



María del Carmen Pardo

**El Servicio Civil de Carrera
para un mejor desempeño
de la Gestión Pública**

SERIE:

CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

8

Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas
ISBN-968-5500
D.R. © Auditoría Superior de la Federación
Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle,
C.P. 03100, México, D.F., Tel: 52-00-15-00

El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño
de la Gestión Pública
ISBN-968-5500-09-6

El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin permiso previo por escrito de los editores.

Presentación	5
Introducción	7
I.- Aspectos conceptuales	9
II.- Los cambios en la función pública: de la administración tradicional a la nueva gestión pública	29
III.- Las reformas en la práctica	39
IV.- Impacto de las reformas en el servicio civil	45
V.- El caso mexicano	63
VI.- Conclusiones	79

Presentación

La divulgación de prácticas y valores que propicien el uso transparente, honesto y eficiente del erario, ha sido una de las prioridades de la Auditoría Superior de la Federación; es por ello que consideramos relevante incluir el tema del Servicio Civil de Carrera en la serie editorial “Cultura de la Rendición de Cuentas” que nuestra institución ha desarrollado desde el año 2001.

El texto “*El Servicio Civil de Carrera para un Mejor Desempeño de la Gestión Pública*”, elaborado por la Dra. María del Carmen Pardo, nos ofrece un informado estudio sobre la profesionalización del servicio público, cuyo análisis parte de una revisión de términos y definiciones que nos permiten tener una mejor visión conceptual sobre el tema. Asimismo, apunta cómo se integran los servicios civiles dentro de los mercados laborales, su relación con los sistemas políticos, y las reformas que se han impulsado en los últimos años tanto en el modelo de administración pública tradicional, como en la nueva gestión pública, las cuales han originado cambios en los servicios civiles de países representativos de una gestión gubernamental competente.

Sin importar el modelo de administración pública que se adopte, la autora, en forma dialéctica, desprende sólidos argumentos para establecer que el Servicio Civil de Carrera representa un elemento primordial para fomentar el comportamiento ético en los servidores públicos y la excelencia en el desempeño de sus funciones.

Ya en el caso mexicano, la Doctora Pardo, reseña detalladamente cómo surge el Servicio Civil de Carrera en

nuestro país, las circunstancias que actualmente presenta su instauración, así como los obstáculos que requieren ser superados para alcanzar su arraigo institucional y su eficaz desarrollo, evitando así la visión patrimonialista de los cargos públicos.

En la Auditoría Superior de la Federación, estamos igualmente ciertos, que el Servicio Civil de Carrera constituye un instrumento fundamental que necesita consolidarse para fortalecer la aptitud y competencia profesional de la función pública, como un medio de alto valor incuestionable que propicia un mejoramiento sustancial en la calidad del ejercicio de los recursos públicos.

Por todo esto, el texto que se presenta, contribuye a favorecer una de las herramientas básicas del combate a la corrupción, la cual, al otorgar estabilidad laboral a los servidores públicos, coadyuva, sin duda alguna, al desarrollo productivo y eficiente de la gestión gubernamental y a la optimización de la capacidad de respuesta de la administración pública, para atender, a cabalidad, las demandas de la sociedad a la que sirve.

C.P.C. ARTURO GONZÁLEZ DE ARAGÓN
AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

Introducción

El propósito de este trabajo es revisar el tema del servicio civil de carrera como un insumo para fortalecer la gestión pública; se parte de una revisión de términos y definiciones que permita encontrar referentes y tener mayor claridad conceptual. También se revisa de qué manera se integraron los servicios civiles de carrera bajo el modelo tradicional de administración pública identificado como paradigma burocrático y cómo han sufrido ajustes bajo las ideas cobijadas dentro del modelo de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP). Este apartado permitirá contar con referencias de lo que acontece en otros países para tener elementos y poder comparar unas experiencias respecto a otras. Por último, se hará mención de lo que ha pasado en México sobre el servicio civil de carrera y se llegará a algunas conclusiones de donde podrá desprenderse qué ventajas se obtienen de poner en marcha servicios civiles de carrera y si éstos efectivamente son útiles para fortalecer la gestión pública.

I. Aspectos conceptuales

El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Los elementos comunes que se desprenden de la mayor parte de las definiciones giran alrededor de la necesidad de introducir en la función pública tanto fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorable por parte de los funcionarios, como un conjunto de reglas que administren y desarrollen al personal para que la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas que la sociedad plantea.

En el Diccionario de Política y Administración Pública, el servicio civil se define como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo.¹ En el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas se define el servicio civil o público como un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos de un sistema de servicio civil son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación.²

* Agradezco a Mitzi Meléndez su importante apoyo para la realización de este trabajo

¹ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, 1996.

² Naciones Unidas, *Manual de Administración Pública*.

Un referente indispensable en este tema es Max Weber, quien en su tipología de la dominación definió como rasgos de la administración moderna el que la legitimidad y autoridad descansen en la observancia de la legalidad y que el ejercicio de la autoridad sea realizado por una administración burocrática caracterizada por la existencia de una estructura administrativa jerárquica con competencias bien delimitadas en reglamentos; en el hecho de que la selección y contratación del personal se sustente en las calificaciones profesionales de los funcionarios y en pruebas que las acrediten; también en que las obligaciones y derechos de los servidores públicos se expliciten en un contrato y en que la retribución se haga en dinero con sueldos fijos; de igual forma, los funcionarios ejercen el cargo como su única o principal actividad; los funcionarios pueden hacer una carrera y tienen la posibilidad de ascenso por años de ejercicio; los funcionarios llevan a cabo sus responsabilidades sin suponer que los cargos son de su propiedad; los funcionarios están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa; y, finalmente, la calificación profesional debe estar en constante perfeccionamiento.³

Es importante hacer referencia a Max Weber porque los principios de su tipología de dominación legal-racional constituyen la base del modelo tradicional de administración pública que rigió el funcionamiento de los servicios civiles hasta hace veinte años. Definiciones más actuales pero que recuperan elementos del modelo weberiano, coinciden en señalar que los valores sobre los que se fundan los servicios de carrera son el mérito como criterio de reclutamiento y ascenso del personal, la igualdad que garantiza que todos los candidatos tengan la misma oportunidad para ser seleccionados y promovidos y la estabilidad en el cargo como mecanismo para evitar el sistema de despojos o de botín (*spoils system*).⁴

³ *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 173-180.

⁴ Se conoce como sistema de despojos o *spoils system* a la forma de administrar los recursos públicos que predominó en los países desarrollados antes de la creación

Los rasgos característicos de los servicios de carrera son, principalmente, la selección mediante exámenes competitivos; las restricciones a la remoción arbitraria del cargo; la exigencia de neutralidad política a los funcionarios que aspiran a entrar y permanecer; y la existencia de un cuerpo regulador independiente que vigile el funcionamiento integral del sistema. Otras características que comparten de forma menos generalizada los servicios civiles de carrera modernos son, primero, que las posiciones de los funcionarios se deciden de forma centralizada y éstas se clasifican de acuerdo con el rango; segundo, el salario y pensión de los burócratas se pagan en función del cargo y no con base en su desempeño; y tercero, existen claras restricciones a las entradas laterales en los estratos medio y alto del escalafón administrativo, lo que obliga a ingresar desde la parte más baja del escalafón.⁵

Cabe aclarar que no existe una definición única de servicio civil de carrera; sin embargo de manera generalizada se utiliza como un sinónimo de carrera administrativa y se relaciona siempre con funcionarios, función pública y servicio público. Una de las definiciones de servicio civil más completa es la de McGregor y Solano quienes incluyen en dicha definición tres dimensiones sobre el papel que deben desempeñar los servicios civiles en sus entornos institucionales: “primero, el servicio civil representa por definición un sistema de gestión del personal público; segundo, los servicios civiles institucionalizados engloban una serie de reglas que dirigen la acción conjunta de sistemas administrativos complejos; y tercero, la idea del servicio

de servicios civiles de carrera. Estos sistemas se caracterizaban por el uso discrecional de la administración pública y en especial la asignación política de los cargos públicos por parte de los políticos electos. Se denomina así porque los políticos utilizaban todos los recursos administrativos como su botín buscando incrementar su poder político (reelección) y/o sus finanzas personales. Por ejemplo, en Estados Unidos este sistema predominó desde su independencia hasta la aprobación del Acta Pendleton que creó el servicio civil en 1883.

⁵ Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press, 1995, p. 97.

civil como un símbolo que incorpora el conjunto de valores que deben regir el servicio público”.⁶ La primera dimensión se refiere a la composición interna del servicio civil y cómo se distinguen estos funcionarios del resto de los servidores públicos; esto es, se explicitan sus reglamentos, procesos de reclutamiento, de formación y separación. La segunda tiene que ver con el modo en que los servicios civiles definen su relación con el sistema político y la ciudadanía para lograr una operación consistente. La tercera dimensión se refiere a un componente que podríamos señalar como ideal del servicio civil, relacionado con el comportamiento que se espera de los servidores públicos.

Servicios civiles como sistemas de gestión del personal

Los servicios civiles se caracterizan por la permanencia de los funcionarios a pesar de cambios en la estructura política del gobierno. Para McGregor y Solano, la relación laboral entre el Estado y sus servidores en sistemas de servicio civil se define por dos elementos, la selección del tipo de mercado laboral en la administración pública y el diseño del sistema de gestión de recursos humanos.

Mercados laborales

Es importante analizar la tipología de los mercados laborales en la administración pública puesto que determinan el tipo de servicio público, la fuerza política de la burocracia y la relación entre políticos y burócratas. Existen al menos dos modalidades de los mercados laborales en los servicios civiles, los cerrados y los abiertos. Se entiende por mercado laboral cerrado un esquema en el que la contratación del personal público debe hacerse dentro de la misma administración y donde los funcionarios van ascendiendo

⁶ Eugene B. McGregor Jr. y Paul Solano, “Data Requirements and Availability”, en Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996, p. 43.

desde abajo haciendo carrera en el servicio público. Los sistemas abiertos permiten la contratación del personal público no sólo de funcionarios con experiencia en el sector público sino a personas de otros sectores. Por lo general, los sistemas de servicio civil crean mercados laborales cerrados; sin embargo en algunos casos como en los Estados Unidos el sistema es más abierto, donde se favorece la contratación de personal, por ejemplo, del sector privado para cargos intermedios y altos.

Algunas ventajas de contar con mercados laborales cerrados son que contribuyen a fortalecer el *ethos* público y a imprimir mayor cohesión a la gestión pública. Se forma un cuerpo burocrático unificado, experto y con una clara vocación de servicio. La principal desventaja de este esquema es que los funcionarios se vuelven ineficientes por tener permanencia en su puesto y poca competencia externa; esto en la práctica ha fomentado la inamovilidad en la administración pública con los consecuentes costos negativos para una gestión eficiente. La única forma de controlar estas consecuencias perversas es mediante un diseño de gestión del servicio civil que genere los incentivos adecuados para restringir la ineficiencia de los funcionarios.

Diseño de los sistemas de gestión de recursos humanos

Los servicios civiles de carrera son sistemas que regulan la gestión del personal público mediante “un cuerpo normativo distinto al que gobierna las relaciones laborales del servicio público en general”⁷; es decir, no todos los funcionarios públicos forman parte del servicio civil sino sólo aquellos cuya permanencia se considera necesaria para llevar a buen término la gestión pública. Este cuerpo normativo, a su vez, especifica el funcionamiento del sistema de gestión del servicio civil y su estructura, la que se puede integrar con los siguientes subsistemas: de ingreso, de formación del servidor público, de

⁷ Mauricio I. Dussauge Laguna, “Anatomía del servicio civil”, Foro internacional, (2002), pp. 745-808.

promoción y de carrera en el servicio público, de evaluación del desempeño, y de suspensión y retiro del cargo.⁸

a) Subsistema de ingreso

Este subsistema regula el proceso de reclutamiento y abarca desde la forma en que se determina el perfil deseado para cada puesto concursado hasta la entrada al servicio civil de los funcionarios. Incluye los aspectos siguientes: primero, “los requisitos que los aspirantes deben tener para entrar al servicio público (edad, formación académica previa, documentos probatorios, experiencia laboral, nacionalidad); segundo, la descripción de los procesos de selección (exámenes, revisiones curriculares, entrevistas); tercero, las características de los puestos ofertados (nivel jerárquico, requisitos técnicos o académicos); cuarto, las condiciones de incorporación a la estructura (grado, cuerpo, sueldo); y, en algunos casos, la existencia de un periodo de prueba, el que el funcionario debe desempeñarse de manera satisfactoria antes de su incorporación definitiva”.⁹

La primera fase del proceso de reclutamiento es delimitar el conjunto de candidatos a contratar; en mercados laborales cerrados, el reclutamiento es abierto y más equitativo sólo en las partes más bajas del escalafón, pero la contratación se cierra en puestos intermedios y altos. Recientemente se ha puesto especial énfasis en la calidad de representación que tiene la administración pública; por ejemplo, en países como Estados Unidos y Canadá, se han puesto en marcha programas como el *Affirmative Action* en el que se establecen cuotas para garantizar la entrada de minorías, como las que forman mujeres y discapacitados, entre otras. Hay que señalar, sin embargo, que los avances en este sentido han sido desiguales y su utilidad cuestionada.¹⁰

⁸ Idem.

⁹ Ibídem., p. 760.

¹⁰ Para conocer la puesta en marcha del *Affirmative Action* en estos países ver Douglas Booker y Sally Luce, *The Road Ahead: Recruitment and Retention Challenges for*

La segunda fase es el proceso de selección en el que se debe destacar que los mecanismos sean claros de tal forma que exista igualdad de trato para todos los aspirantes y la selección se base en el mérito. Cada concurso debe detallar los requisitos para ocupar el cargo así como los temas de estudio, en caso de que el reclutamiento se haga mediante examen. Por lo general el proceso de evaluación de candidatos consta de las fases siguientes: evaluación curricular donde se revisan los documentos oficiales del aspirante; exámenes para medir conocimientos y pruebas psicométricas para evaluar habilidades o capacidades; una entrevista que permite conocer más de cerca al aspirante para ver si su perfil es el adecuado para el cargo y un periodo de prueba para decidir su contratación definitiva.

Cabe aclarar que pueden existir múltiples fallas a lo largo del proceso de reclutamiento; una de ellas puede deberse a que los funcionarios no precisen el perfil deseado para cada puesto. Si de entrada esto falla, la selección será seguramente errática. También habría que considerar si los exámenes son apropiados para evaluar las capacidades de los candidatos, puesto que debe existir un balance adecuado entre conocimientos específicos para el puesto concursado, sobre todo en áreas técnicas, y una base mínima de información que deben manejar los funcionario del servicio civil. El éxito de este subsistema depende en buena medida de la existencia de mecanismos que permitan canalizar inconformidades y que deben estar a disposición de aquellos candidatos que tengan pruebas de que el principio de equidad ha sido violado.

b) Subsistema de formación de servidores públicos

El proceso de formación de los servidores públicos en los servicios civiles es continuo. Conforme evolucionan las nuevas tecnologías de información, la capacitación tendrá

the Public Service, Canadá, Conference Board, 2002 y Federal Civilian Workforce Statistics. The Fact Book, EUA, Office of Personnel Management, 2002.

que adecuarse a este vertiginoso cambio. La búsqueda de resultados y la mejor atención a la demanda ciudadana también constituyen un fuerte estímulo para la capacitación continua de los funcionarios. El principal objetivo de los programas de formación continua es atender cualquier deficiencia en la formación que impida a los funcionarios desempeñar sus responsabilidades de la mejor manera posible.

Se han identificado objetivos más o menos comunes en los programas de formación de los servicios civiles de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); la búsqueda de homogeneización de conocimientos y habilidades, puesto que cada funcionario tiene distinta preparación y en algunos aspectos presentan deficiencias; la actualización en ciertas materias; la enseñanza de nuevos conocimientos, puesto que normalmente ha transcurrido un tiempo prolongado desde que salieron de la universidades, lo que les impide conocer los avances en sus especialidades profesionales; el desarrollo de habilidades específicas para el cargo que desempeñan; la formación de valores éticos; la promoción de determinadas culturas y cambios organizacionales orientándolos a mejorar la eficiencia y eficacia; el desarrollo de la motivación del personal; la preparación gerencial y la inducción al puesto que resulta fundamental para construir una memoria institucional que permita la rápida incorporación de los funcionarios a sus puestos que, a su vez, impida la parálisis en la gestión pública.¹¹

Sin embargo este subsistema resulta poco eficaz dado que los programas muchas veces están mal diseñados y tienden a centrarse en cuestiones normativas ajenas a los problemas cotidianos que enfrentan los funcionarios públicos. Es por ello que con frecuencia “los funcionarios consideran estos programas como pérdida de tiempo y no los aprovechan a cabalidad”.¹² Aunado a esto, su impacto

¹¹Mauricio I. Dussauge Laguna, Art. cit., p. 763.

¹²Idem.

es continuamente cuestionado ante la dificultad de medir sus resultados en el desempeño de los funcionarios. Este problema de medición también persiste en otros ámbitos de la gestión pública.

c) Subsistema de evaluación

Este subsistema está diseñado con el fin de detectar deficiencias en la gestión pública e incumplimiento de los objetivos gubernamentales. Su ausencia puede influir para que la administración pierda posibilidades de conocer las causas de la ineficiencia gubernamental. Lo primero que hay que considerar en los sistemas de evaluación del desempeño es su propósito; esto es, para qué se requieren las evaluaciones y, por ende, qué se debe evaluar. El diseño del sistema debe estar directamente vinculado con sus objetivos. Por un lado, se debe considerar a quién se va a evaluar, puesto que es distinto evaluar el desempeño de las dependencias gubernamentales que a los funcionarios en lo individual.

