Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor (es). ❖ D.R. © 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5),Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.

CIDE

NÚMERO 61

Juan Pablo Guerrero Amparán

UN ESTUDIO DE CASO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO: LOS DILEMAS DE LA INSTAURACIÓN DE UN SERVICIO CIVIL A NIVEL FEDERAL

Introducción[*]

Este trabajo presenta los resultados de una investigación de campo sobre los intentos de creación de un servicio civil en la administración pública federal de México. A partir de las conclusiones del trabajo de David Arellano Gault y del marco analítico para la interpretación de las recientes reformas administrativas en países en desarrollo propuesto por los organizadores de un seminario de economía política de la reforma administrativa[1], aquí analizamos la situación en la que se encuentra el proyecto de profesionalizar a los funcionarios del sector público mexicano.[2]

La organización del trabajo es la siguiente. En el primer apartado revisamos brevemente algunas propuestas teóricas para interpretar la reforma administrativa en países en desarrollo. Esas propuestas se examinan con fines limitados, pues aludimos únicamente a un intento de reforma específico, la instauración del servicio civil, en un país con un sistema político-administrativo particular, el mexicano. En esa primera parte enumeramos algunas hipótesis generales del seminario CIDE-Northwestern que intentaremos analizar para el caso mexicano. A partir de ese marco analítico, en el segundo apartado abordamos la cuestión del servicio civil federal de carrera en su estado actual de discusión. Viene, en tercer lugar, la descripción de los obstáculos tanto coyunturales como estructurales a los que se enfrenta la propuesta de creación del servicio civil con énfasis en la identificación de los principales actores interesados y los intereses en juego, a partir de una breve caracterización de la administración pública dentro del marco institucional de la política mexicana.

La propuesta general de este trabajo es que se ha dificultado una reforma que implante el servicio civil en la administración pública por el papel clave que ha cumplido la burocracia en el juego de la competencia y conservación del poder por parte de la presidencia, en un sistema de partido dominante y no competitivo. A ello

[*] Este trabajo fue posible gracias a la participación definitiva de Katya Rodríguez Gómez. Se agradecen igualmente los comentarios de los participantes en el seminario de junio de la división de Administración Pública, especialmente los de Enrique Cabrero Mendoza y Jorge Bravo Puga.

[1] Blanca Heredia (CIDE) y Ben Ross Schneider (Northwestern University) organizaron el seminario *Economía política de la reforma administrativa en países en desarrollo: hipótesis de trabajo y un marco para el análisis*. El documento de David Arellano es "Unequal advances and unclear intentions: the Mexican State reform and the *manegerialist* strategy". DT-DAP, CIDE, mimeo, 1997, 24 p

[2] Nos situamos en el segundo semestre de 1997, después de las elecciones federales de julio, donde se renovó totalmente la cámara de diputados y una cuarta parte del senado de la República. Los resultados electorales hicieron que el Partido Revolucionario Institucional perdiera, por primera vez en la historia la mayoría simple de la Cámara de Diputados, aunque se mantuvo como la primera fuerza (minoría) de esa cámara, con 239 curules. El Partido de la Revolución Democrática logró una representación de 125 asientos, el Partido Acción Nacional, 122 asientos, el Partido Verde Ecologísta Mexicano, 8 y el Partido del Trabajo, 6 curules.

se ha sumado el hecho de que las reglas que han regido el funcionamiento de la burocracia han sido de carácter predominantemente informal, por encima de la excesiva normatividad formal que la caracteriza. Finalmente, en una organización predominantemente corporatista, la burocracia mexicana también ha sido el principal interlocutor entre los sectores sociales y los centros de toma de decisión y asignación de los recursos del gobierno. Todo ello hace que cualquier reforma que proponga un cambio en el *status* del burócrata sea sumamente compleja. Sin embargo, en la década de los noventa, cuando la escena de la competencia política se ha trasladado de la alta administración al campo electoral, cuando la sociedad ha construido otras instancias de expresión de sus demandas (los partidos políticos de oposición y las organizaciones civiles, por ejemplo) y algunos sectores sociales han presionado por una mayor eficiencia de la administración, ha surgido la oportunidad de que la burocracia se dedique más claramente a la administración de los asuntos gubernamentales, con más amplios márgenes de autonomía: en este contexto, la cuestión del servicio civil ha adquirido relevancia.

La información que sustenta este documento se obtuvo de la revisión de los documentos primarios citados y mediante una docena de entrevistas con altos funcionarios y líderes sindicales (funcionarios de la Unidad de Servicio Civil y de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; de la Comisión Federal de Competencia y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado). En todos los casos, se entrevistó a por lo menos dos individuos por dependencia a fin de comparar sus respuestas. Asimismo, se consultaron documentos oficiales como forma adicional de verificación. No obstante, la forma de recolección de información (documentos primarios y entrevistas) constituye la principal limitación metodológica de esta estudio de caso: sus interpretaciones no pueden más que limitarse al caso y a sus múltiples particularidades. En el marco del proyecto de investigación Northwestern-CIDE y en busca de ampliar sus alcances teóricos, es deseable la comparación con otros intentos de reforma del personal burocrático en otros países en desarrollo.

