



# **La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México**

**David Arellano**

## **Documento extraído de:**

Arellano, D. (2008). La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México. En F. Longo y C. Ramió (Eds.), La profesionalización del empleo público en América Latina (pp. 143-169). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/255/25551001.pdf>

---

## 5. La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México

*David Arellano*

### Introducción

¿Cuál es, en México, el tipo de relación política y de gestión que se trata de dar a la burocracia en el sistema político ahora instalado en la democracia electoral? Parece ser que se está de acuerdo en que queremos una burocracia profesional, capaz, con herramientas para ser eficiente y prestar buenos servicios a la población. Pero ¿exactamente cómo se le otorgará poder suficiente para actuar y ser eficiente sin concederle, sin embargo, demasiado para que termine defendiendo su propia agenda? ¿Cómo se va a controlar y dirigir el servicio civil (o servicio profesional como se le denomina en México) en un sistema de separación de poderes y de pesos y contrapesos, sin atarlo de manos para alcanzar resultados? ¿Cómo se evitará su captura por intereses políticos o económicos poderosos, quienes seguramente verán en el servicio civil un interlocutor poderoso dentro del gobierno? ¿Cómo se le van a dar herramientas al Congreso y al ejecutivo para que puedan asegurar que la agenda administrativa sigue a la agenda política? ¿Cómo se le dará a los burócratas profesionales la capacidad de influir en el diseño de la política pública, dado su *expertise*, pero sin que se conviertan en defensores por derecho propio de ciertas alternativas por razones políticas? ¿Cómo se reducirá el coste de proteger a la burocracia con un servicio civil que irremediablemente tenderá a hacerse rígido en diversos aspectos? ¿Cómo se van a generar sistemas de rendición de cuentas que hagan corresponsables al legislativo, al ejecutivo y al servicio civil por los resultados de los programas públicos? ¿Cómo se prevé generar adaptabilidad ante un servicio civil que, como toda organización, evolucionará y cambiará en el tiempo?

En México tenemos una ley de servicio civil en la escala federal y para los funcionarios medios desde 2003.<sup>1</sup> Sin embargo, su diseño y su implementación pocas veces se cuestionaron estas preguntas sustantivas, incluso hasta este momento. El discurso gerencialista, la visión retórica de que un servicio civil es básicamente un sistema de recursos humanos, el escaso debate que existe todavía en el país respecto al tipo de gobierno que queremos construir y el tipo de burocracia que deseamos tener, han predominado.

En las democracias contemporáneas, muchas con rígidos y poderosos servicios civiles, es obvio que la política burocrática es tan importante como la política partidista. La interacción tanto de burócratas como de políticos (en el Congreso y en el ejecutivo) con grupos de interés es tan intensa que implica el desarrollo de mecanismos institucionales para regularla, más allá de cualquier consideración ingenua de la separación entre política y administración o un incauto discurso gerencialista que asuma que un servicio civil no tendrá interacción con los actores políticos propios de una democracia plural. Un servicio civil es, sin duda, una institución administrativa, pero es también y sobre todo una institución política, que trata de construir las reglas de protección suficiente para evitar que la burocracia sea tomada como un botín ante la alternancia partidista. Una reforma gerencialista del servicio civil no resuelve el problema de definir con precisión cómo será el diseño institucional de las relaciones entre burocracia, Congreso y políticos electos en el ejecutivo. Esta reflexión está, hasta hoy día, ausente en el espectro de debate en México sobre el servicio civil.<sup>2</sup>

Es probable que una de las mayores preocupaciones en las democracias contemporáneas sea lo que Heclo (1977) ha llamado la politización de la burocracia y la burocratización de la política. Esta tendencia en las democracias contemporáneas se puede entender ante la imposibilidad de asumir que la burocracia puede ser un actor neutral (ni aun con servicios civiles rígidos y poderosos, o incluso, debido a tales servicios civiles). Esto ha implicado que en muchos países, el poder ejecutivo esté creando importantes estructuras compuestas de funcionarios-administradores designados políticamente, fuera de la estructura del servicio civil (funcionarios que combinan expertise con compromiso político). La oficina del gabinete en muchos países, la oficina de la Casa Blanca en Estados Unidos o la cancillería en países como Alemania, hablan de la importancia de esta otra burocracia, una profesional y capaz, designada por

razones políticas, explícita en su lealtad al poder en turno, que disfruta de gran libertad de movimiento y maniobra, gracias a su no pertenencia al servicio civil, que es visto como un aparato lleno de reglas y muchas veces rígido para tomar decisiones ejecutivas. Esta casta de funcionarios por lo general designados se halla en permanente conflicto y negociación con los funcionarios del servicio civil (para algunos, ésta es, incluso, su más importante labor), al cual no pertenecen ni desean pertenecer. De alguna manera, en el discurso se asume que estos funcionarios designados son sustantivos para lograr que las «cosas se hagan», asumiendo así que son indispensables debido a la cerrazón y las limitaciones que el servicio civil impone al aparato administrativo para tomar decisiones y actuar efectivamente.

Esta realidad describe una situación ya suficientemente complicada en términos institucionales y políticos respecto a las relaciones que se desarrollan dentro del propio poder ejecutivo, compuesto por diferentes miembros, con facultades y roles distintos. Sin embargo, la realidad es todavía más intrincada. Hecló ha mantenido que los oficiales de carrera siempre han defendido y defienden papeles políticos, creando una zona de intermediación que él denomina «administración política». Ésta parece ser una tendencia inevitable en las democracias contemporáneas: la administración, para serlo, tiene que ser política y actuar dentro de canales institucionales y reglas que los propios sistemas de servicio civil construyen. Pretender que con la construcción de un servicio civil meritocrático esta compleja relación de actores, facultades y roles se ha resuelto no puede ser sino ingenuo.

Esta «zona de intermediación», como la llama Hecló, donde tenemos funcionarios del servicio civil que deben desempeñar roles políticos en una estructura administrativa llena de reglas, en constante relación con otros funcionarios, pero éstos designados por razones políticas, con la meta de lograr que las tareas administrativas se logren efectivamente, requiere una reflexión particular exhaustiva en cada país. El diseño institucional comporta no sólo preguntarse por las racionalidades administrativas de un sistema de recursos humanos, sino también, y de manera sustantiva, por las relaciones entre los diferentes actores administrativos, sus roles políticos y los mecanismos de vigilancia y supervisión de cada decisión en los diferentes ámbitos institucionales. Así, la pregunta ¿qué tipo de burocracia se requiere en un país? no se puede responder sólo invocando argumentos normativos y técnicos que asu-

man que lo único que se tiene que hacer es crear reglas administrativas y meritocráticas en el vacío. Será necesario preguntarse por el rol político de los diferentes agentes y cómo las facultades y las reglas que se diseñen afectarán a ese rol político y generarán un efecto determinado. Aquí, las preguntas para el diseño de un servicio civil se amplían:

¿cuánta burocracia, de qué tipo y para qué? ¿Cómo controlarla sin maniatarla, generando incapacidad y rigidez? ¿Cómo darle la suficiente libertad evitando, sin embargo, que sea capturada por intereses particulares? ¿Cómo evaluarla y dirigirla realísticamente, cuando coexisten objetivos políticos y administrativos y relaciones entre distintos actores con cargas políticas y administrativas diversas y entrecruzadas?

¿Cómo crear los sistemas que sostengan a un servicio civil sin crear más burocracia y por lo tanto un círculo vicioso? ¿Cómo asegurar que los políticos pueden dirigir efectivamente a la burocracia pero sin permitirles manipularla excesivamente para cumplir con agendas escondidas?

