transacción que de manera inevitable ocurren con la intervención burocrática.

Son cuestiones con amplias implicaciones políticas, económicas y sociales: en países como México se conocen bien los importantes impactos negativos de recomenzar nuevas políticas cada tres o seis años cuando llegan al poder los nuevos equipos triunfadores. Al mismo tiempo, se sabe de los altos costos de la arbitrariedad y los privilegios así como de los inconvenientes de la burocratización. ¿De qué forma el servicio profesional meritocrático ayuda a resolver esas cuestiones? A través de su impacto en el comportamiento de los gobiernos y los burócratas, gracias a las características del mérito en el servicio civil.

Vemos en primer término la influencia de este sistema en las actitudes y decisiones de los gobiernos. A diferencia del patronazgo y el clientelismo, el sistema meritocrático impide a los gobernantes contratar, despedir, pagar y promover a sus agentes administrativos. Con el sistema del mérito, se selecciona a los funcionarios que obtienen las mejores evaluaciones y se les despide de acuerdo con los criterios

establecidos por estatutos propios. Esto quiere decir que existe una cierta autonomía entre la esfera política y la esfera administrativa. Adicionalmente, el servicio civil suele impedir legalmente a los funcionarios participar en política (financiar campañas, militar en partidos). Finalmente, la organización y regulación interna del servicio civil corre generalmente a cargo de instancias administrativas independientes. Están por lo tanto claramente definidas las fronteras de la función pública y de la política; para los políticos electos es difícil influenciar en las administraciones. Se genera una autonomía relativa entre los dos universos con bases legales. Esta autonomía favorece la continuidad en la aplicación de los programas y las leyes, debido a que por una parte la administración es evaluada por el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas, y por la otra parte la capacidad de influencia de los políticos en la implementación de los programas es minimizada debido a los incentivos que imperan en el sector administrativo que está dotado de relativa autonomía.

Aquí se impone una aclaración: no sugerimos que no exista la politización de la burocracia, sino que las “lógicas políticas” y la competencia interna (características inherentes a cualquier organización) suelen ser de índole distinta y con temporalidades diferentes a las lógicas políticas externas.

Por su parte, a los funcionarios les conviene mantener su neutralidad política: dada la alternancia gubernamental, sus posibilidades de promoción pueden verse minadas en el largo plazo si decrece la credibilidad sobre su neutralidad, pues se reduce su aceptación frente a los gobiernos futuros que reprobarían la inclinación profesional hacia una línea política. A su vez, esta sospecha reduce la oportunidad de promoción en el largo plazo (existe evidencia de que los altos funcionarios generalmente son reconocidos y favorecidos por su neutralidad).

Lo cierto es que el sistema meritocrático ata, en cierta medida, las manos de los gobiernos en el control de la burocracia. Si los gobiernos renunciaron al sistema del patronazgo por el sistema meritocrático es por lo menos por dos razones: por un lado, los beneficios de ofrecer al conjunto de la sociedad una solución durable al problema de la corrupción que generaba el patronazgo fueron superiores a los apoyos anteriores. Esto dificultó que los políticos electos interfirieran en los puestos administrativos y usaran a sus servidores públicos con fines políticos o propios. Por el otro lado, pudieron ampliar sus apoyos políticos cuando garantizaron que sus programas y leyes continuarían siendo administradas por burócratas competentes que redujeron los problemas de ineficacia y corrupción.¹¹ Al restar discrecionalidad a los gobernantes sobre los aparatos administrativos, se redujo sustancialmente su posibilidad de intervenir en el proceso administrativo. Esto, claramente, favoreció la continuidad de los programas (la idea es que hay mayor fidelidad a los programas y la ley que a los gobiernos en turno).

¹¹M.J. Horn, *op.cit.*, p. 102. Puede notarse que una condición necesaria para cumplirse esta situación fue la democracia: la creciente importancia del voto mayoritario como mecanismo para elegir a las autoridades.

En síntesis, al favorecer la permanencia y continuidad de las políticas, se disminuye en el largo plazo la incertidumbre, lo cual facilita la acción gubernamental y afianza la relación entre los grupos políticos (partidos o coaliciones gubernamentales) y los electores.

El segundo problema que el servicio civil ayuda a resolver es el de la implementación fiel, profesional, de las políticas gubernamentales. El argumento aquí es que el sistema meritocrático tiene efectos en la selección y el sistema de incentivos que reducen los costos de agencia en el ámbito burocrático.¹² En la medida en que la capacitación ayuda a desarrollar las características importantes de los burócratas más aptos, y el sistema competitivo de evaluación los identifica, el sistema meritocrático mejora la calidad de los seleccionados. Al mismo tiempo, como las consideraciones de preferencias políticas no influyen en la competencia por los puestos más altos, el incentivo para los funcionarios es el cumplimiento de las disposiciones legales. Al verse el desempeño laboral como una constante carrera profesional, el funcionario tiende a invertir, desde que elige su camino, en capital humano; la vía alternativa, la de adherirse a un aliado político electo, es una apuesta mucho más riesgosa. Y la meritocracia y la profesionalización reducen los costos de agencia.

Los incentivos del desempeño y el control jerárquico que impera en los sistemas profesionales meritocráticos favorece fuertemente a los altos funcionarios que se inclinan por mantener el sistema. Los altos funcionarios valoran su independencia porque es lo que permite su trabajo con facciones políticas opuestas. La neutralidad y autonomía se cuida en la cima de la burocracia pues de otra forma resulta difícil asegurar la cooperación de los subalternos. Finalmente, los premios o incentivos a la antigüedad desfavorecen las compensaciones laterales o las defecciones. Pero el mayor estímulo para el desempeño eficiente es la promoción, pues genera el incentivo de trabajar mejor que los colegas.¹³

La continuidad gubernamental y la observancia en la aplicación de las políticas y programas se ven favorecidos con el servicio civil meritocrático. Como hemos visto, los costos de las rupturas en los programas o sus adulteraciones por la politización de la burocracia se reducen con la instauración de un servicio profesionalizado del personal administrativo. Cabe reiterar que el sistema propuesto enfatiza el concurso y la evaluación por encima de la antigüedad, que por su parte

¹²Con costos de agencia nos estamos refiriendo al viejo problema de la implementación, en donde el gobierno debe delegar en la administración la ejecución de sus programas. Los costos de agencia de la burocracia se deben al tiempo y los recursos para inducir —u controlar— a los administradores a instrumentar fielmente el programa decidido por el gobierno. En otros términos, la aplicación de una política por parte de la burocracia genera costos asociados a la elección de los ejecutores apropiados y la supervisión de su trabajo; produce costos por recurrir a mecanismos correctivos (costos de transacción) y sobre todo provoca altos costos por las diferencias entre los objetivos de la política y lo que se ejecutó en realidad (costos de agencia). En otros términos, los costos de agencia son aquellos que se pagan por su autonomía en el curso de acción, mientras que los costos de transacción son aquellos en los que se incurre para controlar esa agencia. M.J. Horn, *op.cit.*, p. 112.

¹³Ver M.J. Horn, *op.cit.*, pp. 130-133.

incrementa notablemente la burocratización (costos de agencia). Hemos visto también que, al crear un mercado laboral cerrado y con reglas propias, el cuerpo profesional de administradores gana autonomía frente a los políticos electos. Dicha autonomía es la clave para comprender porqué en México no ha existido un servicio civil para la administración pública.