I. Marco analítico para la comprensión de una reforma administrativa

Las dos ideas principales del documento de David Arellano Gault son claras y concuerdan con el cuadro analítico de grupo de estudio de la economía política de la reforma administrativa.[3] La primera idea se centra en el contraste de dos tipos de

[3] También coinciden con las tesis de Stephan Haggard en "The reform of the State in Latin America", mimeo, 1997, 44 p.

reformas: una que en distintos grados, implicó cambios;[4] y la otra, que fue superficial. En los años ochenta y noventa, se pudo instrumentar en México una reforma económica considerablemente congruente y sistemática —aunque con vaivenes y tropiezos en su instrumentación—; se alcanzó una reforma política sobre todo de contenido electoral (cambios en los marcos legales para la competencia en las elecciones), a pesar de las resistencias; y se introdujo una reforma social, "confusa y problemática" en su forma de abordar el problema de la pobreza,[5] pero reforma al fin, dice Arellano. En cambio, en cuanto a la administración, no se lograron reformas significativas. En ese ámbito, los cambios fueron superficiales. La segunda tesis abunda en la explicación de esa timidez: una transformación profunda de las prácticas administrativas y de la composición del personal burocrático pondría en riesgo el control político que ejerce la presidencia de la República sobre la administración, reduciría su poder discrecional sobre los altos funcionarios y sus administraciones y sujetaría el control de los recursos públicos a esquemas de supervisión más abiertos y formales frente al público. La magnitud de esa transformación, que involucraría piezas y engranajes clave del aparato político-administrativo mexicano, significaba acciones de gran complejidad. Con esos riesgos y ante esas dificultades, la alternativa ha sido una propuesta tibia, superficial: una propuesta de reforma *managerialista* que presente posibilidades de mejorar la capacidad de respuesta hacia las demandas del público, que desconcentre las acciones, que mida las repercusiones de la gestión pública y "dignifique" al funcionario público.[6] Todo ello, sin modificar sustancialmente al aparato administrativo y el uso considerablemente discrecional que el Ejecutivo tiene sobre los recursos públicos —hasta ahora muy poco supervisados por el Congreso—.[7]

[4] Cambios en las reglas de juegos y normas de conducta imperantes que afectaron a expectativas, comportamientos, ubicaciones, recursos y relaciones —incluidas correlaciones de poder— entre los principales actores sociales involucrados.

[5] En este sentido, puede identificarse notablemente el Programa Nacional de Solidaridad y los programas posteriores de lucha contra la pobreza (en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se presentó, en agosto de 1997, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, *Progresa*).

[6] El Programa de modernización de la administración pública 1995-2000 (Promap) se compone de cuatro subprogramas: participación y atención ciudadana, descentralización y/o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética del servidor público. *Programa de modernización de la administración pública, 1995-2000*, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.

[7] Arellano sugiere que el sistema de la administración pública en México es una pieza estratégica en los canales de control político, por lo que generar una administración imputable, responsable, honesta y controlada por instancias externas claramente arriesgaría ese control político esencial para la supremacía de la presidencia. Arellano, *op.cit.*, p. 7. En su lectura del papel de la administración pública en el sistema político mexicano, este autor sigue, entre otros, a Héctor Aguilar Camín. *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993, 215 p.; *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1989, 296 p.; y, con Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1990, 313 p. Abundaremos sobre este punto más adelante.

Al hablar de las reformas de los aparatos administrativos en América Latina, Stephan Haggard[8] sostiene que las reformas vinculadas con la estabilización y los ajustes estructurales de la economía fueron iniciados por un pequeño grupo de altos funcionarios, organizados fuera de los canales burocráticos tradicionales y capaces de dirigir las reformas sin involucrar grandes escalas de capacidad organizacional.[9] No significa que la tarea de imponer las reformas haya sido políticamente sencilla; al contrario, el ajuste significó muy altos costos económicos y sociales que requirieron una compleja recomposición de las alianzas políticas. En el caso de México, la reforma que el gobierno mexicano llevó a cabo ante la crisis de 1982 fue posible por el uso de las amplias facultades del Ejecutivo, que la impuso a pesar de no contar con el apoyo de los más importantes aliados tradicionales del gobierno.[10] La tarea política y el costo fueron enormes y requirió una recomposición de alianzas entre otros con los más grandes empresarios, que sería el grupo más beneficiado por la reforma.[11]

La reforma económica implicó, pues, altos costos políticos y sociales. Pero, desde el punto de vista administrativo, estabilizar la economía ha sido más fácil que

[8] A este autor pertenece la paternidad de algunas de la hipótesis de trabajo propuestas por Heredia y Schneider. Véase particularmente "The reform of the State...", *op.cit.*.

[9] Por su parte, Barbara Stallings, de la CEPAL, sugiere un marco teórico más esquemático. Clasifica el conjunto de reformas de los países en desarrollo —de acuerdo con el número de interlocutores con los que tienen que ver—, y las coloca en un triángulo dividido horizontalmente en tres partes. En la cima del triángulo, están las *macrorreformas* económicas, que se pueden negociar con un número relativamente pequeño de actores (nacionales e internacionales). En la parte media del triángulo vienen las reformas que implican la regulación de los diversos mercados que surgen con el proceso de liberalización: esto involucra a un número mucho mayor de actores; este tipo de reformas ha sido más difícil de instaurar que las macrorreformas económicas. Finalmente, en la base del triángulo, se sitúan las reformas sociales (educación, salud, desarrollo regional, urbano, asistencia a grupos de bajos ingresos, etc.). Aquí, el número de actores interesados es infinito y también lo es la complejidad de la instrumentación de la reforma. Lo anterior fue expuesto en el seminario sobre la reforma administrativa, Northwestern University, Evanston, Illinois, 30 de mayo de 1997.