Por otro lado, es necesario precisar el objeto de la evaluación; es decir, con base en qué elementos se realizan las mediciones, puesto que es necesario definir si la evaluación se hará sobre resultados (*outputs*) o sobre su impacto (*outcomes*). Adicionalmente, es importante definir los instrumentos de medición; cómo se debe evaluar y qué indicadores utilizar, así como quién debe realizar las mediciones, cómo debe hacerlo, con qué frecuencia, y con qué recursos cuenta para realizarla.¹³

Por último, es fundamental tener claro la forma en la que se deben interpretar los resultados de las evaluaciones y qué hacer con ellos. Una posibilidad es vincular los resultados a las asignaciones presupuestales de las dependencias y al salario de los funcionarios para alinear los incentivos.

¹³Ibidem., p. 768.

Sin embargo, podría presentarse el riesgo de que reducir el presupuesto de las agencias como resultado de un mal desempeño, castigue a los beneficiarios de sus servicios. Respecto al impacto de las evaluaciones en los propios funcionarios, algunos países desarrollados, por ejemplo, vinculan claramente los resultados de las evaluaciones con el sueldo.

Existen al menos dos opciones para remunerar a los funcionarios del servicio civil, la asignación del salario con base en el puesto y la basada en el desempeño individual. La primera es estable a menos que el funcionario incurra en faltas administrativas; la segunda es variable y sujeta a las evaluaciones de desempeño de las agencias coordinadoras del servicio civil. Existe un salario base pero también bonos compensatorios para premiar el buen desempeño de los funcionarios que, aplicados adecuadamente, pueden servir de incentivos para combatir la ineficiencia burocrática. No obstante, existe el riesgo de que los bonos no constituyan un incentivo para que el servidor público mejore su desempeño, puesto que en muchos casos se empiezan a otorgar de manera casi automática, como un medio para compensar más que para premiar; otra razón que puede desviar el propósito de utilizar los bonos como incentivo es que los recursos sean insuficientes. También deben preverse situaciones en las que las agencias lleguen a su tope presupuestal y no logren otorgar los bonos correspondientes, lo que tendrá, sin duda, un efecto negativo para lograr mejorar el desempeño. De ahí que el subsistema de evaluación del desempeño esté directamente relacionado con el de promoción y ascenso.

d) Subsistema de promoción y carrera

La carrera en el servicio público se refiere a los patrones de movilidad en el escalafón de la administración pública. Existen dos modelos, el elitista y el abierto. En el primer caso, se restringe el ascenso a egresados de ciertas universidades como ocurre en Gran Bretaña y Francia donde los altos

cargos del servicio civil son acaparados por los egresados de ciertas instituciones de educación superior prestigiadas como la *École Nationale d'Administration* (ENA), la *École Polytechnique* (Francia) y las universidades de Oxford y Cambridge. En el segundo, el ascenso no está restringido a egresados de ciertas escuelas, sino que es abierto y se determina por el desempeño del funcionario. Este sistema opera en los Estados Unidos y en Alemania; sin embargo, para los altos cargos tienden a verse favorecidos los egresados de ciertas carreras.

Por lo que respecta a la movilidad vertical, los ascensos en el escalafón tradicionalmente se otorgaban como premio a la antigüedad y al número de años en el servicio civil, lo que puede llegar a desincentivar un buen desempeño. Por ello es que en las tendencias recientes los ascensos se acuerdan a partir de las evaluaciones y no se reservan sólo para miembros del servicio civil. Respecto a la movilidad horizontal (que es la que favorece cambios entre dependencias, conservando los funcionarios el mismo nivel jerárquico), se presentaba muy pocas veces en los esquemas de carrera, puesto que preponderaba la especialización. Sin embargo, esto también ha empezado a cambiar; hoy día esta movilidad horizontal se considera como un mecanismo que permite mejorar la coordinación entre agencias, al favorecer que los funcionarios conozcan de cerca el funcionamiento de distintos organismos gubernamentales.

e) Subsistema de retiro o separación del cargo

Los servicios civiles se caracterizan por restringir las posibilidades de remoción del cargo para los funcionarios. Esta característica que estuvo pensada para impedir despidos injustificados, al paso del tiempo se fue convirtiendo en una especie de camisa de fuerza que impedía sacar del sistema funcionarios incompetentes, creando burocracias anquilosadas e ineficientes. Los sistemas de servicio civil generalmente cuentan con una ley donde se especifican las situaciones que

ameritan sanciones, retiro, separación del cargo, despido, licencias temporales e inhabilitación permanente del servicio público. A manera de ejemplo, algunas de las causas que comúnmente ameritan amonestaciones en los servicios civiles, podrían ser desempeño inadecuado e incumplimiento de funciones y obligaciones; una causa de suspensión podría ser que se compruebe que se ha filtrado información confidencial; un posible motivo de multa, podría resultar que se compruebe la participación en política electoral o que se tenga evidencia de actos de corrupción; una causa de reubicación podría ser realizar actividades laborales incompatibles con el cargo y reprobar evaluaciones de desempeño; las constantes impuntualidades e inasistencias podrían ameritar la destitución del cargo.¹⁴

Conocer el funcionamiento interno de los servicios civiles y tener una clara idea de cómo se integran en el sistema político y al ciclo de políticas es fundamental, puesto que ambos presupuestos se convierten en insumos necesarios para la gobernabilidad.

El servicio civil como insumo para la gobernabilidad

Es importante entender cómo se integra el servicio civil al sistema político y de qué manera puede operar bajo sus restricciones. El concepto de servicio civil trasciende al del sistema de gestión de los recursos humanos del sector público, puesto que los funcionarios de carrera son responsables de ejecutar decisiones políticas. Por otro lado, el servicio civil es un actor vital en el ciclo de políticas públicas, puesto que es simultáneamente un brazo ejecutor y un importante recurso en el proceso mismo de la formulación.

El servicio civil como agencia

Existen múltiples modelos que explican el comportamiento burocrático en sistemas de servicio civil. Uno de los más utilizados es el que analiza su funcionamiento con base

¹⁴Ibidem., p. 775.

en el modelo del principal-agente. El servicio civil es el encargado de poner en marcha las políticas públicas que deciden los políticos electos; por ello se le puede considerar como su agente. El principal es el que contrata al agente para cumplir con ciertas tareas. Sin embargo, los agentes tienen a su disposición recursos, como puede ser información privilegiada, que les permite satisfacer sus propios intereses e incluso incumplir o desviar las decisiones de los principales. El que los agentes se ajusten a las directrices del principal lo determina el contrato laboral y los incentivos que éste genere. Por lo tanto, este modelo sugiere que el control de los funcionarios del servicio civil depende del contrato laboral y de la efectividad con que los principales utilicen otros mecanismos de control disponibles, como puede ser el proceso de nombramiento de los funcionarios.

Un modelo ilustrativo del servicio civil como agencia es el de William Niskanen, en el que analiza cómo las burocracias tienden a maximizar su presupuesto engañando a los legisladores con el fin de incrementar su poder. Es principalmente ante los legisladores que el servicio civil rinde cuentas, pero los funcionarios desarrollan habilidades y logran engañar a los legisladores presentando presupuestos inflados con el fin de incrementar el poder de su agencia y la cantidad de dinero que administran. Como los legisladores desconocen la verdadera oferta de servicios de las dependencias y sus costos, están obligados a aprobar los presupuestos tal como se los presentan. Sin embargo, críticas a este modelo sugieren que su visión sobre la pasividad de los legisladores es incorrecta, puesto que, al menos en los Estados Unidos, éstos constantemente destinan recursos para la vigilancia de la burocracia, limitando así las posibilidades de desviación.¹⁵

A diferencia de Niskanen, el modelo McNollgast se basa en

¹⁵Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*, México, Taurus y CIDE, 2005, pp. 331-362.

la premisa opuesta. Los legisladores son quienes controlan a la burocracia pues legalmente este control proviene del hecho de que son, en esos casos, las legislaturas las que integran a las burocracias. El problema principal reside en que las cámaras cambian en función de los tiempos y periodos electorales y con ello las preferencias de los legisladores. Así los legisladores entrantes están limitados por las reformas de sus predecesores y muchas veces requieren de cambios legales para modificar el funcionamiento de las burocracias. Este modelo también contempla la posibilidad de que el servicio civil se desvíe, en cierta forma, de las directrices iniciales de los formuladores de políticas, siempre y cuando no excedan los límites establecidos por la ley ni contraríen abiertamente las preferencias importantes de los actores políticos relevantes.¹⁶

Sin embargo, existe una restricción al modelo; el servicio civil tiene múltiples principales pues rinde cuentas ante los legisladores, los políticos electos del ejecutivo, y la ciudadanía y demás grupos de interés. Así la responsabilidad de controlar a la burocracia se diluye entre distintos participantes. No obstante, cabe señalar que los dos grupos más fuertes de control para los burócratas son los políticos electos tanto del ejecutivo como del legislativo, por lo que recae en ambos la responsabilidad fundamental de controlar el servicio civil.

Por lo que respecta a los mecanismos de control, existen dos tipos, los que se utilizan antes de poner en marcha las políticas públicas que se denominan *ex ante* y los que se utilizan después que son *ex post*. Algunos de los mecanismos de control *ex ante* son el proceso de nombramiento de funcionarios para los altos cargos y los controles de procedimientos especificados en el conjunto

¹⁶Matthew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics and Organization*, núm. 3, 1987, pp. 243-279. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, núm. 75, 1989, pp. 431-483.

de reglamentos que rigen la gestión pública. Ejemplos de mecanismos *ex post* sobre la burocracia son las audiencias ante el Congreso, los recortes presupuestales y las inspecciones de los organismos de control del gasto.

El servicio civil y el régimen político

Aunque parezca obvio, no debemos olvidar que el servicio civil también está determinado por el tipo de sistema político en el que opera. Su influencia sobre el servicio civil se manifiesta, al menos, en dos aspectos; primero, las características del sistema político que permiten o fomentan la adopción de sistemas de servicios civiles, y segundo, cómo este sistema determina el control sobre el propio servicio civil. En cuanto al primer aspecto, Bárbara Geddes sostiene que por lo general son los países democráticos quienes adoptan más fácilmente esquemas de servicio civil, porque se ajustan a la legalidad y son los más interesados en mantener la estabilidad administrativa ante cambios de partido gobernante. Los regímenes autoritarios y de partido único son poco propensos a tener servicios civiles de carrera, puesto que utilizan a la administración pública para privilegiar a sus partidarios. Siguiendo la tipología de dominación weberiana, los regímenes patrimoniales tampoco adoptan los servicios civiles de carrera porque su autoridad no se deriva del cumplimiento de la legalidad.¹⁷

En la medida en que la autoridad este más centralizada y no existan contrapesos efectivos, habrá una menor propensión a adoptar sistemas de servicio civil. Es por ello que pocos países subdesarrollados han implantado con éxito sistemas de servicio civil en sus administraciones nacionales. Ferrel Heady sostiene que, “en países con servicios civiles débiles, la inestabilidad del régimen y la frecuencia de sus cambios tienen un efecto desestabilizador en el sistema de servicio

¹⁷Barbara Geddes, “The Politician’s Dilemma: A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, *American Political Science Review*, (1991), pp. 371-392.

civil, mientras que en países con servicios civiles fuertes, su posición puede consolidarse bajo estas circunstancias como lo demuestran los casos de Alemania y Francia”.¹⁸ El reto para países con menor desarrollo es fortalecer el servicio civil bajo un entorno de inestabilidad política. Sin embargo, una vez establecidos, existe el riesgo de que los servicios civiles cobren tal fuerza que salgan del control de la élite política. Por ello, es indispensable tener muy presente cómo el tipo de sistema político condiciona la rendición de cuentas del servicio civil y el control sobre la burocracia.

En cuanto al control de los servicios civiles en países democráticos, los regímenes parlamentarios tienden a ser más efectivos que los presidenciales por “la ausencia de competencia entre el ejecutivo y legislativo” y por el mayor control que ejercen sobre la administración pública. Dado que los sistemas parlamentarios concentran las facultades ejecutivas y legislativas en el gobierno en turno, tienen menos restricciones para actuar que los presidenciales. Y si bien en los sistemas presidenciales la división de poderes mejora la rendición de cuentas, también divide la responsabilidad del control de la burocracia lo que podría presentar problemas de coordinación y hasta de contradicción de objetivos ya que el servicio civil debe cumplir simultáneamente las directrices de los legisladores y de los funcionarios electos del ejecutivo. Es por ello que en estos sistemas deben existir mecanismos de coordinación efectivos entre poderes para evitar estos riesgos y mejorar el control sobre los servicios civiles.

Por último, cabe aclarar que el “enfatar el vínculo entre el servicio civil y el sistema político no implica que la naturaleza del sistema sea el factor determinante del comportamiento burocrático, sino simplemente que es un elemento que siempre estará presente y que es

¹⁸Ferrel Heady, “Configurations of Civil Service Systems”, en Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo A.J. Toonen (eds.), Op. cit., p. 210.

significativo”.¹⁹ Es necesario, entonces, analizar el papel de los servicios civiles en el ciclo de políticas públicas para tratar de complementar la descripción del funcionamiento de los sistemas de servicio civil tal como operan en la práctica.²⁰

El servicio civil en el ciclo de políticas públicas

Hasta hace pocos años, se concebía al servicio público como un simple ejecutor de la voluntad de los políticos. Basada en la mal entendida dicotomía wilsoniana entre política y administración, durante años se consideró deseable que la toma de decisiones quedara en manos de los políticos electos para que fueran ejecutadas inequívocamente por los funcionarios del servicio civil. El estudio de Pressman y Wildavsky demostró que esta situación no se daba en la práctica y que a menudo las decisiones eran modificadas por los funcionarios. Posteriores investigaciones como la de Aberbach, Rockman y Putnam revelaron que los papeles de los servidores públicos y de los políticos habían cambiado y que cada vez más no sólo se complementaban sino se compenetraban. Es decir, la burocracia tenía más influencia en el proceso de formulación de políticas públicas y dependiendo de su grado de relación y vinculación con diferentes actores, tenía también un papel preponderante como articulador de la demanda ciudadana.²¹

De ahí que, por ejemplo, algunos autores definan la toma de decisiones como un proceso “cerrado” en el que intervienen los legisladores, burócratas y grupos de presión interesados en cierto tema. Es así como se integran triángulos de hierro en los que ningún otro actor tiene cabida. Sin embargo,

¹⁹Idem.

²⁰Ibidem., pp. 207-226.

²¹Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky, *Implementación*, Berkeley, University of California Press, 1973. Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam y Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, 1981.

recientemente, a causa de la multiplicidad de actores, se ha cuestionado este modelo y algunos autores sugieren que la toma de decisiones se hace mediante redes que articulan a múltiples grupos de interés. El servicio civil es un componente esencial para la legitimidad del sistema político porque tiene contacto directo con la ciudadanía; de ahí que deba desarrollar habilidades para responder con flexibilidad y prontitud a las demandas de diversos grupos de interés.²²

El servicio civil como símbolo

Es importante señalar que el servicio civil también representa un sistema de comportamiento ético que debe guiar la gestión pública y la toma de decisiones. Tal como señalan Peters y Rose, “el control del servicio civil es impensable sin la conscientización de los funcionarios públicos de su papel de servidores de la ciudadanía y defensores del bien común”.²³ Todos los mecanismos de control de la burocracia se anclan sobre estos principios. El desarrollo de este *ethos* público está relacionado con la cultura política y los valores prevalecientes.²⁴

Para McGregor y Solano, “internamente, el servicio civil como símbolo consiste en la ética de servicio mediante la cual las actitudes institucionales, los papeles y el comportamiento de los servidores públicos pueden definirse y juzgarse con base en los aspectos siguientes, anonimato o visibilidad, responsabilidad ministerial o departamental y sentido del deber”.²⁵ En relación al primer aspecto, el anonimato o la visibilidad, lo que aparece en la realidad son combinaciones, mientras servicios civiles como el estadounidense y el inglés buscan que los funcionarios

²²A. Grant Jordan, “Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process”, *Journal of Public Policy*, 1981, pp. 95-123.

²³Richard Rose y B. Guy Peters, *Can Government go Bankrupt?*, Nueva York, Basic Books, 1978, p. 234 citado en McGregor y Solano, Art. cit., p. 51.

²⁴Idem.

²⁵McGregor y Solano, Art. cit., p. 52.

tengan un bajo perfil, otros más antiguos como el alemán consideran que la visibilidad de sus servidores ante la opinión pública es necesaria para fortalecer la rendición de cuentas.

