

Chapter Title: LA PROFESIONALIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO; ¿OLVIDANDO O ESPERANDO A GODOT?

Chapter Author(s): José Luis Méndez

Book Title: Lecturas básicas de administración y políticas públicas

Book Editor(s): José Luis Méndez

Published by: Colegio de Mexico. (2000)

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv6jmx1d.23>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



This book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (CC BY-NC-ND 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>. Funding is provided by National Endowment for the Humanities, Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



JSTOR

Colegio de Mexico is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO; ¿OLVIDANDO O ESPERANDO A GODOT?*

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

La propensión insaciable del hombre a mandarlo todo[...] ha hecho de la administración un campo abierto al favor, a las intrigas y a los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de gracias y los más viles cortesanos. Una nación que ha llegado a este grado de corrupción, no sólo está muy próxima a ser el teatro de las más grandes maldades, sino que compromete también las libertades públicas.

JOSÉ MARÍA LUIS MORA, "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía", *El Observador*, 1827.

INTRODUCCIÓN

En la obra teatral *Esperando a Godot* de Samuel Beckett, los dos protagonistas centrales se la pasan esperando a un personaje llamado Godot. Éste nunca llega, pero en la obra la prolongada espera está cargada de incertidumbre porque siempre se mantiene abierta la posibilidad de que Godot aparezca. Esta incertidumbre coloca a los protagonistas en una situación absurda que prácticamente los empuja al suicidio.

* Algunas secciones de este ensayo constituyen una versión corregida, aumentada y actualizada de un texto que entregué a mediados de 1994 para su publicación en el libro *Retos y propuestas: el servicio civil*, México, Fundación Cambio XXI. El presente ensayo incluye además algunas partes nuevas y una amplia variedad de citas bibliográficas de la literatura más reciente sobre el tema que no se presentaron en aquel texto. Agradezco la ayuda de Isabel Mayo con los aspectos tipográficos y la búsqueda de materiales para este artículo; este artículo se publicó en la revista *El Cotidiano*.

Lorenzo Meyer¹ ha usado esta historia en referencia a la democracia electoral mexicana. Creo que también puede usarse en parte para ilustrar lo que ha pasado con otra reforma que me parece fundamental para la legitimidad del Estado mexicano: la de su profesionalización. La diferencia en este caso es que algunos de los protagonistas del teatro político mexicano por momentos han esperado a Godot (por ejemplo a principios de 1910, 1930 y 1980), y por momentos se han olvidado completamente del mismo (como de Salinas).² El Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo ha anunciado la profesionalización gradual del Estado mexicano. Así, estamos de nuevo esperando sin saber si el personaje llegará o si se nos dirá otra vez que en realidad es mejor olvidarse de él.

Como bien ha señalado Meyer, la alternativa de Beckett —el suicidio— no es deseable. Sin embargo, en México esta prolongada espera ha sido en mi opinión una de las causas de nuestros descabros económicos; además, creo que los magnicidios políticos que rodearon la pasada sucesión presidencial están en alguna medida relacionados con la naturaleza clientelista y discrecional de la administración pública mexicana.

Durante la “época de oro” del desarrollo estabilizador mexicano, uno de los pilares fundamentales de la legitimidad del Estado fue su capacidad para asegurar un crecimiento económico importante.³ El otro pilar fue la revolución mexicana. Gracias a estos pilares, el Estado pudo prescindir de la fuente electoral de legitimidad política.

A partir de fines de los años setenta, sin embargo, esas fuentes de legitimidad comenzaron aceleradamente a secarse, sin que realmente pudiera abrirse la fuente de un sistema electoral transparente y justo.

¹ Véase *La segunda muerte de la revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1992, p. 45.

² Véase la detallada exposición histórica del texto de Mentor Tijerina, “La política de la función pública en México”, en *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, enero-marzo, 1987, así como de Guillermo Haro, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, México, INAP, 1988; de este mismo autor puede verse también *La función pública en el proceso de modernización nacional*, México, Graficarte, 1991.

³ José Luis Méndez, “Un acercamiento a la coyuntura política actual”, México, Asociación de Profesores e Investigadores de la Universidad Iberoamericana (API), en *La universidad y la crisis en México*, México, API, 1985. Véase también del mismo autor “La reforma del Estado en México, alcances y límites”, en *Gestión y política pública*, primer semestre de 1994. Otros autores mexicanos también han venido refiriéndose a este tipo de legitimidad, tales como José Antonio Crespo; véase de éste “Crisis económica: crisis de legitimidad”, en Carlos Bazdresch *et al.* (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1992, tomo 1; así como Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995.

Desde entonces, los diversos gobiernos priistas y partidos de oposición, así como la opinión pública y la academia mexicanas, han concentrado su atención en el problema electoral. Han existido razones importantes para ello. Sin embargo, estos actores se han olvidado prácticamente del profundo déficit de legitimidad administrativa que padecemos, el cual se ha ido profundizando aceleradamente con las repetidas crisis de final de sexenio que venimos sufriendo desde hace 20 años. Esperando al Godot electoral, se han olvidado del administrativo.⁴

Aunque puede estar sujeta a algunos matices importantes, una de las pocas investigaciones empíricas sobre la carrera administrativa en México (si no es que la única)⁵ concluye que sólo alrededor de 20% de subsecretarios y directores generales obtuvo su puesto de manera clara por amiguismo en lugar de capacidad. Por otro lado, Centeno ha mostrado que un número creciente de funcionarios no pertenecen al PRI o cuando menos no participan activamente en el mismo.⁶ Sería injusto que nuestras crisis nos llevaran a querer pasar por la guillotina a hombres de paja o que pagaran justos por pecadores. Aunque por dichas crisis quizá en estos momentos no sea lo más popular por señalar, hay estudios empíricos que muestran que no podemos hacer tabla rasa y calificar sin más a toda la administración pública mexicana de ineficiente, corrupta o excesivamente politizada. Probablemente nuestras crisis han sido resultado más del predominio de un perfil demasiado economicista de nuestros funcionarios y políticos,⁷ que de una falta clara de preparación de los mismos en determinada área de conocimiento.

⁴ La legitimidad administrativa tiene cuando menos dos facetas: la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y el grado de participación o democracia de la administración pública. Como he señalado en otra parte, para varios autores (Sartori; Poggi) una de las fronteras de la democracia se encuentra en estos momentos en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, en este ensayo me concentraré en el primer aspecto. Véase G. Sartori, *Teoría de la democracia; el debate contemporáneo*, México, Alianza, 1989; G. Poggi, *The State; Its Nature, Development and Prospects*, Stanford, Stanford University Press, 1990; L. Paramio, "América Latina en los noventas", en *Nexos*, núm. 168, 1991.

⁵ R. Hernández, "Les cadres supérieurs de l'administration publique mexicaine", en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 70, 1994.

⁶ Miguel Ángel Centeno, *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1994.

⁷ Véase el interesante libro de Francisco J. Morales, *La tecnocracia en México*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fundación Cambio XXI, 1994, p. 191.