Éste es el marco de reflexión del presente capítulo. Cuando hablamos de servicio civil no estamos entendiendo solamente una institución administrativa, sino también política. Analizar, para el caso mexicano, los retos de implementación de esta política, implica afrontar la dificultad de que la naturaleza de esta institución no está definida con claridad en el debate mexicano. Reflexionar en abstracto, sobre si el servicio civil mexicano ha cumplido con sus objetivos formales, sosteniéndonos en la retórica gerencialista (como hace la última evaluación de la administración que termina preguntándose, de forma ambigua y general, si el servicio profesional ha logrado «convencer a la sociedad de los objetivos del programa» o «lograr la adecuación del factor humano de servicio profesional», [SPC, 2005]) no tiene mucho sentido.

Será necesario analizar la naturaleza política de los servicios civiles y entroncar esta reflexión con la situación política y administrativa del México contemporáneo.

## La lógica de la política-administración en México

La administración pública mexicana ha sido durante muchos años la principal arena de la lucha política, un importante espacio de representa-

ción social, y el mecanismo o instrumento de poder más valioso y manejable del ejecutivo federal.

Muchas cosas han cambiado desde 1988, cuando se produjo una de las crisis electorales y políticas más importantes en la historia contemporánea del país. Y es absolutamente cierto que muchas otras cosas, entre ellas la compleja relación del poder con el aparato administrativo, están cambiando desde el año 2000 cuando el PRI (Partido Revolucionario Institucional) perdió, después de setenta años en el poder, la silla presidencial. Y cambiarán, no solamente por la voluntad o falta de voluntad política de los partidos y los políticos que ganen la presidencia de aquí en adelante, sino porque la correlación de fuerzas políticas, que hacía que la administración pública mexicana fuese el espacio de representación social y la arena política *sine qua non*, se está derrumbando ante la propia dinámica de una democracia plural.

En efecto, el aparato administrativo ha sido un apéndice flexible y manipulable del sistema político nacido después de la revolución mexicana de 1910. Mucho se ha escrito al respecto (Casar, 1991; Arellano, 1999, entre muchos otros) y no ahondaremos demasiado al respecto de este sistema político que permitió mantener exitosamente en el poder a un partido durante más de siete décadas. Pero de manera sintética se puede explicar cómo éste era un régimen formalmente democrático, aunque en realidad autoritario; compuesto de círculos políticos cerrados que compartieron el poder a través de mecanismos no democráticos, aunque puntualmente se celebraran elecciones en todo el país con aparente competencia de partidos; formalmente federalista, pero donde el poder ejecutivo federal acumulaba atribuciones legales y extralegales prácticamente omnímodas, dominando sobre el Congreso, el poder judicial, los gobernadores de los estados y las legislaturas estatales. Todo envuelto e increíblemente cobijado en un discurso sobre el Estado de Derecho; un régimen que durante muchas décadas y momentos políticos incluso disfrutó de amplia legitimidad frente la población, pese a su clara tendencia autoritaria y su escaso respeto por los valores democráticos.

Bajo estas circunstancias no es de extrañar que el aparato administrativo mexicano tenga que ser visto, ante todo, como un constructo social producto de estas circunstancias particulares. Dada la escasa utilidad del poder legislativo como mecanismo de representación social efectivo, el aparato administrativo, es decir, la burocracia pública en sus diferentes niveles, se convirtió en uno de los más importantes instrumentos de



representación política del sistema. En los pasillos se gestaban, diseñaban e implementaban, casi monopolícamente, las políticas públicas del país. Por increíble que pueda parecer, cientos de funcionarios designados política o administrativamente, sin legitimidad mediada por votación, tomaban las decisiones del régimen con poco o ningún control o contrapeso. Dado que la lucha electoral era de forma, los pasillos del aparato administrativo eran testigos de la verdadera lucha por el poder en la distribución de plazas, puestos de «elección» y administrativos. Y dado el amplísimo poder legal y extralegal del presidente en turno, el aparato era el instrumento real a través del cual el grupo hegemónico movilizaba las agendas políticas, los presupuestos reales y los otros instrumentos del poder. Conviene ahondar un poco en estas características clave de la administración pública mexicana, pues esto nos permitirá entender la compleja dinámica del aparato público y su evolución actual.

Primero, la cuestión de la representación social. Los puestos en el poder legislativo eran negociados por los diferentes grupos políticos en el poder, todos dentro del mismo partido. El vértice de este sistema era el presidente y, a partir de él y de su capacidad negociadora, se definían las cuotas que los grupos podían alcanzar en los diferentes puestos de elección popular. En un sistema federal en la práctica centralizado, el poder ejecutivo acumulaba la inmensa mayoría de los recursos fiscales, haciendo de los programas y secretarías federales las fuentes de recursos más importantes para alcanzar metas sociales en todo el país. A través de mecanismos clientelistas, el aparato administrativo y sus burocracias eran correctamente ubicados por la población como verdaderos factores de poder, con recursos y capacidad de decisión para afectar sin mayor transparencia o contrapeso, con sus decisiones, las actividades de los ciudadanos comunes. Empresarios, obreros y campesinos, así como sus organizaciones y la población en general, acudían a la burocracia como la más cercana y visible expresión del poder político y como el instrumento para hacer valer sus demandas ante las lejanas élites políticas.

Segundo, la administración pública se convirtió en la esfera primordial de la lucha política, dados los amplios recursos del aparato administrativo y la gran discrecionalidad de la que gozaba para utilizarlos (esta característica no es exclusiva del ejecutivo federal sino que se repite en los diferentes órdenes y poderes; para el caso de la Cámara de Diputados véase Hernández, 2004). Gracias también a la legitimidad política que le daba ser el espacio de representación social real, la adminis-

tración pública se convirtió de facto en la arena primordial de la lucha por el poder. Los presidentes de la república, muchos gobernadores y una cuantiosa cantidad de funcionarios políticos requirieron pasar primero por las filas de la administración pública federal como su «bautizo» político, como la constatación de que eran capaces de administrar el poder con estabilidad y eficacia. Al menos en alguna parte de su carrera los políticos vieron el paso por la administración pública como una actividad indispensable para alcanzar sus aspiraciones, como una forma de obtener el manejo de los recursos fiscales, como una manera de hacerse con los hilos de la burocracia y dominar sus reglas del juego, fuese como fuese, el dominio de los pasillos burocráticos se convirtió en clave del desarrollo de la política en el país (Klingner y Arellano-Gault, 2006: 42).