Respecto del segundo punto, los sistemas *Westminster* se rigen por el principio de la responsabilidad ministerial que exige, de alguna manera, coherencia en la actuación del gabinete y una defensa conjunta de los proyectos políticos ante la opinión pública. En otros sistemas, no existe este principio y prevalece la responsabilidad departamental, es decir la rendición de cuentas ante los superiores inmediatos. Esto podría ocasionar fallas en la coordinación horizontal y contradicciones entre los objetivos de distintas agencias.²⁶

Por lo que respecta al tercer aspecto, el sentido del deber, resulta evidente que uno de los mecanismos más empleados para fortalecer la ética pública en los servicios civiles es la creación de códigos de conducta. Si bien a simple vista éstos pueden parecer listas de buenas intenciones, son útiles en por lo menos tres sentidos “primero, estructuran y presentan el conjunto de principios que son la base de cada servicio civil y que debe regir el comportamiento de todo funcionario público; segundo, pueden funcionar como base para desarrollar y orientar planes de socialización de los funcionarios en el área de la ética pública, y tercero, complementan a los estatutos como un cuerpo de referencias sobre aquello que debe hacerse y aquello que no está permitido”.²⁷

Desde una perspectiva externa a la administración, los valores que deben regir las relaciones del servicio civil con su entorno se sintetizarían de la forma siguiente: primero, la humildad de los funcionarios frente a la ciudadanía; esto quiere decir que los funcionarios son servidores públicos y deben concentrar sus esfuerzos en satisfacer las demandas

²⁶Idem.

²⁷Mauricio I. Dussauge Laguna, Art. cit., p. 785.

ciudadanas. Segundo, la independencia de grupos de interés que amerita sanciones a los funcionarios públicos por conflictos de intereses, como por ejemplo, situaciones en las que hayan obtenido alguna ganancia por tomar decisiones a favor de cierto grupo. Tercero, la neutralidad frente a la política; por ejemplo, en Gran Bretaña, la función del alto servicio civil es auxiliar a los políticos y se les ofrece asesoría objetiva sobre la conveniencia de ciertas políticas. Si el principio de neutralidad se violara, se perdería el sentido social del servicio civil. Por último, el prestigio del servicio civil se refiere a la preparación de los servidores y al principio de que el reclutamiento de los mejores fortalece el *ethos* público y la credibilidad de la función pública ante la ciudadanía.²⁸

²⁸McGregor y Solano, Art. cit., pp. 51-52.

II. Los cambios en la función pública: de la Administración Tradicional a la Nueva Gestión Pública

Bajo una concepción tradicional, el modelo a través del cual operaron la mayor parte de las administraciones públicas estuvo caracterizado por el desarrollo de una burocracia grande y con poder; ello se logró a partir de la operación de estructuras altamente jerarquizadas y controladas centralmente. El criterio rector para tomar decisiones estuvo fuertemente determinado por las normas y recursos jurídicos que incidieron en la idea de separación entre lo que correspondía al ámbito de acción pública respecto al privado. La rendición de cuentas tenía mayoritariamente un contenido político y existía un férreo control sobre la burocracia. Dentro de este esquema tradicional, los servicios civiles de carrera que lograron consolidarse respondieron a mecanismos de reclutamiento, capacitación y promoción que suponían la entrada desde la parte baja del escalafón administrativo y cuya selección se basaba en el mérito. El esquema de servicio civil de carrera bajo este modelo incluía, elementos como la igualdad de condiciones como premisa para el ingreso, estabilidad en el cargo, organización anclada en una estructura, la exigencia de cierta formación inicial para el ingreso, promoción vinculada a un proceso de formación continua y la incorporación de un esquema de sanciones.

La forma de administrar bajo este modelo llamado tradicional fue cuestionada desde diversos frentes. El denominador común en este debate era que los gobiernos, sus aparatos administrativos y los funcionarios no estaban respondiendo a las crecientes necesidades sociales y existían importantes déficits que se traducían en malos servicios y en trámites lentos. En síntesis, existía una gestión defectuosa de los asuntos públicos que no estaba respondiendo a los graves problemas por los que atravesaban la mayor parte de las sociedades en el mundo contemporáneo. La respuesta no se dejó esperar y empezaron a tomarse decisiones encaminadas, primero, a achicar los aparatos administrativos

y a recortar personal, cambios que se identificaron como de primera generación.

De esta manera, después de las crisis fiscales de la década de los años setenta, en diversos países se produjo una importante contracción estatal que cuestionó severamente la viabilidad de los Estados de bienestar. Esta situación impulsó una serie de reformas en las administraciones públicas que pueden agruparse en torno a la corriente de la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo propósito fue mejorar la provisión de servicios públicos mediante el uso de técnicas de gestión de la iniciativa privada. Estas reformas se pusieron en marcha en 1979 durante el gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña. Después se extendieron a otros países de la *Commonwealth*, Australia, Nueva Zelanda y Canadá; también se introdujeron en los Estados Unidos y actualmente incluso han llegado a países en vías de desarrollo. Francia y Alemania son países en los que estas reformas tuvieron un menor impacto, lo que dio como resultado que los cambios de sus aparatos administrativos fueran menos espectaculares, debido, entre otras cosas, a las fuertes restricciones constitucionales que tienen y a la fuerza de sus burocracias. En este apartado se analizarán algunos de estos cambios y sus efectos en los servicios civiles contrastando el modelo de administración tradicional o paradigma burocrático con lo ocurrido a partir de la adopción de las premisas de la Nueva Gestión Pública.²⁹

Paradigma burocrático

Por paradigma burocrático se entienden los fundamentos que guiaron la función pública de los países desarrollados hasta la crisis de los Estados de bienestar y que incorpora ideas de Weber, Wilson, la administración científica de

²⁹Para una explicación de los factores que permiten la adopción de reformas administrativas en diferentes contextos institucionales ver a Christopher Knill, "Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies", *Journal of Public Policy*, 19 (1999), pp. 113-139.

Taylor, entre otras. El paradigma burocrático se basa en el principio de que existe una división entre política y administración, por lo que se busca desarrollar un servicio civil sin signo partidista; la administración pública se ajusta a reglamentos y la jerarquía es el principal conducto para controlar a la burocracia. Los funcionarios tienen permanencia y estabilidad y se busca la homogeneidad en la prestación de servicios públicos. El sistema de regulación del servicio público está centralizado. Los objetivos que persiguen los servicios civiles en el paradigma tradicional son orden, racionalidad, administración impersonal y rendición de cuentas política. Las organizaciones se definen en términos tanto de las funciones que se les asignan, como de la autoridad y recursos que en ellas puede delegarse, tomando en consideración de manera importante su estructura formal.³⁰

Desde una perspectiva crítica el paradigma burocrático, según Michael Barzelay, se caracteriza por “enfatar los intereses de las organizaciones públicas por encima de los ciudadanos; administrar en vez de mejorar la provisión de servicios; especificar funciones; delimitar tanto la autoridad como la estructura; justificar costos; asignar responsabilidad y ajustarse a las reglas y procedimientos”.³¹ El método de control en el paradigma burocrático es el control por insumos que si bien intenta limitar la corrupción, genera pocos incentivos para mejorar el desempeño. Este mecanismo se centra en controlar tanto recursos de las agencias como a los funcionarios. Respecto de las primeras, el control opera sobre la asignación de recursos presupuestales y las reorganizaciones administrativas. En lo que respecta a los funcionarios, su retribución se hace considerando su antigüedad, posición

³⁰ Laurence E. Lynn, Jr. y Sydney Stein, Jr., “*The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For*”, 2000, y Barzelay, Op. cit., p. 184.

³¹ Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva en la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 177 y David Osborne y Ted Gaebler, *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika, 1994, pp. 207-209.

en el escalafón y cantidad de personal a su cargo. En síntesis, los instrumentos privilegiados para el control por insumos son, por ejemplo, la reorganización administrativa, el congelamiento presupuestario, las auditorías del organismo de control del gasto y la presupuestación por programas. Bajo este modelo y en términos ideales, el servicio civil debía convertirse en un incentivo para la buena actuación de los funcionarios al fomentar que se hiciera carrera en la burocracia, garantizando la estabilidad y un alto grado de profesionalización en la administración pública.³² Supuesto que en la práctica no logró su cabal comprobación.

Nueva Gestión Pública (NGP)

Las críticas hechas al paradigma burocrático se resumen en el hecho de que produjo un gobierno lento, poco flexible e incapaz de atender eficazmente los problemas públicos. En ellas se resumieron al menos tres problemas, que la administración pública tradicional parecía incapaz de resolver: primero, las necesidades de los ciudadanos resultaban insatisfechas por parte de los organismos públicos; segundo, el costo de la prestación de servicios gubernamentales era irracionalmente alto; y, tercero, la insatisfacción ciudadana con el sector público era cada vez mayor. En respuesta a estos problemas surge la NGP como una filosofía de gestión centrada en el reconocimiento de que tanto la administración pública como la privada funcionaban de manera similar para atender y resolver de forma más eficiente y expedita la demanda ciudadana.³³

Los postulados englobados como Nueva Gestión Pública refieren a un conjunto disperso y poco articulado de doctrinas administrativas que tienen como objetivo el establecimiento de estructuras, procesos y rutinas orientadas a la satisfacción

³²Idem.

³³B. Guy Peters y Jon Pierre, "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (1998), pp. 229-231.

de las necesidades de los usuarios. Los valores sobre los que se funda esta nueva filosofía administrativa son la eficiencia, la orientación a resultados y la rendición de cuentas. Las fuentes ideológicas de la NGP las podemos resumir en la nueva economía institucional y la literatura de negocios. La primera agrupa la teoría de elección pública, la teoría de los costos de transacción y la del principal-agente. Con base en ellas, la NGP creó un conjunto de reformas administrativas destinadas a dar mayor libertad de elección al usuario, identificado como cliente, transparencia y fomento de mecanismos de mercado en el sector público. La administración de empresas ayudó a desarrollar reformas que buscaban mejorar el desempeño del sector público mediante reducción de jerarquías, mayor autonomía de los funcionarios de primera línea, fortalecimiento de las culturas organizacionales y de manera fundamental, medición de la actuación de la administración del desempeño y de su impacto.³⁴

Este nuevo paradigma, que muchos autores identifican como posburocrático, se sustenta en los supuestos siguientes: favorece un contacto más estrecho con el cliente, permite una mejor comprensión de sus necesidades; fomenta mayor participación y autonomía de los funcionarios. Todo esto debía redundar en un mejor aprovechamiento de sus conocimientos, capacidades y esfuerzo, así como en el hecho de otorgar mayor autoridad a los funcionarios, obligándolos a rendir cuentas más precisas de sus resultados, y generar mecanismos para una mejor medición de la gestión pública, lo que se supone la base para detectar errores y poner en marcha mejores procedimientos y sistemas.³⁵

Las premisas que guiaron los cambios giraron alrededor de la idea de que los recursos debían asignarse mejor; esto

³⁴Christopher Hood, "A *Public Management for All Seasons?*", *Public Administration*, 69 (1991), pp. 3-19.

³⁵Michael Barzelay, *Op. cit.*, pp. 86-87.

es buscando hacerlo de manera más eficiente y sin tanto desperdicio. Los recursos debían orientarse a satisfacer las necesidades de la sociedad, de los “clientes”-ciudadanos, lo que ocasionó un esfuerzo de rediseño de procesos administrativos. Para mejorar el control de la burocracia, debía favorecerse una rendición de cuentas más puntual para lograr tener un servicio público más responsable. El rediseño de procesos también tenía el objetivo de eliminar la rigidez administrativa para hacer más flexible la administración adaptándola mejor a las circunstancias actuales. Además, se debían introducir reformas a partir de un continuo aprendizaje apoyado en el uso de nuevas tecnologías.³⁶

Los elementos que se destacan en esta nueva forma de pensar y actuar para administrar los sectores públicos se pueden sintetizar en los siguientes aspectos: Se buscan mejores resultados lo que implica llevar a cabo acciones que generen valor agregado. La administración deja de estar preocupada por las necesidades que surgen dentro de ella y se preocupa más por satisfacer las demandas del ciudadano. Se propone un cambio organizacional en el que las agencias administrativas tienen mayor autonomía tanto presupuestal como de gestión; el control, entonces, se lleva a cabo mediante contratos de desempeño. Todo esto se traduce en un cambio estructural que reduce las jerarquías con el fin de darles mayor flexibilidad a las agencias. En cuanto a los servidores públicos, se establecen servicios civiles de empleo, basados en contratos de desempeño de carácter individual; los funcionarios tienen más autonomía para tomar decisiones y se supera la idea de tener un servicio público que se rige con reglas predeterminadas y fijas. La rendición de cuentas se convierte en una tarea de mayor importancia cuya naturaleza cambia pues se vuelve más “Gestión” al buscar que la evaluación se sustente en resultados.³⁷

³⁶Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000, p. 8.

³⁷David Osborne y Ted Gaebler, Op. cit., p. 47.

Hay que decir que la introducción de la NGP en la agenda de los gobiernos latinoamericanos ha sido limitada. Los principales procesos de modernización que han emprendido son establecer servicios civiles de carrera en donde no existían, reducir y simplificar trámites (desregulación), descentralizar algunas atribuciones de los gobiernos centrales a otros ámbitos de gobierno y fortalecer los mecanismos de evaluación, control, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Algunas de las razones para explicar por qué las reformas no han tenido el impacto logrado en países con mejores niveles de desarrollo podrían ser que en los menos desarrollados no se cuenta con esquemas sólidos de ejercicio democrático, eficiencia macroeconómica ni tampoco una fuerte tradición en la profesionalización de la función pública.

A pesar de estas limitaciones, las doctrinas impulsadas por la NGP han provocado cambios significativos en los modelos burocráticos tradicionales y en los servicios civiles de carrera. Aun en países con menos desarrollo se registra, por ejemplo, que el reclutamiento de funcionarios de niveles medio y alto está dependiendo cada vez más de sus capacidades y habilidades; de igual forma se está dejando de lado un sistema de ascenso que quedaba casi garantizado sobre la sola base de la antigüedad. Asimismo, la permanencia en el puesto y hasta la promoción están dependiendo en mayor medida del cumplimiento de requisitos establecidos en los contratos de desempeño. Las tareas burocráticas dejan de estar vinculadas a lineamientos preestablecidos y a manuales de organización, para hacerlo respecto a objetivos y contando mucho más la iniciativa del funcionario. Se registra, por último, un grado mayor de especialización y tecnificación.

Estos cambios se han traducido en una creciente tendencia a sustituir los gastados mecanismos de profesionalización por medio de una carrera cerrada, por servicios civiles de empleo. Esto significa que el funcionario puede entrar en cualquier parte de la estructura administrativa y no

necesariamente desde la parte más baja del escalafón. La promoción y el ascenso no quedan garantizados por la sola antigüedad laboral. La remoción del funcionario puede llevarse a cabo si se cuenta con los elementos necesarios para probar el incumplimiento del contrato de desempeño. Finalmente, el funcionario adquiere un papel mucho más central debido, entre otras cosas, a la mayor autonomía con la que cuenta que se reconoce por encima del nivel del puesto y de las funciones asignadas.

Sin embargo, no podemos ignorar que estos cambios también generan problemas puesto que el modelo tradicional permanece de muchas maneras y las nuevas filosofías no han logrado desplazarlo. Esta 'convivencia' provoca tensiones como por ejemplo, que las agencias administrativas van adquiriendo gradualmente mayor autonomía, pero sigue siendo necesario mantener un control sobre la burocracia para lograr objetivos comunes. Promover innovación gubernamental y favorecer mayor flexibilidad entra muchas veces en conflicto; la necesaria estabilidad que debe tener el trabajo administrativo está directamente relacionada con la confianza que la ciudadanía deposita en la administración y sus funcionarios. No es tampoco fácil lograr el supuesto de la reducción de costos sin sacrificar calidad en los servicios que presta la administración.³⁸

Otra tensión en las reformas de NGP es que busca crear un gobierno más responsable, al mismo tiempo que se exige reducir sus atribuciones y recursos. Lo mismo ocurre con la importancia dada a crear agencias autónomas, lo que sin duda demanda un mayor esfuerzo en tareas de coordinación. Finalmente, el supuesto de que el gobierno funciona mejor bajo estos lineamientos parecería no demandar una puntual rendición de cuentas, acción que constituye uno de los ejes sobre los que se ancla el pensamiento de la NGP.³⁹

³⁸Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, Op. cit., pp. 149-171.

³⁹Idem.

II

*Los cambios en la función pública:
de la administración tradicional a la nueva
gestión pública*

En síntesis, las reformas de NGP han buscado evaluar a las agencias de gobierno con base en sus resultados; reducir el gasto público; mejorar el desempeño de los funcionarios orientándose al cumplimiento de objetivos más que a enfatizar la necesidad de ajustarse a reglamentos; promover la competencia en la provisión de los servicios; redefinir a los beneficiarios de sus servicios como clientes y orientar la gestión pública a satisfacerlos; descentralizar la autoridad y promover la participación con otros sectores, notablemente el privado, para resolver problemas públicos.⁴⁰

⁴⁰Osborne y Gaebler, Op. cit., p. 47.

III. Las reformas en la práctica

Las reformas de las administraciones públicas han tenido una evolución distinta en los diferentes países en los que se han puesto en marcha. Las medidas más comunes son la privatización, la comercialización (*marketization*), el gerencialismo (*managerialism*), la descentralización y la creación de agencias semi autónomas. Estas reformas han tenido, sin duda, un impacto importante en los servicios civiles, los cuales han sido de magnitud e intensidad también distinta en cada país. Tony Butcher señala: “si midiéramos el grado de reforma de las administraciones públicas como una línea continua entre dos extremos, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y Suecia estarían en el extremo reformista; los Estados Unidos y Alemania en el incremental, y Canadá y los Países Bajos en un nivel intermedio”.⁴¹

Lo que ha sucedido en la práctica es que, primero, se han adoptado las decisiones relativas a la contracción estatal como respuesta a presiones fiscales y déficit de legitimidad. Buscar llegar a determinadas metas económicas son las decisiones que se han tomado para iniciar estas reformas, pero son distintas en cada país: En los Estados Unidos, por ejemplo, la Revisión del Desempeño Nacional estimó en 1993 recortes por 108 millones de dólares. Para 1999, esta meta se rebasó y el gasto federal se redujo en 112,200 millones de dólares y el déficit fiscal llegó a cero. En Canadá, el gobierno de Brian Mulroney prometió reducir el déficit fiscal pero éste se incrementó en 1.6% entre 1986 y 1993; la meta no fue alcanzada sino hasta el gobierno de Jean Chretien.