[10] Nos referimos principalmente a los grupos políticos tradicionales que han integrado o servido de apoyo al Partido Revolucionario Institucional: las corporaciones de trabajadores y campesinos (sindicatos —incluido el de burócratas— y las confederaciones rurales, campesinas y territoriales), los agrupaciones empresariales en sus cámaras de representación nacional (Coparmex, Canacintra, Canaco, etc.). Tradicionalmente, la organización corporatista y clientelar del Estado mexicano ha obligado a la presidencia a negociar con estos grupos en forma vertical y particular (con el otorgamiento de concesiones y exenciones en la aplicación de la ley, por ejemplo). En este escenario, la estabilidad política ha descansado en la operación de las redes clientelares fragmentadas. Sin embargo, por los costos de los programas de estabilización económica y las implicaciones de la liberalización de la economía, para el sexenio del presidente Carlos Salinas tuvo que operar un nuevo sistema de alianzas que incluyó, entre otros, al Partido Acción Nacional y a los nuevos grupos sociales beneficiados por el programa Pronasol. Véase Blanca Heredia. "Estructura política y reforma económica: el caso de México". *Política y Gobierno*, vol. 1, primer semestre de 1994, p. 9 y. 43-44.

[11] Es el argumento de Carlos Elizondo en "El Estado mexicano después de la reforma". *Política y Gobierno*, vol. 2, primer semestre de 1995, p. 100.

impulsar las reformas que demandan la construcción de instituciones para la regulación de los (nuevos) mercados, la provisión de bienes públicos, la creación de infraestructura y dotación de servicios, educación y salud en forma eficiente; en todos esos casos, se requiere de capacidades normativas, supervisadoras, promotoras y facilitadoras, lo cual se traduce en un uso intensivo de recursos administrativos.[12] En los términos de Robert Kaufman, puede ser más fácil cambiar los objetivos de los gobiernos que cambiar las reglas a través de las cuales se establecen las políticas públicas.[13] Para volver a la propuesta de Arellano, es ahí en donde se ha entrampado el gobierno mexicano: cuando se ha planteado introducir modificaciones de fondo en las formas de operar sus intervenciones administrativas, sus regulaciones, sus recursos humanos, la provisión de servicios, los controles o supervisión del uso de recursos y del desempeño, no ha encontrado mejor alternativa que proponer modificaciones superficiales, que alcancen algunas formas pero dejen intacto el fondo.[14]

En este sentido, Schneider y Heredia sitúan los intentos de reforma administrativa en una "segunda generación" de reformas, la cual, a diferencia de la primera ola que estuvo impulsada principalmente por presiones de tipo económico[15], se centró en el diseño e instrumentación de capacidades administrativas e institucionales enfocadas hacia la creación de un entorno adecuado para el desarrollo de los mercados económico y político: el lado "constructivo" de la reforma administrativa se ha preocupado por redefinir la regulación o reglamentación de actividades económicas, sociales, políticas y electorales —en contraste con la provisión estatal de bienes y servicios— y reconfigurar la capacidad de la burocracia para proveer los servicios gubernamentales esenciales. Se trata de construir capacidades institucionales y administrativas a través de esquemas de profesionalización, cogestión, autonomía de organismos reguladores, aumento de la transparencia y la responsabilidad, o acciones orientadas hacia la eficaz atención al ciudadano.[16]

[12] Haggard, *The Reform of the State in Latin America*, *op.cit.*, p. 1.

[13] Kaufman, Robert, "The Politics of State Reform: a Review of Theoretical Approaches", mimeo, 1997, p 7.

[14] Algunas excepciones notables, y recientes, son la autonomía otorgada en 1993 al Banco de México (aún a prueba en nuestros días). La creación de varias comisiones o procuradurías que gozan de autonomía administrativa y operativa, y a veces orgánica, para vigilar a la autoridad o regular algunos mercados especializados. Y la de la autonomía del Instituto Federal Electoral para la organización y vigilancia de las próximas elecciones legislativas federales (6 de julio de 1997). Por otro lado, es necesario apuntar que, en efecto, muchas de las reformas en los ámbitos económico, social y político, se han instrumentado con las reformas administrativas que las llevan a la práctica.

[15] Los autores señalan que, en su primera etapa, la reforma tuvo un carácter "negativo", focalizado en ajustes de tipo macroeconómico: consistió en adecuar el tamaño y funcionamiento del estado a las restricciones fiscales. Las estrategias administrativas iniciales buscaron eliminar funciones gubernamentales (*downsizing*), recortes en los gastos y las inversiones públicas, desregulaciones y privatizaciones, descentralización y desconcentración de funciones del aparato estatal central.

[16] En el informe sobre el desarrollo mundial 1997 del Banco Mundial, *The State in a Changing World*, julio de 1997, 265 p., se describe toda la gama de reformas.

Los autores señalan que cada una de estas propuestas de reforma o cambios implican luchas políticas internas y conflictos. El cambio de la reglas con las que se hacen las políticas genera modificaciones en los equilibrios de poder, pues afectan los intereses y recursos de los grupos estructurados en torno a las instituciones modificadas: autoridades centrales y regionales, burócratas de alta jerarquía y de base, políticos y altos funcionarios, grupos sociales ligados al sector natural de la intervención gubernamental en cuestión.[17] Al trastocarse los papeles, la asignación de recursos, las formas de intervención, las redes de actores, las reglas interinstitucionales, y los esquemas de transacciones y de colusiones se generan fuerzas encontradas: en favor, en contra, con dotaciones distintas de recursos y de grados de oposición o apoyo. Con los cambios, se transforma el sistema de incentivos y, por ende, las expectativas de los actores, el significado de sus acciones y el valor de los riesgos que pueden asumir. Es mucho lo que está en juego y muy grande la capacidad de los intereses involucrados para minar los esfuerzos que vienen a perturbar sus tradicionales áreas de acción, el *statu quo* institucional.[18] Así, los resultados de las reformas no parecen ser fruto de lo pertinente o necesario del contenido de la reforma, sino el producto difícilmente predecible de las arduas negociaciones e intensas luchas políticas.[19]

¿Cuáles han sido los grupos involucrados en el proyecto del servicio civil en México? ¿En qué contexto se han desenvuelto? ¿Qué intereses han estado en juego y cuáles han sido los entornos que han mediado para el cálculo de sus estrategias y acciones?