Sin embargo, por otro lado, encuestas recientes muestran que las instituciones estatales y burocráticas son claramente en las que los mexicanos menos confían; datos de Camp revelan una clara falta de confianza en el gobierno (la mitad de la que se tiene en Estados Unidos o Canadá).⁸ En 1992, 56% de los mexicanos no favorecía partido alguno.⁹ En 1991 sólo uno de cada cinco expresó tener confianza en el gobierno y sólo 12% dijo respetar el proceso político.¹⁰ En 1987, 81% y 78% de los mexicanos creyeron que el gobierno era mal administrador y deshonesto, respectivamente.¹¹ Además, al menos con Salinas, hubo programas públicos frecuentemente acusados de excesiva politización –como Solidaridad–, así como una excesiva centralización y discrecionalidad por parte del presidente. En un estudio reciente, México aparece como uno de los 10 países con mayor grado de corrupción en el mundo.¹²

En otras palabras, nuestro déficit de legitimidad está ahí y es muy probable que haya aumentado. Zedillo curiosamente se ha visto en una situación opuesta a la del inicio del gobierno salinista: ganó una legitimidad electoral al menos comparativamente mayor que la de Salinas –a quien se acusó abiertamente de usurpación electoral–, pero en los primeros meses de su administración ha ido perdiendo –en lugar de ir ganando– legitimidad administrativa.

Debo dejar bien claro que el problema de la legitimidad electoral me parece fundamental y que las profundas carencias del sistema de elecciones en México hacen del mismo un problema grave. Sin embargo, aparte de que algo se ha avanzado al respecto, hay que insistir en que se ha tendido a pensar que los problemas públicos se resolverán sólo abriendo la posibilidad de alternancia política, elaborando nuevas “soluciones” o utilizando nuevos instrumentos administrativos.¹³ Es importante que haya una conciencia de que cada uno de estos asuntos tiene una complejidad y legitimidad propias.

Comparado con otros países, en el área administrativa México ha permanecido bastante estático. En las últimas décadas muchas nacio-

⁸ Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1993, pp. 57-59, 71.

⁹ Miguel Basañez, “¿Quinta crisis?” en *Folios de Este País*, mayo de 1992.

¹⁰ Roderic Ai Camp, *op. cit.*

¹¹ Enrique Alducín, *Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio*, México, Fomento Cultural Banamex, 1991, p. 188.

¹² *Reforma*, 16 de agosto de 1995.

¹³ Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE, 1989; Méndez, “La reforma del Estado...”, *op. cit.*, y Cabrero, *op. cit.*

nes han iniciado reformas importantes de la administración pública central. Entre ellas se pueden citar países de mayor desarrollo relativo –como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos–, naciones en desarrollo o de nivel intermedio –como Argentina, Brasil, Colombia y España–, y países socialistas o ex socialistas –como China, Mongolia, Polonia, Hungría y la antigua URSS. En dichos países la cuestión de la eficiencia y el profesionalismo administrativo de los aparatos públicos se ha convertido en un tema central del debate o la agenda de cambio.

En este ensayo deseo hacer una presentación general de tales reformas y lo que nos indican respecto a las tendencias recientes de las estructuras de personal público, con el fin de hacer algunas recomendaciones para atacar el problema de la ineficiencia, corrupción y falta de legitimidad administrativas en México. Hay que señalar de entrada que esta presentación de las reformas muestra sobre todo que cambiar la administración pública es una tarea sumamente compleja y que en este campo uno puede fácilmente “hacerle al aprendiz de brujo”. Al mismo tiempo, sin embargo, uno de los reclamos más importantes de los mexicanos ha sido el de una administración pública eficaz, eficiente y honrada. Si bien la demanda de una mayor eficiencia y profesionalismo puede enmascarar intereses privados, atendida de una manera legítima constituye parte fundamental del interés público: simplemente se trata de dar un uso eficiente y honrado a los recursos que son después de todo públicos. Por otro lado, un mundo crecientemente integrado y competitivo económicamente,¹⁴ y que cada vez enfrenta problemas de resolución más compleja,¹⁵ nos reclama una administración pública que promueva y regule el desarrollo en forma justa y profesional.¹⁶

¹⁴ T. Lynch y J. Carr, “Public Administration Implications of the North American Free Trade Agreement”, en *International Journal of Public Administration*, vol. 19, núm. 8, 1996.

¹⁵ Bernardo Kliksberg, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, FCE, 1994; B.G. Peters, “Development of Theories about Governance: Art Imitating Life”, trabajo presentado en el Congreso del Comité sobre la Estructura de Gobierno de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Manchester, septiembre de 1994; Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Toluca, IAPEM, 1994; OECD/PUMA, *Governance in Transition* (por aparecer).

¹⁶ Una justificación mayor de la profesionalización de la función pública en México puede encontrarse en J. L. Méndez, “Mexico Under Salinas: Towards a New Record for One Party’s Domination?”, en *Governance*, abril, 1994. Véase también Cabrero, *op. cit.*

El ensayo comienza por definir qué es un servicio civil de carrera y presenta algunas razones de su emergencia. En seguida se analizan las tendencias recientes de las administraciones públicas de varios países. Después de una breve reflexión sobre los dilemas que ofrece el establecimiento de un servicio civil, se hacen algunas propuestas para el caso mexicano. La principal de ellas se refiere a un problema que se ha venido señalando desde principios de 1994:¹⁷ la urgente necesidad de un reforzamiento de la profesionalización y los sistemas de carrera de los funcionarios públicos.

El ensayo se refiere más particularmente a la situación de los llamados “funcionarios de confianza”, diferentes de los “trabajadores de base”. Esto se debe a que en México no existe un servicio civil de carrera para dichos funcionarios (los de base sí han tenido algo semejante). En este sentido, el Estado mexicano ha sido un Estado semiautoritario, de partido dominante, de naturaleza clientelista y en gran medida organizado bajo el “sistema de botín” (es decir, el nombramiento generalizado de funcionarios públicos por el presidente. Haro señala por ejemplo, que es “facultad del Ejecutivo la remoción y nombramiento de los 20 000 funcionarios más importantes de la Federación”).¹⁸ En cualquier caso, las reflexiones sobre las ventajas y los riesgos potenciales de estos sistemas, así como algunas de las propuestas iniciales para lograr las primeras evitando los segundos, son también en buena parte aplicables a la organización de la carrera de los trabajadores de base (que también tiene sus problemas).¹⁹

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Una de las formas en que diversos países han buscado la eficiencia, honradez y profesionalismo de las administraciones públicas ha sido la de los llamados servicios civiles de carrera. Básicamente, éstos consisten en sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales. Incluye también los principios de seguridad laboral y de que a igual nivel o función, igual categoría y salario. Busca proteger a los funcionarios de las evaluaciones de tipo po-

¹⁷ J. L. Méndez, “Mexico under...”, *op. cit.*, pp. 199-200.

¹⁸ Guillermo Haro, *Aportaciones para...*, *op. cit.*, p. 488.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 130-138.

lítico, darles seguridad en el empleo y posibilidades de promoción profesional. Con esto intenta también atraer a los candidatos bien calificados, desarrollar una memoria administrativa y políticas de más largo plazo, así como sustituir estructuras de castigos por estructuras de incentivos monetarios y profesionales, dirigidas a que los servidores públicos cumplan sus labores de una manera profesional y justa.

Aunque las formas en que los diversos sistemas de carrera profesional han buscado alcanzar sus objetivos son diversas, un instrumento más o menos común para medir el mérito ha sido el de los exámenes.

En algunos países como Francia se han desarrollado escuelas de administración pública específicamente dirigidas a capacitar a los servidores públicos. Otros países (como Estados Unidos o muchos de América Latina) han seguido una política de entrenamiento un tanto más descentralizada, basada por ejemplo en programas dentro de las universidades.

El grado de centralización de la administración misma de los sistemas profesionales ha variado a lo largo de países y periodos. Con frecuencia ha sido una secretaría la encargada de administrarlo, conjuntamente con todo lo relacionado con la administración del Estado. En otras ocasiones, ha sido una comisión ad hoc.