Estos objetivos de recorte se acompañan de reformas

⁴¹Tony Butcher, “*Modernizing civil services: an era of reform*”, en Tony Butcher y Andrew Massey (eds.), *Modernizing Civil Services*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar Publishing, 2003 (Serie New Horizons in Public Policy), p. 1.

presupuestarias para vincular el desempeño de las agencias con la asignación de recursos. Anualmente se establecen acuerdos con las dependencias sobre metas por alcanzar e indicadores para medir su cumplimiento. En estos acuerdos se especifican bonos como incentivo para las agencias por buen desempeño y se establecen sanciones, cuidando que no afecten la prestación de servicios. Australia, Nueva Zelanda y Gran Bretaña son algunos países que han puesto en marcha estas reformas y cuyos resultados parecen ser satisfactorios.⁴²

En materia de recorte de personal, el gobierno de Margaret Thatcher redujo en un tercio el servicio civil pasando de tres cuartos de millón a menos de medio millón de funcionarios. En los Estados Unidos, la administración de William Clinton propuso en su Revisión Nacional del Desempeño (*National Performance Review*) recortar la burocracia federal en un cuarto de millón. Los gobiernos de Nueva Zelanda han sido más drásticos reduciendo casi a la mitad el personal del servicio civil entre 1983 y 1994. Recortes similares han ocurrido en Canadá, Australia y los Países Bajos.⁴³

Por lo que respecta a la introducción de mercados en el sector público (*marketization*), las reformas pretenden simular en lo posible condiciones de mercado en la prestación de servicios públicos y dar libertad de elección a los usuarios. Algunas medidas adoptadas son la subcontratación con base en la competencia y generar incentivos para desarrollar mercados internos, lo que se ha logrado permitiendo que sean las mismas organizaciones gubernamentales quienes provean

⁴²James R. Thompson, "Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review", *Public Administration Review*, 60:6: p. 510. Sobre Canadá, estadísticas OCDE. Para mayor información sobre las reformas presupuestarias, consultar David Arellano Gault, José Ramón Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Angeles Rojano Aguilar, "Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica", en Juan Pablo Guerrero (coord.), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, CIDE, 2000, pp. 57-148.

⁴³Tony Butcher, *Art. cit.*, pp. 1-16.

los servicios, pero buscando mayor competencia entre ellas. La política de subcontratación ha sido particularmente fuerte en ciertas áreas. Por ejemplo, Gran Bretaña puso en marcha el programa *Next Steps*, en el que se propuso una revisión exhaustiva de todos los servicios públicos para determinar cuáles eran proveídos de forma más eficiente y efectiva por el sector público y cuáles por el privado. Un resultado importante de esta iniciativa fue la subcontratación de los servicios de tecnologías de información del gobierno central.

La eficiencia y medición del desempeño se refiere al énfasis puesto en obtener valor por dinero y al uso de indicadores para medir el desempeño. En Gran Bretaña, las reformas *Next Steps* han hecho que “la cultura de la medición del desempeño haya penetrado al servicio civil mediante el uso de objetivos e indicadores de desempeño en cada agencia ejecutiva”.⁴⁴ *Next Steps* especifica que cada agencia debe, primero, definir metas, objetivos y responsabilidades; segundo, establecer indicadores de desempeño que cubran calidad, rendimiento financiero y satisfagan el criterio de eficiencia (especificado por los ministros); tercero, reportar los resultados en los informes de la agencia y en un reporte anual, cuarto, actuar con mayor apertura en caso de que no se cumplan los objetivos, y quinto, hacer públicos y facilitar el acceso a todos los documentos e informes de las agencias. Para 1999, había 140 agencias y 4 departamentos funcionando de acuerdo con el sistema de *Next Steps* que cubría el 76% del servicio civil (390,000 funcionarios). Los sistemas de medición de desempeño también son rasgos importantes de los servicios civiles de Australia y Nueva Zelanda. La implantación de sistemas de medición del desempeño también se ha acompañado de la adopción de esquemas de pago por desempeño para los funcionarios públicos. En Australia, el salario por desempeño y la gestión

⁴⁴Oficina del Gabinete del Reino Unido, *Strategic Review and Reform- The UK Perspective*, Informes a la OCDE, Abril 1999, p. 3.

organizacional han sido clave para alinear la actuación individual de los funcionarios al igual que en Nueva Zelanda donde estas reformas se introdujeron desde finales de la década de 1980.⁴⁵

Otro elemento que se destaca de las reformas es reorientar el funcionamiento de los servicios civiles hacia la satisfacción de las necesidades del cliente-ciudadano. Desde principios de la década de 1990 existe un consenso en el que los organismos públicos deben responder mejor a sus usuarios especificando estándares claros de prestación de servicios. Esta medida se puso en marcha en Gran Bretaña a través del programa *Citizen's Charter* en las que se especifican estándares mínimos en la provisión de servicios públicos. Las cartas ciudadanas también brindan información sobre los servicios de cada agencia ejecutiva mediante la publicación de sus objetivos, indicadores de medición del desempeño y su cumplimiento. Para 1999, se habían creado 40 *charters* nacionales y diez mil locales que cubrían hospitales, escuelas y servicios. *La Revisión del Desempeño Nacional* del gobierno de William Clinton pidió como requisito a todas las agencias federales que se crearan planes de servicio al cliente, se desarrollaran estándares de servicio y se llevaran a cabo evaluaciones de satisfacción del consumidor. Otros países que las han adoptado son Francia (*Public Service Charter-1992*), Australia (*Carta de Servicios-1997*), y Canadá (*Servicio Público 2000*).⁴⁶

La creación de agencias semiautónomas es otra importante manifestación de estos cambios. El mejor ejemplo es, de nueva cuenta, el Programa *Next Steps*. El desarrollo de las agencias ejecutivas *Next Steps* ha tenido gran impacto en la estructura, gestión y cultura del servicio civil británico. Otros países que han caminado por una senda similar son Canadá, que en 1989 introdujo las *Special*

⁴⁵Idem.

⁴⁶Idem. y Tony Butcher y Andrew Massey, Art.cit.,pp.1-16.

Operating Agencies, y Holanda que durante la década de 1990 introdujo más de veinte agencias departamentales con autoridad administrativa descentralizada.

En síntesis, las reformas presentan tendencias convergentes las cuales podrían resumirse de la siguiente manera: se adoptan políticas de contracción del gasto, se desarrollan programas de privatización, recortes de recursos y personal público; se introducen medidas para mejorar la provisión de servicios públicos, buscando mayor eficiencia, simulando criterios de mercado y se subcontrata; los gobiernos buscan modificar la cultura organizacional de la administración pública forzándola a estar más atenta a la demanda ciudadana y sujetándola a evaluaciones de desempeño para orientarla a resultados; y se promueve la creación de agencias semiautónomas como resultado del rediseño de las estructuras para mejorar la provisión de servicios públicos.

IV. Impacto de las reformas en el servicio civil

Las reformas de NGP han tenido un gran impacto en los servicios civiles. En un principio, el cambio gerencial y el incremento de los controles sobrecargaron a los funcionarios, quienes se vieron obligados a centrar su atención en cumplir con los objetivos trazados por sus respectivas organizaciones. Esta situación ha significado riesgos sobre los que vale la pena reflexionar; si bien los funcionarios imprimen a su trabajo un carácter más estratégico que los hace estar más atentos a la demanda ciudadana, esto los ha obligado a prestar más atención a mejorar indicadores descuidando otros aspectos de la gestión pública. De igual forma estos cambios han significado un reajuste del poder de los políticos sobre el servicio civil y un incremento en el número de funcionarios nombrados por los políticos (*political appointees*). Algunos consideran esto como positivo pues sostienen que, al final, son los políticos quienes rinden cuentas ante la ciudadanía, no los funcionarios. Sin embargo, persiste el temor de que el reemplazo de funcionarios experimentados del servicio civil pueda impactar de manera negativa la gestión pública.

Los más afectados por las reformas han sido los funcionarios de mayor antigüedad del servicio civil quienes han perdido peso político y la certeza de su permanencia en el cargo. Su papel exclusivo como asesores expertos en el ciclo de políticas públicas se ha erosionado, al condicionarse sus contratos a los resultados de las evaluaciones sobre su desempeño.

El papel de los funcionarios de carrera: Consejo político y de políticas públicas

En un análisis sobre los cambios ocurridos en seis países, Rhodes y Weller demuestran que las reformas han sido desiguales. No todos los países se apresuraron a adoptar cambios incluidos en la propuesta de la NGP y los que lo hicieron también acusan diferencias en cuanto a objetivos y resultados; sin embargo, agregan los autores,

existen tendencias convergentes. Para Rhodes y Weller, la politización de la función pública no se corrobora con la evidencia disponible, ya que los nombramientos de funcionarios no recaen en partidarios del gobierno en turno. Si bien en algunos países las reformas han incrementado el número de funcionarios nombrados por los políticos, esto no significa que la burocracia se esté politizando, pues no se contrata a militantes de los distintos partidos políticos, sino a funcionarios que simpatizan con las reformas y que están dispuestos a llevarlas a cabo. Los dirigentes de las agencias rara vez tienen abierta filiación partidista. Y si bien la designación de funcionarios de alto nivel siempre es política, las opciones son reducidas y, por lo general, se elige entre miembros experimentados del servicio civil. De esta manera, concluyen los autores mencionados, no existe evidencia suficiente para sostener que, en los países analizados, se hayan designado a partidarios políticos en altos cargos.⁴⁷

Estos autores también apuntan que en este tema quizá sea necesario distanciarse del concepto de politización y acercarse al de personalización porque los dirigentes de las agencias son seleccionados y se mantienen en sus cargos por sus capacidades y no por su filiación partidista. Sin duda cuentan para su permanencia sus preferencias por las reformas y la simpatía por el gobierno en turno, pero también influye de manera importante la buena comunicación que tengan con los ministros responsables. La compatibilidad personal es un factor importante y los funcionarios de carrera deben tratar de atender las demandas de los ministros.

Hay que señalar, sin embargo, que los funcionarios de carrera han perdido el monopolio en el importante papel que jugaron en el pasado como asesores de políticas públicas. En el pasado el servicio civil tenía un papel preponderante en la toma de decisiones puesto que ofrecía

⁴⁷ A. W. Rhodes y Patrick Weller, "Localismo y excepcionalismo: comparando reformas del sector público en Europa y otros sistemas", en Tony Butcher y Andrew Massey (eds.), Op. cit., pp. 17-45.

asesoría experta y objetiva a los políticos debido, en buena medida, al control que tenían sobre información privilegiada. Este monopolio se ha erosionado por el impacto que han tenido las nuevas tecnologías de información que facilitan el acceso a información pública, así como a la práctica de recurrir cada vez más a la contratación de consultorías internacionales.

Capacidad de gestión

El análisis de algunos países muestra que existe una firme intención de desarrollar una gestión pública más económica, eficiente y efectiva, lo que sin duda ha repercutido en los servicios civiles, modificando incluso su cultura. Pero no se puede dejar de reconocer que las premisas de la NGP tienen contradicciones internas como, por ejemplo, el hecho de proponer una reforma que claramente califica dentro del enfoque *top-down*, al mismo tiempo que propugna otorgar mayor autonomía a funcionarios de niveles inferiores. Los contenidos de los programas de reforma difieren considerablemente sobre todo si se toma en cuenta el componente de la capacidad de gestión. Al principio, los países empezaron atendiendo las cuestiones de contracción estatal, recortes de gasto y personal público, llegando incluso a adoptar políticas de privatización importantes, como en el caso británico. Posteriormente, pasada la etapa inicial, los países buscaron la manera de mejorar la provisión de sus servicios públicos e introdujeron reformas de gestión buscando, por un lado, modificar la cultura organizacional de la burocracia y, por otro, medir su desempeño haciéndola más responsable ante la ciudadanía, reformas identificadas como de segunda y tercera generación. Cabe aclarar que en los países analizados, el énfasis en la contracción estatal difiere ya que en los países de la Commonwealth los recortes son más pronunciados mientras que en los escandinavos, con Estados de bienestar más desarrollados, han tenido una importancia menor.

Sin embargo, en todos los casos aparece claramente la preocupación por mejorar la gestión pública introduciendo técnicas del sector privado. Los efectos más comunes que han producido las distintas experiencias pueden resumirse de la siguiente forma: los dirigentes de las agencias deben rendir cuentas por el desempeño de sus unidades; el cliente-ciudadano se convierte en el centro de atención de las agencias; hay un mayor énfasis en la medición de resultados y en la asignación correcta de responsabilidades; y existe mayor convicción para sensibilizar a los funcionarios en el manejo de sus recursos para incrementar la eficiencia y eficacia. Sin embargo, hay que decir que estos cambios también propiciaron la aparición de “nuevos” problemas, asociados con la necesidad de fortalecer la coordinación, la descentralización y el control.

Gobernabilidad

Las reformas no sólo resultaban necesarias para perfeccionar el desempeño de las unidades administrativas, sino también para mejorar sus relaciones con otros organismos gubernamentales, autoridades locales, ONG, empresas, Congreso y la ciudadanía, entre otros. Una de las consecuencias más significativas de las reformas ha sido la fragmentación de la prestación de servicios, pero también la articulación de la demanda ciudadana en los procesos de formulación y evaluación. Las presiones para una gobernabilidad más adecuada estaban restringidas por una de las paradojas más recurrentes en las reformas de NGP: cómo mantener la coordinación de la administración pública a la vez que se delega mayor autonomía a las agencias.

A grandes rasgos, los países analizados enfrentan presiones crecientes para contar con una dirección más activa y con mecanismos de coordinación más eficaces. Sin embargo, en la práctica, persisten deficiencias en los mecanismos de coordinación que obstaculizan la gobernabilidad; estas fallas pueden resumirse de la manera

siguiente: los mecanismos de coordinación se pueden calificar como deficientes en la medida en que privilegian la especialización de funciones para evitar el contacto con otras agencias. A esto hay que añadir que, aun cuando las unidades y agencias estén dispuestas a cooperar, la coordinación del gobierno se sigue sosteniendo sobre una cultura jerárquica que no favorece la integración horizontal. De igual forma, se puede afirmar que estos mecanismos pueden calificar como intermitentes y selectivos, puesto que, en la mayor parte de los casos, se improvisan una vez que se inicia el ciclo de políticas públicas, además de que tienden a politizarse en torno a ciertos temas y a evolucionar de forma reactiva.

Casos

Las explicaciones más convincentes en torno a las diferencias en las reformas administrativas de distintos países están ancladas en las características propias de sus sistemas político-administrativos y su tradición administrativa; esto es, sobre el conjunto de creencias heredadas sobre las instituciones y sobre la historia del país. Cada uno de los países integra y desarrolla su sector público de forma distinta, lo que resulta en el hecho de que las reformas tengan necesariamente objetivos y resultados también distintos.

Australia

Australia pertenece al sistema Westminster; es una federación con régimen parlamentario bipartidista controlado por los partidos mayoritarios, el Liberal de centro-izquierda y la Coalición de centro-derecha integrada por el Partido Laborista y el Partido Nacional. El jefe del Estado es la reina Isabel II, representada en la isla por el gobernador general y el jefe del gobierno es el primer ministro. En cuanto a su tradición administrativa, Australia se caracterizó hasta la década de 1970 por tener una activa intervención estatal y un servicio civil fuerte,

centralizado y apolítico cuyo reclutamiento se realizaba mediante exámenes de ingreso. Sus peculiaridades eran la fragmentación y la diversidad como resultado del sistema federal y de la amplia red de empresas públicas administradas por el Estado. Hay que hacer notar que se registra una cierta nostalgia por la tradición administrativa que prevaleció hasta antes de las reformas sobre todo entre los sindicatos de funcionarios públicos, quienes gozaban de amplio poder por los altos niveles de sindicalización, y que actualmente sienten amenazada su capacidad de control sobre los funcionarios.

Las reformas se iniciaron desde mediados de la década de los setenta como respuesta frente al estancamiento económico. El rasgo principal de estas reformas ha sido la puesta en marcha de programas para fomentar una “gestión más cooperativa” en el sector público, con la que se ha buscado incrementar la eficiencia mediante mejores controles presupuestarios. Se extendió también el uso de la subcontratación para introducir criterios de mercado en el sector público; se enfatizó la búsqueda de la satisfacción del cliente en la prestación de servicios públicos y la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta de la administración pública. La revolución cultural australiana se fundó sobre las premisas del Gestiónismo. Las reformas no buscaron reducir el gobierno, sino transformarlo, centrando sus esfuerzos en mejorar la eficiencia y efectividad de las actividades comerciales gubernamentales. El ejecutivo no encontró mayor resistencia para poner en marcha las reformas. Esta situación permitió seguir controlando políticamente a la burocracia, sin necesitar promover modificaciones constitucionales importantes.