Tercero, por todo lo anterior, la administración política del aparato administrativo era la pieza clave de la estabilidad del sistema político como tal. En efecto, 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 en todo caso es esta combinación entre un aparato administrativo confiable y manipulable a la vez. Confiable porque la estabilidad de las políticas públicas implementadas era en muchos casos una variable fundamental para las aspiraciones políticas de los grupos. Flexible porque la dinámica política requería movilidad de grupos, de élites, de camarillas, de premios y de castigos. La separación del aparato administrativo de las influencias políticas coyunturales (razón primigenia de la existencia de cualquier servicio civil de carrera) tenía que ser lograda de otra manera: no a través de proteger al aparato administrativo de esas influencias gracias a un sistema demasiado cerrado de carrera que disminuyera la flexibilidad con la que los grupos en el poder movilizaban recursos y políticas. De esta manera, el régimen de empleo público se ha resistido sistemáticamente a ser encasillado en un servicio civil si bien, de alguna manera, la estabilidad del aparato debía ser conseguida (Méndez, 2000). Esta estabilidad se generaba a través de un régimen administrativo tremendamente formalista, dirigido por un cúmulo confuso y heterogéneo de regulaciones, que permitían al mismo tiempo que el aparato disfrutara de cierta autonomía, por su experiencia en el manejo de las intrincadas y sobreformalizadas «reglas del juego», y que fuera sumamente flexible, donde los puestos de confianza fueran movibles y dispensables casi a voluntad. Esta combinación de sobreformalización y flexibilidad para contratar y despedir en los



puestos de confianza generó un aparato de alta rotación, donde los servidores públicos de cierto nivel, si bien no se sostenían en su puesto mucho tiempo, podían reubicarse con relativa rapidez en otra posición. La profesionalización se daba de manera casuística, pues el capital humano que se construía basado en la experiencia (ante la gran importancia que tenía el conocimiento especializado de las complejas reglas y regulaciones del aparato administrativo), se consideraba necesario, aunque las posiciones que tomara fueran distintas a lo largo del tiempo. No sería exagerado decir que el aparato administrativo antes del año 2000 era, mal que bien, profesional, donde la mayor parte de los empleados de confianza difícilmente podrían ser considerados parte de una camarilla política. En efecto, un número significativo de los participantes en este esquema de cuasi botín, básicamente debían su puesto no a la pertenencia a una camarilla específicamente, sino al reconocimiento que diversas camarillas daban a su experiencia y capacidad (y al usufructo que de tal experiencia recibían). En otras palabras, su estabilidad se debía justamente al reconocimiento que desde las camarillas se daba a su experiencia y conocimiento técnico, pese a que eran los primeros sacrificados por las propias camarillas en los reacomodos políticos y administrativos que se generaban cada dos o tres años en un sexenio. En otras palabras, parte de la movilidad y rotación no se debía necesariamente al cambio de posición de una camarilla que entonces se «lleva» consigo a todos sus cuadros. Esto se explica por la búsqueda de acomodos políticos o administrativos que hacían indispensable al servidor público en una posición. Sin embargo, éste podía buscar rápidamente reacomodo en otra posición, «convenciendo» a otra camarilla o grupo sobre su experiencia y conocimiento de los hilos y reglas propias de los pasillos intraburocráticos.

El resultado de este esquema político y social fue un aparato completamente articulado, sobrenormatizado, lleno de reglas formales e informales y sumamente flexible para ser manipulado bajo las órdenes políticas. En este marco de relaciones (muy poco estudiado empíricamente por cierto, probablemente por lo opaco y secreto que era) se establecían las pautas aceptables y comunes de lealtad, liderazgo, profesionalización, experiencia y control, propios de este aparato administrativo. Cometeríamos un grave error si esta historia y lógica, que construyó la cultura organizacional y la política del aparato público, fuera menospreciada como parte del diagnóstico para construir el nuevo servicio profesional. La arena sobre la que se mueve el servicio profesional contemporáneo es,

sin duda, ésta (Herrera, 2004: 101). Y un servicio profesional sólido y bien montado es, en realidad, un elemento político que tratará de hacer que la arena administrativa deje de ser el espacio o la arena política primordial, y se convierta en un complejo organizacional estable, profesional y transparente.

No se requiere mucho análisis para comprender que la construcción de tal servicio civil generará amplias resistencias entre diversos grupos políticos quienes, con una visión a corto plazo, adviertan que su discrecionalidad y flexibilidad para administrar y controlar al aparato serán ampliamente acotadas. Es obvio entonces que la dinámica política y cultural, que durante tantas décadas perduró, no será sencilla de transformar, sino que probablemente se generará un complejo proceso de negociación, avances y retrocesos en el transcurso de la construcción del nuevo servicio civil. En resumen, la nueva institucionalidad del servicio civil se verá enfrentada a múltiples resistencias, enmarañadas presiones y adaptaciones constantes por parte de los grupos políticos y administrativos involucrados. Sin una visión clara, que comprenda esta dinámica y aprenda a construir con ella, lo más probable es que el producto final de la reforma termine por ser capturado por intereses más preocupados por el control de aparato que por la generación de una administración estable y profesional.

En este capítulo tratamos, por tanto, de reflexionar sobre las características políticas y culturales más importantes de un servicio civil, para comprender los retos de construir un servicio meritocrático<sup>3</sup> basado en el desempeño bajo estas condiciones.

La posición que se adopta en este texto es que dicho servicio profesional y meritocrático para la administración pública mexicana es posible, siempre y cuando se comprendan al menos tres elementos básicos: las condiciones culturales y sociales que han construido al aparato mexicano (cuestión que hemos intentado resumir de forma apretada hasta aquí), la naturaleza política de la institución del servicio civil y su tendencia a la rigidez, y los límites y restricciones que un sistema basado en el mérito afronta en una realidad política compleja. Estos elementos creemos que podrán ayudar a comprender los desafíos fundamentales que desde la gestión pública se tienen para afrontar la construcción y desarrollo de un servicio civil en México.

## Los problemas de los servicios civiles

Los servicios civiles son instituciones políticas que tratan de reducir la discrecionalidad de los políticos electos y designados para manipular la administración pública de un país. En una democracia, los servicios civiles son indispensables pese a ser instituciones costosas y difíciles de controlar. Un servicio civil es obligado en una democracia por al menos dos razones principales: evita la politización de la acción gubernamental y genera estabilidad ante los vaivenes políticos lógicos surgidos por la alternancia política. Un servicio civil es costoso como institución por al menos dos razones también: su tendencia a hacerse rígida y la dificultad para administrar un sistema centralizado de gran tamaño que intenta controlar de forma integral la capacidad, movilidad y actuación de seres humanos eufemísticamente encasillados en la categoría de «recursos humanos».

Por estas razones un servicio civil debe ser construido de una manera muy cuidadosa y con un sano nivel de escepticismo ante las soluciones «fáciles» de trasladar (por ejemplo, las conocidas como «mejores prácticas»). Sería más racional construir un servicio civil pensando que el objetivo es minimizar los costes prácticamente inevitables de su existencia. Un servicio civil siempre será costoso y generará problemas al tender a hacerse rígido (Hummel, 1977). Pensar, probablemente de manera ingenua, que los costes políticos y económicos de un servicio civil se pueden eliminar para crear una estructura altamente eficiente y flexible, puede generar falsas expectativas y reducir la posibilidad de encontrar soluciones inteligentes ante el reto que se enfrenta.