III. La inexistencia en México del servicio civil

Por lo menos desde el sexenio del presidente Miguel Alemán (1946-1952), en México no ha estado clara la distinción entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, puesto que la carrera política que ha llevado a la presidencia ha sido preponderantemente burocrática.¹⁴ Lo anterior se debió a que el sistema político ha sido autoritario y presidencialista, con la subordinación del poder legislativo y con lógicas de competencia por el poder particulares y alejadas, hasta hace muy poco (1988), del juego democrático-electoral.

Las causas de la unión entre elite política y alta función pública son conocidas por lo que no nos detendremos mucho en ellas en este espacio. La Constitución mexicana produjo un régimen presidencialista: el presidente es elegido directamente por sufragio universal, no depende del apoyo a la confianza del congreso para la conformación y dirección de su gobierno (existe formalmente la separación de poderes), dirige al poder ejecutivo sin intermediarios, y posee facultades legislativas (poder de veto —parcial y total—, definición del presupuesto, creación de reglas para la aplicación de la ley —leyes reglamentarias o poder de regulación, aunque subordinado a ley— y expedición de decretos, en situaciones extraordinarias de emergencia, en las materias de sanidad, de tratados internacionales, de reglamentación y de regulación económica —particularmente comercio exterior—). Por si las facultades legales fueran pocas, la existencia de un partido en un sistema de control hegemónico permitió al jefe del ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir su composición y comportamiento.¹⁵ Se configuró desde los años cuarenta un conjunto de arreglos institucionales que definieron una estructura no equitativa de acceso y distribución de poder. Por ejemplo, el control del ejecutivo sobre el sistema electoral con un partido altamente centralizado y disciplinado, así como la no-reelección consecutiva de los diputados o senadores, anuló la división de poderes. Con el partido hegemónico y a la interferencia en la competitividad de las elecciones (con una manipulación que otorgaba al ejecutivo el control sobre sus resultados y el compromiso del ganador frente a su benefactor), se configuró una estructura de incentivos que llevó a los representantes del congreso a servir al interés de ejecutivo más que al de sus

¹⁴Puede verse el clásico estudio sobre las elites políticas mexicanas de Roderic Ai Camp, *Líderes políticos en México: su educación y reclutamiento*.

¹⁵Hemos seguido en este análisis a María Amparo Casar. “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”. *Política y Gobierno*, vol. 3 núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61-92.

electores.¹⁶ La anulación de la división de poderes, tanto horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) como vertical (poder federal, poder local), configuró un gobierno “indiviso y unitario”, en donde la administración pública fue uno de los canales principales de movilidad y ascenso político.

Al no haber contrapesos, el dominio del jefe del ejecutivo sobre la administración federal fue prácticamente absoluto.¹⁷ En estas condiciones, no existía un fuerte incentivo de ofrecer autonomía relativa a un aparato burocrático esencial para la estabilidad del régimen y el control político.

En este marco, la administración pública tuvo por lo menos cuatro roles esenciales para el sistema político¹⁸:

1. La administración pública se convirtió en la principal fuente de reclutamiento del personal político y el escenario de la contienda política¹⁹, particularmente la sucesión presidencial, en donde los secretarios de estado eran los políticos contendientes. Ahí, los grupos políticos se congregaban y movilizaban recursos y se elaboraban estrategias para contender por la presidencia y otros puestos de relevancia política, como las gubernaturas estatales, lo cual comprometía a buena parte de las administraciones bajo su mando.
2. Fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, y sustituyó al congreso en ese papel de representación. Por otro lado, además de ser enlace entre el poder político y los sectores sociales, la administración pública fue el medio de canalización de los recursos hacia esos sectores sociales y el sitio de la negociación para la asignación de esos recursos. La representación de los sectores no era el congreso y la negociación no ocurría en las oficinas de los legisladores. La asignación de los recursos no se negociaba tampoco ni con los representantes distritales ni en el ámbito territorial. Todo ello ocurría en las secretarías de estado y en sus aparatos administrativos. Desde la perspectiva de los secretarios de estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político, y favorecer sus fines

¹⁶ Ver M.A. Casar, *op.cit.*, p. 81-84.

¹⁷ En lo que sigue nos inspiramos sobre todo en María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, 1995, 159 p.; y Héctor Aguilar Camín, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993, 215 p.

¹⁸ La administración pública cumplió, desde luego, con su tarea de administrar los programas y las políticas del gobierno, producir bienes y servicios públicos atender a sectores sociales, regular buena parte de la vida social, económica y política del país. Pero aquí queremos enfatizar únicamente las tareas de tipo estrictamente político y social que jugó.

¹⁹ Joy Langston ha probado la importancia de la alta administración pública en reclutamiento del personal político y en la configuración de las camarillas y los grupos de político-burocráticos. Este tipo de lógicas, fundamentales para el sistema de premios, incentivos y castigos que regulan el sistema político, es incompatible con la instauración de un servicio civil, que ofrece grados relativos de autonomía de la burocracia. Ver a Joy Langston, “Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México”, *Política y Gobierno*, vol. 2 núm. 2, p.243.

particulares de promoción política. Ya se dijo que en esos escenarios se competía por la presidencia.

3. El esquema de incentivos para los funcionarios, los individuos y los sectores sociales (costos de oportunidad de cumplir plenamente con las reglas y la falta de aplicación de sanciones), favoreció enteramente el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley (por cierto, extremadamente abigarrada²⁰). La administración pública fue el medio idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales que la han compuesto.²¹ Al mismo tiempo, la burocracia salía internamente cohesionada e infranqueable a consecuencia de su colusión. Se generaba un poderoso factor de cohesión interna dentro de la burocracia y frente al exterior, por las mutuas complicidades; a su vez, ello restaba autonomía a los burócratas en el interior del sistema y frente a los superiores.²²
4. Finalmente, la administración pública fue el brazo ejecutor incondicional del presidente. Esta moneda tuvo dos caras: por el lado virtuoso, se generó un control estricto y vertical de los secretarios (y del presidente) sobre los administradores de los programas y políticas en los casos que interesaban particularmente al jefe jerárquico. En este caso, su acción fue efectiva y se redujeron sustancialmente los riesgos de que la aplicación no reflejara fielmente los objetivos buscados por los mandos superiores (que no forzosamente son los objetivos más deseables para los afectados por la política). En la medida en que crece la independencia de los aparatos administrativos, crecen los “costos de agencia”. Al contrario, una burocracia subordinada como la de México los disminuye en algunos casos, al tiempo que favorece que las políticas guarden una distancia con respecto a sectores sociales influyentes, pues dificulta la

²⁰ El problema de la normatividad excesiva de los procesos administrativos en México y sus implicaciones es tratado en forma extensa por María del Carmen Pardo, *op.cit.*, p. 34-35.

²¹ Estos sectores han estado constituidos mayoritariamente por personas provenientes de los sectores medios y urbanos que tienen poca relación con los grupos económicos dominantes de la sociedad y que no son de una significativa extracción popular. Lo que Richard Morse ha llamado el “patrimonialismo burocrático”, identificación de los recursos del poder público con el patrimonio personal, y una cultura política que ve en la burocracia al medio ideal para el enriquecimiento. Citado en Aguilar Camín, “Leviatán criollo”, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, pp. 57-82.