Los cambios también fortalecieron las capacidades diplomáticas de los funcionarios, quienes han tenido que gestionar con complejas redes de actores. Al igual que en Gran Bretaña, el papel de los funcionarios como asesores, administradores y diplomáticos se ha distanciado del tradicional. La competencia a la que se ven sometidos los

funcionarios de carrera es, sin duda, más intensa. En lo que corresponde a la designación de funcionarios siguiendo criterios políticos, los ministros entrevistan a candidatos potenciales, pero es el Primer Ministro quien toma la decisión final. En suma, la permanencia dentro del servicio civil se alteró para dar lugar a contratos, la personalización de los cargos y mayor respuesta a las demandas de los políticos elegidos.

Gran Bretaña

Reino Unido tiene un sistema parlamentario, unitario y bipartidista dirigido por un primer ministro con pocas restricciones constitucionales a su autoridad. Los funcionarios de carrera tradicionalmente se han subordinado a los ministros. El gabinete responde a la ciudadanía mediante el principio de la responsabilidad ministerial y los funcionarios de carrera han ocupado un papel preponderante como asesores expertos para los políticos. En medio de fuertes presiones fiscales, el gobierno británico, definido por una tradición de gobierno con un ejecutivo fuerte, logró impulsar una importante reforma del sector público. Esta reforma administrativa ha ocupado un papel preponderante en el debate político al haberse convertido en una prioridad desde el primer gobierno que la impulsó, de naturaleza política conservadora, como el de Margaret Thatcher, profundizada por el de John Major, hasta el gobierno laborista de Tony Blair.

Uno de sus objetivos principales desde 1979 ha sido recortar el gasto público y reajustar el control sobre la burocracia. No obstante, los propósitos de las reformas también han cambiado con el paso del tiempo; la privatización fue una de las características distintivas del programa de Margaret Thatcher. Las reformas británicas posteriores han buscado mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades del consumidor por medio de las *Citizen's Charter*. Las medidas de privatización y subcontratación redujeron las barreras estatales y dieron al gobierno más

control sobre menos. Sin embargo, como ha sucedido en otros casos, surgieron consecuencias no previstas, como la fragmentación del gobierno, la multiplicación de las redes y la pérdida de capacidad de dirección del gobierno central.

Los laboristas han actuado de manera pragmática al continuar las reformas de los conservadores. Las políticas laboristas han pretendido mejorar la coordinación horizontal (entre agencias de gobierno) y vertical (con gobiernos locales y otras agencias que prestan servicios). Las implicaciones de estos cambios para el servicio civil son claras; sus tareas permanecen mezclando su papel de administradores, consejeros y diplomáticos, pero en el balance el resultado ha sido que los funcionarios pasaran del diseño de políticas públicas a la gestión, lo que les ha significado poner en juego mayores capacidades.

Dinamarca

Dinamarca es una monarquía constitucional unitaria dirigida por gobiernos de coalición conformados por dos partidos: los socialdemócratas y los conservadores. De tradición administrativa escandinava, Dinamarca se caracteriza por una activa intervención estatal en la economía con un Estado de bienestar bien desarrollado que goza de gran prestigio. Un Estado que se caracteriza por la defensa del bien común y el corporativismo como principal canal de atención ciudadana. A diferencia de los otros dos casos, el gobierno danés ha respondido a las presiones fiscales poniendo en marcha reformas más modestas. Los gobiernos daneses han buscado preservar el popular Estado de bienestar seleccionando reformas que rindieran mayor valor por dinero, enfatizando la orientación a la satisfacción del cliente y mejorando la prestación de servicios públicos antes que recortar el gasto y reducir el Estado.

La reforma del sector público se ha caracterizado por la búsqueda de consensos, además del pragmatismo. La puesta en marcha de programas de reforma ha sido un asunto

técnico, no ideológico, impulsado por los altos mandos del propio servicio civil. El gobierno buscó mejorar el control de la burocracia con “medidas de gestión corporativa y el uso de contratos flexibles”.⁴⁸ La tradición danesa de la gobernabilidad corporativa logró, sin problemas, involucrar a las distintas agencias y unidades administrativas en el proceso de formulación de políticas públicas. El principal objetivo de las reformas fue mejorar la gestión pública y volver más flexible la administración pública para renovar el Estado de bienestar y hacer que los funcionarios presten mejores servicios públicos al mismo nivel y calidad que en el sector privado. Sin embargo, la efectividad de las reformas es incierta, pues si bien se reconocen incrementos de eficiencia en ciertas áreas, en su mayoría los resultados son ambiguos y producto de continuas negociaciones.

Francia

Francia cuenta con un sistema semipresidencial, que se caracteriza por tener dos cabezas, el jefe de Estado que dirige asuntos de política exterior y el jefe del gobierno que dirige los asuntos internos del país. La tradición administrativa francesa toma como base algunos elementos del derecho napoleónico para formar un Estado unitario fuerte y centralizado. Respecto del servicio civil, Francia tiene un servicio público profesionalizado que goza de prestigio puesto que en la tradición francesa se considera a la esfera pública como el espacio privilegiado para hacer valer el interés nacional. “El papel del Estado en general y de los altos funcionarios en particular es defenderse del comportamiento egoísta de la iniciativa privada. Persiste la creencia en la elite política de que la intervención estatal acarrea resultados positivos a largo plazo”.⁴⁹

⁴⁸Idem.

⁴⁹Idem.

De esta manera el Estado francés se ha desarrollado como “una fuerza centralizadora y directiva”. El servicio civil proviene de las grandes escuelas de formación de servidores públicos (*grandes écoles*) que se encargan de formar elites de funcionarios, quienes, “imbuidos de la cultura del *ethos* público, tienen el propósito primordial de servir al Estado de manera racional y desinteresada”. A los servidores públicos también se les permite acumular diversos cargos ya sean del ámbito central o regional y resulta una práctica común el que los funcionarios sean contratados temporalmente en el sector privado, conocida como *pantouflage*. De hecho el poder que caracteriza a los funcionarios de carrera se ha convertido en un obstáculo para aprobar reformas administrativas que se han considerado como de naturaleza distinta a los valores de servicio al público que debe regir a toda administración pública.

En Francia, al menos en teoría, la asesoría política y la administrativa se realizan por separado. El director del gabinete gestiona la asesoría política y el director de la administración central, la administrativa, aunque en la práctica la división entre política y administración sea poco nítida. La designación de funcionarios de alto nivel se hace con base en su experiencia técnica y política y son pocos los nombramientos de simpatizantes del partido político en turno sin experiencia en el servicio civil. Los ministros deciden pero algunas veces consultan al primer ministro e incluso al presidente. Las escasas reformas han pretendido mejorar la prestación de servicios mediante cambios en la cultura organizacional reorientándola a satisfacer al ciudadano estableciendo estándares mínimos de prestación de servicios públicos y, en algunos casos, indicadores de gestión. Sin embargo, éstos no están generalizados y no podría hablarse de reformas sino de cambios incrementales.

Holanda

Una característica distintiva de Holanda es que el sistema de partidos difícilmente permite alcanzar mayorías en el Parlamento. De ahí que la cooperación sea necesaria para mantener la gobernabilidad. La burocracia holandesa se caracteriza por la cercanía de sus departamentos con actores sociales y grupos de presión. A diferencia de Francia, donde la carrera del funcionario público comienza desde su formación académica, Holanda no tiene ningún instituto de formación inicial para los funcionarios que garantice conocimientos mínimos para la función pública. Tampoco hay una agencia que coordine la selección de personal, sino que cada organismo público establece sus criterios y realiza el proceso de reclutamiento y selección de forma independiente. Esto puede resultar positivo en la medida en que la desconcentración de facultades pueda aminorar problemas de lentitud burocrática y de regulación excesiva como resultado de la concentración en una sola agencia. Sin embargo, una consecuencia negativa es que el perfil de los funcionarios difiere considerablemente entre agencias, y sólo se logra una relativa homogeneización con base en programas adecuados de formación continua. La administración holandesa se conforma por departamentos especializados con poca coordinación entre ellos. Esta característica se ha convertido en un problema, sobre todo, en el momento de formular políticas públicas conjuntas y planes de desarrollo.

El principal problema de la administración pública holandesa continúa siendo la coordinación entre agencias, con la ciudadanía y los distintos actores políticos. Las reformas de la NGP fueron consideradas por los políticos como una nueva oportunidad para mejorar la dirección de la administración pública y reconstruir el Estado de bienestar de la mano de los funcionarios del servicio civil. Bajo estas premisas, los secretarios de los departamentos son considerados como gestores públicos cuya tarea principal es producir resultados manteniendo coaliciones

internas y externas. Por ello, puede decirse que las reformas se convirtieron en instrumentos efectivos para asegurar la gobernabilidad y la cooperación. Las reformas también han fortalecido la rendición de cuentas al mejorar los mecanismos de control del servicio civil, aun cuando los responsables de las agencias mantienen un papel preponderante en el ciclo de políticas públicas.

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda es un Estado unitario pequeño, de régimen parlamentario con una sola cámara legislativa. Al igual que los países *Westminster* el partido en el poder goza de mayores libertades para modificar la constitución y reestructurar el servicio civil. Las reformas de la NGP fueron fáciles de introducir; un grupo pequeño y cohesionado de funcionarios del Tesoro se encargó de promover la reforma en la agenda política. Convencieron a los miembros del gabinete y los legisladores aprobaron su propuesta sin que apareciera una fuerte oposición. La única restricción la constituyó la autonomía de la que goza la Comisión de Servicios Estatales que sirve como instancia de asesoría para los ministros.

A grandes rasgos, los países que realizaron reformas más profundas fueron los de tipo parlamentario bipartidista, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda. Estos casos revelan la importancia de la capacidad ejecutiva para llevar a buen término las reformas. A su vez, los casos holandeses y danés nos enseñan que los gobiernos de coaliciones dificultan la introducción de reformas administrativas porque la coordinación entre múltiples actores es más compleja. En donde existe rivalidad entre poderes y gobiernos como, por ejemplo, los que tienen mayorías de distintos partidos en la presidencia y en el Legislativo, tal como ocurre en los sistemas presidenciales, las reformas presentan problemas puesto que aparecen claras fallas de coordinación. En sistemas presidenciales, el principal obstáculo para las reformas es que el Ejecutivo y Legislativo

no logren ponerse de acuerdo en cuanto a los objetivos que las agencias deben cumplir y cómo controlarlas. Éste es un obstáculo que sólo puede resolverse en el terreno político, mediante el diálogo y la formación de consensos; puede llegar a dificultarse si es amplio el número de actores involucrados.

El caso francés sirve como ejemplo para señalar cómo en países donde el servicio civil tiene mayor prestigio y fuerza cuesta más trabajo adoptar reformas de la NGP y aparecen mayores resistencias. Por lo general, los valores que guían las reformas y los que rigen los servicios civiles de carrera son distintos. Estos últimos se fundan sobre el principio de que el ámbito público y el privado difieren considerablemente, puesto que persiguen fines distintos. En cambio las reformas de la NGP se basan en el supuesto de que tanto la gestión pública como la privada realizan tareas similares, por lo que debe esperarse un funcionamiento similar, independientemente de sus fines. De esta manera, mientras los servicios civiles de carrera fomentan valores como la seguridad, permanencia, equidad, justicia y honestidad, las reformas se concentran en promover la eficiencia. En casos como el francés, la introducción de las reformas ha dependido en buena medida del respaldo del servicio civil a dichas reformas, el que ha podido irse logrando gradualmente a partir de la búsqueda de consensos sobre programas que integren sus propuestas, de tal forma que los funcionarios las vayan adoptando como propias, y logren al final brindarles un respaldo más abierto.⁵⁰

En el caso de países como Dinamarca, Holanda y Francia las reformas han tenido menor impacto entre otras razones porque se han limitado a introducir cambios en las agencias directamente involucradas en la prestación de servicios a

⁵⁰ Sobre los valores que guían el servicio público y los que sustentan la NGP ver Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69 (1991), pp. 3-19.

la ciudadanía, contrariamente a lo que ha sucedido, por ejemplo, en Gran Bretaña y Australia, en donde las reformas tuvieron mayor alcance puesto que, además de la profundidad en las medidas adoptadas, cubrieron el total de las dependencias gubernamentales.

El impacto de las reformas en el servicio civil ha superado incluso la idea de cambiar la cultura organizacional. Las reformas han provocado un cambio de fondo al modificar incluso el tipo de servicio civil transitando de servicios de carrera a servicios de empleo caracterizados principalmente por tener una apertura mayor para el acceso al servicio público. A diferencia del modelo de carrera, el servicio civil de empleo no integra un mercado laboral cerrado, puesto que el ascenso no se limita a funcionarios del propio servicio. En el proceso de selección, se otorga prioridad a las capacidades que los funcionarios demuestran tener, independientemente de si provienen del servicio público o no. Esto permite reclutar personal con experiencia en el sector privado y que puede trasladar sus conocimientos a la administración pública. Un problema que puede derivarse de esta situación es que los funcionarios se desmotiven al constatar que no se premia la antigüedad con un ascenso seguro, como ocurría en el sistema tradicional.

El servicio civil de empleo se caracteriza porque regularmente existe en países en donde históricamente las actividades del sector público no han sido consideradas más importantes que las que realiza el sector privado. De lo contrario, como lo demuestra el caso francés, la resistencia a adoptar técnicas de la iniciativa privada será mayor. En cuanto al sistema de compensación, el salario está determinado en contratos de desempeño que lo sujetan al resultado de evaluaciones; si el funcionario incumple peligra su permanencia en el cargo. A diferencia del modelo de carrera, el contrato laboral en el servicio civil de empleo puede ser temporal con lo que la carrera en el servicio público deja de estar asegurada y la incertidumbre aumenta. Por ello, atinadamente Vincent Wright señala que

una de las paradojas de las reformas promovidas por la NGP es que es impulsada por los funcionarios de niveles intermedios y altos, quienes a la vez son los principales afectados por las reformas.⁵¹

Otra de las críticas más fuertes a las reformas promovidas por la NGP ha sido que ponen en entredicho valores fundamentales del servicio público e impiden el desarrollo de una ética de cuerpo. En el fondo, la crítica está sustentada en la visión de que la gestión pública es distinta a la privada porque la pública persigue el bien común, una meta altruista y superior. Las ideas de la NGP, sin embargo, no constituyen un ataque al Estado sino una serie de ideas de política pública en aquellos aspectos del sector público que pueden parecerse a los del sector privado e intentan mejorar la gestión pública. El problema que se presenta está relacionado con las formas y tiempos que han adoptado estas reformas, los que en muchos casos no han considerado ni la herencia y ni la tradición de la cultura político administrativa.

Quizá por ello quedan registros de que algunos de esos cambios no han provocado mejoras sustantivas en la respuesta social eficaz y sobre todo equitativa. “El impulso del adelgazamiento y disminución de la estructura burocrática que conforma el servicio público, acompañada de las distintas iniciativas para desarrollar capacidad de respuesta gubernamental (a menudo) han fallado, produciendo reducciones solo temporales de las estructuras que a la larga vuelven a crecer, rebasando la capacidad de soporte económico de los gobiernos”.⁵²

De acuerdo con el Banco Mundial, algunos de los malos resultados podían explicarse a la luz de cuatro factores:

⁵¹ Mauricio I. Dussauge Laguna, “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual”, *Servicio profesional de carrera*, 3 (2005), pp. 52-55.

⁵² www.worldbank.org/publicsector/strategy.htm, el paréntesis es mío.

primero, no existen suficientes registros de experiencias exitosas de servicios civiles y los que existen son pobres e inconsistentes. Esto se traduce en la imposibilidad de construir una memoria institucional que resulte útil para contar con conocimiento acumulado y permita dar seguimiento a programas. Segundo, otorgar salarios altos a los funcionarios ha sido sobrestimado como incentivo para mejorar su rendimiento y disminuir prácticas corruptas. Tercero, y de manera paradójica con lo dicho antes, los esquemas salariales de los funcionarios han resultado incompatibles con la realidad del mercado al que se enfrentan ya que se registran casos en los que, por ejemplo, las dependencias llegan a ejercer el total de su presupuesto sin poder compensar a los funcionarios por su buen desempeño. Cuarto, las reformas han sido de carácter técnico, basadas en el supuesto de que la simple introducción de reglas formales sería suficiente para lograr cambios en la conducta de los funcionarios.

A partir de estos presupuestos, las recomendaciones de este organismo reflejan un enfoque más pragmático que significa que las reformas del servicio civil, así como todo el esfuerzo por conceptualizar el quehacer de los aparatos de gobierno, deben tener un carácter más integral, sobre todo en países con ingresos medios y en fases de consolidación democrática. Es evidente que en estos países los gobiernos han estado presionados por la ciudadanía que exige resultados positivos tangibles en los programas que desarrolla el gobierno. De ahí que se haya insistido en la necesidad de propuestas más integrales que incorporen tanto procesos electorales justos y transparentes como mecanismos que favorezcan la participación de la sociedad y de los gobiernos locales en la toma de decisiones y en el diseño de políticas.⁵³

Por su parte la OCDE, mediante el Programa de

⁵³Idem.