Analicemos cada una de estos elementos y reflexionemos sobre los retos para evitar los costes más elevados de un servicio civil en México:

- a) *Servicio civil y democracia: la dinámica política.* La función más importante de un servicio civil en una democracia es reducir la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública. Evitar el sistema de botín, en que cada partido político, al llegar al poder, define y recrea la estructura de la administración pública, es fundamental para construir un aparato administrativo estable ante la alternancia política. El conocido como «sistema de botín», parece tener la ventaja de incrementar el grado de lealtad política en la implementación de las decisiones públicas, pero es muy probable que estemos hablan-

do de una lealtad a corto plazo, o con altas probabilidades de ser una lealtad opaca, resistente a la rendición de cuentas y cambiante ante las voces de los poderosos de turno. Por esta razón, un servicio civil es ante todo una institución política que ninguna democracia se puede dar el lujo de carecer (Hojnacki, 1996: 142; Silberman, 1993: 5). La historia de los sistemas civiles en otros países muestra cómo el sistema de botín genera graves problemas de rendición de cuentas y de legitimidad gubernamental. En los casos norteamericano e inglés, incluso, la discusión que llevó al nacimiento de sus servicios civiles, fue fundamentalmente política, preocupada por crear las condiciones de una administración más estable (y sobre todo menos corrupta o basada en el patronazgo) ante los cambios políticos (Almond y Powell, 1966). También es claro que a inicios del siglo pasado se inició el proyecto de utilizar el servicio civil como una herramienta para mejorar la gestión administrativa o la eficiencia en general de la administración pública. Este segundo objetivo, sin embargo, debe ser visto siempre de manera subordinada al primer objetivo: crear un marco institucional estable de toma de decisiones. La eficiencia no es un objetivo sencillo de alcanzar por ningún servicio civil, sin que sea complementado y relacionado con otras estrategias de mejora administrativa. La razón de esto básicamente radica en que un servicio civil requiere construir un esquema estable, predecible, de control de los recursos humanos de un gobierno. La fortaleza de un servicio civil, ante todo, está en su credibilidad, en su parsimonia para evitar el sistema de botín. Sólo de manera secundaria un servicio civil puede pensar en esquemas más flexibles y eficientes de medir e inducir el desempeño. Para decirlo claro, este segundo objetivo está siempre subordinado al primero. ¿Es posible encontrar un equilibrio entre ambos (estabilidad y desempeño)? Sí, pero siempre será un equilibrio dinámico, en constante revisión.

- b) *Servicio civil y democracia: estabilidad y acción administrativa-política.* Un servicio civil genera por tanto la posibilidad de contar con una estructura administrativa que basa su lealtad en su profesionalismo, en su capacidad y en la posibilidad incluso de hablar con la verdad al poder (Wildavsky, 1993). Teniendo estabilidad en la posición administrativa, los funcionarios cuen-

tan con los incentivos para observar las políticas gubernamentales con una visión a largo plazo, más allá de las agendas políticas partidistas y electorales. Además, se convierten en memoria institucional, lo que les permite ser consejeros del poder, teniendo incluso la capacidad de enfrentarse a los jefes políticos cuando las soluciones planteadas van por mal camino o son simplemente inviables. Llegar a estos niveles de institucionalización de la relación entre los políticos y los miembros del servicio civil, sin embargo, requiere tiempo; requiere, en estricto sentido, construir, paso a paso, tal institucionalidad. Los servicios civiles se convierten en fuentes de estabilidad en los sistemas gubernamentales, a medio y largo plazo, pues a corto plazo son vistos más bien como estorbos a la flexibilidad y a la racionalidad en el manejo de los recursos humanos. La estabilidad que los servicios civiles crean se basa en su credibilidad, dado que el elemento básico que deben alcanzar es establecer las bases para la separación efectiva y aceptada, legitimada pues, entre la carrera administrativa y la política (Aberbach y Rockman, 1987: 606-609). Perder de vista este elemento puede ser la razón por la cual se ha asumido con demasiado optimismo que un servicio civil tiene en su misma esencia categorías como desempeño e innovación. Estos elementos no son el principal sostén de un servicio civil, sino su credibilidad y legitimidad como mecanismo político de estabilización del aparato administrativo en una democracia. Debe quedar claro que no se está diciendo que desempeño e innovación en la gestión no se puedan convertir en elementos fundamentales del discurso y la realidad de un servicio civil. Lo que se quiere decir es que tales elementos están siempre subordinados al principal elemento que caracteriza a un servicio civil como una institución política en una democracia: evitar el sistema de botín, creando una estructura protegida y separada para la carrera administrativa respecto a la carrera política, que se haga legítima parte integrante del sistema político como tal. Hablar con la verdad al poder, sostén básico de la estabilidad de una administración pública profesional en una democracia, implica ante todo estabilidad, certeza, reglas precisas (y muchas veces, desafortunadamente, rígidas). La eficiencia se puede buscar una vez que esta estabilidad es alcanzada y garan-

tizada, y será una eficiencia limitada, que requiere esquemas alternativos de reforma del aparato administrativo para complementarse. Por ejemplo, un servicio civil por sí mismo no puede mejorar la eficiencia del aparato: lo hace indirectamente, a largo plazo, cuando se tiene un aparato administrativo capaz de hablar con la verdad al poder, de ser un estable actor responsable (Merino, 1996), hasta cierto punto protegido de los vaivenes políticos, con una visión a largo plazo y poseedor de una memoria institucional y organizacional transparente y compartida, institucionalizada. Un aparato administrativo estable y seguro, sólido, puede ser complementado con sistema de rendición de cuentas por desempeño, presupuestos por resultados, sistemas de calidad y visión institucional estratégica. El servicio civil es una pieza clave, pero requiere el complemento de otras piezas de reforma para hacerla funcionar con eficiencia.

- c) *Servicio civil y rigidez, el desgaste de los incentivos.* Un servicio civil se basa, sin embargo, en la estabilidad de las estructuras administrativas. Esto implica, por lo regular, la generación de un sistema de reglas claras y específicas para la administración no sólo de los sistemas de ingreso y separación, sino de la evaluación y el crecimiento en el sistema. Éste es un sistema sin duda complejo, lleno de vicisitudes. La literatura de los sistemas complejos deja claro que la multiplicidad de objetivos, de actores y de controles hacen imposible una intención de control omnipresente (Hayek, 1944: 55), como de alguna manera los servicios civiles del siglo XIX buscaron. Un sistema complejo, sobre todo cuando hablamos de carreras administrativas de individuos heterogéneos, con múltiples capacidades, en estructuras altamente diferenciadas, implica un sistema que afrontará sistemáticamente una realidad mucho más móvil que ningún sistema de reglas podrá abarcar perfectamente. En otras palabras, será un sistema que afrontará niveles de incertidumbre enormes, ante el alto dinamismo de las personas, los procedimientos y los tiempos que intenta controlar. Una paradoja surge entonces: un sistema de servicio civil debe ser altamente controlador para generar certidumbre en las reglas y su cumplimiento entre los actores, pero a la vez un sistema altamente controlador de una situación de gran complejidad (múltiples individuos, historias, evolucio-



nes, en estructuras diversas, con casi infinitas posibilidad de cambio y ajuste) sólo puede esperar fricciones y choques entre una realidad de altísima movilidad y un sistema de muchas reglas, que se ve siempre superado por la propia realidad (Wise, 1996). El efecto «círculo vicioso» aparece entonces: muchas reglas que se enfrentan a una realidad de alta movilidad siempre enfrenta la aparición de «desviaciones», cuestiones difíciles de controlar (Crozier, 1976). Esto genera incertidumbre y el sistema de reglas tiene que responder. ¿Cómo responde un sistema de estas características por lo regular? Creando más reglas. Más reglas que generan nuevos espacios de incertidumbre. La rigidez de estos sistemas es prácticamente inevitable. La naturaleza política de un servicio civil en una democracia está basada en la posibilidad de contar con un aparato profesional capaz de hablar al poder con la verdad. Pero además, la propia necesidad de crear un sistema integral de control de los recursos humanos en una lógica de espacios organizacionales múltiples y heterogéneos, especialidades complejas, contradicciones entre grupos humanos móviles (en otras palabras, sistemas de múltiples centros de poder como decía Ostrom, 1973) implica el inevitable enfrentamiento de un sistema en constante búsqueda para evitar que las «desviaciones» a la regla minen su legitimidad como sistema de separación de la lógica administrativa y política.