El servicio civil inglés ha sido uno de los más conocidos por haber alcanzado un nivel de desarrollo superior. En este país el servicio se inició a principios del siglo XIX a raíz de una preocupación del parlamento por el fuerte desperdicio en el ejercicio presupuestal.²⁰

Por lo que se refiere al caso estadounidense, hasta principios de 1880 la administración pública se rigió por el denominado "sistema de botín" (*spoils system*). Hasta esa fecha, fue muy difícil iniciar una carrera administrativa porque limitaba las posibilidades del ejecutivo para realizar nombramientos. Sin embargo, para 1880 dicho sistema había alcanzado excesos tales, que era visto como una desgracia nacional y como una seria carga sobre el presidente. Dado el poder que tenía y su capacidad para nombrar a una amplia franja de funcionarios, cada nuevo periodo el ejecutivo era fuertemente presionado por una multitud de aspirantes a puestos públicos, en especial los que habían participado en la campaña y que, independientemente de su capacidad profesional, pedían o hasta exigían un nombramiento. La crisis del sistema llegó en 1881, cuando un aspirante a servidor público fue relega-

²⁰ G. Drewery y T. Butcher, *The Civil Service Today*, Cambridge, Blackwell Publisher, 1991, pp. 39-40.

do y asesinó al presidente James Garfield. Ante estos hechos, para muchos estadounidenses el sistema de botín pasó a ser un sinónimo de asesinato y violencia²¹ (toda proporción guardada, hay ciertas semejanzas aquí con el caso mexicano, especialmente después de la muerte de Ruiz Massieu). Paulatinamente, la tradicional desconfianza hacia el Estado y el sistema de partidos de los estadounidenses fue derivando en un servicio civil más extenso que el de muchos países latinoamericanos. Paralelamente fueron surgiendo diversas escuelas de administración para entrenar a los futuros funcionarios públicos.

En el caso de América Latina, Geddes²² ha mostrado que el servicio de carrera ha emergido sobre todo en países con sistemas electorales en los que ha existido una fuerte competencia electoral entre los partidos más grandes, mientras que se ha detenido en los países con un partido dominante. En los primeros casos, los partidos se han convencido de la necesidad de tener un servicio de carrera para garantizar un mínimo funcionamiento del Estado, o bien han ido desarrollando los sistemas profesionales por partes, a fin de mantener en sus puestos a cierto número de funcionarios amenazados por un cambio de administración.

TENDENCIAS Y REFORMAS RECIENTES DE LOS SERVICIOS CIVILES DE CARRERA Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN VARIOS PAÍSES

Como señalé al principio, en las últimas décadas muchos países se han planteado la urgencia de reformar sus administraciones públicas.

Dentro del grupo de los países de mayor desarrollo relativo, los países anglosajones –Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Canadá, Australia, Estados Unidos– han avanzado más rápidamente, en tanto que los latinos se han rezagado (Francia, Italia y –aunque algunos la pondrían más bien como nación intermedia– España). En Gran Bretaña y especialmente Nueva Zelanda se ha avanzado hacia sistemas bastantes des-

²¹ P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, Nueva York, Harper and Row, 1958, p. 89.

²² B. Geddes, "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", en *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, 1991. La misma autora desarrolla y fundamenta detenidamente su argumento, aplicando el enfoque de acción colectiva a una variedad de casos latinoamericanos, en su libro *Politician's Dilemma; Building State Capacity in Latin America*, Los Ángeles, University of California Press, 1994. Tijerina, *op. cit.*, p. 52, argumenta deductivamente en un sentido similar.

centralizados y basados en contratos.²³ Aun cuando la reforma no se ha completado, Gran Bretaña pasó de tener uno de los servicios civiles más comprensivos, uniformes y centralizados a tener aproximadamente tres mil entidades descentralizadas de reclutamiento; así, a decir de Chapman, en julio de 1994 más de 60% de los servidores públicos trabajaba en agencias descentralizadas.²⁴ Además ahora se han abierto entradas colaterales, por lo que la competencia es mayor y la seguridad laboral menor (aparte de que se han introducido las llamadas “pruebas de mercado” para las agencias).²⁵ Las reformas de Margaret Thatcher estuvieron en buena medida dirigidas a lograr que la burocracia ejecutara su nuevo programa conservador.

En Gran Bretaña aún existe un debate acerca de estas reformas. Para algunos autores básicamente trajeron el desconcierto y desmotivación de los funcionarios públicos; arguyen que al implicar la reducción significativa —cuando no práctica desaparición— del servicio civil, debilitaron el espíritu de cuerpo y de misión pública de los funcionarios y afectaron la uniformidad del sistema de mérito. En todo caso, el problema principal según estos autores es que se desmanteló el sistema anterior sin tener bien definidos los principios del nuevo.²⁶ Otros estudiosos, sin embargo, argumentan que el modelo anterior nunca trajo los beneficios que prometía, mientras que sí implicó una rigidez y excesiva autonomía de la burocracia.

Esta última visión del sistema británico en realidad venía desde tiempo atrás. Aparte de estudios críticos del mismo como el Informe Fulton, en Gran Bretaña y Estados Unidos se hizo famosa una serie televisiva bastante satírica sobre el tema, llamada “Sí, primer ministro”, cuyos capítulos narraban diferentes episodios de la relación entre la burocracia y los políticos en Gran Bretaña, en la mayoría de los cuales sir Humprey, el “secretario permanente” del servicio civil supuestamente a las órdenes del primer ministro, se las arreglaba para tomar

²³ R. C. Mascarenhas, “Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand”, en *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 4, 1993, pp. 319-328.

²⁴ Richard Chapman, “Document Based Studies in Executive Leadership—The Case of the British Civil Service”, trabajo presentado en el Congreso del Comité sobre la Estructura de Gobierno de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Manchester, septiembre de 1994, pp. 18-19.

²⁵ P. Greer, *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, Gran Bretaña, Open University Press, 1994.

²⁶ Chapman, *op. cit.* Véase también del mismo autor “The end of the Civil Service?”, en *Teaching Public Administration*, otoño, 1992.

las decisiones o cuando menos bloquear las que no le convenían. Una evaluación reciente de las reformas británicas señala que si bien por un lado pueden haber afectado la neutralidad política de los funcionarios y haberlos inclinado hacia un excesivo deseo de complacer a los ministros,²⁷ han logrado una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos. Para Hennessy, sin embargo, Thatcher fue responsable de una revolución de la gestión pero también un fracaso de las políticas. De hecho, John Major ha revalorando al servicio civil de carrera (aunque esto no ha evitado que se sigan aboliendo puestos del servicio civil y que un número considerable de sus miembros haya seguido optando por el retiro temprano).

En el caso de Estados Unidos, a lo largo del tiempo varios objetivos contradictorios se fueron conjuntando hasta crear un sistema de servicio civil bastante burocratizado y confuso.²⁸ Por otro lado, hacia cuando menos los años setenta se llegó a la conclusión de que la burocracia era demasiado independiente de las autoridades políticas. Por estas razones, aunque cada presidente había introducido reformas, para esa década la necesidad de una reforma significativa era evidente. En 1978 Carter nombró una comisión para diseñar y ejecutar dicha reforma con su "Acta de Reforma del Servicio Civil", ya que en su opinión "no había mérito en el sistema de mérito" (otros decían que no había sistema de mérito). Entre los cambios más importantes de Carter están la creación de una agencia para la gestión del personal, que centraliza y subordina en mayor medida dicha gestión al control presidencial. También se creó el Alto Servicio Civil para los funcionarios de mayor experiencia y una agencia para cuidar que el sistema se manejara en realidad con base en el mérito. Reagan continuó con la ejecución de este programa de reformas. Sin embargo, la acompañó con recortes presupuestales, la relegación de los funcionarios de carrera y la premiación de la lealtad político-ideológica (tendencias a su vez parcialmente revertidas por Bush).