²² Lo anterior se deduce del artículo de Ben Ross Schneider, “The career connection. A comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation”. *Comparative Politics*, abril de 1993, pp. 331-350. El problema para los burócratas de nivel medio y alto es que siempre estaban vulnerables a una acción “correctiva” si se salían del “sistema” o se movía a otro sector laboral. Son innumerables los casos de funcionarios que pagaron caro su ocasional oposición a los antiguos jefes. El recurso más frecuente fue la auditoría fiscal que probaba, invariablemente, enriquecimiento “inexplicable”. Lo inexplicable era siempre que era un enriquecimiento solitario, pues nadie más del sistema caía en el mismo proceso administrativo o judicial.

formación de redes de tipo individual con los encargados de los despachos.²³ Pero existe la otra cara de la moneda. Cuando los jefes no estaban personalmente —o con sus servicios más allegados— supervisando la ejecución de la política, resultaba muy difícil controlar a las administraciones. Entonces estas últimas se veían fácilmente permeadas —capturadas— por los intereses particulares de los sectores sociales interesados o por los mismos burócratas menores, una fácil presa para la corrupción (es el caso de la policía, de los órganos encargados de los permisos, las supervisiones, la administración de la justicia, etc.)

Cada una de estas características va en contra de la autonomía del servicio civil profesional, la cual separa en cierta medida a la administración de la competencia política; aísla y ofrece neutralidad a los cuerpos burocráticos; ofrece condiciones e incentivos para el ejercicio honesto y apegado a la norma de la gestión pública. Todas estas facetas son incompatibles con la experiencia mexicana.

IV. Las oportunidades políticas del servicio civil en la actualidad

Las condiciones anteriormente descritas operaron durante el régimen político que dominó al país desde 1929. La aparición de la democracia en México cambia en algún sentido a todas las condiciones anteriores. Vamos a detenernos en algunas de ellas.

Primero, el escenario de la contienda política y del reclutamiento del personal político pasa de la burocracia a la arena de las elecciones y los partidos políticos. Se distinguen por lo tanto los políticos (que deben tener una carrera partidista o electoral —generalmente iniciada en el ámbito regional—) de los funcionarios públicos, que hicieron su carrera por la mayor parte en el seno de la administración. Inclusive desde 1996 dentro del PRI un funcionario público que no tiene o ha tenido puestos de dirigencia partidista o elección popular está políticamente inhabilitado para la contienda presidencial o la mayoría de las gubernaturas.

Con la creciente independencia del Congreso, ese órgano se convierte en el órgano de la representación, pues ahí se deciden las formas y montos de asignación

²³Seguimos aquí nuevamente el argumento de B.R. Schneider, “The career connection. A comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation”. *Comparative Politics*, abril, 1993, pp. 331-350. A su argumento, según el cual la capacidad que tiene el presidente de mover discrecionalmente a los funcionarios altos y medios se presenta en algunas circunstancias como fuente de independencia ante los sectores que tienden a “capturar” a las administraciones (pues la amenaza de captura incita a la instalación de nuevos funcionarios con los que no se han establecidos redes de políticas), pueden darse dos objeciones para el caso mexicano: una, que los grandes empresarios negociaban generalmente directamente con el presidente o los secretarios, por lo que la “autonomía” de la burocracia baja y media resultaba ya poco relevante. Dos, en un entorno sobrerreglamentado y con salarios bajos, los empresarios tenían siempre a la mano la posibilidad de la penetración de esa “autonomía” por la vía de la transacción colusiva con los funcionarios con una velocidad generalmente superior a la que tenía el presidente de removerlos antes de la captura.

de recursos, así como las reglas del juego formales —las leyes— que regulan la vida de los sectores sociales. Desde 1997, cuando el PRI, partido en la presidencia, perdió la mayoría absoluta en la cámara de diputados, la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, implicó cambios en los términos de la negociación y por primera vez se acercaron públicamente al congreso los sectores sociales interesados en ver representados sus objetivos en las disposiciones legales (los empresarios con el PAN para una reforma fiscal y reducción de impuestos, los burócratas con el PRD para incremento salarial). Esta tendencia tenderá a acrecentarse a partir del año 2000, cuando la presidencia panista tenga que negociar con diputados de oposición la aprobación del paquete fiscal tanto en la cámara de diputados como en la de senadores.

Es decir, que la democratización introdujo para la política en México el principio de la división de poderes, que ofrecerá al congreso su papel especializado de legislador, le proporcionará la posibilidad de agregar su opinión en el diseño y hechura de las políticas públicas, y le dará un papel supervisor de la actuación del ejecutivo y sus administraciones.²⁴ Por lo anterior, la administración pública ya no será el interlocutor exclusivo entre el Estado y la sociedad.²⁵

La creciente autonomía del congreso lo convierte en una potencial instancia de control verdadero a las acciones del poder ejecutivo.

Todo ello tiene serias implicaciones para la administración pública. Veamos la perspectiva de los burócratas. Con la creciente democratización, la incertidumbre creció para ellos. Antes existía incertidumbre, pero era compensada o aceptable por los incentivos de tipo político. Siempre había la posibilidad de quedar en las cercanías del equipo designado sucesor a la presidencia; además, el hecho que siempre ganara el PRI aseguraba el reacomodo con grupos o camarillas con las que se tenían lazos o complicidades (se generó un sistema muy fluido que permitía las recolocaciones y evitaba una estancia “en la banca” superior a los quince meses). Cuando el escenario de la lucha política se ha trasladado al campo electoral, la incertidumbre ligada a la falta de seguridad en el empleo por la alternancia es alta. Los burócratas menos orientados hacia el riesgo tenderán a valorar la seguridad de sus empleos. Los que tienen vocación política irán a los partidos o iniciarán una carrera política en el ámbito local. Pero habrá una creciente distinción entre los funcionarios públicos y los políticos electos.

Para el jefe del ejecutivo, cuando la lucha política ha dejado de estar bajo sus dominios y se ha trasladado al campo electoral, controlar el juego político dentro de la administración pública simplemente tiene poco sentido dado que ahí ya no está el centro de la competencia política. Puede resultar además tan inútil como costoso por

²⁴ Lo ideal sería que otras instituciones, como el poder judicial o un órgano independiente de auditoría, generen a su vez supervisión externa y autónoma. Y que el control sobre la administración pública ocurriera sin interferencia en el sistema profesional del servicio civil. Todos ellos son procesos en camino en México pero que tomarán tiempo antes de consolidarse.

²⁵ El problema de la corrupción queda como un obstáculo —lejos de ser “oportunidad”— que se trata en la tercera parte del documento. En cuanto a la condición de brazo incondicional del presidente de la República, se toca en las líneas que siguen.

los enormes desvíos de tiempo y recursos que implica la promoción política de un funcionario. Hoy, para el jefe del gobierno, el problema es que la burocracia le facilite alcanzar los objetivos de sus programas y sus políticas, para posteriormente, garantizar su continuidad. Para ello es necesario mejorar el desempeño de las administraciones a través del incremento del profesionalismo de los burócratas, con el fin de satisfacer las necesidades del electorado en forma eficiente y honesta y presentar cuentas aceptables ante un congreso mejor dotado para supervisar las políticas gubernamentales.

Todo lo anterior está ligado con el objetivo de lograr resultados favorables en las elecciones intermedias, regionales, y presidenciales. Al mismo tiempo, queda bajo el interés del ejecutivo trabajar con una burocracia profesionalizada y eficiente que reduzca la arbitrariedad y la corrupción, fenómenos que erosionan fuertemente la imagen de honestidad, eficiencia, legitimidad y autoridad del presidente.