[17] Este esquema teórico hace pensar en la extensa literatura sobre las redes o comunidades de las políticas desarrollada sobre todo en universidades británicas y francesas (con autores como R.A.W. Rhodes, M. Wright, J. Hayward, H. Heclo, Y. Mény, B. Jobert y P. Muller). Puede verse una revisión crítica de esta literatura en Patrick Le Galès y Mark Thatcher, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L'Harmattan, 1995, 273 p.

[18] Kaufman, *op.cit.*, p.2. También aquí podemos mencionar, aunque sea de paso, las premisas de la corriente neoinstitucional que definen a las *instituciones* como las reglas del juego en la sociedad o las restricciones preparadas por los humanos para dar forma (y mayor certidumbre) a su interacción. En consecuencia, las instituciones estructuran incentivos y disuasiones en los intercambios sociales, definen y delimitan el conjunto de elecciones para los individuos, indican lo permitido y lo prohibido. Por eso, dicha corriente sugiere estudiar los sistemas de premios y de castigos institucionales. Véase, por ejemplo, Douglass C. North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1990.

[19] Heredia y Schneider, *op.cit.*, p. 9. Sobre el peso de la política en la administración pública y las políticas públicas también hay una literatura muy extensa. Puede referirse a la antología de cuatro volúmenes de Luis F. Aguilar sobre la política pública, y particularmente a la número dos, *La hechura de las políticas*, México, M.A. Porrúa, 1992, 433 p. Ahí, por ejemplo, se reproduce enteramente el artículo de Allison sobre los modelos de decisión (que data de 1969), en los que el tercer modelo de la decisión es precisamente el del predominio de la política sobre las decisiones del gobierno. Una amplia discusión sobre el tema puede encontrarse también en Yves Mény y Jean-Claude Theonig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, especialmente el capítulo dos.

Al analizar el proyecto de instauración del servicio civil en México, vamos a identificar a los principales actores involucrados en ese programa de cambio institucional, los intereses y las cuestiones en juego, así como el marco institucional para revelar la estructura de incentivos. Para enmarcar el estudio en el proyecto comparativo CIDE-Northwestern, en las líneas que siguen vamos a revisar algunas de sus hipótesis a la luz del caso mexicano.[20] El objetivo es que a lo largo de la exposición, y sobre todo en la tercera parte, se puedan controlar esos supuestos. Aclaramos que el estudio de caso es sobre una reforma administrativa, la del servicio civil, no se pretende que lo que sigue abarque en forma general (sin atender a las particularidad del complejo aparato burocrático y gubernamental) todas las reformas administrativas.

Se pueden distinguir dos tipos de hipótesis: las primeras atañen a la estrategia y a las elecciones seguidas por los formuladores de la propuesta; las segundas se remiten, de una forma general, a la estructura política que envuelve a la reforma, o en otros términos, el entramado institucional que se va a reformar.

En el primer grupo, distinguimos tres hipótesis:

1) La primera tiende a oportunidad temporal de la reforma, su *timing*. Los calendarios políticos afectan gravemente las oportunidades de éxito de las reformas administrativas. Y los gobiernos con fuertes bases de apoyo político y altos índices de aceptación en la opinión pública (cualidades que varían con el tiempo), parecen mejor dotados de recursos políticos para enfrentar las resistencias que provoca una reforma. La causalidad se establece aquí, evidentemente, en sentido doble: en un periodo cercano a elecciones y con una baja popularidad, un gobierno tiene pocas probabilidades de sacar adelante la reforma.[21]

2) Importa también el manejo o estrategia de la formulación de la reforma. Es decir, la manera en que "se vende" a los actores interesados, como se los involucra o se los mantiene excluidos del proceso. Y el número de participantes en la fase del diseño de la reforma; parece que mientras más actores gubernamentales se involucran, más difícil parece lograr acuerdos sobre su contenido.[22] Al mismo tiempo, una reforma diseñada por un pequeño grupo puede encontrar enormes resistencias, si no se ha negociado —persuadido— con los grupos que se verán afectados por ella.

3) Un tercer supuesto, de suma importancia, concierne al contenido de la reforma. Aunque es prácticamente imposible que un alto número de actores concuerden con la sustancia de una reforma, pues siempre hay puntos de conflicto, existen propuestas de reforma que son mucho más controversiales que otras. Como se ve-

[20] Son algunas de las hipótesis que serán la guía para el estudio del establecimiento del servicio civil en otros países en desarrollo. Véase Heredia y Schneider, *op.cit.*, pp. 10-13.

[21] Es claro que también importa mucho la jerarquización de la reforma particular en la agenda gubernamental general. Por el momento, dejaremos de lado esta consideración.

[22] En este sentido, puede verse el sugerente artículo de Moisés Naim, "Latin America: Post-Adjustment Blues", *Foreign Policy,* 92, septiembre, p. 138.

rá más adelante, este es el caso de la que nos ocupa. Se puede decir, sintéticamente, que el grado de consenso o de desacuerdo en una propuesta tiene influencia en sus posibilidades de adopción. Al mismo tiempo, puede decirse que mientras más vago o general es el contenido de la reforma, mayores posibilidades tiene de ser conservada, las reformas con alto grado de precisión requieren más tiempo y esfuerzo para su negociación.[23]

En lo que respecta a la estructura política, reproducimos cuatro supuestos de la propuesta Heredia-Schneider que se refieren a la relación entre políticos electos y burócratas. Son hipótesis que se verifican en contextos políticos democráticos. Veremos que, en el contexto del sistema político-administrativo de México (no plenamente democrático), dichos supuestos no se convalidan. Las tres hipótesis adicionales —números cinco, seis y siete— son nuestras y adaptadas al caso de México.