Como las anteriores, muchas de estas reformas intentaron conciliar varios objetivos, por lo que terminaron más bien haciendo los sistemas muy confusos y sobrerregulados. En función del grado de complejidad y burocratización que éstos habían alcanzado para principios de los noventa (las regulaciones sumaban 6 000 páginas),²⁹ Clinton le

²⁷ P. Greer, *op. cit.*, pp. 132-133.

²⁸ F. A. Nigro y L. G. Nigro, "Public Personnel Administration", en *Modern Public Administration*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1989.

²⁹ P. W. Ingraham y D. H. Rosenbloom, "The State of Merit in the Federal Govern-

encomendará a una comisión dirigida por el vicepresidente Gore realizar un estudio y presentar recomendaciones. El reporte de la comisión presentado y publicado a fines de 1993 incluye recomendaciones para el conjunto de la administración pública estadounidense, como una descentralización interna mayor y métodos de gestión más efectivos; en cuanto al servicio civil recomienda simplificarlo y descentralizarlo.³⁰ Muchos de los principios de este reporte se basaron en un best-séller de Osborne y Gaebler,³¹ que en general recomienda introducir criterios de la iniciativa privada en la administración pública. Varios autores han criticado este tipo de enfoques por desatender los principios y características propias del servicio público.³² Wilson³³ y Peters³⁴ se han preguntado por ejemplo: si la responsabilidad corre ahora hacia abajo, hacia los consumidores o clientes que demandan eficiencia, ¿dónde queda la responsabilidad de los funcionarios hacia arriba, es decir, hacia las autoridades políticas superiores, hacia el público en general que las eligió y hacia las leyes e instituciones de un país? (que es lo que en el sistema británico y canadiense se conoce como “responsabilidad ministerial”). Todo un conjunto de autores por otro lado ha criticado dicho enfoque, así como en general las reformas de los últimos años, por haber debilitado demasiado el sistema de asesoría profesional en la formulación misma de políticas y por no haber identificado el problema real por atacar.³⁵ Para

ment”, en P. W. Ingraham y Kettl (eds.), *Agenda for Excellence. Public Service in America*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers, 1992.

³⁰ Al Gore, *Creating a Government that Works*, Estados Unidos, Plume Books, 1993, pp. 18-27.

³¹ D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.

³² O. Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992; G. T. Goodsell, “Reinvent Government or Rediscover it?”, en *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1, 1993; Cabrero, *op. cit.*

³³ S. V. Wilson, “Public Administration Reform and the ‘New Managerialism’: A Comparative Assesment of a Fundamental Challenge Confronting Canadian Public Administration”, por aparecer en J. L. Méndez (coord.), *International Journal of Public Administration* (número especial sobre los retos de la administración pública), vol. 19, núm. 8, 1996.

³⁴ B. G. Peters, *op. cit.*

³⁵ B. G. Peters y D. Savoie, “Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient”, en *Public Administration Review*, septiembre-octubre de 1994; P. W. Ingraham, “The Design of Civil Service Reform: Good Politics or Good Management?”, en Ingraham y Rosenbloom (eds.), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburg Press, 1992; L. Metcalfe y S. Richards, *Improving Public Management*, Londres, Sage, 1987.

Campbell³⁶ el “gerencialismo” ha aumentado el riesgo de errores y favorecido la disgregación de tareas por encima de un gobierno integrador. Adoptando un dicho anglosajón, ha habido una preocupación respecto al riesgo de que el nuevo gerencialismo esté “tirando al bebé con el agua sucia”.³⁷

En general, las reformas iniciadas a partir de Carter no han podido acertar en el blanco de los problemas. Está por verse cuál es el destino final de las 300 recomendaciones de la Comisión Gore; para fines de 1994, el gobierno de Clinton señalaba que ya el Congreso había aprobado un sexto del total de las recomendaciones. Entre las más importantes que se han reportado están el que las agencias puedan adoptar un enfoque más empresarial en su sistema de compras –lo que significaría un ahorro de 12.3 billones de dólares en los siguientes cinco años–, así como la salida de 78 000 empleados públicos; en general, se habían conseguido diversos logros en cuanto a simplificación, coordinación e innovación administrativas (por ejemplo, se habían creado más de 100 “laboratorios de reinención” para mejorar diversos aspectos de la administración pública en Estados Unidos). Con todo, a fines de 1994 la reforma estaba perdiendo *momentum* y el avance en sus diferentes áreas era desigual (en parte porque la agenda de Clinton ha sido amplia). Se ha venido realizando en un contexto en el que se tiende a favorecer más la reducción indiscriminada de agencias y personal que el mejoramiento de los mismos.³⁸

Canadá ha seguido un camino parecido. En 1991, Mulroney introdujo una iniciativa de reforma significativa llamada “Servicio Público 2000”, con el fin de fomentar mayor responsabilidad y creatividad dentro del servicio civil canadiense. También en este caso, las transformaciones han sido oscurecidas por una tendencia a fuertes recortes presupuestales, producto de un ataque indiscriminado contra la burocracia. Al igual que Clinton, el nuevo gobierno de Chrétien comenzó desde el

³⁶ C. Campbell, “Reinventing Reinvention: Lessons From the Failure of Managerialism in Britain”, trabajo presentado en el Congreso de IASIA, Hong Kong, julio de 1994, p. 2; del mismo autor, “The Search for Coordination and Control Revisited: for Machinery of Government, Ten lost Years?”, trabajo presentado en el Congreso del Comité sobre la Estructura de Gobierno de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Manchester, septiembre de 1994, p. 43.

³⁷ S. V. Wilson, *op. cit.*

³⁸ *Reinvention Update*, núm. 10, 1995; Jon Healey, “Reinventing Government Bit by Bit”, en *Congreso Quarterly*, núm. 8, octubre, 1994, p. 2872; “Reinventing Government. Twelve Months Wiser”, en *The Economist*, 17 de septiembre de 1994, pp. 26-29.

principio a hablar de la necesidad de “arreglar la plomería” interna del gobierno. Sin abandonar los proyectos de una mayor flexibilización, descentralización y orientación hacia el cliente de la administración pública, Chrétien ha sustituido el simple ataque contra la burocracia por proyectos más constructivos para las relaciones entre políticos y funcionarios.³⁹

Una conclusión generalizada de la literatura reciente sobre el tema es que el sistema clásico de servicio civil ha sido rechazado, pero los ejes con base en los cuales se pueda desarrollar un nuevo sistema no han terminado de definirse.⁴⁰ Para ponerlo en palabras de Ingraham y Rosenbloom,⁴¹ “primero, la fuerte aceptación de los principios generales del mérito continúa. Segundo, la insatisfacción con el sistema de mérito es prácticamente unánime”. No obstante, para ellos la mayor responsabilidad hacia arriba y hacia abajo de los funcionarios no debería implicar un menosprecio del valor del profesionalismo.⁴²

En cuanto a los países en desarrollo, entre los que han avanzado considerablemente en el desarrollo de servicios civiles están Polonia, Hungría y Mongolia.⁴³ En América Latina, Argentina,⁴⁴ Uruguay, Perú, Colombia y Brasil,⁴⁵ han tenido servicios civiles más o menos extensos (aunque en el caso peruano Fujimori lo ha desmantelado significativamente y en Brasil, Cardoso está considerando reformas importantes).⁴⁶ Otras naciones han intentado algunas reformas aunque de manera más lenta, como China y la antigua URSS.⁴⁷ Algunos países se han

³⁹ P. Aucoin, “Politicians Public Servants and Public Management”, p. 132 y D. J. Savoie, “Looking Ahead”, ambos en B. G. Peters y D. J. Savoie, *op. cit.*

⁴⁰ P. W. Ingraham, *op. cit.*

⁴¹ P. W. Ingraham y D. H. Rosenbloom, *op. cit.*, p. 291.