Para los grupos políticos representados en la legislatura (cualquiera que sea el color del partido), la neutralidad de la administración pública es esencial para garantizar el cumplimiento de las leyes que aprueba o produce el congreso. Por ejemplo, si a través del presupuesto de egresos se asigna quién obtiene qué, y si en el presupuesto la negociación de los grupos legislativos es determinante, el proceso administrativo es vital porque influye en la asignación final de los recursos. Una burocracia totalmente subordinada al presidente genera enorme desconfianza en los partidos de oposición por esa misma razón. Con la alternancia democrática, el congreso suele favorecer que la representación se garantice únicamente en sus cámaras, por lo que le conviene eliminar la competencia de la representación en la burocracia, a través del impulso de su profesionalización. Anteriormente, los grupos sociales negociaban a través del sistema corporativo, es decir, directamente con los aparatos administrativos centrales. Con la democratización del régimen, esa negociación se trasladará crecientemente al congreso pues ahí se decidirá gran parte de la asignación de los recursos.²⁶ Nuevamente, el congreso requerirá de una administración pública profesionalizada que garantice la puntual aplicación de las decisiones gubernamentales, que fueron avaladas por el congreso.

Finalmente, el congreso tenderá a llamar a rendir cuentas al ejecutivo, lo cual resulta sumamente oneroso por los altos costos de transacción que ello significa (sin contar el tiempo que tomará al congreso y al órgano supervisor, la Contaduría Mayor de Hacienda o Entidad de Fiscalización Superior, tener los recursos materiales, técnicos y legales para hacerlo satisfactoriamente); una alternativa menos costosa es contar con una administración pública profesionalizada que garantice la aplicación más o menos rigurosa de los programas y leyes votados en el congreso.

²⁶ La creciente competencia política tenderá a favorecer la “captura” de los legisladores por parte de sus electores. A estos convendrá una administración pública neutral que no sea a su vez “capturada” por los grupos mejor organizados y representantes de intereses contrarios a los de los electores representados en el Congreso. Es decir, el congreso debe eliminar la competencia de la representación por parte de la administración pública.

En síntesis, con los cambios promovidos inicialmente por los resultados electorales del 6 de julio de 1997 (cuando el PRI perdió la mayoría en la cámara de diputados) y confirmados el 2 de julio del 2000 (cuando el PRI perdió la presidencia de la República), se ha favorecido una separación de poderes que facilita la especialización de las tareas entre el ejecutivo y el legislativo, y en la cual el papel de la burocracia se facilita con la profesionalización. Los incentivos para la presidencia, el congreso y la administración pública orientan en ese sentido. Debe decirse que el reto es aún enorme, por varias razones que enumeramos a continuación.

1. La separación de poderes tiene por delante todavía un largo proceso de consolidación. Y falta mucho para que funcione correctamente: los integrantes del congreso deben consolidar sus carreras parlamentarias —encontrar los incentivos para hacer carreras legislativas (a través de la reelección inmediata, por ejemplo)—; y el congreso debe dotarse de organismos y personal de apoyo que le permita profesionalizar el trabajo legislativo.²⁷ Ahí también existe una tarea pendiente de profesionalización en los cuerpos y organismos de asesoría parlamentaria.
2. La ineficacia (y descrédito) del sistema judicial. Un poder judicial independiente es vital para asegurar que los poderes legislativo y ejecutivo asuman su plena responsabilidad ante la ley, y para interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la constitución nacional. Y en México falta un poder judicial autónomo y profesional que genere un estado de derecho mínimo para garantizar la seguridad de las personas, los patrimonios y la propiedad privada y asegurar el cumplimiento de las leyes y los contratos. Ello hace que nadie crea en nuevas reformas legales, porque nadie piensa que se van a cumplir. Es fácil redactar leyes; luego, hay que hacerlas cumplir para que el país pueda disfrutar de los beneficios característicos del Estado de derecho.²⁸
3. Los sistemas de rendición de cuentas son simplemente inexistentes; la falta de pesos y contrapesos no ha permitido su desarrollo y el sistema predominante hasta ahora ha favorecido la rendición de cuentas únicamente ante el superior jerárquico, muchas veces cómplice —o por lo menos espectador complaciente— en las transacciones colusivas del subordinado.²⁹

²⁷ Debe anotarse aquí, sin embargo, que el personal de apoyo puede contar con un sistema de servicio civil para lograr la seguridad del empleo y evitar la constante remoción de sus cuadros (lo cual dificulta la profesionalización). No obstante, en virtud de que no se trataría de una agencia ejecutora de políticas, se pierden en alguna medida las principales ventajas del sistema.

²⁸ Ver el Informe sobre el desarrollo mundial, 1997, *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, 265 p.

²⁹ Sobre este problema y la necesidad de orientar la reforma administrativa hacia la creación de los contrapesos (internos y externos) a la acción gubernamental, puede verse *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político, ¿Por dónde empezar? Ideas para la*

4. La administración pública, sobre reglamentada con normas estrictas y de corte tradicional, funciona con lógicas y reglas del juego no escritas. Hay un exceso de reglamentación —a veces con leyes contradictorias— que en realidad no hace sino cubrir el predominio de sistemas informales de funcionamiento, con espacios de gran discrecionalidad real para los funcionarios. La arbitrariedad se incrementa por la pésima distribución de las responsabilidades: si se sigue la norma, en algunas decisiones que podrían ser un sencillo resultado del uso del sentido común, se tienen que invocar la intervención de innumerables instancias burocráticas. En contrapartida, cuando ocurren problemas, nadie es responsable.
5. Esta informalidad se ha convertido en un arreglo institucional pues predominan la corrupción, el patrimonialismo burocrático, el clientelismo, el oportunismo y la ineficiencia. En otras áreas, en dónde existen lagunas legales, los arreglos informales facilitan que las transacciones se completen.
6. El sistema de grupos y camarillas, nuevamente regulado por reglas informales (compadrazgo, complicidad por enriquecimiento mutuo e ineficiencia, verticalidad en las contrataciones, separaciones y promociones en los puestos públicos), ha institucionalizado un sistema que desfavorece la confianza, la objetividad y las posibilidades de evaluaciones entre pares. Dificulta también la profesionalización del sistema porque bloquea a los funcionarios que ascienden con base en méritos profesionales. Al mismo tiempo, ha caracterizado al proceso de toma de decisiones por estar concentrado en un pequeño número de individuos y agencias, en donde la delegación es poco frecuente. Esto denota, nuevamente, la falta de cooperación y confianza.

De una forma general, la informalidad presenta un dilema para la reforma administrativa en general y para la instauración de un servicio civil meritocrático. Una reforma de este tipo demanda cambios en las actitudes y los sistemas formales e informales que rigen las instituciones, las reglas del juego, las estructuras de incentivos y de castigos. Sobre lo anterior abundamos en otro documento³⁰. Baste por ahora afirmar que lo anterior demanda imperiosamente la creación de los contrapesos que faciliten la vigilancia sobre las acciones gubernamentales y permitan el desarrollo de la rendición de cuentas. Estos contrapesos deben impulsarse tanto en el interior de la administración (procesos y controles internos) como en su exterior (el congreso y su órgano de vigilancia), por lo que forzosamente comprometen al conjunto de la reforma administrativa, que debe tener en su centro la transparencia, como premisa para lograr esos contrapesos.

creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía, Juan Pablo Guerrero Amparán, CIDE-DAP, Documento de trabajo, noviembre 2000.

³⁰ Juan Pablo Guerrero Amparán, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político*, op.cit., 2000.

Los seis puntos anteriores, tal vez no haya que subrayarlo, representan retos de una magnitud que nos acerca al desaliento, si no fuera porque lo fundamental, es decir las condiciones estructurales del régimen político que obstaculizaban la instauración del servicio civil, han sido superadas.