1) La relación entre el poder ejecutivo y el legislativo tiene un impacto en la configuración y en el resultado final de la reforma.[24] Si predomina la cooperación, lógicamente puede lograrse una reforma administrativa coherente. Si hay grandes divisiones entre ambos, suelen ocurrir reformas incompletas y amorfas. Reiteremos que este supuesto opera en un contexto democrático, en el que existen elecciones libres y condiciones de competencia justas que permiten la alternancia y la relativa independencia del congreso frente al ejecutivo (separación real de poderes que favorece los contrapesos y la especialización de las funciones del Estado, particularmente en estructuración de políticas). En el caso mexicano y hasta las elecciones de 1997, la relación ejecutivo-legislativo difícilmente podía caracterizarse en los términos de cooperación a los que alude este supuesto. Podía hablarse con más precisión de una relación de subordinación, en dónde las cámaras del congreso debían ajustarse a un sistema de incentivos impuesto por la presidencia.

2) La fragmentación en el sistema de partidos hace difícil la reforma administrativa. En cambio, un sistema de partidos estructurado —y con fuerte experiencia en la cooperación— facilita la reforma, porque favorece el apoyo legislativo a los programas presidenciales. En el caso de sistemas que se han mantenido cohesionados por mucho tiempo, la reforma puede ser más fácil. Nuevamente, esta hipótesis

[23] Las explicaciones de una reforma poco detallada y con objetivos generales no son menores. En realidad, ello significa una mayor discrecionalidad y margen de libertad a las instancias ejecutoras (la administración). Puede verse Murray J. Horn, The Political Economy of Public Administration, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, pp. 25-27.

[24] En este sentido, la referencia es S. Haggard, *The reform of the State*, op.cit. Este mismo argumento, que vincula el impacto en las acciones del gobierno de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, puede verse, entre otros, en Kent Weaver y Bert Rockman, Bert. *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad.* Washington: The Brookings Institution, 1993. pp. 1-41. Y en Giovanni Sartori. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México , Fondo de Cultura Económica, 1994.

asume un contexto competitivo de partidos, en el que la alternancia en el poder forma parte de la normalidad política.

3) El grado de centralización y control interno del partido en el gobierno también incide en las posibilidades de éxito de la reforma. Mientras mayor sea la centralización del partido gubernamental, mayores serán las posibilidades de una reforma administrativa. Por el contrario, un partido descentralizado tenderá a encontrar, por lo menos en sus representantes en el congreso, la interferencia de los intereses locales representados.

4) La relación entre el ejecutivo y los sindicatos, particularmente los de burócratas, también influye sobre el desenlace de las reformas administrativas. Evidentemente, una relación de cooperación entre jefe de gobierno y los sindicatos favorece la consecución de las reformas.

Las cuatro hipótesis anteriores resultan cuestionables en el marco del presidencialismo con partido dominante (y por muchos años, hegemónico) que imperó en México, hasta julio de este año. Esta condición nos ha obligado a sugerir las siguientes hipótesis alternativas para un contexto como el mexicano.

5) El papel específico de la alta burocracia en el sistema político afecta a las posibilidades de reforma administrativa. Mientras más integrada esté la burocracia a las lógicas de la obtención y conservación del poder, la competencia política y la configuración de grupos políticos contendientes, más altos serán los costos de una reforma administrativa que vulnere esas lógicas. La cuestión parece residir, por tanto, en la naturaleza del aparato político-administrativo: cuando la competencia política ocurre en la escena electoral y son los partidos políticos los protagonistas principales de la lucha por el poder, la burocracia tiene mayores posibilidades de atender, como tarea primordial, las cuestiones administrativas. Entonces, al no verse totalmente contaminada por las lógicas de la política, parece tener mejores espacios para lograr autonomía frente al campo estrictamente político, lo cual favorece la profesionalización.[25] Un indicio en este sentido parece estar en la distinción entre los políticos y los burócratas. Cuando la carrera política se hace en la burocracia, y los recursos públicos son abiertamente recursos políticos, la autonomía administrativa se dificulta por completo.

6) La correlación de fuerzas de los principales actores involucrados, o el problema de los pesos y contrapesos (frente a los hacedores de las políticas gubernamentales), tiene influencia en la reforma administrativa. El hecho de que el ejecutivo

[25] Desde luego, reconocemos que, en cualquier país, las esferas administrativas y políticas están complejamente entrelazadas: la administración tiene fines políticos, la política se refleja en la administración y, en esta última, operan lógicas políticas. Es un viejo y apasionante debate que rebasa los fines de este documento. Podemos decir, al seguir a Murray J. Horn, *op. cit*, que las lógicas de la esfera administrativa permean fuertemente las del ámbito político, y viceversa.

sea simultáneamente diseñador, ejecutor, evaluador y fiscalizador, y el legislativo carezca de una función determinada en el proceso de hechura de las políticas públicas, condiciona fuertemente el sentido de la reforma. Este supuesto antecede lógicamente al supuesto sobre el nivel de cooperación entre el legislativo y el ejecutivo (hipótesis uno), pues se refiere a la independencia relativa de los dos poderes. Sin embargo, el criterio de los pesos y contrapesos trasciende a la relación ejecutivo-legislativo. Puede ocurrir que actores sociales y la propia burocracia cuenten con los suficientes recursos políticos como para influir determinantemente sobre una reforma administrativa. Lo anterior está relacionado de manera general, la estructura institucional que encuadra a esos actores y los recursos políticos con los que cuentan en ese contexto específico.[26]