⁴² *Ibid.* Una revisión en español de las reformas hasta 1991 en Francia y Gran Bretaña, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, 1991.

⁴³ P. Collins, “Civil Service Reform and Retraining in Transitional Economies: Strategic Issues and Options”, en *Public Administration and Development*, vol. 13, 1993.

⁴⁴ José Alberto Bonifacio, “La reforma del Estado y la modernización de la función pública en Argentina”, Buenos Aires, 1993 (mimeo.).

⁴⁵ E. Cabrero y T. Escotto, *Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y su efecto en los modelos organizacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992. Para una revisión de algunos otros aspectos de las reformas en éstos y otros países, véase Cabrero, *op. cit.*, pp. 32-48 y F. Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Nueva York, Marcel Dekker, 1996.

⁴⁶ J. L. Méndez, “The Latin American Administrative Tradition”, por aparecer en Jay Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Henry Holt and Co.

⁴⁷ P. Collins, *op. cit.*

inclinado más por la modernización y expansión de sus sistemas de capacitación.

DILEMAS DE LOS SERVICIOS DE CARRERA

Los sistemas profesionales de carrera han venido asociados con mucha frecuencia a importantes problemas. Por ejemplo, han generado una sobreoferta de funcionarios a la vez que disminuido las oportunidades para acceder al empleo público de los profesionales que no están dentro de dichos sistemas. Muchas veces la seguridad laboral ha tendido desgraciadamente a acentuar más que a solucionar el problema de la ineficiencia o ha conducido a una autonomía excesiva de las burocracias. Por otro lado, las supuestas ventajas de los sistemas de mérito no se pueden lograr con facilidad, ya que, dado que dichos sistemas son difíciles de definir y administrar, la subjetividad y politización se mantienen presentes en la práctica.

De esta forma, puede decirse que los sistemas de carrera pública implican varios dilemas de difícil resolución. El primero es que, por un lado, la burocracia debe estar supeditada a las autoridades políticas, así como a las leyes e instituciones nacionales —y en esa medida al pueblo que eligió a los encargados de tomar las decisiones o emitir las leyes.⁴⁸ Sin embargo, por otro lado, los servidores públicos deben en cierta medida responder a los grupos más directamente involucrados con su área de trabajo.⁴⁹ Un segundo dilema es que, por un lado, los funcionarios deben tener una cierta autonomía de gestión (incluso hasta cierto punto de sus mismos servicios de carrera) para poder responder a las particularidades de su campo profesional, así como tener un mínimo de derechos —entre otros, los de una seguridad laboral por encima de las ideologías y de la política en general, una promoción profesional de acuerdo con el mérito, una remuneración justa y motivante, un mínimo respeto a su experiencia y conocimientos, etc. Sin embargo, por otro lado, deben poder ser separados de su cargo cuando se lo

⁴⁸ Recientemente varios factores han hecho que la necesidad del control político de los aparatos estatales sea mayor; véase B. G. Peters, "Introducing the topic", en B. G. Peters y D. J. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal y Kingston, Canadian Centre for Management Development, 1995.

⁴⁹ Se puede ver entonces que hay un conflicto entre la idea de "responsabilidad ministerial" presente en Inglaterra y Canadá, un servicio civil y las nuevas tendencias a ver a los ciudadanos como "clientes". Véase Wilson, *op. cit.*

gre comprobar de una manera suficientemente objetiva que no están cumpliendo con sus responsabilidades. El desarrollo de un sistema de carrera debe entonces acompañarse del desarrollo de sistemas efectivos y suficientemente claros de evaluación (lo cual no es por cierto una tarea sencilla). Así, la burocracia debe tener una identidad propia e incluso el *ethos* o espíritu de un cuerpo dedicado al servicio público, pero a la vez debe estar sujeta a una cierta competencia para que constantemente se revigore. Un tercer dilema es que la burocracia debe proporcionar servicios de una manera justa y en cierta medida uniforme, pero a la vez debe ser eficiente y flexible.

Intentar conciliar los puntos opuestos de estos dilemas ha llevado a su vez a un cúmulo de regulaciones que acaparan el tiempo y la atención de los funcionarios. Valga mencionar además que una vez implantado un servicio profesional, no resulta fácil de cambiar.⁵⁰

ALGUNAS PROPUESTAS INICIALES

En México la mayoría de los servidores públicos no están realmente regidos por un servicio civil de carrera. En diversos momentos se ha intentado desarrollar servicios de carrera en varias áreas o incluso para el conjunto de la administración pública. Los obstáculos han sido diversos. Podemos mencionar el clientelismo y presidencialismo, así como el sistema de partido dominante y la falta de democracia (dos factores diferentes aunque interrelacionados); un servicio civil público de carrera reduciría el poder del presidente, su equipo y en general del PRI. Pardo y Tijerina mencionan que en los años ochenta el desarrollo de un servicio civil se detuvo porque hubiera implicado dar mayor poder a los sindicatos, quienes deseaban administrarlo.⁵¹ Además, en esa década la crisis económica y la necesidad de hacer recortes, entre otros factores, no facilitaron su implantación.⁵² De hecho, Pardo ha reseñado muy bien cómo la importancia de la oficina encargada del estudio y eventual introducción de un sistema de carrera fue bajando de nivel.⁵³

⁵⁰ Radin ofrece una discusión interesante de los dilemas implícitos en los servicios de carrera en su texto "The Search of a Civil Service Reform", en Ingraham y Rosenbloom, *op. cit.*

⁵¹ María del C. Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991, p. 140. Tijerina, *op. cit.*, p. 51.

⁵² Guillermo Haro, *La función pública...*, *op. cit.*, pp. 67, 71-75.

⁵³ Pardo, *op. cit.*, pp. 141-142.

Es probable que los riesgos de un servicio civil hayan también detenido las reformas. Mientras bien se puede decir que la inexistencia del mismo ha fomentado una preocupación por la eficiencia en aquellos funcionarios preocupados por ascender, los sistemas de carrera como el servicio exterior mexicano han estado sujetos desde dentro y fuera a las críticas tradicionales (rigidez, lentitud, burocratización, excesiva autonomía, etc.). Dicho sistema ha tenido una cierta apertura, pero desgraciadamente más bien dirigida hacia nombramientos políticos.

Debido a estos obstáculos y riesgos, México ha estado en una etapa similar a la experimentada por Estados Unidos de mediados a fines del siglo XIX. Como bien han señalado Haro y Jeannetti, México ha carecido de una entidad encargada de mantener un censo actualizado, así como desarrollar y administrar un estatuto específico para los "funcionarios de confianza", para no hablar de una política de motivación —y no sólo de control y castigo— de los mismos.⁵⁴ Pese a que en 1983 fue creada la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, todo parece indicar que en los últimos años su funcionamiento ha sido discontinuado.