V. Reflexiones finales: por un modelo flexible de servicio civil meritocrático

¿Por dónde empezar? Antes de sugerir una estrategia mixta y de resaltar la importancia de la evaluación como el eje del sistema, veremos la propuesta del gobierno mexicano. El Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (Promap, 1995-2000) diagnosticó que la administración tiene una limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano, padece de centralismo, denota deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y está carente de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

El Promap sugirió después la instauración en México de una serie de reformas que siguen el modelo de la nueva gestión pública³¹, que surgió como respuesta a un modelo administrativo que fue cuestionado en los países desarrollados por su rigidez e ineficiencia, que generó déficits fiscales y fue susceptible de captura por intereses particulares, incluidos los de los burócratas. Las reformas de la nueva gestión prometieron mayor eficiencia y transparencia en la administración pública al imitar imita modos de administración del sector privado. Por ejemplo, la receta es aumentar el poder de decisión de los responsables administrativos al reducir la rigidez de los procedimientos, y adoptar formas de evaluación y contratos como los del sector privado (indicadores de desempeño, contratos con penalidades en caso de incumplimiento) para mejorar la eficiencia. Las reformas han tratado de aumentar la transparencia (y la imputabilidad) a través de contratos específicos y cambia la naturaleza del control con candados en los procedimientos e incentivos que aumenten los costos de oportunidad de las transacciones colusivas.

En los países en los que se han llevado a cabo estas reformas con algún éxito (por ejemplo el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda), y en general, en los países desarrollados, la administración pública está claramente controlada por los políticos electos del ejecutivo y por el congreso (es decir que están bien institucionalizados los contrapesos externos), sin que esto desmerite la característica elemental de autonomía profesional de las burocracias.

³¹ Indistintamente llamado *new public management*, gerencialismo, nuevo managerialismo, gestión basada en los resultados, el desempeño, etc. No es intención de este documento extenderse detenidamente en las múltiples expresiones que han tenido esas reformas. La literatura que se ocupa de ella es también amplísima. Con respecto a las lecciones que pueden tener para el personal burocrático en los países en desarrollo, puede verse a Barbara Nunberg, del Banco Mundial, *Managing the Civil Service. Reform lessons from advanced industrialized countries*, op.cit., 1995.

Adicionalmente, esas burocracias están organizadas en forma jerarquizada y generalmente centralizada, con el objetivo de crear funcionarios públicos competentes y especializados, responsables política y profesionalmente, pero aislados de la influencia política individual. En su expresión ideal, este modelo de administración pública (basado en la definición de Max Weber) supone que los asuntos se llevan por unidades especializadas con información técnica y financiera que circula libremente, con agencias que se comunican y cooperan, y una delegación de la toma de decisiones hacia los niveles apropiados (con descentralización de unidades políticas independientes del gobierno). En segundo lugar, supone un personal altamente calificado y empleado con base al mérito en un sistema cerrado y regulado por normas claras para la contratación, despidos, promociones, retiros, jubilaciones, etc. Supone que los presupuestos planifican los ingresos y los gastos, y que se ejercitan y se supervisan en forma honesta; finalmente, supone que el sistema institucional registra en forma adecuada los datos, las informaciones básicas y las memorias procedimentales.³²

¿Son el diagnóstico del Promap y sus recetas lo adecuado? Nuestra primera sugerencia es simple: intentar la introducción de enfoques basados en el mercado, antes de poner las condiciones que esos enfoques presuponen, nos puede llevar al fracaso. En términos de Ted Gaebler, coautor con David Osborne del célebre libro *Reinventing government*, “para reinventar el gobierno, primero hay que crearlo”: en la paráfrasis podemos decir que para flexibilizar, eficientar y apegar a la ley a los funcionarios públicos, primero hay que profesionalizarlos.³³

¿Qué tanto se ha logrado profesionalizar a la burocracia en México? Por las razones esgrimidas en las secciones anteriores, ha sido muy poco lo que se ha hecho en esa dirección en México. La administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) hizo al final de su mandato el esfuerzo de poner orden en el sistema general de administración del personal del sector público, pero los avances fueron poco perceptibles.

Para el último año del sexenio, este esfuerzo se enmarcó, por otra parte, en la reforma presupuestal que incluyó una reclasificación del presupuesto federal que buscó integrar al conjunto de erogaciones del gobierno en sus planes y programas (la Nueva Estructura Programática) y la introducción de un tímido sistema con criterios generales para evaluar los resultados de la acción pública (el Sistema de Evaluación del Desempeño).³⁴

³² Ver nuevamente el texto de Geoffrey Sheperd, “Modernizing the Public Administration in Latin America: common problems, no easy solutions”, *mimeo*, octubre, 1996, 21 p.

³³ Entrevista televisiva, México, Canal 22, julio, 1999.

³⁴ Un análisis de estas iniciativas puede encontrarse en Jorge A. Chávez Presa, “Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público”, México, FCE, en prensa, 2000, y Guerrero Amparán Juan Pablo, “Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México”, manuscrito, CIDE, División de Administración Pública, octubre del 2000.

Vamos a describir brevemente las principales líneas de la reforma en la administración del personal.³⁵ Cuando el gobierno del presidente Zedillo hizo un diagnóstico sobre el personal burocrático, en 1995, encontró que en promedio entre el 40 y el 50 por ciento del sueldo de los funcionarios públicos de confianza³⁶ era producto del contrato laboral (otorgado de acuerdo con el tabulador oficial de sueldos), mientras que el resto era producto de los estímulos.³⁷ En algunos casos extremos, los estímulos representaban doscientas veces el sueldo tabular. Por otra parte, existía un sistema injusto de remuneración, como si hubiera distintas “castas burocráticas”, que permitía la existencia de cinco grupos diferentes de ingreso, con el resultado de que en algunas secretarías (como en Hacienda y Gobernación) el ingreso de los altos funcionarios era cuatro veces superior que en otras dependencias (como la Secretaría de la Reforma Agraria o la de Agricultura). No había sistemas de evaluación del desempeño y la asignación de los estímulos (o bonos) dependían del favor del jefe o superior, sin que interviniera regla escrita alguna. El sistema de promoción tampoco era claro y predominaba la discrecionalidad, es decir el sistema de lealtades informales basadas en los lazos personales. Lo mismo ocurría con la separación del funcionario, que era arbitraria y que generalmente se efectuaba sin que mediara compensación alguna, a no ser que nuevamente, el superior decidiera lo contrario por razones personales.

En esos términos, el hecho de que el funcionario mexicano estuviera bien remunerado frente a sistemas burocráticos de países desarrollados, como se aprecia en el cuadro II, no eliminaba el incentivo hacia la corrupción por la gran inestabilidad e incertidumbre ligada al puesto en la administración, la falta de mecanismos eficaces de supervisión y la poca atención en el perfil profesional y ético del funcionario. Mucho se ha dicho, por cierto, sobre el impacto en la reducción de los niveles de corrupción a través de una remuneración competitiva de los funcionarios públicos, equiparable a las percepciones del sector privado. Dicho argumento debe tomarse con reservas, pues aunque varios estudios indican que la remuneración competitiva es una variable que está correlacionada con los niveles de corrupción, podemos afirmar que existen muchas variables más que inciden en la honestidad del sector público.³⁸ En la mayoría de los países desarrollados y con bajos niveles de corrupción reportados, las remuneraciones de los altos funcionarios (incluyendo al jefe de gobierno) son bastante inferiores a los sueldos de los altos

³⁵ La información proviene de la exposición que al respecto hizo Luis Guillermo Ibarra, Jefe de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda, el 25 de mayo del 2000 en el CIDE.