Administración del Servicio Público y Gobernanza (PUMA), también tomó distancia respecto de los modelos tradicionales y propuso reformas para lograr un funcionamiento eficiente de los gobiernos y la promoción de una forma más horizontal de gobierno y participación, identificada como gobernanza. Para lograrlo hizo una propuesta que, entre otras cosas, rescataba cuáles debían ser las prioridades de los países (miembros de la organización) en materia de servicio civil titulada “Desarrollando la capacidad del sector público”. La propuesta encauzaba este esfuerzo en cuatro direcciones. En la primera, se proponía desarrollar el liderazgo en los funcionarios públicos argumentando que en el siglo XXI los países requerían nuevos líderes que motivaran a los burócratas y promovieran su mejor desempeño. En la segunda, se enfatizó la necesidad de buscar estrategias y políticas para desarrollar y mantener constante la calidad de los servicios públicos; sus ejes fueron poner a debate cómo reclutar y retener personal altamente calificado, cómo incrementar el profesionalismo de funcionarios que entraron antes de que se pusieran en marcha esquemas de servicio de carrera y, finalmente, cómo aumentar el nivel de competitividad del sector público.⁵⁴

De igual forma y como tercera preocupación se pensó en la introducción de métodos científicos y basados en el conocimiento para administrar; el desarrollo del conocimiento se aceptó como una fuente fundamental de creación de capital industrial y humano. Este rubro representa un insumo innovador en la forma de administrar en el sector público que incluye la adopción y adaptación de herramientas clásicas para favorecer la creación de sistemas de administración que combinen la parte innovadora con el conocimiento acumulado. Como cuarta propuesta se introdujo la idea de promover valores éticos en la función pública; la OCDE ha intensificado la promoción de

⁵⁴www.oecd.org/daf/acn

valores éticos en la función pública y la prevención de la corrupción.⁵⁵

Por último, las ideas de la NGP han sido criticadas por el hecho de que no resulta tan sencilla su aplicación en contextos distintos como lo presuponen sus postulados. Esta crítica parte del hecho de que los países en vías de desarrollo no cuentan con las condiciones apropiadas para poner en práctica estas reformas ya que necesitarían adoptar primero otras para lograr democratizar sus sociedades, estabilizar su economía, combatir la corrupción y contar con canales institucionales de acceso a la información.

⁵⁵Idem. La OECD publicó el libro *Trust in Government; Ethics Measures in OECD Countries*; adicionalmente trabaja en el desarrollo de esquemas de valores para la actuación combinada de sectores público y privado, intentando desarrollar formas de arbitraje de conflicto de intereses.

V. El caso mexicano

Relación de la administración pública con el sistema político

A pesar de la relativa estabilidad política y de la continuidad de un solo partido no existió en México un servicio profesional de carrera. Esto se debió a la politización que sufrió la administración pública mexicana al no existir una clara diferenciación entre política y administración; esto se traducía en el hecho de que el desarrollo de la administración pública mexicana no se correspondía estrictamente con el modelo de gestión que caracterizaba al paradigma burocrático, lo que se corrobora justamente con el hecho de que no se logró poner en marcha un sistema centralizado de servicio civil de carrera.

Sin embargo, la administración pública fue un elemento central del sistema político que durante años garantizó su continuidad y su funcionamiento y se manifestó, por lo menos, en cuatro aspectos: la administración pública fue un mecanismo que aseguró la representación social y la atención ciudadana; un espacio donde se dio la contienda política; el instrumento mediante el cual el Ejecutivo distribuyó beneficios a grupos y actores políticos de los que obtuvo respaldo, y el componente que permitió la renovación estable de la élite política y las sucesiones presidenciales sin sobresaltos.⁵⁶

Ante las deficiencias de la democracia mexicana para asegurar la representatividad, la administración pública se convirtió en uno de los contactos más importantes del sistema político con la ciudadanía, que hacía escuchar sus demandas no sólo a través de los canales corporativos

⁵⁶David Arellano Gault, "La transformación de la administración pública en México: Límites y posibilidades de un servicio civil de carrera", Documento de trabajo, No. 117, México, CIDE, 2002, p. 1 y Juan Pablo Guerrero Amparán, "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México", Documento de trabajo, No. 50, México, CIDE, 2000, pp. 15-17.

del sistema, sino también en las ventanillas burocráticas. Las cámaras no eran los escenarios donde se definía el rumbo del país y tenían poco poder real pues estaban subordinadas al presidente. La competencia partidista era escasa y las elecciones no fueron el mejor mecanismo para incorporar la demanda ciudadana. El deficiente mecanismo electoral también ocasionó que la administración pública se transformara en la arena donde se dirimían las contiendas entre facciones de la élite política.

En la administración pública se definían lealtades y el futuro político de los miembros más importantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI). “Los pasillos del aparato administrativo eran testigos de la lucha por el poder en la distribución de plazas, puestos de elección popular y administrativos. Y dado el amplio poder legal y extralegal del presidente, el aparato administrativo era el instrumento real por medio del cual el grupo hegemónico movilizaba las agendas políticas, los presupuestos reales y los demás instrumentos de poder”.⁵⁷

De esta manera, la administración pública se convirtió en una pieza indispensable para la estabilidad del sistema político no sólo por sus implicaciones para la representatividad, sino también porque permitió renovar la elite política y ejecutar la agenda del presidente en turno sin grandes descalabros. Esta flexibilidad de la administración pública se debió a la rotación, sexenio a sexenio, del personal medio y alto sin ocasionar crisis de capacidad ejecutiva, puesto que la permanencia del personal de base y la experiencia del personal entrante garantizaban estabilidad y estándares mínimos de conocimientos. Si bien “la rotación de personal durante los cambios de gobiernos era alta, no fue una sustitución de cuadros de diferentes partidos pues los funcionarios medios y altos pasaban a la inactividad muy

⁵⁷David Arellano Gault, Art. cit., pp. 2-5.

pocas semanas consiguiendo un puesto en otra dependencia del sector público con relativa rapidez. Surgió entonces un sistema de botín que se encargó de formar cuadros, darles capacitación, rotar a los cuerpos administrativos y a las personas, con cierta estabilidad. Son estas características las que permitieron al sistema político funcionar sin un servicio civil de carrera y mantener el monopolio de los beneficios de la administración pública hasta el 2000”.⁵⁸

De ahí que se pueda afirmar que “la administración política del aparato administrativo era la pieza clave de la estabilidad del sistema político como tal. En efecto, el contar con un aparato confiable, flexible, manipulable a las órdenes del grupo político en el poder era una variable estratégica del sistema. Lo que debe quedar claro es esta combinación entre un aparato administrativo confiable y manipulable a la vez. Confiable porque la estabilidad de las políticas públicas puestas en marcha era en muchos casos una variable fundamental para las aspiraciones políticas de los grupos. Flexible porque la dinámica política requería de movilidad de grupos, elites, camarillas; así como del otorgamiento selectivo de premios y castigos. La separación del aparato administrativo de las influencias políticas coyunturales (razón fundamental de existencia de cualquier servicio civil de carrera) tenía que ser lograda de otra manera, esto es, no aislando al aparato administrativo de esas influencias con un sistema de carrera demasiado cerrado que disminuyera la flexibilidad con la que los grupos en el poder movilizaban recursos y políticas”.⁵⁹

Sin embargo, este sistema no estuvo exento de problemas, pues trajo consecuencias perversas para la función pública, como ineficiencia, escasa rendición de cuentas y lentitud en el aprendizaje organizacional. La continua rotación de funcionarios, si bien era un componente necesario para la

⁵⁸Ibidem., p. 6.

⁵⁹Ibidem., p. 3.

permanencia del sistema político, ocasionó una memoria institucional raquítica y falta de continuidad en planes y programas. Se dilapidaba inversión en capital humano al no encontrar cauces institucionales sólidos para los esfuerzos en materia de capacitación, adiestramiento, certificación de habilidades, pero sobre todo los de evaluación del desempeño. Esto generó escenarios propicios para la corrupción e irresponsabilidad que repercutieron en una pobre atención a la ciudadanía.

Estas deficiencias agravaron las diferencias entre los funcionarios identificados como de confianza y los llamados trabajadores de base. Los funcionarios de confianza, al depender de la libre designación y remoción, se movían en un escenario de incertidumbre e inestabilidad laboral que provocaba una actitud de lealtad desmedida hacia el jefe, y propiciaba espacios de corrupción y abuso de poder con afanes patrimonialistas sobre los bienes públicos. Por su parte, los trabajadores de base que contaban con seguridad laboral especificada en la constitución, difícilmente pudieron mejorar su calificación profesional y desempeño, y permanecieron en niveles salariales bajos y con limitadas posibilidades de ascenso.⁶⁰

Al perder el PRI la presidencia de la República, el sistema político cambió y la relación entre política y administración pública se fracturó. El arreglo se volvió disfuncional pues para el jefe del ejecutivo resultó cada vez más difícil controlar la parte del juego político que concierne a la movilidad de los funcionarios. La integración de la esfera burocrática ya no estaba bajo su dominio, con lo que no quedaba garantizado que pudiera alcanzar los objetivos y programas de gobierno y menos aún su continuidad. Para los funcionarios de niveles medios y hasta altos, la alternancia podía representar mayor incertidumbre sobre su estabilidad laboral y el futuro de su carrera política;

⁶⁰Véase artículo 123 constitucional y artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo.

los funcionarios tenderían, entonces, a valorar más la seguridad en sus puestos, puesto que el reacomodo que existía bajo la hegemonía priísta dejó de operar.

Servicio civil de carrera

Antecedentes

Entre 1983 y 2000 se dieron pasos importantes para poner en marcha un servicio civil de carrera el cual se incluyó como propuesta tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 como en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP). Se partió de un diagnóstico en el que se reconoció que en la administración y organización de los recursos humanos existía una clara desvinculación entre plaza y salario, lo que impedía un compromiso con el mejoramiento de la prestación de los servicios y la atención a la ciudadanía.

También se señaló como un problema la forma como se había dado la capacitación, a la que tampoco se le vinculaba necesariamente con el mejoramiento de habilidades o capacidades, puesto que se había convertido en una tarea rutinaria y cuyos contenidos estaban lejos de servir de estímulo para los servidores públicos. Al igual que otros programas, la capacitación se convirtió en un rehén de la política de protección salarial enarbolada por los sindicatos de burócratas y por la propia FESTSE, para distribuir “beneficios” a quienes representaban sectores de apoyo al sistema, con lo que se desvirtuó completamente su propósito original. Este diagnóstico apuntaba a que el servicio de carrera prácticamente era inexistente, sobre todo, en la administración central.

Se propuso, entonces, poner en marcha un esquema de servicio civil de carrera al que se le identificó como servicio profesional de carrera. Hay que decir que el proyecto logró un grado de madurez considerable; un tema importante

incluido en esa propuesta fue el de la evaluación. También se señalaba que había que contar con una detallada programación de actividades que debían llevarse a cabo para poner en marcha el servicio profesional. Sin embargo, pugnas interburocráticas y el tener que atender otras prioridades que se volvieron urgentes hacia el final de sexenio, impidieron la concreción del proyecto.⁶¹

El PROMAP apareció en 1995 y proponía transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las demandas legítimas de la sociedad y combatir la corrupción y la impunidad mediante el impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas. Estas metas se articularon sobre cuatro ejes: primero, atender mejor la demanda ciudadana buscando mayor participación; segundo, lograr una mayor descentralización y desconcentración de funciones para fortalecer el federalismo; tercero, mejorar la medición de la gestión pública mediante la creación de indicadores de desempeño vinculados al proceso presupuestario, y cuarto, profesionalizar el sector público instaurando el servicio civil en la administración pública mexicana y combatiendo la corrupción. Los últimos dos propósitos resultaron los más relevantes del programa.

La operación del PROMAP quedó a cargo de dos secretarías, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), donde la Unidad de Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Egresos, la unidad responsable y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que responsabilizó a la Unidad de Desarrollo Administrativo y a la Subsecretaría de Atención Ciudadana de las tareas derivadas del PROMAP. La encomienda más

⁶¹Véase María del Carmen Pardo, “Viabilidad política del servicio civil de carrera en México”, *Revista de Administración Pública*, no.103, México, INAP, pp.30-31.

importante fue la elaboración de la ley, pero quedó poco clara la división de responsabilidades, lo que en la práctica resultó en un claro conflicto de intereses.⁶²

Esta responsabilidad compartida entre ambas secretarías generó conflictos burocráticos que a la larga ocasionaron el fracaso de la iniciativa. “Desde finales de 1995 hasta 1998, el eje del proceso de reforma se centra en el terreno de negociación entre Hacienda y SECODAM. Desde el inicio de la administración, la relación entre estas dos dependencias enfrentaba condiciones poco favorables para el acuerdo. A lo largo del proceso, las diferencias persistieron, si bien las áreas y niveles de conflicto fueron variando. La dificultad para alcanzar acuerdos debilitó la iniciativa y contribuyó, de manera importante, a su fracaso”.⁶³

Después de un año de deliberaciones, la Unidad del Servicio Civil (USC) de SHCP presentó una iniciativa de ley que creaba el servicio civil. En ella “establecía reglas claras para la selección y movilidad de los funcionarios, contemplaba procesos de capacitación regulares y fijaba criterios y condiciones para su separación. El sistema propuesto buscaba reducir algunos de los mayores costos de los servicios civiles consolidados por medio de la sustitución de la antigüedad por el mérito y el desempeño como criterios centrales para la promoción, así como de la apertura del sistema a la competencia externa en todos los puestos y niveles”.⁶⁴

La SHCP es una de las dependencias más fuertes de la administración pública mexicana pues controla los ingresos y la asignación de recursos presupuestales a

⁶²Blanca Heredia, “La economía política de la creación de servicios civiles de carrera. La experiencia de México en los años noventa”, Documento de Trabajo, CIDE, junio 2002, p. 21, pp. 17-18.

⁶³Ibíd., p. 22.

⁶⁴Ibíd., p. 20.

todas las dependencias federales, incluyendo organismos descentralizados. Si Hacienda niega una partida presupuestal, las dependencias tienen pocos recursos para hacerle frente. Si bien los promotores del PROMAP buscaron involucrar a esta secretaría no lograron obtener el respaldo necesario para sacar adelante la reforma.

Hacienda y SECODAM se regían por propósitos distintos. La primera, como suele hacerlo siempre, privilegiaba la necesidad de reducir el gasto en salarios y favorecía esquemas de control centralizados en la propia SHCP. La segunda se oponía a introducir mayor rigidez y a favorecer formas de control y evaluación por resultados que debían ser responsabilidad de cada dependencia. Hacienda promovía un esquema de servicio civil clásico y la SECODAM un modelo de reforma de orientación más gerencial.

El cambio de gobierno abrió una ventana de oportunidad para la reforma administrativa pues, dado que ningún partido tendría en el futuro garantizado el acceso al poder, esta circunstancia presionaba para la instauración de un servicio civil de carrera que limitara el uso indiscriminado del poder con intereses partidistas. La apuesta fue que se pudieran tomar decisiones que permitieran evitar tratamientos de carácter informal que impidieran que se implantara un sistema de carrera basado efectivamente en el mérito. Pero al mismo tiempo se debían crear condiciones que favorecieran un sistema competitivo a partir de una situación de equidad en cuanto a las oportunidades de acceso. De igual forma, se debían incluir contrapesos que facilitaran la vigilancia sobre las acciones de gobierno y una efectiva rendición de cuentas. El momento evidenciaba la necesidad de establecer un sistema que garantizara una cierta seguridad para los funcionarios.

Pero la situación más apremiante resultaba la exigencia social por contar con una función pública más profesional en la que los funcionarios efectivamente actuaran como auténticos servidores públicos atentos a la demanda

ciudadana y mostraran aptitud y actitud de ofrecer las mejores respuestas y soluciones. Esta exigencia se inscribía también en una clara preocupación de organismos financieros internacionales que habían impulsado cambios en la función pública claramente enfocados a lograr su profesionalización. De ahí el énfasis puesto en la necesidad no sólo de hacer una gestión pública eficiente sino de actuar con transparencia y de llevar a cabo ejercicios reales de una efectiva rendición de cuentas. En síntesis se buscaba una función pública honesta que enfrentara el problema de la corrupción y lo redujera, para dar así mayor legitimidad a la tarea de gobierno.

El servicio profesional en marcha

Sin mayores sobresaltos, en abril de 2003 la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal (LSPCAPF)⁶⁵ con 93 votos a favor y ninguno en contra, lo que sugiere el consenso que lograba una iniciativa de esta envergadura en esta materia. Su puesta en marcha pretendía sentar las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del sistema profesional de carrera en las dependencias de la administración pública centralizada, y dejó a las entidades paraestatales la potestad de instaurar sus propios sistemas de servicio profesional, pero tomando como base los principios contenidos en esta ley. Un año después se aprobó el reglamento.

Asimismo, se planteaban los principios rectores del sistema de profesionalización entendidos como legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia sustentada en el mérito. El artículo segundo define el servicio profesional como un medio para garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a la

⁶⁵Esta ley se integra por cuatro títulos, 80 artículos, 7 transitorios; su puesta en marcha implicó reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; se hicieron adiciones a la Ley de Planeación.

función pública con base en el mérito y el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. El servicio civil abarcaría alrededor de 46 mil funcionarios del sector público federal desde el puesto de Enlace hasta el de Director General. Las dependencias cubiertas son todas las federales exceptuando los organismos descentralizados, así como personal de Presidencia, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Educación Pública; personal médico y de las Fuerzas Armadas.