La carrera profesional en nuestro país sólo existe, cuando menos formalmente, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el ejército mexicano, el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral) y la Secretaría de Educación Pública (en este último caso limitada a los mismos maestros, que tienen la llamada carrera magisterial). Por otro lado, ha habido elementos de una carrera administrativa en la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Hernández ha argumentado con cierta razón que dado que en la administración pública mexicana el nivel de experiencia y preparación sí se suele tomar en cuenta para los ascensos, y a que hay cierta homologación entre puestos, existe en nuestro país "una especie de servicio civil no formal".⁵⁵

No obstante lo anterior, Haro ha destacado también el hecho de que "los 'trabajadores de confianza' carecen de un estatuto, aunque gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la

⁵⁴ Por lo tanto, ambos han propuesto crear una Secretaría de la Función Pública. Haro, 1991, *op. cit.*, pp. 2-27. Elena Jannetti, "Transformar a la Secogef en la Secretaría de la Función Pública", 1994 (mimeo.).

⁵⁵ R. Hernández, *op. cit.* En este sentido, valga recordar que Camp y Pardo han señalado que existen reglas y modelos para el reclutamiento de los funcionarios (aunque no hablan de un servicio civil informal). Véase las múltiples obras de R. A. Camp, por ejemplo, *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1993, así como M. C. Pardo, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos", en V. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Diana, 1989.

seguridad social por disposición expresa de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional”.⁵⁶ De esta manera, los trabajadores de confianza carecen de regulación y protección legal, “constituyendo un auténtico salto al vacío la exclusión que del régimen de la LFTSE hace el artículo 8o. de la misma”.⁵⁷ De hecho, como bien señala Duhalt y repite Haro, la relación entre los trabajadores del Estado y este último –y especialmente aquella que involucra a los funcionarios– se encuentra regulada por una “selva semántica, a su vez provocada por un laberinto jurídico”.⁵⁸ Y en efecto si uno revisa nuestra legislación encontrará términos tan variados como “funcionarios públicos” (art. 120 constitucional), “empleados superiores” (art. 89 constitucional), “servidores públicos” (artículos 108, 113 y 114), “trabajadores de confianza” (art. 5 de la LFTSE), etc. Como también señalan Duhalt y Haro, esta situación crea desorientación e injusticias y contribuye al surgimiento de conflictos entre trabajadores y funcionarios al igual que entre sindicatos y dependencias.⁵⁹ En opinión del último de estos autores, hacia 1988 esta situación afectaba a una masa de más de 60 000 funcionarios.⁶⁰ Pardo ha notado que en los años recientes el Estado mexicano observó tendencias similares a las de los países más desarrollados; es decir, hacia la politización, centralización, flexibilización y privatización de los programas gubernamentales.⁶¹

En síntesis, aun cuando exista un servicio civil en algunas tareas o existan algunos elementos del mismo para el conjunto de la administración pública federal mexicana, no se puede decir que ésta se encuentre regida por un servicio civil –y esto para no hablar de los estados y municipios. Por ello, en los últimos años un grupo importante de funcionarios y especialistas de la administración pública mexicana ha venido insistiendo en que para alcanzar políticas públicas más eficientes, honradas y en efecto públicas en nuestro país, así como una mayor legitimidad administrativa, se requiere de una mayor profesio-

⁵⁶ Guillermo Haro, *La función pública...*, *op. cit.*, p. 21.

⁵⁷ Haro, *Aportaciones para...*, *op. cit.*, p. 381. Tijerina clasifica al mexicano como un “sistema de asimilación relativa” a la normatividad de los trabajadores de base. Tijerina, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁸ M. Duhalt, *Una selva semántica y jurídica; la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, INAP, 1977, p. 6.

⁵⁹ *Loc. cit.*, pp. 9-10. Haro, *aportaciones...*, *op. cit.*

⁶⁰ *Loc. cit.*, pp. 357, 359 y 373-374.

⁶¹ Véase M. C. Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, por aparecer en *Gestión y Política Pública*; también puede verse Méndez, “La reforma...”, *op. cit.*

nalización de nuestros funcionarios –lo que implica entre otras cosas la incorporación de algunos elementos de los servicios de carrera. Especialistas latinoamericanos⁶² han hecho la misma recomendación para la región en su conjunto e insistido en que los servidores públicos no deben ser vistos sólo como materia digna de disminución y vigilancia sino también de motivación. Como bien ha señalado Cabrero: “El recurso humano es [...] el recurso básico del proceso de cambio; sólo en la medida en que el perfil de los cuadros públicos evolucione hacia nuevas dinámicas de decisión y hacia nuevos procesos de identidad con el aparato, se podría pensar en una ‘nueva’ administración pública”.⁶³

Como he dicho, no se puede decir que internacionalmente se hayan dejado de valorar los objetivos generales de los sistemas de carrera –el de una administración pública eficiente, basada en el mérito, defensora del interés público, orientada al servicio y con memoria institucional. Sin embargo, alcanzar dichos objetivos es una tarea compleja y riesgosa; en general las reformas administrativas son elusivas porque no toman suficientemente en cuenta los variados aspectos relacionados con la agenda, el diseño y la estrategia de las políticas, o se enfocan sólo a las formas y estructuras y no a las prácticas. Por ejemplo, la identificación de los problemas por resolver no se suele hacer con cuidado o se tiende a plantear “grandes” reformas, que sólo hacen más riesgosos y a veces por eso mismo más difíciles los intentos de cambio.⁶⁴

Es de destacar que el reciente Plan Nacional de Desarrollo de Zedillo propone la introducción del servicio civil, primero en algunas áreas y luego en el conjunto de la administración pública mexicana. Sin embargo –aparte de que aún habrá que esperar a que esta propuesta se vaya materializando–, en función de lo mencionado en el párrafo anterior, tendría siete consideraciones importantes respecto a la ejecución de este objetivo del Plan Nacional.

1) Dicho plan señala muy bien que hay que comenzar por el diseño e instrumentación de sistemas de carrera profesional en algunas áreas del sector público. Dichas áreas pueden ser las que requieren mayor nivel de profesionalismo, o en las que, por eso mismo, éste se haya venido desarrollando en cierta medida. Se puede mencionar por ejemplo el área de recaudación fiscal, los institutos semigubernamen-

⁶² C. Blanco, “La reforma del Estado y los institutos de formación para la administración pública”, en Seminario Internacional sobre los Retos Contemporáneos de los Institutos y Escuelas de Administración Pública, México, septiembre de 1994.

⁶³ Cabrero, *op. cit.*, p. 111.

⁶⁴ Para más sobre las estrategias de las reformas puede verse Méndez, “La reforma...”, *op. cit.*

tales de investigación en las áreas social, ecológica y estadística, entidades como Nacional Financiera, Comisión Federal de Electricidad o Petróleos Mexicanos, así como algunas Secretarías de Estado (Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Salud, Comunicaciones y Transportes o la misma Contraloría). Se esperaría que idealmente estos sistemas se convirtieran en lo que Kliksberg⁶⁵ ha llamado “modelos piloto de modernidad”, es decir, experiencias administrativas exitosas que fomentan esfuerzos similares en otras áreas. Después de evaluar los sistemas piloto de carrera, se podría considerar la posibilidad de introducir el servicio civil en otras áreas.

Estos sistemas iniciales de carrera administrativa al mismo tiempo que dar mayor seguridad laboral a los servidores públicos, deberían permitir sujetarlos a evaluaciones mínimamente objetivas cada cierto tiempo y tener la capacidad para amonestar, sancionar o terminar la vinculación laboral de acuerdo con dichas evaluaciones.

Aunque los miembros del servicio deberían tener amplias posibilidades de acceder a algunas posiciones superiores conforme a las oportunidades que vayan surgiendo, el acceso a las mismas debería otorgarse a los más calificados después de una competencia justa, neutral y no por completo cerrada o dominada por los funcionarios mismos (quizá podría haber en ciertos casos dos concursos, uno interno y el otro externo, tras los cuales por ejemplo sólo en los casos en que hubiera méritos similares entre los concursantes internos y externos se otorgara la plaza al miembro del servicio). Un sistema de carrera profesional excesivamente cerrado puede resultar negativo, lo mismo que uno demasiado abierto (que puede prestarse para nombramientos demasiado políticos y personalistas). Un estudio a profundidad del sistema estadounidense y de los nuevos sistemas de Gran Bretaña y Nueva Zelanda—más basados en los exámenes como criterio de acceso—, puede ser de mucha utilidad en este sentido.