³⁶ De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998, el número de plazas de los funcionarios de confianza en el sector central (sin contar a las paraestatales) era de cerca de 125 mil empleados.

³⁷ Mismos que, sorprendentemente, estaban exentos del pago de impuestos, situación que fue remediada muy recientemente.

³⁸ El Banco Mundial, en su *World Development Report, 1997*, confirma la correlación de bajos sueldos con corrupción, pero indica que la existencia de contrapesos e instancias externas de supervisión, así como el reclutamiento del personal con base en el mérito, son también factores cuya existencia se relaciona con los niveles de corrupción.

ejecutivos de empresas. Por otro lado, el cuadro II muestra que, de hecho, los altos funcionarios en México tuvieron en 1998 percepciones netas superiores a Noruega (más del doble), Suiza, Gran Bretaña, Dinamarca, Bélgica y Francia. En todos esos países los costos de la vida son superiores a los de México, y se tienen percepciones sobre los niveles de corrupción muy inferiores al mexicano.³⁹ Es claro que existen una serie de factores que, junto con un salario suficiente para mantener un nivel de vida decorosa, inciden en los niveles de corrupción de la administración, como el servicio profesionalizado meritocrático, la transparencia en las políticas públicas y sus recursos, y los sistemas de contrapesos (internos y externos) para asegurar la supervisión.

Volvemos a las acciones del gobierno de Zedillo. Con el sustento legal del Promap, se inició desde 1996 el esfuerzo de elaborar una propuesta de servicio civil, que elaboraría la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda, pero que tendría que contar con la aprobación de la Secodam.⁴⁰ El resultado fue un proyecto de ley que no fue presentado debido a que no hubo acuerdo oportuno sobre su contenido entre ambas dependencias.⁴¹

Al no poder crear el servicio civil, la Secretaría de Hacienda llevó a cabo la tarea de reorganizar el sistema general de administración del personal. A grandes rasgos, se creó un nuevo sistema de compensaciones que integró en un solo criterio a los sueldos, estímulos y prestaciones, y se elaboró una valoración de los puestos de toda la administración con objeto de eliminar los cinco grupos de ingresos del sistema anterior que favorecían a los trabajadores de ciertas dependencias. Para el personal de confianza, se amplió el tabulador a siete niveles salariales o grupos jerárquicos con tres niveles de responsabilidad cada uno. Por otra parte, se integró el salario de forma tal que el sueldo por tabulador significara el 80 por ciento del ingreso, y el estímulo el restante 20 por ciento y al mismo tiempo se publicó una sola norma de estímulos y evaluación del desempeño (introduce un sistema de evaluación de “360 grados”, que comprende la evaluación de los superiores, de los pares y los subordinados). Todo lo anterior fue publicado en el año 2000, el último año del gobierno, lo cual le restó claramente posibilidades de implantación. Finalmente, se dieron los primeros pasos para crear un fondo de separación que fuera más atractivo para los trabajadores del gobierno.

³⁹ En el índice que construye la Organización *Transparency International*, con sede en Alemania, México ocupó en 1998 el lugar número 55, en una lista de 85 países. En la lista, el país percibido como menos corrupto fue Dinamarca. Suiza ocupó el décimo lugar; Gran Bretaña el lugar 11, Francia el 21 y Bélgica el vigésimo octavo. Se puede consultar el estudio en <http://www.transparency.org/documents/press-releases/1998>.

⁴⁰ La participación de la Secodam era necesaria en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada en 1996 para darle a la Contraloría un papel activo en cualquier asunto vinculado con la reforma administrativa.

⁴¹ Las causas del diferendo están analizadas por Juan Pablo Guerrero Amparán en el Documento de Trabajo DAP núm. 61, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil en el ámbito federal*, 1998.

Cuadro II

Salario anual de altos funcionarios (de confianza) y sus sueldos en países de la OCDE (Dólares Americanos de 1998)

	Noruega	Suiza	Alemania	Inglaterra	EU	Suecia	Dinamarca	Bélgica	Francia	Holanda	México
PIB Per cápita 1997	\$ 26,757	\$ 20,656	\$ 22,164	\$ 20,500	\$ 29,184	\$ 25,505	\$24,237	\$ 23,216	\$ 21,214	\$ 22,067	\$ 8,073
Presidente de la República o Equivalente											
1998	\$45,581.66	\$61,674.66	\$258,682.22	\$130,894.93	\$221,968.98	\$172,625.08	\$78,104.08	\$126,150.40		\$107,337.12	\$111,110.40
Secretario de Estado o Equivalente											
1998	\$42,659.24	\$56,798.41	\$226,343.17	\$108,122.36	\$110,429.57	\$172,625.08	\$40,930.19	\$126,150.40	\$97,374.41	\$107,337.12	\$134,085.86
Subsecretario											
1998											\$124,440.40
Altos funcionarios											
1998	\$38,807.44	\$54,999.67	\$121,517.24	\$137,729.05	\$108,066.71	\$138,100.07	\$71,161.98	\$79,635.35	\$64,194.23		
Director General											
1998											\$93,120.56
Coordinador General											
1998											\$93,120.56
Jefe de Unidad											
1998											\$108,658.51

* Los salarios de los países de la OCDE de 1998 son estimados, al calcular una inflación anual de 1.5%. Se agradece la asistencia de Laura Carillo Anaya en la elaboración de este cuadro.

Son varios los puntos pendientes de este esfuerzo, sobre todo con respecto a la capacitación y las promociones. Aunque es loable el objetivo de sistematizar el sistema de sueldos y tabuladores, y era necesario reorganizar el sistema de puestos y responsabilidades, es claro que el esfuerzo está muy lejos de un sistema de profesionalización meritocrática. De una forma más general, parece que los cambios fueron diseñados para refrendar en sus puestos a los actuales funcionarios, sin instaurar un verdadero sistema de competencia y un sistema riguroso de evaluación del desempeño para lograr la permanencia o la separación en el puesto. No obstante el esfuerzo es un avance que puede sentar precedente para los cambios necesarios en el futuro.

El diferendo sobre la ley del servicio civil entre la Secretaría de Hacienda y la Contraloría originó otra iniciativa por parte del senado de la República, con el proyecto de ley para la *Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada* que presentó el senador Esteban Moctezuma Barragán.⁴² Nuevamente, dicha iniciativa podría servir de punto de partida para la discusión sobre un servicio civil para el ámbito federal. Entre otros aciertos, resuelve ingeniosamente el problema del sindicato de los trabajadores del Estado (la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado) y el obstáculo que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado significaba para la instauración del servicio profesional (que impide los despidos). La propuesta introduce un sistema meritocrático y crea una Unidad encargada de su regulación, con un papel determinante en las fases del reclutamiento. Pero la iniciativa adolece de algunos problemas que simplemente enumeramos a continuación:

1. El hecho de que los funcionarios puedan ser destituidos por falta de confianza rompe con todo el principio del servicio civil meritocrático, que supone la separación únicamente cuando no se cumplen con los mínimos de la evaluación;
2. La Unidad encargada de la administración del sistema queda bajo la subordinación completa de la Secretaría de Hacienda, lo cual dificulta que se consolide la autonomía necesaria para el servicio profesional;
3. La indefinición de un máximo en los puestos de libre designación (y la marginación de la Unidad para la conversión de puestos de carrera a puestos de libre designación);
4. El nombramiento por parte del Oficial Mayor (no-miembro del sistema) sin que haya opinión o visto bueno de la Unidad;
5. El hecho de que la Unidad participa en la definición de los estímulos, pero queda fuera del sistema de evaluación (aunque hace exámenes de entrada y promoción), es decir, está poco claro el papel de la Unidad;

⁴² Esta iniciativa fue lanzada el 28 de abril de 1998. Desgraciadamente, dos semanas después el senador fue nombrado secretario de Desarrollo Social, con lo que se perdió el impulso inicial de la iniciativa.