7) Finalmente, el grado de cumplimiento de las normas escritas y las leyes configura el resultado de la reforma. Cuando las reglas del juego son predominantemente informales (por más claras que sean para el conjunto de los actores), las bases de una reforma administrativa formal son endebles, pues difícilmente pueden tocar esa estructura informal de incentivos.[27]

A partir de los últimos tres supuestos, se puede sugerir que una reforma administrativa en países como México es significativa cuando cumple, en alguna medida, con las tres condiciones siguientes:

a) Ofrece una autonomía relativa al cuerpo administrativo reformado (frente al campo político y sus integrantes);

b) Ofrece posibilidades de control efectivo sobre el aparato administrativo a algunos de los actores sociales interesados en la reforma (a través del poder legislativo, por ejemplo). En otros términos, introduce dos elementos: transparencia (libro ac-

[26] En este sentido pueden entenderse reformas administrativas que atienden a las demandas de los actores sociales que tuvieron la capacidad de presionar al ejecutivo. Es el caso de las reformas liberalizadoras o reguladoras de mercados, en donde los inversionistas, en un marco de movilidad de capitales, utilizan la amenaza del traslado a un contexto más adecuado a sus necesidades (de seguridad y rentabilidad, principalmente) como forma de presión para que ocurra la reforma deseada. Al mismo tiempo, y dada la fuerza de los sectores financieros, para los altos funcionarios de la arena económica el hecho de "atarse las manos" a través del diseño de instituciones autónomas y con objetivos técnicos declarados (regular mercados de acuerdo con criterios verificables por todos los participantes) significa eliminar inconsistencias que los mercados resienten negativamente.

[27] Para este supuesto nos hemos inspirado en Geoffrey Sheperd y Sofía Valencia, "Modernizing the Public Administration in Latin America: Banco Mundial y Universidad de Maryland, Common Problems, No Easy Solutions", octubre de 1996, 21 p., mimeo. Según estos autores, la "informalidad" en los aparatos administrativos —que ocurre cuando el comportamiento de la burocracia no corresponde a las reglas formales— favorece el oportunismo y la ineficiencia, con altos costos de transacción por la necesidad de sobrecontrolar las instancias inferiores de la burocracia. Se favorece la centralización en la toma de decisiones, la multiplicación de las reglas formales de procedimiento (con efectos limitados), el patronazgo y la falta de cumplimiento de los planes y los presupuestos.

ceso a la información) imputabilidad, responsabilidad o rendimiento de cuentas de las instancias administrativas;

c) Crea un conjunto de reglas escritas y claras que reemplazan efectivamente a las prácticas informales anteriores.

Una aclaración previa antes de pasar a la descripción de la iniciativa de instauración del servicio civil en México. Teóricamente, el servicio civil de carrera combate el clientelismo y el patronazgo[28] en el desempeño administrativo (favorece así otras formas de representación política, como la legislativa), disminuye el patrimonialismo y la corrupción, mejora la profesionalización y por lo tanto la eficacia y la eficiencia. Todo lo anterior favorece, supuestamente, la recaudación de impuestos, la prestación de servicios, la promoción económica, la honestidad y la consecuente confianza en los aparatos burocráticas (por lo que reduce costos de transacción), la respuesta al público y la continuidad de los programas. Pero, sabemos, su institucionalización viene cargada de vicios, entre los que destacan el burocratismo, la falta de responsabilidad o imputabilidad (*accountability*), la ineficiencia y la rigidez administrativa, que pueden convertirse en cuellos de botella para el buen desempeño administrativo, lo que a su vez es una condición necesaria para un buen desempeño gubernamental.

Existen algunos casos que prueban que la instauración del servicio civil no es forzosamente equivalente a la profesionalización, la honradez o la eficiencia. Para cumplir con esos fines, se requiere un complejo diseño institucional que acompañe su instauración: este diseño alude particularmente las formas de capacitación, evaluación interna, promoción, restricción a los despidos y control de la burocracia. Por ejemplo, la supervisión debe garantizarse no sólo a través de candados eficaces de la administración (fiscalías o contralorías), sino de preferencia a través de supervisiones por parte de instancias distintas al ejecutivo y sistemas de atención al público atendido. A su vez, estas condiciones dependen de factores estructurales que no están única y directamente relacionados con la administración pública, pero que son fundamentales para que el servicio civil no resulte un remedio peor que el problema inicial. Particularmente, una clara independencia del poder legislativo[29] frente al ejecutivo, un poder judicial autónomo y confiable, un sistema de partidos sólido y una opinión pública bien informada e independiente. También una instancia confia-

[28] Vale la pena distinguir el *clientelismo*, sistema de dominación que se establece entre los individuos y según el cual se intercambian favores y protección por adhesión, lealtad y servicios con base en reglas impuestas, del *patronage* —patronazgo—, que plantea la misma relación, pero esta vez entre las instituciones dominantes (corporaciones, organizaciones, asociaciones, etc.) y los individuos que aceptan las reglas a cambio de favores y protección. La distinción fue hecha por Bernard Silberman, en el seminario sostenido en NWU, Evanston, 30 de mayo de 1997.

[29] Y una fuerte dotación de recursos a esta instancia para garantizarle un equipo preparado de analistas de políticas, por ejemplo, como ocurre en la *General Accounting Office* del Congreso estadunidense.

ble y abierta al público que genere profesionalmente las informaciones y estadísticas gubernamentales y sociales.