La ley del servicio civil significa una oportunidad importante para imprimir mayor coherencia al propósito de profesionalización de la administración pública mexicana; es decir, debe entenderse como un medio privilegiado para alcanzar fines que claramente incidan en una mejor gestión pública. “Una ley del servicio civil es sólo un componente más de una reforma, y su diseño (por más adecuado, completo y consensuado que sea) no significa que las complejidades posteriores necesariamente se evitarán. En realidad la publicación de la ley es, en más de un sentido, el comienzo de la historia”.⁶⁶

La operación del sistema recayó en la Secretaría de la Función Pública (SFP), que adoptó este nombre a partir de esa reforma. El sistema está integrado por los subsistemas de:

Planeación de Recursos Humanos. Se encarga de determinar las necesidades de personal en cada dependencia federal para una gestión pública eficiente. Para ello, en este subsistema se definen los perfiles de los cargos y requisitos de los candidatos en coordinación con las dependencias; opera el Registro Único del Servicio Profesional que contiene información sobre todos los funcionarios del servicio civil con el fin de apoyar el

⁶⁶Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 113.

desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias; determinan las necesidades cuantitativas de personal de las agencias contando con su colaboración; elaboran estudios prospectivos de los escenarios futuros de la administración pública para determinar las necesidades de formación que se requerirán en el corto y mediano plazo con el fin de permitir a los miembros del sistema cubrir los perfiles demandados por los diferentes cargos establecidos en el sistema; analizan los resultados de las evaluaciones del desempeño de los funcionarios y de las agencias; y se toman en cuenta los resultados de las evaluaciones para definir la planeación de los recursos humanos.⁶⁷

Ingreso. Regula el proceso de selección de candidatos para cada puesto y garantiza igualdad de trato y un reclutamiento basado en el mérito. Para plazas de nueva creación intervienen los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección, quienes se encargan del proceso de ingreso. Cada plaza nueva se somete a concurso público abierto y se publica en el Diario Oficial de la Federación, en los portales electrónicos de las dependencias o en la página electrónica www.trabajaen.gob.mx. Este portal permite a la ciudadanía conocer las vacantes en la administración pública federal y participar en los concursos, con lo que se pretende garantizar la igualdad de oportunidades en el proceso de selección.

Por lo general el proceso de ingreso consta de cinco etapas: la revisión curricular; la aplicación de un examen sobre conocimientos técnicos necesarios para ocupar el puesto; un examen psicométrico que evalúa las capacidades y el perfil de trabajo del candidato; un examen de visión de gobierno que tiene por objetivo identificar la propensión del candidato a la corrupción y una entrevista. Los requisitos indispensables que todo candidato debe cumplir para ingresar son tener nacionalidad mexicana, y,

⁶⁷LSPCAPF, artículo 14.

si el aspirante es extranjero, debe tener permiso laboral, no tener antecedentes penales, no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser miembro de algún culto religioso y no estar inhabilitado para el servicio público.⁶⁸

Desarrollo Profesional. Regula los procesos para determinar los planes de carrera de los servidores públicos a fin de identificar posibles trayectorias de desarrollo, así como los requisitos y las reglas por cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al sistema. Integran este subsistema los comités y la SFP, se encargan de establecer trayectorias de ascenso y promoción así como los requisitos que los funcionarios deben cumplir. En el ascenso van a resultar cruciales los resultados de las evaluaciones de desempeño de cada funcionario y sus exámenes de capacitación y certificación. La movilidad en este sistema puede ser horizontal o vertical pero siempre debe hacerse conforme a los reglamentos pertinentes.⁶⁹

Capacitación y Certificación de Capacidades. Establece los modelos de profesionalización que les permitan a los funcionarios adquirir: los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la administración pública federal en su conjunto; la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; las posibilidades de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia; y las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas. Los comités están responsabilizados de diseñar los programas anuales de capacitación para cada dependencia. Todo servidor público deberá acreditar un examen de capacidades por lo menos una vez cada cinco años como requisito para la permanencia en su puesto. Los funcionarios podrán solicitar

⁶⁸LSPCAPF, artículo 21.

⁶⁹LSPCAPF, artículos 35-43.

su ingreso a los distintos programas de capacitación. Las dependencias también podrán realizar convenios con instituciones de educación superior para impartir cursos de capacitación.

Evaluación del Desempeño. Crea indicadores de desempeño para los servidores públicos con base en las metas de la institución en la que laboran los cuales determinarán posibles ascensos, compensaciones salariales y permanencia en el cargo. Los objetivos de este subsistema son los siguientes: valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas; especificar medidas para otorgar estímulos al buen desempeño; aportar información para mejorar la gestión pública; servir como instrumento para las necesidades de capacitación en cada dependencia; e identificar casos de desempeño deficiente para adoptar medidas correctivas. Cada dependencia deberá especificar los montos y formas para asignar los estímulos al buen desempeño, los que no forman parte del salario fijo del funcionario.

Separación. Especifica las causas de separación y retiro del cargo, así como de amonestaciones y sanciones. Las siguientes situaciones son motivo de separación del cargo: renuncia del servidor público; defunción; sentencia judicial que prive de su libertad al funcionario; incumplimiento de sus obligaciones, las cuales son: ejercer sus funciones con observancia de la legalidad, objetividad, imparcialidad y eficiencia; participar en las evaluaciones del sistema; participar en los programas de capacitación; guardar con discreción la información estratégica; asistencia puntual al trabajo, abstenerse de realizar acciones que pongan en riesgo la seguridad de los funcionarios; hacerse acreedor a alguna sanción especificada en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos; reprobado dos veces los exámenes de capacitación; y obtener resultados deficientes en las

evaluaciones. El funcionario también puede solicitar una licencia con autorización previa del comité y generalmente se asignan para capacitación.

Control y Evaluación. Evalúa el buen funcionamiento del sistema de servicio civil en la administración pública federal y sugiere mejoras.⁷⁰ De manera clara la LSPCAPF señala en su artículo 6° que la Secretaría de la Función Pública será la encargada de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del sistema en las dependencias y vigilar que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el sistema, de acuerdo con lo establecido por el propio documento normativo.⁷¹ Para ello, contará con un consejo consultivo⁷² que evaluará el funcionamiento general del sistema y propondrá recomendaciones, así como los comités que se integran por miembros de la SFP y de cada dependencia que coordinan el buen funcionamiento del sistema en cada agencia.⁷³ Las facultades de la SFP para cumplir con su labor son: emitir los criterios y establecer los

⁷⁰LSPCAPF, artículo 13.

⁷¹LSPCAPF, artículo 6

⁷²LSPCAPF, artículo 70. Este consejo se integra por el Secretario de la SFP; los responsables de cada subsistema; los comités técnicos de cada dependencia; los representantes de Secretaría de Gobernación, SHCP y de STPS y representantes de la sociedad civil. Son atribuciones del consejo: a) conocer y opinar sobre el programa operativo anual del sistema; b) opinar sobre los lineamientos, normas y líneas de acción del sistema; c) estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador; d) proponer mecanismos de evaluación; e) recomendar programas de capacitación y f) acordar la participación de invitados a las sesiones del Congreso. LSPCAPF, artículo 70.

⁷³Los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección serán “responsables de la planeación, formulación de estrategias y análisis prospectivo para el mejoramiento de los recursos humanos de las dependencias y la prestación de un mejor servicio público a la sociedad”. Los comités están integrados por un funcionario de carrera del área de recursos humanos de la dependencia, un representante de la SFP y el Oficial Mayor, o su equivalente. Son atribuciones de los comités: a) emitir reglas generales mediante las cuales se implemente el sistema conforme a las necesidades de cada institución; b) aprobar los cargos junto con SFP; c) elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso; d) proponer a la SFP políticas y programas de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal en su dependencia; e) realizar estudios y estrategias en materia de productividad de los funcionarios y de las agencias; f) elaborar el proyecto para otorgar reconocimientos y estímulos al desempeño a los funcionarios, y g) determinar la procedencia de separación de funcionarios públicos en las dependencias.

programas del sistema; elaborar el presupuesto anual para su operación; administrar los recursos del sistema; crear los manuales de operación del sistema; emitir las normas para el buen funcionamiento del sistema; dar seguimiento a la implantación y operación del sistema en cada dependencia y, en caso necesario, dictar las medidas correctivas que se requieran, tomando las acciones pertinentes sobre aquellos actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas; aprobar la conformación y desaparición de comités; aprobar las reglas y propuestas de los comités; aprobar los mecanismos de evaluación; resolver las inconformidades que surjan en el sistema; promover y aprobar los programas de capacitación; establecer los mecanismos necesarios para conocer la opinión ciudadana sobre el sistema; y revisar de manera periódica la operación del sistema en diversas dependencias.⁷⁴

En la ley se repiten varios de los principios contenidos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (art. 8) que supuestamente debían regir su desempeño, pero no incluye, por ejemplo, el de la honradez que es uno de los valores que deben desarrollar los funcionarios que operan bajo las reglas de estos esquemas de carrera.⁷⁵ Sin embargo, agrega los principios de calidad y equidad con lo que se acentúa la importancia de contar con oportunidad de acceder al sistema en igualdad de condiciones y el mérito que se acepta como un elemento central como sucede en cualquier esquema de esta naturaleza.

⁷⁴LSPCAPF, artículo 69.

⁷⁵Véase Guillermo Haro Bélchez, *El servicio público de carrera*, México, INAP-Porrúa, 2000.

VI. Conclusiones

A pesar de registrarse cambios importantes en las administraciones y de manera evidente en sus servicios de carrera, un grave problema que ha quedado en el tintero es que los cambios resultado de las propuestas de la NGP no sustituyeron al modelo centrado bajo los principios del paradigma burocrático.⁷⁶ Con las políticas de subcontratación, privatización introducción de mercados en los sectores públicos, las reformas han cuestionado fuertemente el principio de autosuficiencia del Estado del que se señaló ya no es capaz, por sí mismo, de atender la demanda ciudadana y de gestionar los asuntos públicos de manera eficiente y equitativa. De ahí que surgieran los postulados que se engloban bajo el paraguas conceptual de la NGP, los cuales centran su propuesta en introducir prácticas que resultaron exitosas en el sector privado suponiendo que lograrían en el público el mismo resultado.

El paradigma burocrático se sustentaba en un férreo control jerárquico de la administración pública que no ha sido desterrado; convive con políticas de descentralización, de mayor autonomía a los funcionarios y de acercamiento al cliente-ciudadano, lo que ha resultado en una claro debilitamiento del control de las burocracias y de los servidores de carrera, sin que necesariamente se hayan cumplido objetivos tan claros como el de volver eficiente la gestión y administración públicas. El modelo tradicional buscaba otorgar igualdad de trato a los ciudadanos, es decir, que todos recibieran el mismo tipo de servicio público y sufragaran equitativamente su costo. Con las políticas de descentralización y desconcentración, este objetivo se ha vuelto prácticamente inalcanzable puesto que cada agencia ahora es autónoma, decide qué tipo y cantidad de servicios provee y a qué costo; el principio de equidad, que quedaba

⁷⁶Guy B. Peters y Vincent Wright, "Public Policy and Administration: Old and New", en R. Goodin y H. D. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996, pp. 630-638.

implícito en la “búsqueda del bien común”, valor fundamental de la administración tradicional, queda claramente subordinado a otros propósitos, como puede ser el de la eficiencia.

Bajo las premisas de la administración tradicional la burocracia rendía cuentas hacia los políticos. La creación de agencias autónomas (o semiautónomas) ha dado como resultado la creación de cuerpos independientes que no tienen la obligación de rendir cuentas. El vínculo de la responsabilidad ministerial y la ciudadanía se ha debilitado; los defensores de la NGP sostienen que la rendición de cuentas no sólo no ha perdido importancia sino que ha pasado de legitimarse en la cúpula a hacerlo también abajo, con la mayor participación del cliente-ciudadano en todo el ciclo de la política pública. La experiencia empírica con la que se cuenta hasta hoy día no permite corroborar que la sociedad efectivamente se haya convertido en un actor fundamental en el proceso de la rendición de cuentas, el cual sigue resultando mucho más unilateral de lo que la teoría sugiere. Otro rasgo importante de la administración pública tradicional fue considerar la carrera en el servicio civil como premio a la dedicación de los funcionarios al servicio público. La característica central de este cuerpo era su compromiso con el bien común y con valores que lo caracterizaban conformando una especie de *ethos* público. Las ideas resultado de la NGP han alterado los principios del servicio civil, sin haber logrado sustituirlos por otros; lo que se ha hecho es insistir en los beneficios que acarrearían acciones “técnicas”, como los recortes de personal, la desconcentración de los procesos de selección de personal y la introducción del pago por desempeño.

Otro tema fundamental en las reformas que ha encontrado serios tropiezos al haberse incorporado a las agendas de gobierno sin una reflexión crítica de sus alcances, tiene que ver con lo que algunos autores identifican como la “trampa de evaluación”. La NGP, al

introducir mecanismos alternativos de control y rendición de cuentas, aumenta los costos de la evaluación y hace que los funcionarios y los recursos se concentren en satisfacer los requisitos de las evaluaciones más que en la prestación de servicios. Al descuidar los servicios, la insatisfacción del cliente aumenta junto con la demanda por mayores evaluaciones. Entonces el aumento en los costos y recursos (tiempo) que exigen los nuevos patrones de control conduce a una mayor insatisfacción y mayor demanda por evaluaciones, sin que éstas logren efectivamente servir como mecanismo privilegiado para corregir y mejorar la gestión pública.⁷⁷

Se ha señalado, con razón, que las reformas promovidas sin tener en cuenta el contexto y tradición no pueden entenderse, como han querido hacerlo sus promotores, como la solución de todos los problemas. Otros aspectos que merecerían una reflexión muy cuidadosa es que no se pueden asumir como moda por la publicidad de la que han sido objeto, al grado que han llegado a adoptarse en países que no cuentan con instituciones bien desarrolladas, pero que sienten que no pueden “quedarse atrás”. Tampoco se ha querido aquilatar con el rigor necesario que las reformas pueden provocar consecuencias negativas y hasta perversas, causadas por las paradojas que contienen y que no pueden resolverse fácilmente. Estas paradojas pueden resumirse en el hecho de que los programas de reforma más radicales se introdujeron en países en los que las administraciones resultaban las más eficientes de Europa. La NGP se inspira en modelos de gestión privada, los cuales están en constante perfeccionamiento y, por lo tanto, no se pueden incorporar de manera definitiva.

Resulta también paradójico que sea la alta burocracia,

⁷⁷“*Caught in an Evaluatory Trap: The Dilemma of Public Services under NPFM*”, Second International Accounting and Finance Seminar, Glasgow Caledonian University, 2000, pp. 11-12.

sobre todo la de carrera, el grupo promotor de la reforma y el que en la propuesta de cambio resulte calificado como el más ineficaz. Otra importante paradoja es que muchas reformas se han introducido para reducir costos; sin embargo, la experiencia práctica está demostrando justo lo contrario; por ejemplo, poner en marcha servicios civiles donde no existen supone un costo que normalmente no puede asimilarse de manera fácil en los presupuestos gubernamentales. Un aspecto que también supone hacer ajustes más importantes de lo que la propia reforma ha contemplado, se deriva del hecho de que otorgar mayor autonomía de gestión a las agencias y a los funcionarios ha repercutido de manera muy significativa en las tareas de coordinación, las que por razones obvias se han vuelto mucho más complejas. Pero quizá el aspecto más crítico sea la imposibilidad de rendir cuentas de manera oportuna y eficaz, rasgo que, como se mencionó, resulta central en la reforma. La rendición de cuentas está ligada de manera indisoluble a la calidad del desempeño tanto individual como por agencia. No resulta evidente en la experiencia acumulada que se haya logrado diseñar indicadores que permitan valorar la calidad de la gestión y si ésta ha aumentado de manera significativa a partir de la puesta en marcha de las reformas. Tampoco resulta evidente si la rendición de cuentas ha bajado sensiblemente los costos sin afectar la calidad. Además, definir la eficiencia está resultando más difícil de lo que los promotores supusieron. Lo que sí se ha logrado constatar es que debilitar el *ethos* público se está convirtiendo en una fuente importante para lo contrario; esto es, para aumentar la ineficiencia.⁷⁸

Existe, sin embargo, un grupo importante de autores que reconocen ventajas en las reformas de NGP, como contar con mayor información y transparencia sobre la gestión pública y fortalecer los gobiernos locales y la comunidad

⁷⁸Vincent Wright, "Paradojas de la reforma administrativa en Europa Occidental", Foro Internacional, 38 (1998), pp. 396-403.

como consecuencia de las políticas descentralizadoras. Sin embargo, también existe la convicción más o menos generalizada de que si las reformas, como, por ejemplo, poner en marcha un servicio civil de carrera, no contarán con los recursos presupuestales necesarios podría fracasar la iniciativa con los graves costos que supone haber decidido dar los primeros pasos sin tener la posibilidad de concretar el proyecto. También está resultando evidente que las reformas sin duda han introducido tensiones internas que han obligado, por ejemplo, a crear nuevas formas de coordinación entre el gobierno central y sus agencias operativas, muchas veces acarreado los problemas mencionados. Para la OCDE, estas reformas representan una oportunidad para que los gobiernos centrales se enfoquen en la coordinación y planeación a largo plazo y fomenten la coherencia de la acción gubernamental. Sin embargo, falta constatar si todos los países, y sobre todo los que están en vías de desarrollo, tienen capacidad para poner en marcha adecuadamente estas reformas considerando seriamente los recursos presupuestales, el personal y el apoyo político con los que cuentan.