- d) *Servicio civil y centralización.* Un servicio civil requiere ser creíble. Para ello debe tener la capacidad de dirigir y regular una gran cantidad de personas, estructuras y procedimientos a través de reglas. Por tanto, es importante un determinado nivel de centralización. La pregunta es ¿cuánta centralización? Un sistema complejo, dicen los cánones administrativos, funciona mejor si es descentralizado (Drucker, 1993). La descentralización implica tener confianza en el principio de subsidiariedad: las partes involucradas tienen mejor información que el centro respecto a la realidad que afrontan. Descentralización implica también, por lo tanto, un control y una gobernanza basada en múltiples centros de acción. Así, cada parte puede variar o modificar el sistema, para ajustarlo a las necesidades específicas. Pero por ello un sistema descentralizado implica un proceso fundamental de definición y negociación: cuánto se centraliza, cuánto se descen-

traliza, hasta qué punto es fijo o variable. La lógica de un servicio civil tiende por lo regular a la centralización: su credibilidad y su capacidad de regulación se ven cuestionados cada vez que existe un espacio de descentralización. Recordemos que estamos hablando de una institución política, creada para limitar el poder de los actores políticos. Crear servicios civiles descentralizados implicará no sólo una amplia capacidad para crear sistemas y procedimientos claros y congruentes, sino la inducción y regulación de comportamientos en las partes del sistema, altamente congruentes con la lógica general del servicio civil.

Estas advertencias sobre la lógica de un servicio civil guardan varias lecciones para el caso mexicano. Una importante, en términos de estrategia de diseño e implementación, radica en ver con escepticismo constructivo cualquier solución fácil a estos dilemas y mantener abierta la puerta para soluciones diferentes. Soluciones que incluso se permitan pensar en un sistema altamente descentralizado de los subsistemas de evaluación y control, en el rompimiento de la idea de que un sistema de servicio civil debe ser generalizado permanentemente, con las mismas reglas para toda organización, para todos los individuos y para todo el tiempo. Es decir, pensar en sistemas de servicio civil que prevean cambiar en el tiempo, descentralizándose, dejando en las manos de las propias organizaciones públicas el análisis de su contexto y de sus propias necesidades cambiantes. Crear un sistema de este tipo e implementarlo en la práctica en cualquier país es, sin duda, un reto (Martínez, 2005). Pero es probable que el esfuerzo valga la pena.

En México estamos ante el reto de consolidar un servicio profesional de carrera. Transformar la cultura administrativa acostumbrada a un alto nivel de discrecionalidad de los políticos electos y designados en la administración de los recursos humanos es, sin duda, uno de los principales obstáculos. Esto se une al hecho de que la separación entre la carrera administrativa y la política todavía está en construcción, con lo que la definición funcional que diferencia políticos designados y administradores no está clara.

Crear instituciones no sólo consiste en inducir reglas y con ello incentivos. Las instituciones se construyen en el tiempo, son el entramado histórico y cultural de sentido y valores que diversos agentes sociales construyen en una sociedad. Las instituciones, para cambiar, requieren estruc-

turar sus cambios de tal manera que puedan ser «incrustados» en la realidad para crear el nuevo sentido de la acción que seguramente dependerá del pasado en muchos sentidos. La historia del aparato administrativo mexicano es importante por ello, pues las reglas culturales, simbólicas y normativas que le han dado vida siguen presentes hoy en día. Son la base sobre la que se debe partir. Negar esta naturaleza puede ser un gran error. El aparato administrativo público mexicano es un sistema altamente formalizado, complejo, traslapado, con una cultura de la autoridad, la jerarquía y la lealtad política que es necesario estudiar y comprender con mayor profundidad y con estudios empíricos concretos. Esta es una tarea pendiente, sin duda alguna, y el error sería simplemente asumir que la «vieja» institucionalidad desaparecerá una vez que la «nueva» se instale con sus incentivos por el mérito y el desempeño. Nada más lejos de la realidad.

### Límites y retos de un sistema basado en el mérito y el desempeño

Como ya se dijo, un servicio civil es una institución creada para separar la política de la administración, para asegurar que los políticos electos no puedan manipular arbitrariamente la función pública del gobierno, sino que ésta esté encargada a profesionales, a gente que no debe sus puestos al partido o al patronazgo de un actor, sino a su mérito, a su desempeño y a sus capacidades. Esto no significa que la política no influya en la administración, todo lo contrario. Un servicio civil requiere apoyo político y legitimidad si quiere sobrevivir. A fin de cuentas su relación con la política es lo que hará sobrevivir a un servicio civil (Newland, 1987). Las capacidades técnicas, la evaluación por desempeño, el estatus meritocrático y la equidad de oportunidades como valor dependen para su supervivencia como instituciones de una relación lógica y estrecha con la política: con los políticos electos en el ejecutivo y con los electos en el Congreso. En México hemos desdeñado el debate político respecto al servicio civil, dejando de lado el entendimiento de la imagen objetivo que queremos de un servicio profesional, dadas las condiciones culturales y administrativas de la administración pública mexicana (Arellano, 2003a: 50-51). El diseño técnico es fundamental, pero un servicio civil es una institución política, antes que una organización administrativa.

Un servicio civil se puede ver en tres niveles diferentes: como un sistema de recursos humanos, como un sistema de gobernanza y como un sistema de símbolos (Bekke *et al.*, 1996: 7). En términos de un sistema de recursos humanos se establecen diversas preguntas de diseño: reclutamiento (¿abierto o cerrado?), bases de selección (¿carrera o programa?), evaluación (¿rango y pago de personas o de puestos?), entrenamiento y desarrollo (¿elitista o no?) y evaluación del desempeño (¿recompensa por mérito o estable?, ¿para castigar o para incentivar?, ¿con consecuencias graves e inmediatas o parciales y en el tiempo?). En términos de un sistema de gobernanza, surgen las reglas de las decisiones colectivas: cómo se cambian las reglas de manejo de personal, cómo se aplican las sanciones, cómo se rinden cuentas individuales y colectivas por las decisiones y acciones de los servidores públicos, quién vigila que las reglas se estén cumpliendo y quién vigila a los vigilantes, cómo se transparentan las decisiones y se abre la información para la evaluación del sistema; cómo se cambia y reforma el sistema. Como sistema de símbolos surgen el discurso y los valores que se van incrustando en la acción del sistema: mérito elitista o basado en la igualdad de oportunidades; control centralizado o descentralizado y en qué partes del sistema cabe aplicar el uno o el otro, y desempeño como sistema de legitimidad y control.

Es claro entonces que se está hablando de una institución sumamente ambiciosa y compleja de controlar. Por ello el punto de partida fundamental de cualquier reflexión respecto de las técnicas propias de control y diseño de un servicio civil es que las soluciones siempre serán imperfectas, aproximaciones de una realidad más compleja y dinámica.

En el caso que nos ocupa, los sistemas de mérito y desempeño son exactamente eso: *proxis*, mecanismos de aproximación, sumamente fallibles, para capturar la compleja interrelación de la política, la administración, la carrera, las habilidades, el contexto, la interrelación entre tomadores de decisión, y los valores y la lucha política entre partidos, funcionarios electos y designados.<sup>4</sup>

La primera condición de un buen sistema de mérito y desempeño es que éste se asuma de partida como un conjunto de *proxis* imperfectos que intentan simular o simplificar la realidad, compendiando la compleja naturaleza humana y las capacidades y efectos de la acción del gobierno y sus servidores, en una variable semiarbitrariamente definida como «mérito» o «buen desempeño». ¿Por qué semiarbitrariamente? Esto no quiere decir que los creadores de los sistemas de mérito y desempeño no ha-

gan bien su trabajo, solamente quiere decir que deben plasmar en reglas y mecanismos de evaluación, más o menos genéricos, complejísimas interrelaciones que llevan a medir y analizar los alcances, resultados e impactos (*achievements, outcomes, outputs* en la literatura en inglés), de la acción de cientos de servidores públicos, en espacios organizacionales diversos y afrontando contextos políticos cambiantes y sumamente volátiles. El mérito y el desempeño siempre son decisiones o *proxis*, criterios genéricos que intentan capturar esta compleja realidad a través de reglas más o menos generales basadas en criterios relativamente explícitos muy difíciles de comprobar y validar en sus efectos reales de forma empírica o estadística.