Como se ha señalado, los mandatarios electos deben tener amplia capacidad para dirigir a las administraciones hacia los fines que consideren apropiados según la plataforma electoral que los haya llevado al poder. Por lo tanto, creo que la carrera debería pensarse sobre todo para los niveles administrativos intermedios, diferentes tanto de los niveles decisorios más altos (o estrictamente “de confianza”) como de los

⁶⁵ B. Kliksberg, “Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa”, en *Memoria: II Seminario Internacional Redimensionamiento y modernización de la administración pública*, México, INAP.

trabajadores de base, protegidos por los sindicatos. De esta manera, creo que el servicio debería incluir desde el puesto de director hasta el de analista (o sus equivalentes).

Como hemos visto, una de las áreas de preocupación de los estudiosos de estos temas es la de cómo conseguir un sistema de asesoría objetiva y profesional para los gobernantes. Dado que se ha concluido que el control de los programas de gobierno y su ajuste a las plataformas electorales por las autoridades electas no debería implicar un debilitamiento o politización excesivos de las entidades asesoras de política pública, también debería considerarse seriamente la posibilidad de un Alto Servicio de Carrera, dirigido exclusivamente a un número reducido de funcionarios y gerentes con la mayor experiencia y méritos profesionales. El objetivo de este servicio sería el de aprovechar la experiencia profesional y la memoria administrativa que estos funcionarios tienen en sus áreas de trabajo. Por supuesto, este sistema debería también estar sujeto a cierta competencia externa y los gobernantes deberían también tener cierto margen para nombrar algunos asesores más de acuerdo con su línea político-ideológica.⁶⁶

Una vez establecida la necesidad de algún tipo de sistema de carrera profesional, las recomendaciones siguientes tienen que ver con medidas paralelas que la introducción de dicho sistema requeriría. Éstas serían las siguientes:

2) El desarrollo de estudios de factibilidad administrativa y financiera de acuerdo con la estructura de personal de las entidades donde se busque aplicar dichos sistemas (así como de los posibles ajustes en dichas estructuras).

3) El diseño y puesta en práctica de un sistema de evaluación, lo más objetivo posible, del desempeño de los funcionarios públicos, lo que implicaría el desarrollo de indicadores mínimamente claros y precisos para dicha evaluación (resulta interesante la discusión en este sentido realizada por Osborne y Gaebler⁶⁷ y Gore).⁶⁸

4) El diseño y puesta en práctica de un sistema más amplio de capacitación y entrenamiento para los servidores públicos.⁶⁹ A diferencia de países como Estados Unidos o Francia, México no tiene ni siquiera una escuela de administración propiamente dicha (aunque el INAP y

⁶⁶ Ver Aucoin, *op. cit.*

⁶⁷ D. Osborne y T. Gaebler, *op. cit.*

⁶⁸ Al Gore, *op. cit.*

⁶⁹ L. Graham, "Revitalizing Public Management Training in the Americas", en *Public Administration and Development*, vol. 13, 1993.

los IAP han venido cumpliendo en cierta medida con esta función, no se puede decir que hayan contado con los recursos suficientes para ser realmente escuelas de administración). Esto no obstante el gran peso que el Estado ha tenido en nuestro país –y por cierto, un mandato constitucional que establece que “el Estado organizará escuelas de Administración Pública” (fracción VII, del apartado B del artículo 123 constitucional). Éstas podrían organizarse al estilo francés, pero quizá sería mejor hacerlo de una manera más descentralizada y competitiva como en el caso de Estados Unidos.

5) Mecanismos muy precisos de coordinación entre las entidades encargadas de la capacitación y de los servicios civiles, en función de una definición muy clara de necesidades que evite la saturación de personal.

6) Por su propia naturaleza, el servicio de carrera ha requerido en todas partes ser administrado por una entidad que sea de carácter esencialmente técnico-profesional y relativamente independiente. Como bien han mostrado varias investigaciones (por ejemplo Barzelay),⁷⁰ a últimas fechas se ha resaltado la necesidad de descentralizar y flexibilizar la administración de los sistemas profesionales. Por lo tanto, probablemente sería mejor que cada entidad que tenga un sistema profesional sea la encargada de administrarlo.

Por supuesto, todo esto tendría que implicar un órgano superior que formule ciertos principios generales de las carreras, y en general que articule y dé seguimiento al paquete de reformas que debería acompañar su introducción, a fin de impedir que las carreras sean demasiado heterogéneas o cerradas. Como ya se ha señalado de manera insistente, la introducción de servicios civiles –y en general la modernización administrativa a ella asociada– se debe dar a la manera de una política pública;⁷¹ esto es, con objetivos generales y una estrategia bien pensados y coordinados, basados en diagnósticos precisos y con una programación de objetivos a la que se le pueda dar seguimiento. Probablemente por esta razón un rasgo común de las reformas de los diversos países es que han sido administradas por una organización central.

El cambio de nombre de la antigua Secretaría de la Contraloría por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el anuncio presidencial de otorgar las funciones de control al legislativo,

⁷⁰ M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press, 1992.

⁷¹ B. Kliksberg, *op. cit.*; P. Collins, *op. cit.*; M. Crozier, *Cómo reformar al Estado*, México, FCE, 1988.

así como recientes declaraciones de Norma Samaniego, su titular, indicarían que esta entidad se rediseñará para conjuntar los diversos aspectos relacionados con una política pública como la arriba señalada. Así, se esperaría que esta Secretaría tuviese a su cargo tareas como: *a)* la coordinación y seguimiento tanto de los diferentes aspectos de los eventuales servicios civiles, como de los sistemas de evaluación del desempeño y capacitación de los servidores públicos; *b)* la definición, ejecución y seguimiento de las políticas de modernización de la gestión pública, y *c)* la elaboración de un censo permanentemente actualizado del servicio público.

7) Por los fuertes riesgos, alta complejidad e interdependencia de los diversos aspectos de una reforma administrativa, casi todos los países que se la han planteado han creado una comisión para estudiar la conveniencia y eventuales contenidos particulares de tales reformas (por ejemplo, Japón, Estados Unidos, Suecia, entre muchos otros).⁷² Entre los administradores públicos de México corre el dicho de que si alguien desea evitar resolver un problema, lo que debe hacer es crear una comisión. Esto puede ser cierto sobre todo por la forma particular en que las comisiones se han estructurado en nuestro país, y vale la pena tomar en cuenta la advertencia. En cualquier caso, el punto importante es que las recomendaciones anteriores sean vistas como puntos de partida para realizar estudios más profundos y objetivos posibles, a fin de llegar a propuestas específicas. De poder crearse una comisión que realmente funcione, ésta debería, en mi opinión, centrarse cuando menos en: *a)* estudiar con sumo cuidado las experiencias de México —por ejemplo la del servicio exterior— y otros países —como Gran Bretaña, Estados Unidos, Nueva Zelanda o España, entre otros y *b)* estudiar a fondo la dinámica y riesgos del proceso de desarrollo de la agenda y del diseño de las políticas de modernización. Además, para el caso mexicano cualquier posible comisión debería ser muy reducida (podría subcontratar muchas de sus tareas de investigación) y temporal (es decir, establecida para entregar un informe en unos meses y desaparecer). Asimismo, sería importante que fuera en cierta medida independiente y que reportara directamente al presidente de la República.