Es posible que esquemas como los que favorece la NGP ofrezcan incentivos positivos como podrían ser los servicios de carrera. Es evidente que consolidar sistemas como los de carrera permitiría, por ejemplo, cambiar la lealtad personal, de grupo y hasta partidista de los funcionarios, por una lealtad institucional con un mucho más claro compromiso de responsabilidad pública. Además, sobra decir que los servicios profesionales de carrera son coadyuvantes en la preservación de la memoria institucional, la continuidad de programas y proyectos, y, por ende, de un mejor diseño de políticas públicas. De la consolidación de estos sistemas también se desprende el que adquiera un verdadero carácter público la prestación de bienes y servicios, puesto que se tiene un alcance más amplio al no tratar sólo de responder a demandas particulares formuladas por grupos que obedecen intereses políticos partidistas con claros sesgos corporativos y clientelares. Supuestos como el de la

capacitación y desarrollo que favorecieran la permanencia de los funcionarios en una situación de perfeccionamiento profesional continuo impactan de manera positiva, sin duda, el rendimiento de la tarea gubernamental y permiten acumular experiencia con sentido de mejora para el mediano y largo plazo. Se podría hasta lograr erradicar prácticas ancladas en la discrecionalidad para dar paso a las ancladas en la objetividad en la contratación, promoción y evaluación de los funcionarios. Sin embargo, para lograr todo eso es importante haber consolidado primero el andamiaje institucional y un esquema democrático del ejercicio del poder político. También se requiere contar con un modelo económico en el que estén resueltas las principales variables macroeconómicas y en donde el sistema opere de manera que sus componentes actúen de la forma más armónica posible.

A pesar de las ventajas señaladas, la experiencia en países con sólida tradición democrática como los analizados en el cuerpo central del trabajo indica que existen riesgos que se deben tener presentes para impedir que se lleguen a anquilosar los sistemas de carrera. Es vital para el sano desarrollo de los sistemas introducir innovaciones frente a la inflexibilidad que caracteriza normalmente a los sistemas cerrados; es necesario enfrentar la irresponsabilidad individual que se va generando en un escenario en el que las estructuras burocráticas tienden a aislarse y a adquirir autonomía respecto del sistema en el que operan. Pueden aparecer programas que resulten cada vez más importantes, a partir de una fuerte influencia de grupos incrustados sobre todo en la alta burocracia, pero que generen desequilibrios en los rendimientos integrales de la gestión pública. El mayor peligro, sin embargo, lo representa el hecho de que cobijados bajo el supuesto de la neutralidad, los puestos administrativos sean ocupados por funcionarios que vean favorecido su ingreso por simpatizar con ideas y valores del partido en el poder aunque no tengan una oficial filiación partidista. Esta práctica que se califica sin ambages de simulación puede socavar las bases institucionales sobre las

que debe descansar cualquier propuesta seria de servicio de carrera. Si bien los cambios de régimen abren una ventana de oportunidad para la creación de un servicio civil, puede cerrarse frente a la falta de un compromiso activo de los actores políticos de vigilar la implantación de estos sistemas y su desarrollo, permitiendo que desde el inicio prácticas desviadas de los propósitos originales, como faltar al principio de neutralidad, alteren de manera irremediable la positiva contribución que deben hacer estos esquemas para mejorar de manera integral la gestión pública.

La historia de la instauración de los servicios civiles en los países más desarrollados revela que no es un proceso sencillo, ni lineal. La complejidad de la política de la burocracia exige a los políticos ser sumamente hábiles para controlar a sus servicios civiles presentando un frente unificado con el Congreso, pero también con los tribunales, gabinetes y partidos políticos. De cara a la exigencia de mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones y acceso a la información gubernamental, la ciudadanía también debe estar cada vez más involucrada en el control de la burocracia. Sin embargo, hay que tener muy presente que la burocracia es lenta para reaccionar ante la diversidad de demandas de distintos frentes.

México llega tarde a la modernización de su administración pública y por lo tanto enfrenta un reto mayor, instaurar un servicio civil de carrera al mismo tiempo que mejorar la eficiencia y efectividad del sector público. La idea de contar con un servicio civil de carrera puede resumirse en una tensión constante entre la necesidad de contar con una función pública profesional y eficiente, pero que no escapara del control político del sistema. Los mecanismos altamente flexibles que permitían si no el despido al menos la salida o el cambio de puesto de los funcionarios llamados de confianza y el sostenimiento de la compleja red de camarillas permitió la integración de un sistema altamente estable en el mediano y largo plazo y profesionalizado por goteo. Es decir, pese a que el sistema se podría definir como

uno de botín (*spoils system*) dado que se daban cambios cada vez que un nuevo grupo llegaba al poder, el sistema se encargaba de formar cuadros, permitiéndoles su desarrollo, así como rotando los cuerpos administrativos y otorgándoles cierta estabilidad a aquellos funcionarios con experiencia. La rotación de personal podía parecer muy alta, sobre todo durante los cambios de gobierno o los ajustes políticos, pero no funcionaba como una sustitución de cuadros de diferentes partidos; los funcionarios medios y altos pasaban, como se mencionó, a la inactividad muy pocas semanas, y conseguían un puesto en otra dependencia del sector público con relativa rapidez, lo que repercutía en una cierta estabilidad de la actividad administrativa.⁷⁹

Pero al llegar el cambio de partido en el poder además de un signo político distinto, tanto en el Congreso como en el ejecutivo empieza a revivirse la idea de poner en marcha el servicio civil de carrera. Resultó una iniciativa que surgió en el seno de la cámara alta, la de Senadores y de factura primero priista. La iniciativa no provocó un debate acalorado, y se aprobó con una amplia mayoría, también en la cámara baja.

Tres años antes de publicarse la ley, Juan Pablo Guerrero apuntó lo que consideraba importantes retos para una cabal instauración del servicio civil de carrera en México, retos que conservan la misma vigencia una vez que entró en vigor tanto la ley como su reglamento. Se planteaba como necesario fortalecer la separación de poderes para que los integrantes del Congreso pudieran consolidar sus carreras parlamentarias y el trabajo legislativo debía también profesionalizarse al igual que el de sus órganos asesores. Desde la puesta en marcha de la Ley del Servicio Profesional de Carrera puede decirse que la separación de poderes, al menos, entre el ejecutivo y el legislativo es más evidente que en el pasado, al mismo tiempo que se

⁷⁹David Arellano, Art.cit., p. 4.

puede afirmar que ha provocado problemas y parálisis en la gestión pública dignos de analizarse con sumo cuidado. Resultaba también urgente fortalecer al poder judicial para que efectivamente fuera autónomo y capaz de generar un estado de derecho que garantizara la seguridad de las personas, los patrimonios y la propiedad, así como el cumplimiento de leyes y contratos. Esta autonomía parece haber resultado selectiva, porque sólo en algunos casos las decisiones del poder judicial parecen haberse tomado libres de presiones de otros actores políticos.

También se insistía en que era útil acelerar y profundizar la mejora regulatoria y la simplificación administrativa para erradicar la sobrerregulación que propiciaba el predominio de esquemas informales de funcionamiento con un alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los funcionarios. Se planteaba la necesidad de desarrollar mecanismos efectivos de combate a la corrupción, para hacer frente a los vicios que acarreaban el patrimonialismo burocrático, el clientelismo y el oportunismo resultados todos de la extensión de arreglos informales entendidos de manera errónea como institucionales. Para lograr madurez institucional resultaba pertinente combatir prácticas de ascenso debidas a consideraciones, otra vez, informales, como nepotismo, compadrazgo y amistad, que habían tendido a caracterizar la operación del sistema, sesgando con ello la profesionalización y permitiendo que se concentraran las decisiones en una élite reducida de individuos y agencias. Finalmente, se insistía en la necesidad de desarrollar sistemas de rendición de cuentas que favorecieran la legitimidad y evidenciaran acciones de transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia en la administración de recursos públicos, al tiempo que se disminuyera la corrupción dentro de los aparatos burocráticos.⁸⁰ La puesta en vigor de la Ley de Acceso a la Información y el Instituto Federal de Acceso a la Información parecen respuestas a esta necesidad, así

⁸⁰Juan Pablo Guerrero Amparán, Art. cit., p. 20.

como la autonomía de la que goza la Auditoría Superior de la Federación para cumplir con sus responsabilidades.

La pregunta central de este trabajo es responder si el diseño del servicio civil resulta adecuado y pertinente para mejorar la gestión en la administración pública mexicana. Para poder aproximar una respuesta se intenta hacer un análisis del sistema propuesto por la LSPCAPF en dos dimensiones: primero, determinar si, en conjunto, el diseño es el adecuado dadas la estructura y las relaciones de poder de la administración pública federal mexicana, y segundo, si los subsistemas responden cabalmente a las necesidades que se derivan de la puesta en marcha de un esquema de servicio civil y cuáles serían sus principales restricciones. La SFP es la encargada de poner en marcha el sistema y coordinarlo; su diseño evita problemas como los que se derivaron de experiencias pasadas al delegar la dirección a dos agencias. Sin embargo, no hay claras respuestas para saber si la SFP es capaz de cumplir de manera satisfactoria con sus responsabilidades; y si cuenta con los recursos presupuestales suficientes para hacer frente a las innumerables responsabilidades que se derivan de un sistema en el que uno de sus componentes esenciales resulta la operación, pero sobre todo, la coordinación descentralizada. También cabe preguntarse si cuenta con autonomía de gestión para asegurar que sus evaluaciones resulten objetivas, y qué mecanismos tiene para sancionar a las agencias que incumplan con lo que establece la ley.

La escasa experiencia que se ha acumulado en los dos años que lleva operando el sistema no permite llegar a conclusiones. Sin embargo, se pueden apuntar algunos elementos respecto de la operación de los subsistemas que sí pueden llegar a convertirse en limitantes para lograr un adecuado funcionamiento. En el de ingreso, por ejemplo, existen serias dudas sobre la pertinencia de los exámenes de medición de capacidades y de visión de gobierno, puesto que en lugar de medir las habilidades de los candidatos se limitan a recoger sus impresiones sobre su trabajo. Resultan pruebas auto-referenciales que no ofrecen claros márgenes

para discriminar información y menos aún para seleccionar a los “mejores”. Quizá se podría pensar en utilizar otro tipo de pruebas que resultaran más adecuadas para jerarquizar y seleccionar. Uno de los problemas que los servicios civiles intentan resolver es justamente evitar el favoritismo en la selección de los funcionarios de carrera. El sistema que acaba de ponerse en marcha no queda inmunizado para ello, dado que en el reclutamiento está previsto que intervengan las agencias responsables y la SFP. En la práctica la SFP está intentando centralizar el proceso para lograr un mayor control, lo que de entrada invalida la propuesta original que buscaba mayor participación y responsabilidad del resto de las dependencias de la administración pública federal

En el subsistema de planeación y recursos humanos, se ha actuado mucho más lentamente de lo previsto en el calendario original para fijar los perfiles deseables de los puestos que van a ser sometidos a concurso. Esto se debe no sólo a que las dependencias han resultado incapaces de integrarlos a tiempo, sino a que la SFP a menudo los rechaza porque no cumplen con sus estándares. El resultado es que las plazas permanecen congeladas y no se satisfacen a tiempo las necesidades de personal de las dependencias. Para resolverlo, se requiere mayor cooperación de las agencias a través de los comités y una efectiva tarea de coordinación por parte de la SFP. Este problema va a afectar, sin duda, la gestión pública a largo plazo.

El principal riesgo que puede llegar a correr el subsistema de capacitación y certificación de capacidades, es que no sean oportunamente atendidas las necesidades de las dependencias, y que, como la operación actual está indicando, los exámenes de certificación se conviertan en un trámite burocrático más. Respecto de la puesta en marcha de programas para lograr que los funcionarios se capaciten y desarrollen, ya se registran fuertes restricciones para utilizar programas electrónicos. Cuando esa limitante se resuelva, los cursos virtuales pueden resultar más accesibles para las dependencias, pero habría que buscar

un equilibrio con los cursos presenciales para garantizar que ambos sean, sobre todo, de calidad, preocupación que no parece estar en el centro de las que tienen en este momento los responsables de este subsistema.

Hasta el momento el subsistema de evaluación del desempeño es el que presenta las fallas más graves. En primer lugar, las dependencias no han logrado entregar a tiempo sus metas anuales; esto es fundamental, puesto que está previsto que se consideren para que los comités puedan realizar las evaluaciones del desempeño para el año siguiente. Aunque deben entregarlas en diciembre, se registran dependencias que las han entregado en junio del año siguiente, lo que ha impactado sensiblemente la calidad y oportunidad de las evaluaciones. Las evaluaciones buscan medir tanto el desempeño individual como el de los distintos departamentos de las dependencias federales. Para ello es necesario que se especifiquen tanto las metas de los funcionarios como las de las agencias en cuestión. Esta tarea le corresponde a la Dirección General de Recursos Humanos de cada dependencia y, según se establece en los lineamientos expedidos para ese efecto, las evaluaciones se realizan semestralmente en los meses de julio y agosto, y también anualmente entre enero y febrero. La dependencia en cuestión puede sugerir modificaciones a los indicadores que se establecieron para la medición del desempeño hasta el mes de abril; después de ese plazo ya no tiene ninguna intervención en el proceso. Para aprobar los exámenes los funcionarios sometidos al proceso de evaluación deberán obtener una calificación por encima de los 75 puntos, y se establece además, que dos resultados negativos causan la pérdida del cargo.⁸¹

Una clara omisión de la ley es que no incluye ninguna medida destinada a que castigar su incumplimiento y

⁸¹Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la APF

el mal funcionamiento del sistema. Las sanciones se limitan a faltas administrativas especificadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. No se castiga el incumplimiento o la violación que puedan cometer las distintas dependencias. Una de las contradicciones en el diseño del sistema es que si bien la ley delega todas las responsabilidades directivas a la SFP, también pide que las ejerza en coordinación con las dependencias mediante los comités. En el modelo original la delegación de estas facultades a las dependencias se pensó como un elemento que ayudaría a evitar retrasos en la gestión de recursos humanos; con ello se supera el sistema que favorecería la centralización de todas las decisiones, con los consecuentes costos negativos, tal como ha ocurrido en los servicios civiles de otros países. Sin embargo, esto deja dos opciones: primera, que la SFP incumpla centralizando la dirección del sistema o segunda, que efectivamente se aliente la desconcentración de la gestión de recursos humanos sin dirección. La SFP ha optado por la primera vía. Sus críticos señalan que la SFP ha equivocado su papel al volverse en la ejecutora del sistema, cuando en realidad debiera tener un papel normativo solamente. Pero, ¿cómo va a corregir la operación del sistema si no cuenta con todos los recursos para poder cumplir con lo que el modelo señala? Así el servicio civil mexicano pareciera ser un sistema fundado sobre la buena voluntad de las partes en la que los conflictos se dirimirían mediante negociaciones entre SFP y las dependencias. La experiencia acumulada hasta hoy permite suponer que estos acuerdos serán difíciles en la medida en la que el sistema se vaya consolidando y que la SFP no parece dispuesta a “compartir” responsabilidades con las otras dependencias mientras no cuente con todos los elementos legales y presupuestales que garanticen su adecuado funcionamiento. Sigue, sin embargo, latente la tentación de controlar a la burocracia, acción que correspondía claramente a prácticas que se desarrollaron bajo los supuestos de un sistema de recursos humanos que no contaba de manera legal y generalizada con un servicio profesional de carrera.

Una de las graves restricciones para poder hacer un análisis riguroso del servicio civil mexicano es que lleva operando muy poco tiempo. A esto habría que añadir la escasa información sistemática que existe sobre su operación y lo pobre que resulta la que circula de manera pública. Por ello, quizá sea precipitado señalar las fallas de un sistema que sólo tiene dos años de aplicación. Sin embargo, por el momento, se señalan algunos riesgos que deben merecer algún tipo de atención por parte de los responsables del sistema. De hecho la percepción que la ciudadanía tiene parecería no recoger preocupaciones que tienen que ver con un funcionamiento deficiente hasta ahora, pero tampoco con el hecho de que el sistema aun cuando funcionara adecuadamente estaría sirviendo para mejorar los rendimientos de la gestión pública.

Para superar la situación descrita y favorecer la instauración de un esquema que efectivamente logre sustituir para mejorar las antiguas prácticas, debe avanzarse rápido, pero seguro, para acercarse a esquemas bien consolidados que, por ejemplo, en el caso de algunos países europeos o incluso en los Estados Unidos, se pusieron en marcha hace más de un siglo. Instaurar el servicio civil de carrera es apenas el primer paso de muchos más en el camino de la profesionalización de la función pública. Por ejemplo, la vinculación adecuada de las mediciones del desempeño y el presupuesto es un aspecto débil en México y que en un futuro será clave para mejorar la gestión pública. Una de las cuestiones trascendentales es si existe la coalición política fuerte para mantener controlada a la administración pública, ya que frente a titubeos, negligencia o desdén por la reforma, ésta se convertiría muy pronto en un documento de buenas intenciones destinado a fracasar.

Por último, persisten serias dudas en torno a la continuidad del sistema de servicio profesional. El cambio de gobierno podría echar por la borda al servicio civil ante la falta de interés de actores políticos relevantes y la ciudadanía por su mantenimiento. La ley señala que los funcionarios que

han entrado en la administración pública federal desde 2003 forman parte del servicio profesional y por tanto no pueden ser arbitrariamente removidos de sus cargos. Sin embargo, en la práctica las mediciones de desempeño pueden utilizarse para deshacerse de funcionarios de la anterior administración. Éste es un riesgo sobre el que hay que reflexionar con mayor profundidad después de julio de 2006.

El Servicio Civil de Carrera para un mejor
desempeño de la Gestión Pública
terminó de imprimirse en diciembre de 2005,
en México, D.F.
en los talleres de: Papel y Color S.A. de C.V.
Esta edición consta de 5,000 ejemplares.