La literatura es extensa en los límites que tienen los sistemas de mérito y desempeño para comprobar su efectividad estadística y organizacionalmente hablando (Smith, 1996, Boder y Corden, 1996; Klerman, 2005). En otras palabras, los mismos sistemas y mediciones generan efectos diferentes en diferentes espacios o contextos; y en diferentes realidades organizacionales la variabilidad de los mecanismos explícitos de medición son tan grandes que es imposible hacer estudios longitudinales ante mecanismos que se adaptan y cambian tanto en el tiempo.

Por ello, asumir que cuando se mide desempeño y se define mérito se está construyendo un *proxy* es de gran ayuda, pues de partida el sistema y sus manejadores no se crean expectativas falsas ni las generan a los políticos y al público. Definir el mérito es una labor social y política que hay que legitimar. Definir el «buen desempeño» es una labor de convencimiento organizacional, de creación de sentido en la cultura administrativa (Uvalle, 2004: 47) y los comportamientos efectivos de los servidores públicos y de su relación con los funcionarios designados y electos.

Para dar un ejemplo: el desempeño es una categoría que requiere construcción: desempeño individual o colectivo; desempeño que depende de la acción individual (o la parte medible de ésta) o depende de múltiples desempeños de otros (Kellough, 2006: 177). Es diferente hablar de desempeño cuando se habla de logro, de resultado o de impacto; es diferente cuando se habla de desempeño del puesto, de la oficina, de la unidad o de la organización como un todo. No debe olvidarse que se está hablando de personas, por lo que evaluar el desempeño siempre está relacionado a cierta administración del riesgo. Es decir, para lograr o alcanzar, a veces es necesario arriesgar nuevas soluciones o caminos no probados con anterioridad. Un buen sistema de evaluación del desempe-

ño debe premiar de alguna manera la innovación y no castigarla como regularmente sucede una vez que se establece un sistema de evaluación más o menos rígido.

Se puede tener un mal desempeño de una persona con excelentes credenciales, o se castiga a gente que produce un mal desempeño por razones fuera de su control; éstos son dos típicos errores de un servicio civil que causan enormes consecuencias en términos de eficiencia y credibilidad a medio plazo (McGregor y Solano, 1996: 47). Es fundamental definir con claridad y establecer los límites de la evaluación de desempeño. Establecer los estándares nunca es fácil. Los resultados significativos del trabajo a escala del individuo son difíciles de establecer muchas veces. Cuando los objetivos del trabajo de una persona o la movilidad de los problemas que afronta son muy altos, establecer patrones rígidos de desempeño es contraproducente.

Individuos que trabajan en equipo, hacen que el desempeño del trabajo dependa del trabajo de otros, e incluso medir el desempeño individual puede estar fuera de lugar. Muchas veces esto obliga a crear estándares de desempeño basados sobre lo que es más fácil medir, aunque no sean las cuestiones en realidad más significativas (Oszlak, 2003: 230). En resumen, crear estándares de desempeño en labores difusas o múltiples, donde se depende del trabajo de equipo y donde el esfuerzo está dirigido a la producción de servicios o productos poco tangibles, debe ser realizado con sumo cuidado.

El punto de partida es claro: establecer que son *proxis*, definir el límite o papel de la evaluación y su sistema, generar expectativas realistas y, sobre todo, dejar espacios para el aprendizaje, para la reforma sistemática y el diálogo para acceder a la mejora del sistema. Este tipo de mecanismos debería ser creado de abajo arriba, en un constante diálogo con las partes involucradas, con el fin de consensuar mediciones plausibles y realistas.

Quién y cómo se realiza la evaluación es algo sustantivo (Mejía, 2005: 196). Este tipo de sistemas se basa en análisis fundados en criterios que nunca dejan de necesitar la interpretación de las personas. Hay cinco tipos de errores clásicos, pero incluso inevitables hasta cierto nivel (Kellough, 2006: 182-183): el efecto «halo», que es evaluar bien basándose en un criterio de trabajo que se considera importante, a otros criterios de trabajo; el error de la primera impresión; el efecto «similar a mí» (tender a juzgar más favorablemente a los trabajadores que trabajan con estilos o



formas similares de trabajo del evaluador); contraste (evaluar basándose en la comparación con otros, en vez de en el desempeño individual); y error de tendencia central (evitar calificar en extremos, para así no generar problemas organizativos o de ambiente de trabajo). La evaluación no es una cuestión mecánica, sino de criterios, de sensibilidad, de conocimiento directo de las personas y de las condiciones en las que éstas trabajan. Construir estos criterios implica una dimensión humana, ineludiblemente.

La filosofía que hay detrás del sistema es importante y muchas veces sus supuestos están poco claros. Por ejemplo, supuesto 1: el desempeño individual lleva al desempeño organizacional. Es un supuesto muy limitado; incluso dependiendo del sistema, es un supuesto que puede llevar a dirigir a la organización hacia esquemas de cultura organizativa individualistas, poco proclives a la cooperación y el trabajo en equipo. Supuesto 2: evitar el polizón y el oportunismo. Supuesto limitado también, asume que los seres humanos tienden al oportunismo y reaccionan sólo ante estímulos, sin dejar espacio a la identificación organizativa y a la cooperación por lealtad o por afán de mejora colectiva.

## Reflexiones finales

La credibilidad de un servicio civil y de su sistema de medición de mérito y desempeño son cruciales (Somuano y Zabaleta, 2005: 70). La credibilidad no se logra exclusivamente arguyendo que se tiene un modelo técnicamente infalible para medir y luego calcular fríamente los resultados. Todo lo contrario. En México estamos en una grave contradicción: como no sabemos ni tenemos un acuerdo mínimo en exactamente qué le da legitimidad a un gobierno, como ciudadanos tendemos a ser muy críticos con sus acciones y por lo tanto a dudar, por principio, de cualquier solución o acción gubernamental. Esto es grave, sin duda, pues estamos creándonos un gobierno atado de manos, sin legitimidad para actuar y tomar decisiones. Darnos gobiernos legítimos implica tener nuevas respuestas: insistir en que el servicio civil es una institución puramente técnica o administrativa, que resuelve por mérito y desempeño todos los problemas de evaluación y control del sector público, sin duda generará más dudas, más suspicacias e incredulidad. O peor, genera expectativas falsas que ante los

fallos de cualquier sistema complejo como éstos reduce rápidamente su legitimidad. Sin legitimidad un servicio civil no permitirá espacios para correcciones, no generará el ambiente para corregir a los propios sistemas creados. A los primeros problemas, a los primeros concursos con dudas, a las primeras evaluaciones del desempeño cuestionadas o cuando surjan contradicciones entre evaluaciones en el tiempo, entonces las dudas y el escepticismo permanente de la sociedad mexicana hacia sus instituciones de gobiernos se fortalecerá. El servicio civil es una institución política que requiere clarificar, crear sentido acerca de cuál es la relación que queremos entre políticos y servidores públicos, es decir de éstos con la sociedad.