6. La insuficiente clarificación en lo que concierne a la evaluación dentro de las dependencias, tanto en los responsables de la evaluación, como en los criterios y la frecuencia de la misma;
7. El sistema de revocación es vago y discrecional (“pérdida de confianza”), considera el despido “arbitrario”, y excluye la posibilidad de la separación por estancamiento o evaluación insatisfactoria;
8. No permite a la Unidad rescatar para su reubicación a los elementos valiosos despedidos por pérdida de confianza o injustificada;
9. No sugiere como obligación de los funcionarios no participar en política, o hacerlo al costos de perder la plaza y la relación con el sistema.

Son varios los puntos de la iniciativa que tendría que revisarse bajo la lupa de la propuesta del servicio profesional meritocrático. Pero los avances impulsados por la administración así como las diversas iniciativas pueden ser punto de partida en el sentido del cambio necesario en el futuro.

¿Qué tipo de servicio civil debe crearse una vez que se ha logrado la alternancia en el poder y que se ha roto la unión entre la elite política y la alta función pública? Difícilmente puede negarse que la profesionalización de los funcionarios es un imperativo para mejorar el funcionamiento de la administración pública. Y cómo vimos, el cambio a un régimen enteramente democrático que verifica al alternancia en el poder, abre todas las posibilidades para el servicio civil de carrera.

Sin embargo, la profesionalización no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe formar parte de una reforma integral de la administración pública que se dirija a resolver los principales problemas que la aquejan: la informalidad, el desapego de la ley, el abuso de autoridad, la corrupción, la impunidad, la ineficiencia. Desde esta perspectiva, la atención con el servicio civil meritocrático de los dos problemas que hemos mencionado anteriormente en estas páginas, a saber, la reducción de la ineficiencia y el apego a la norma y los programas, van perfectamente en el sentido deseado. No obstante, como hemos argumentado en otra parte⁴³, la más apremiante ausencia en la administración pública mexicana es la falta de pesos y contrapesos, con lo cual lo más urgente es crear las condiciones que faciliten el fortalecimiento de un sistema que lo integre. En este sentido, parece que la primera medida realmente encaminada hacia la reforma es la transparencia y la rendición de cuentas.

Introducir un servicio meritocrático también es muy importante, pero el aparato burocrático, en el escenario de la reforma y los cambios, difícilmente puede asimilar muchos mandatos a la vez. El diseño de la reforma debe elegir estratégicamente la secuencia de pasos a seguir, de forma tal que no se sobrecargue de mensajes e incentivos a la burocracia. En las condiciones actuales y dada la complejidad de la administración pública y sus problemas, la instauración de un servicio civil que involucre a la administración centralizada en su conjunto parece

⁴³ Juan Pablo Guerrero Amparán, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar?*, op.cit.

un objetivo demasiado ambicioso: sería sumamente costoso presupuestalmente y poco realizable en el corto plazo desde el punto de vista organizacional. El cuadro III ofrece una idea del tamaño de la burocracia ubicada únicamente en el ámbito central. Para el presupuesto del año 2001, el número de burócratas alcanza cerca de tres millones de empleados si se agregan el sector paraestatal. En cambio, la instauración de un servicio meritocrático que acompañe estratégicamente a la reforma orientada hacia la transparencia y la rendición de cuentas puede ser más eficaz para lograr un servicio público que cumpla con los dos objetivos que hemos destacado arriba: la continuidad en la ejecución de los programas y políticas y el apego a las normas y objetivos de las políticas (imparcialidad, legalidad e integridad).

De esa forma, la profesionalización meritocrática puede ubicarse en forma estratégica en el marco de la reforma administrativa si facilita el surgimiento de dos objetivos esenciales: favorecer la competencia profesional y el apego a la ley. Por añadidura, al desligarse del proceso político, este tipo de profesionalización le ofrece autonomía a los cuerpos de funcionarios y por ende favorece el sistema de rendición de cuentas.

Sin contraponerse a ellos, esta propuesta matiza algunos planteamientos que se han hecho en el pasado y que respondían a las condiciones políticas del antiguo régimen priísta, bajo las cuales la instauración de un servicio civil integral y centralizado parecía ser la mejor opción para la administración pública federal. Sin embargo, dada la apremiante necesidad de crear dentro de la administración pública un sistema de pesos y contrapesos, el sistema centralizado y tradicional del servicio civil⁴⁴ no es tanto una opción equivocada como inoportuna. Lo urgente es avanzar en la transparencia y rendición de cuentas para facilitar lo más posible las condiciones que favorecen a los sistemas de pesos y contrapesos. En ese marco, la profesionalización debe administrarse como un elemento adicional que facilite la aparición de la transparencia y rendición de cuentas.

⁴⁴Esta sugerencia puede encontrarse, entre otros, en los textos recientes de María del Carmen Pardo, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización". *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, segundo semestre, 1995, pp. 277-302. Y José Luis Méndez, "La profesionalización del Estado mexicano: ¿Olvidando o esperando a Godot?", *El Cotidiano* 72, octubre de 1995, pp. 13-25; y Méndez, José Luis, "Administrative modernization and political transition in developing countries: the case of Mexico", mimeo, julio, 1997.

Cuadro III
Número de los funcionarios que trabajan en las secretarías – Sector central

<i>SECRETARÍA</i>	<i>PLAZAS 1995 /1</i>	<i>PLAZAS 1996/1</i>	<i>PLAZAS 1997/1</i>	<i>PLAZAS 1998/2</i>	<i>PLAZAS 1999</i>
<i>TOTAL</i>	815,824	827,100	635,585	589,267	845,877
Presidencia	2,258	2,304	2,261	2,274	2,274
Gobernación	16,438	18,296	18,403	18,395	20,873
Relaciones Exteriores	3,903	3,984	4,001	4,083	4,083
Hacienda y Crédito Público	35,090	48,738	48,129	12,399	26,911
Defensa Nacional	169,569	172,873	179,999	183,296	183,296
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	42,316	36,465	37,063	32,007	35,484
Comunicaciones y Transportes	44,037	42,427	41,325	41,096	48,824
Comercio y Fomento Industrial	6,025	6,325	5,832	5,537	9,570
Educación Pública	223,701	214,848	127,547	122,275	269,409
Salud	142,606	144,083	33,073	23,117	61,043
Marina	49,316	53,128	53,128	54,247	54,247
Trabajo y Previsión Social	6,469	6,196	6,214	6,242	6,972
Reforma Agraria	11,409	11,403	10,814	10,631	13,303
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	25,896	33,977	35,380	38,531	40,723
Procuraduría General de la República	15,025	16,450	16,707	17,866	17,866
Energía	1,900	1,672	1,538	1,183	1,323
Desarrollo Social	12,237	9,659	9,626	9,042	12,395
Turismo	2,390	2,381	2,384	2,384	2,384
Contraloría y Modernización Administrativa	2,337	1,891	2,171	2,166	2,398
Tribunales Agrarios				1,356	1,356
Tribunal Fiscal de la Federación				1,140	1,140

¹ Corresponde al inicio del ejercicio fiscal

² Estimado a diciembre de 1997

Fuente: Proyecto de Egresos de la Federación 1996, 1997, 1998 y 1999.