Si bien se refieren principalmente al poder ejecutivo, estas propuestas son aplicables también a los otros Poderes de la Unión. Por ejemplo, para que el poder legislativo pueda ejercer de manera eficiente una mayor autonomía, se requiere su mayor profesionalización.

⁷² *Idem.*

Evidentemente, las propuestas arriba indicadas son de la misma manera aplicables a los Estados y municipios. Sin ello, una descentralización efectiva no se podrá dar.

COMENTARIOS FINALES

Aun cuando han buscado flexibilizarlos, las reformas de la administración central en los países de mayor desarrollo relativo han tendido a mantener los principios generales de los servicios de carrera. Por otro lado, algunos países de menor desarrollo han buscado implantar dichos servicios no obstante estas corrientes en sentido opuesto. Quizá ello se puede explicar porque, como hemos señalado, recientemente se han cuestionado las formas clásicas de administrar los sistemas de mérito pero sigue habiendo un importante acuerdo respecto a sus principios generales. Para el caso mexicano lo importante es establecer reglas lo más claras posibles para ciertos funcionarios altos e intermedios sin que esto implique fomentar su apatía o excesiva independencia. No tenemos por qué simplemente establecer un sistema de servicio civil a la manera tradicional o de países muy diferentes al nuestro. Como señalamos, de hecho quizá el no tener dicho sistema ha fomentado una preocupación por la eficiencia en los funcionarios que desean ascender, mientras que por otro lado, algunos de nuestros sistemas de carrera han tenido ciertos problemas. El reto no es imitar sino, tomando en cuenta los riesgos que el estudio comparado de los sistemas de carrera de otros países nos muestra, diseñar un sistema que logre las ventajas y evite las desventajas de los servicios civiles tradicionales. Por ejemplo, cualquier carrera debería tener un grado de apertura y flexibilidad adecuado a las nuevas realidades económicas, políticas y administrativas, marcadas por la competencia económica y política creciente, la globalización, el cambio rápido y la mayor complejidad.⁷³

He advertido ya que desgraciadamente las reformas administrativas con frecuencia han probado ser elusivas y complejas. Cambiar las estructuras formales, y sobre todo las prácticas reales, es una tarea en realidad digna de Sisifo. Aún peor, no se trata en este caso de subir una piedra a la cima de la montaña, sino varias, ya que los problemas administrativos están interrelacionados (por ejemplo, desarrollar una carrera administrativa con canales más claros y formales debería venir

⁷³ B. G. Peters, *op. cit.*; B. Kliksberg, *op. cit.*; E. Cabrero y T. Escotto, *op. cit.*

acompañada del desarrollo de mejores sistemas de evaluación y entrenamiento). Además, es necesario superar los complejos dilemas por medio del equilibrio entre objetivos opuestos, evitando al mismo tiempo caer en sistemas demasiado burocratizados y complejos.

Lograr profesionalizar las administraciones públicas de países donde ha privado la desconfianza dentro de la clase política y con largas tradiciones clientelistas y autoritarias, como es el caso de México, se antoja todavía más difícil. Sin embargo, también debe señalarse que el peso de dichas tradiciones no siempre ha sido abrumador: algunos países hispanoamericanos, para bien o para mal, han podido desarrollar en mayor grado servicios civiles, como por ejemplo Argentina, Venezuela, Brasil o España. Parecería entonces que el problema de su introducción ha estado relacionado sobre todo con la agenda, el contexto institucional, el diseño y la estrategia de las reformas, más que con cualquier fatal destino de los países latinoamericanos.

Como siempre, el problema es el de la existencia (o creación) de una adecuada estructura de incentivos para un conjunto significativo de miembros de nuestra clase política (funcionarios, legisladores, dirigentes de partidos, etc.). Para esto se tendría que hacer una muy detallada consideración de los diferentes elementos de la coyuntura mexicana, que hoy en día combina cuando menos: 1) un sistema semiautoritario, 2) un régimen de partidos "semipluralista", 3) un proceso de cambio de dicho sistema y régimen, y 4) un gobierno "amenazado".

Si tomamos en cuenta la detallada evaluación hecha por Geddes de los pros y contras que cada uno de estos elementos tiene para la eventual introducción de un servicio civil,⁷⁴ nuestra coyuntura actual no parece favorecer ampliamente esta reforma. Con todo, esto por supuesto no la imposibilita y existen factores a su favor. Geddes señala por ejemplo que las coyunturas difíciles pueden superarse si es posible lograr acuerdos tanto entre los partidos, como entre éstos y el ejecutivo. Ella también indica que *en principio* los presidentes tienen una disposición más favorable hacia esta reforma ya que desean cumplir con sus promesas de campaña.

Respecto al primer punto, si bien Zedillo ha tenido serias dificultades para lograr acuerdos políticos con los partidos, cuando menos ha parecido estar interesado en buscar un acuerdo con ellos. Respecto al segundo, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en algunos documentos de su campaña, Zedillo ha indicado que se buscará la introducción del servicio civil en México.

⁷⁴ Geddes, *Politician's Dilemma...*, *op. cit.*, pp. 187-195.

Como en el caso de otros países latinoamericanos, la creciente democratización del país puede impulsar el apoyo hacia esta reforma de aquellos miembros de la clase política capaces de reconocer la necesidad de una mayor estabilidad del cuerpo de funcionarios en un sistema político realmente sujeto a la alternancia, así como de aquellos otros que sólo desean mantenerse dentro del sector público en caso de que dicha alternancia tenga lugar.

Aunque sería de esperarse que sólo ingresaran al servicio civil funcionarios realmente capaces y honrados, esta reforma podría generar un círculo virtuoso entre democratización y profesionalización: aparte de resultar de la cada día mayor (aunque todavía insuficiente) democracia que ya se viene dando, un sistema de servicio civil podría pavimentar a su vez nuestro hasta ahora muy difícil camino hacia una competencia electoral más justa entre los partidos y, en su caso, una mayor alternancia en todos los niveles. El apoyo para una mayor estabilidad basada en un mayor profesionalismo podría darse también en función de otros problemas: las mayúsculas y repetitivas crisis económicas de México, la violencia de las luchas intestinas por el poder –fomentadas por un juego político de suma cero donde además el premio para el ganador ha sido multimillonario en términos de capacidad de distribución de puestos y recursos–, la incapacidad de siglos para encontrar una senda de desarrollo que concilie el crecimiento con la equidad –incapacidad que ha llevado ya a la exasperación de algunos grupos sociales–, la corrupción que ha llegado a alcanzar niveles demasiado altos y que podría aumentar bajo la creciente amenaza del narcotráfico, etc. Todos estos factores han conformado una situación política extremadamente difícil y riesgosa, la cual demanda medidas decididas y prontas. Una de ellas es la profesionalización del Estado mexicano, con el fin de que recupere la legitimidad administrativa necesaria para conducir el país.

En síntesis, pese a los obstáculos y riesgos, la introducción de algún tipo de servicio civil en nuestro país es posible, dado que hay algunos elementos favorables para el mismo y un compromiso cuando menos verbal del presidente.

Por lo tanto, la insistencia de este artículo en la complejidad y riesgos de la reforma no debe inducir al pesimismo o la parálisis, sino básicamente a un diseño y estrategia cuidadosos para la misma. En realidad, la profesionalización de la administración pública en nuestro país se antoja urgente y esperamos que en este sentido el actual sexenio no termine como la obra de Beckett, en la que Vladimir y Estragón se quedan esperando a Godot.