No se trata aquí de defender la instauración del servicio civil en México, sino de analizar las oportunidades políticas de su instrumentación. Pero en las líneas siguientes vamos a hablar de los intentos en este sentido en México, sin analizar, por lo menos en esta ocasión, los pros y contras de la iniciativa. Nuestra postura sobre la sustancia de una reforma que permita el servicio civil de carrera en México será objeto de un documento posterior.[30]

II. La instauración del servicio civil: el estado actual de la discusión

Una explicación preliminar y general para el lector que no es especialista. En México rige un sistema que distingue a funcionarios de base, que están sindicalizados y son inamovibles, por un lado, y funcionarios medios y altos, por el otro, llamados funcionarios de confianza, que se encargan de las áreas sustantivas de la administración pública. Los primeros tienen cortas expectativas de promoción o carrera profesional,[31] mientras que los empleados de confianza tienen las tareas operativas y las de toma de decisiones, el control de los recursos y su asignación. A los de base se les garantiza de manera total la permanencia laboral, pero tienen fuertemente restringidas sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. Los segundos, que ocupan los puestos medios y altos,[32] gozan de mejores niveles de ingreso, pero carecen de estabilidad laboral. La distinción entre los trabajadores de base y los de confianza está establecida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), que data de 1963.[33] La ley también estipula que sólo se permitirá un

[30] En este sentido, existen para el caso mexicano algunos textos primeros: de José Luis Méndez, "La profesionalización del Estado mexicano: ¿Olvidando o esperando a Godot?", *El cotidiano,* 72, octubre de 1995, pp. 13-25, "Administrative Modernization and Political Transition in Developing Countries: the Case of Mexico", julio de 1997, mimeo. Ma. del Carmen Pardo,"El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, segundo semestre de 1995, pp. 277-302; y en mimeo, de quien escribe, "Trabas y oportunidades del servicio civil en el México democratizado", noviembre de 1997.

[31] En su mayoría choferes, personal de intendencia, secretarias, archivistas, y personal técnico de los niveles inferiores, sin carrera universitaria. Sólo los trabajadores de base están sindicalizados.

[32] En el gobierno federal, sin contar los organismos desconcentrados, existían en 1997 un total de 21 secretarios; 62 subsecretarios; 16 oficiales mayores; 37 jefes de unidad; 152 coordinadores generales; 343 directores generales; 563 directores de área; 5,463 subdirectores y 10,152 jefes de departamento. Un total de 19,986 funcionarios de confianza del nivel de jefe de departamento a secretario de Estado. Estos puestos, considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, representan aproximadamente una décima parte del sector público centralizado, sin contar a los trabajadores de base. En otros términos, hay entre 200 y 300 mil burócratas no sindicalizados.

[33] Su antecedente es el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado en 1938; año en que nace la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del

sindicato por dependencia, que los trabajadores, una vez en él, no podrían renunciar a su pertenencia.[34] Como colofón los sindicatos de cada dependencia "... podrán adherirse a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), única central reconocida por el Estado". Es una organización sindical que data de los años cuarenta y que representa un ejemplo de la estructura corporativista del Estado mexicano: la FSTSE monopoliza la representación de los burócratas de base y forma parte de la Confederación de Trabajadores de México que, a su vez, es uno de los tres sectores del partido hegemónico del Estado, el Partido Revolucionario Institucional.[35] Hoy día, todavía una buena parte de los trabajadores están sindicalizados lo cual ha facilitado al gobierno su control, por una parte, y por la otra, persiste el dominio vertical sobre los trabajadores de confianza, que al no estar sindicalizados pueden ser removidos con toda libertad.[36]

Las experiencias de servicio civil que existen son aisladas y han respondido a iniciativas de carácter particular: las fuerzas armadas, el servicio exterior y el magisterio. Más recientemente, se registran iniciativas en la Procuraduría Agraria —para resolver litigios en torno a la tenencia de la tierra—, el INEGI —Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática—, y el Instituto Federal Electoral. En cualquier caso, resultaría muy interesante estudiar la evolución de esos casos.[37]

Intentos anteriores

La instauración de un servicio civil de carrera forma parte del proyecto de modernización administrativa del gobierno del presidente Ernesto Zedillo. Pero no es la primera vez que el gobierno mexicano se propone instaurarlo. Las primeras iniciativas ocurrieron a principios de los años ochenta: las fuerzas que las impulsaron tuvieron una naturaleza fiscal, después del estallido de la crisis económica de 1982. En 1983 se creó la Dirección General del Servicio Civil, con facultades para fijar las políticas

Estado. Véase J.A. Tiburcio Robles, "Relaciones laborales en el sector público", *Documentos de trabajo*, F. Ebert, 1992, p.13.

[34] La Suprema Corte de Justicia falló en contra de esa disposición legal en los años noventa, cuando algunos servicios de la Secretaría de Desarrollo Social fueron absorbidos por la Secretaría de Pesca, que se convirtió en la Secretaría del Mar, Medio Ambiente y Pesca. Entonces, en una sola Secretaría, coexistieron dos sindicatos.

[35] Agradecemos aquí los muy atinados comentarios de José Luis García Ruiz, investigador de la División de Administración Pública del CIDE. Se puede ver "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México", DT-DAP, CIDE, 1997, 33 p., mimeo.

[36] Como lo ha expuesto ampliamente David Arellano, los altos funcionarios han respondido, tradicionalmente, frente al superior que los nombró, quien puede removerlos sin mayor dificultad, cuando sus subalternos dejan de serles útiles o cuando les han perdido la confianza.

[37] Varias instituciones educativas, con carácter de empresas paraestatales, tienen sus reglas propias para normar el *status* de sus trabajadores. También están en marcha proyectos en la Procuraduría del Medio Ambiente, la Casa de Moneda, el Servicio de Administración Tributaria —en proceso de creación— y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

sobre las relaciones laborales del personal de la burocracia. Entonces, como ahora, los dos principales dilemas de crear un servicio civil eran los siguientes: la fuerza y rigidez de los sindicatos, y la cuestión de la reglamentación de la alta función pública —con la consecuente autonomía de ese grupo—.