Mérito y desempeño son buenos legitimadores, sin duda, pero tienen sus límites. Será necesario avanzar en una definición más clara del aparato administrativo que se desea en el país y que es posible y viable a la luz de la cultura organizacional y la estructura normativa (y la reforma a éstas). Mantener las imágenes genéricas de una burocracia politizada o de un servicio profesional «naturalmente» meritocrático y exclusivamente técnico (por ejemplo en cuestiones de desempeño) será mantenernos en un debate poco fructífero en términos prácticos, pues tal dicotomía es falsa. Diversos estudios han constatado que los servicios civiles son instituciones políticas altamente dinámicas (Wood y Waterman, 1994: 16) que se adaptan y van construyendo su propia estructura de relaciones con los grupos de interés, los representantes, los ciudadanos y el ejecutivo. También es cierto que países que hace años instalaron sólidos servicios civiles hoy siguen debatiendo si el esquema funciona bien o si están construyendo nuevos sistemas de botín de «alto nivel» (Newland, 1987: 50). En el caso mexicano necesitamos urgentemente avanzar respecto a estudios empíricos que nos hagan comprender las «bases» del comportamiento político y administrativo de nuestra burocracia.

Sin duda esto nos ayudará para afrontar los retos que se están desarrollando a alta velocidad, por ejemplo, la discusión de los límites y ventajas de los puestos de designación, las reglas para ello, la definición más clara e inteligente de los conflictos de interés (Arellano y Zamudio, 2006), la posible creación de un Servicio profesional de carrera para puestos altos (y los dilemas que esto genera, Laegrid, 2001: 146; Ingraham, 1987: 426), entre muchos otros.

La burocracia tiene papeles políticos importantes para un país como México. La implementación del servicio civil se ha desarrollado con muy poco debate e información veraz respecto a su burocracia; res-

pecto a las relaciones entre ejecutivo, Congreso y burocracia profesional; y con poca claridad del modelo de relaciones que se esperaría construir en el futuro de esta democracia. Es fundamental avanzar en este debate y en la formulación de estudios sólidos que perfilen el tipo de administración pública y de diseño institucional que deseáramos crear.

Para empezar, sería importante desembarazarse de una visión estéril que observe a la burocracia como un simple instrumento manipulable. En efecto, recaer en una visión aunque sea renovada de la dicotomía política-administración (como lo es la Nueva Gestión Pública) parece poco productivo. En la realidad de cualquier país, la burocracia es un actor político, e intentar diseñar el marco institucional de dirección, administración, rendición de cuentas y control de la burocracia implica comprender el control y rendición de cuentas de los políticos electos (en el legislativo y en el ejecutivo) y de los designados también (Aberbach y Rockmann, 1987). En otras palabras, ni el servicio civil, ni los sistemas de control, ni los mecanismos de rendición de cuentas funcionarán adecuadamente si sólo vemos a la burocracia como un eterno problema al que hay que maniatar, controlar e inutilizar. Ésta parece ser la visión dominante en el debate mexicano, desafortunadamente.

La dinámica burocrática se expresa en una calle con múltiples sentidos: con el Congreso, con el político electo en el ejecutivo, con los políticos designados, con los ciudadanos y con los grupos de interés. En países con sistemas presidencialistas y con un servicio civil añejo, como Estados Unidos, existen estudios sistemáticos de las relaciones entre estos actores y queda claro que es una relación políticamente muy dinámica (Wood y Waterman, 1994). Estudiar los mecanismos de control y dirección de la burocracia implica diseñar y luego sostener mecanismos institucionales que obliguen a rendir cuentas no sólo a la burocracia sino a los políticos involucrados. En otras palabras, la burocracia debe rendir cuentas por sus acciones y resultados, por su obediencia a las órdenes de los políticos, y los políticos (incluido aquí el Congreso) deben rendir cuentas sobre la manera en que dirigen a la burocracia. Este último es un factor clave para la construcción democrática del país.

Los actores electos deben traducir de manera fidedigna las preferencias públicas a los burócratas, y deben enviarles señales que reflejen esas preferencias... los jefes políticos deben actuar como diseñadores de políticas públicas para alterar los cursos establecidos en la inercia burocrática. En el diseño de la política pública, deben procesar las señales que

vienen de la burocracia para asegurar que el proceso hace uso de la inteligencia organizacional acumulada. Deben también procesar señales de otras fuentes para asegurarse de que las burocracias no están expresando en la política pública básicamente sus intereses. Finalmente, los políticos electos deben actuar como administradores de la política pública para asegurar que la implementación es coherente con las preferencias públicas pasadas y presentes (Wood y Waterman, 1994: 146).

Será necesario comprender las complejas relaciones que un poder ejecutivo maniatado por el servicio civil debe construir para hacer valer su autoridad y liderazgo sobre la burocracia, y la corresponsabilidad del poder legislativo en el manejo y dirección de los programas gubernamentales. El caso mexicano requiere una profunda revisión de ambas relaciones e incluso del marco legal para aclarar los derechos y posibilidades del Congreso para influir en la agenda administrativa, del control que evite los conflictos de intereses en el manejo por parte de los políticos electos y designados de las agendas administrativas, y del esclarecimiento de los mecanismos de cabildeo de los grupos de interés con la burocracia y con los legisladores. La instauración del servicio civil en México implica la creación de una institución política y por lo tanto obliga a diferenciar ya entre políticos electos y designados, funcionarios designados y del servicio civil, y por lo tanto comprender los mecanismos para hacerlos rendir cuentas en un marco institucional ordenado y transparente, donde el Congreso es corresponsable de los resultados e impactos de las políticas.

En México podemos iniciar el debate a este respecto. Las burocracias, ahora protegidas por un servicio civil, son un actor político. Y en una democracia, son un actor político no electo. Muchas de las decisiones importantes del gobierno se generan en ese espacio. Y el juego democrático en nuestro país implica el roce y conflicto sistemático entre el poder ejecutivo y el legislativo por el control de la agenda. Prever esta relación conflictiva y repensar el diseño institucional que más nos conviene implica deshacerse de ciertos marcos teóricos y normativos simplistas, ir más allá de palabras de moda como «innovación» y «calidad», o asumir que un servicio civil meritocrático, por sí mismo, generará estabilidad y eficiencia en el modo de actuar burocrático.

## Notas

1. Esta ley se aplica sólo para los mandos medios y medios-superiores de la Administración Pública Federal. Esto significa que del total de 1.996.109 trabajadores del gobierno federal en 2004, la ley afecta a aproximadamente a 40.000 servidores públicos (de enlace a director general). La gran mayoría de los demás servidores públicos pertenecen a sindicatos de burócratas, protegidos por ley como inamovibles (INEGI, 2005). Para una descripción de la ley y un análisis más detallado de sus implicaciones en México véase Arellano (2003b) y Martínez (2005).

2. Al referirnos a «gerencialismo» estamos considerando, sin duda, este discurso devenido de la Nueva Gestión Pública (NGP), que asume que un diseño meritocrático y un marco de incentivos inspirados en la teoría principal-agente, envueltos en un discurso motivacional en pro de la eficiencia y la profesionalización, son elementos «técnicos» casi puros para constituir el entramado político de un servicio profesional. En realidad, estoy convencido de que tal entramado político del gerencialismo es muy insuficiente, pues asume que los actores son o serán racionales (técnicamente) al permitirseles (por medio de incentivos) perseguir sus «verdaderos intereses». Sin duda, establecer cuáles son los «verdaderos intereses» es algo difícil en la NGP, pues el argumento es circular: los verdaderos intereses son aquellos que la lógica racional establece. En el caso mexicano, esta limitación ha sido agravada por la versión sumamente ingenua y hasta torpe de la NGP que se implementó durante la administración de Vicente Fox (2000-2006). (Arellano, 2004).