¿Qué significa lo anterior? Sugerimos una estrategia mixta. Por una parte, que deben ubicarse dentro de la burocracia aquellos puestos y cargos altamente técnicos y estratégicos que se puedan someter a concurso y que se asigne con base en el mérito. Estos puestos serían diques de lucha contra la informalidad y actuarían como “guardianes” (*watch dogs*) de la aplicación de los programas y el apego a la norma. Por ejemplo, podrían ser los funcionarios encargados de la planeación y programación de las dependencias, para vigilar que el uso de los recursos y las acciones institucionales se orientan verdaderamente hacia los fines de los programas institucionales, en congruencia con los planes sectoriales. Podrían concursarse, por las mismas razones, las oficialías mayores y las contralorías internas.

Por otra parte, nuestra segunda sugerencia es que, en aquellas áreas altamente especializadas y en donde los “clientes” o usuarios (o actores institucionales que estén involucrados en el sector social particular) tengan los recursos suficientes para supervisar al aparato público, se puede dar autonomía para la creación de sistemas particulares de servicio civil profesionalizado.⁴⁵ En efecto, el servicio profesional puede impulsarse en agencias altamente especializadas, lo cual significa que en sectores con una naturaleza competitiva, plural, y poblada de actores dotados de los recursos suficientes para organizarse, autorregularse y dirimir sus controversias en forma equilibrada, debe favorecerse el “aislamiento” sectorial. No es sólo en el ámbito de los mercados. Otros sectores sociales, como el de la competencia electoral, requieren de organismos que produzcan credibilidad entre los interesados, eficiencia del sector reglamentado, e imparcialidad del árbitro que interviene para fallar en favor de la observación de las reglas del conjunto o dirimir las ocasionales controversias. Es el caso del Instituto Federal Electoral⁴⁶. En el ámbito económico, productivo y financiero, están el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Comisión Federal de Competencia y la Comisión Reguladora de Energía. Son organismos especializados, en mercados particulares y cuya independencia —en primer lugar de las secretarías de estado— es requisito para proveer de eficiencia a ese mercado.

⁴⁵Sobre esta condición hemos abundado en otra parte (“Un estudio de caso de reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil en el ámbito federal”, *Documento de Trabajo*, División de Administración Pública, CIDE, 1997). En síntesis, sugiere que la existencia de equilibrios institucionales (frente a los hacedores de las políticas gubernamentales) tiene influencia en la reforma administrativa. Este criterio de los pesos y contrapesos trasciende a la relación ejecutivo-legislativo. Puede ocurrir que actores sociales y la propia burocracia cuenten con los suficientes recursos políticos como para influir determinantemente sobre una reforma administrativa. Lo anterior está vinculado, de una forma general, con la estructura institucional que encuadra a esos actores y con los recursos políticos con los que cuentan en ese contexto específico (así se pueden entender reformas administrativas que atienden a las demandas de los actores sociales que tuvieron la capacidad de presionar al ejecutivo, como las reformas liberalizadoras o reguladoras de mercados, en donde los inversionistas tienen el recurso de exportar sus capitales como amenaza sino ocurre la reforma deseada; otro ejemplo son los partidos políticos en contextos de vulnerabilidad gubernamental para lograr reformas electorales).

⁴⁶ Sobre esto puede verse a José Luis Méndez y Uri Raich, *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los órganos electorales*, 2000.

Servicio profesionalizado meritocrático en sitios estratégicos de la administración pública federal; flexibilidad para los sectores especializados y autónomos de la misma. Resulta una combinación compleja⁴⁷ que requiere de estudios con propuestas altamente sustentadas, técnicas y concretas para elaborar en las propuestas que interesan al conjunto de elementos que integran un servicio profesionalizado: las reglas de entrada, las reglas de movilidad interna, las formas de capacitación, las reglas de evaluación, las reglas de separación. Para la academia interesada en estos temas, es la hora de los estudios de experiencias internacional y la comparación. Ahondar en el conjunto de estructuras que deben crearse para instituir un servicio civil en México es una tarea mayor, como se ha visto tras la enumeración de los obstáculos.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor, *Subversiones silenciosas*. México, Aguilar, 1993, 215 p.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas*, México, M. Porrúa, 1992, 433 p.
- Arellano, David. "Unequal advances and unclear intentions: the Mexican State reform and the managerialist strategy", DAP, CIDE, mimeo, 1997, p. 24.
- Cabrero Mendoza Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. 9, núm. 2, 2000.
- Casar, María Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". *Política y Gobierno*, vol. 3, núm. 1, primer semestre, 1996, pp. 61-92.
- Chávez Presa Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 336 p.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil en el ámbito federal*, México, Documento de Trabajo, núm. 61, CIDE, División de Administración Pública, 1998.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, "Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México", manuscrito, CIDE, División de Administración Pública, agosto, 2000.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político, ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*, Documento de trabajo, CIDE-DAP, noviembre 2000.
- Haggard, Stephan, "The reform of the State in Latin America", mimeo, 1997, 44 p.
- Heredia, Blanca, Schneider, Ben R., "The Political economy of administrative reform in developing countries. working hypotheses and a framework for analysis". Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Northwestern y CIDE, mimeo, 1997. 15 p.

⁴⁷La combinación de flexibilidad y centralismo o control fue sugerida por José Luis Méndez en su conferencia en la Universidad Nacional Autónoma de México convocada por la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas el 23 de octubre de 1997. Su intervención se intituló "Las transiciones actuales de México y la reforma administrativa".

- Horn, J. Murray, *The political economy of public administration. Institutional choice in the Public Sector*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 263 p.
- Méndez Martínez, José Luis, “La reforma del Estado en México: alcances y límites”, *Gestión y Política Pública*, vol. 3, núm. 1, primer semestre, 1994, pp. 185-226.
- Méndez M., José Luis, “La profesionalización del Estado mexicano: ¿Olvidando o esperando a Godot?”, *El Cotidiano*, núm. 72, octubre, 1995, pp. 13-25.
- Méndez M., José Luis, “Administrative modernization and political transition in developing countries: the case of Mexico”, mimeo, julio, 1997.
- Méndez Martínez, José Luis, Raich Portman, Uri, *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, IFE-INAP, 2000, 202 p.
- Mény, Yves, *Politique comparée, Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, París, Montchrestien, 1991.
- Moctezuma B., Esteban, Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación del desempeño de los servidores públicos en México*, México, Fondo de Cultura Económico, 1999.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, 1995, 159 p.
- Pardo, María Del Carmen, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”. *Gestión y Política Pública*. vol. IV, núm. 2, segundo semestre 1995, pp. 277-302.
- Schneider, Ben Ross, “The career connection. A comparative analysis of bureaucratic preferences and insulation”, *Comparative Politics*, abril, 1993, pp.331-350.
- Sheperd Geoffrey y Sofia Valencia, “Modernizing the Public Administration in Latin America: common problems, no easy solutions”, Banco Mundial y Universidad de Maryland, mimeo, octubre, 1996, 21 p.
- World Bank, *World Development Report, 1997, The State in a Changing World*, Washington D.C., 1997.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000*.
- Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 1997-2000*.
- Lineamientos para la Concertación de la Nueva Estructura Programática, 1998*.