3. Término acuñado por Michael Young en 1958, curiosamente en un divertido libro-novela que hace una parodia excelente de una Inglaterra meritocrática en el año 2034, llena de rigideces y exagerados intentos tecnocráticos para controlar a la sociedad. Para muestra del hábil sarcasmo de Young un botón: «Aquí es donde el desarrollo de la educación para adultos ha probado ser vital. La escuela debe durar por toda la vida. Para el fin del siglo el derecho de cada persona a ser juzgado de acuerdo con sus habilidades será una regla. Se ha aceptado que, como un asunto de elemental justicia, ninguna persona o niño deberá ser juzgado estúpido hasta que se pruebe lo contrario» (Young, 1994 [1958]: 65).

4. Parece ser que el mérito en una oficina administrativa aparece analizado por primera vez en el texto de un monje, Gratiano, quien en 1140 aproximadamente, en su famoso tratado *Decretum Gratiani* refiere que la Iglesia está organizada en una lógica de subordinación clara y jerárquica, administrada por sacerdotes que acceden y suben por la escalera de mando gracias a un sistema de mérito (*Lesitungsprinzip, verdienst*).

## Bibliografía

- Aberbach, J. y B. Rockmann (1987), «Comparative administration: methods, muddles, and models», *Administration and Society*, n° 18, pp. 473-506.
- Aberbach, J. R., Putnam y B. Rockmann (1981), *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Harvard University Press, Cambridge.
- Almond, G. y G. Powell (1966), *Comparative politics: a developmental approach*, Little Brown.
- Arellano, D. (1999), «Mexican Public sector reform: patrimonialist values and governmental organizational culture in Mexico», *International Review of Public Administration*, n° 4(2), pp. 67-78.
- (2003a), «Nueva Gestión Pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México», *Revista Iapem*, n° 54, pp. 35-67.
- (2003b), «Profesionalización de la administración pública en México: ¿De un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?», *Retos de la profesionalización de la función pública en México*, CLAD, Caracas, pp. 161-212.
- , ed. (2004), *Más allá de la reinención del gobierno*, Porrúa-CIDE, México.
- Arellano, D. y L. Zamudio (2006), «Los dilemas organizacionales e institucionales de las regulaciones para contener los conflictos de interés en una democracia: una aproximación comparativa entre Canadá, EUA y México», ponencia presentada en el 1<sup>er</sup> Seminario sobre Corrupción, UNAM, México.
- Bekke, H. et al. (1996), *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Indiana.
- Boder, R. y A. Corden (1996), *Accounting for outcomes: an alternative approach?*, en Paul Smith, *Measuring outcomes in the public sector*, Taylor and Francis, Exeter, pp. 154-173.
- Casar, M. A. (1991), «Las bases político-institucionales del poder presidencial en México», *Política y Gobierno*, n° 3(1).
- Crozier, M. (1976), *The bureaucratic phenomenon*, Chicago University Press, Chicago.
- Drucker, P. (1993), *The practice of management*, Collins, Nueva York.
- Hayek, F. (1944), *The road to serfdom*, Chicago University Press, Chicago.
- Hecl, H. (1977), *A government of strangers. Executive politics in Washington*, Brookings, Washington, D.C.
- Hernández, S. (2004), «El horizonte perdido: un servicio civil de carrera “moderno” en una Cámara de Diputados “posmoderna”», *Gestión y Política Pública*, n° XIII(1), pp. 81-154.
- Herrera, A. (2004), «Algunas consideraciones en la implementación del servicio profesional de carrera en México para hacer frente a la globalización», *Servicio profesional de Carrera*, n° I(1), pp. 95-110.



- Hojnacki, W. (1996), «Politicization as a civil service dilemma», en H. Bekke *et al.*, *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Indiana.
- Hummel, R. (1977), *The bureaucratic experience*, St. Martin's Press, Nueva York.
- INEGI (2005), *El ingreso y el gasto público en México*, INEGI, México.
- Ingraham, P. (1987), «Building bridges or burning them? The President, the appointees, and the bureaucracy», *Public Administration Review*, n° 47 (5), pp. 425-435.
- Kellough, E. (2006), «Employee performance appraisal in the public sector: uses and limitations», en N. Riccucci, *Public sector management*, 4ª ed., Pearson and Longman, Nueva York, p. 254.
- Klerman, J. (2005), «Measuring performance», en R. Klitgaard y P. Light, *High performance government. Structure, leadership, incentives*, Rand, Santa Mónica, pp. 343-380.
- Klingner, D. y D. Arellano-Gault (2006), «Mexico's federal professional career service: linked changes in public personnel management and political culture», en N. Riccucci, *Public sector management*, 4ª ed., Pearson and Longman, Nueva York, pp. 36-50.
- Laegrid, P. (2001), «Transforming top civil servant systems», en Tom Christensen y Per Laegird, *New Public Management*, Ashgate, Alsrshot, pp. 145-172.
- Martínez, R. (2005), *Servicio profesional de carrera ¿para qué?*, M. A. Porrúa, México.
- McGregor, E. y P. Solano (1996), «Data requirements and availability», en H. Bekke *et al.*, *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Indiana.
- Mejía, J. (2005), «La necesidad de la implantación y desarrollo de metodologías para la evaluación del desempeño en la Administración Pública», en *Servicio Profesional de Carrera*, n° II (4), pp. 191-210.
- Méndez, J. L. (2000), «La profesionalización del estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?», *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, El Colegio de México, México.
- Merino, M. (1996), «De la lealtad individual a la responsabilidad», *Ensayos sobre la Nueva Administración Pública. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, n° 91.
- Newland, C. (1987), «Public executives: imperium, sacerdotium, collegium?», *Public Administration Review*, n° 47, pp. 17-23.
- Ostrom, V. (1973), *The intellectual crisis of American Public Administration*, Alabama University Press, Tuscaloosa.
- Osizlak, O. (2003), «Profesionalización de la función pública en el marco de la

- Nueva Gestión Pública», *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, Caracas.
- SPC (2005), *Informe anual de operación del SPC de la administración pública federal centralizada*, SFP, México.
- Silberman, B. (1993), *Cages of reason. The rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago University Press, Chicago.
- Smith, P. (1996), «A framework for analyzing the measurement of outcome», en P. Smith, *Measuring outcomes in the public sector*, Taylor and Francis, Exeter, pp. 1-19.
- (1996), *Measuring outcomes in the public sector*, Taylor and Francis, Exeter.
- Sommano, F. y D. Zabaleta (2005), «El desempeño de la administración pública y la confianza en el gobierno», *Servicio Profesional de Carrera*, nº II (4), pp. 69-84.
- Uvalle, R. (2004), «Servicio profesional y la Nueva Gestión Pública en México», *Servicio Profesional de Carrera*, nº I(1), pp. 41-58.
- Wise, L. R. (1996), «Internal labor markets», en H. Bekke *et al.*, *Civil service systems in comparative perspective*, Indiana University Press, Indiana.
- Wildavsky, A. (1993), *Speaking truth to power*, Transaction, New Jersey.
- Wood, D. y R. Waterman (1994), *Bureaucratic dynamics*, Westview, Boulder.
- Young, M. (1994 [1958]), *The rise of the meritocracy*, Transaction, New Jersey.