La quiebra de las finanzas públicas obligó a una fuerte reducción de los gastos gubernamentales. En 1983 también se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, encargada de controlar los presupuestos, la normatividad, y el seguimiento, por lo menos fiscal, de los programas decididos.[38] La Comisión tenía el encargo de promover la realización de programas específicos del servicio civil, de carrera y uniformar y sistematizar los métodos de administración en vistas de instrumentarlo. Pero no se dio plazos ni mandatos más específicos en este sentido. Desde entonces, se incorporó a la FSTSE en el proyecto.[39] Hay dos razones generales que explican esta incorporación. La primera es de orden práctico: la instauración de un servicio civil, para los funcionarios de base o para los burócratas medios y altos implica una modificación de la ley (LFTSE), en la que están plasmados los privilegios y la fuerza del sindicato. La segunda razón es consecuente y de índole política: cualquier proyecto de modificación de la ley o de reforma del sector es difícil sin la negociación con la representación de los trabajadores de base, dados los términos de la organización corporatista del aparato estatal, que concede el monopolio de la representación al sindicato —y por lo tanto, de la interlocución con el gobierno— a cambio del control político sobre el sector en cuestión. A pesar de lo anterior, de acuerdo con varios testimonios de los altos funcionarios consultados, no se justifica la inclusión del sindicato en el diseño del proyecto de servicio civil de carrera, ya que este último involucraría exclusivamente a los funcionarios de confianza. La discusión está abierta. Es cierto que, en la mayoría de los países desarrollados, el servicio civil compete a los funcionarios medios y altos (*senior civil service*) y excluye —o considera como un caso aparte— a los trabajadores de base.[40] Pero es difícil pensar que, en las condiciones tradicionales de la organización del aparato estatal mexicano, la reforma pudiera instaurarse con la exclusión del sindicato.

Volvamos a la historia. Por razones principalmente presupuestales,[41] la Comisión formuló un programa de servicio civil en 1984.[42] Era un proyecto bastante

[38] Estuvo conformada por la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Educación Pública y el Secretario General de la FSTSE. El objetivo de la Comisión era asesorar al presidente en materia de servicio civil. Quedó presidida por la SPP y coordinada por el secretario técnico, que fue el titular de la Dirección General de Servicio Civil.

[39] Vamos a hablar de la FSTSE, la federación de sindicatos, o "el sindicato", indistintamente.

[40] Puede verse a Hans Bekke, James Perry y Theo Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective,* y el informe de la OCDE, "Senior Civil Service Pay: a Study of Eleven Countries, 1980-1991", *Public Management, Occasional Papers*, núm. 4, 1994.

[41] Esta observación la hace Stephan Haggard ("The Reform of the State in Latin America", 1997, p. 15, mimeo) con respecto a las reformas del servicio civil en países en desarrollo.

sistemático, que proponía un servicio civil controlado centralmente. Por ser considerado como "demasiado duro", con un formato único de condiciones de trabajo, fue rechazado por la federación de sindicatos. Aunque reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley. con el "respeto a los derechos adquiridos por lo trabajadores". El proyecto de la Secretaría de Programación y Presupuesto quedó congelado por el bloqueo de la FSTSE. No hubo proyecto de ley.

Muy pronto, la Comisión se fue convirtiendo en un organismo que controlaba las condiciones de trabajo del sector público, con énfasis en los criterios de honorarios.[43] La alta inflación generó una drástica caída en los salarios reales. Para los trabajadores del Estado, ello significó una reducción en el tabulador de salarios: existían en ese entonces, formalmente, 27 niveles salariales, cada uno con máximo y mínimo. Antes de la crisis económica, los aumentos en el tabulador eran generales y beneficiaban a todos los niveles, por lo que se mantenía una amplia gama de remuneraciones que favorecían la movilidad dentro de esa escala a lo largo de los años de trabajo. A partir de 1987, cuando empezaron a operar los llamados *pactos económicos,*[44] vino el control sobre el alza de los salarios. Para contrarrestar las condiciones de la caída real del salario de los burócratas de base, el gobierno fue compactando la escala, aumentando los niveles inferiores y acercándolos a los niveles superiores.[45] Si bien se respondió así a la preocupación por mantener el nivel de vida de los empleados inferiores, se eliminó así el incentivo para hacer carrera de base en la burocracia. Al mismo tiempo, se promovieron decididamente los retiros anticipados.

[42] Con objetivos muy generales que buscan "modernizar la administración pública, promover la eficacia y fomentar la vocación de servicio". El proyecto era sustancialmente centralizador: disponía una clasificación central de los puestos, selección de personal, política única de remuneraciones y promociones, sistemas de información y desarrollo de personal, entre otras. El modelo buscaba garantizar un "sistema meritocrático y propiciar la profesionalización" al garantizar seguridad y estabilidad en el empleo del funcionario público. Véase Jesús Armando Tiburcio, "Relaciones laborales en el sector público", Documentos de Trabajo 37, *Friedrich Ebert Stiftung*. México, 1992, p. 32.

[43] A partir del análisis hecho, en una entrevista por un alto representante de la FSTSE, encargado de los estudios sobre servicio civil, Ciudad de México, 13 de mayo de 1997.

[44] Acuerdos entre el gobierno y los sectores empresarial y laboral, para un combate contra el alza de los precios con base en la coordinación económica: para el gobierno implicó el compromiso de elevar el precio de los servicios públicos en forma programada y anunciada, y mantener políticas restrictivas en los ámbitos fiscales y monetarios; para los empresarios, el compromiso de reducir los márgenes de ganancia y no incrementar los precios finales; para los trabajadores, aceptar incrementos salariales controlados, siempre inferiores a la tasa inflacionaria. Este tipo de pactos fue posible, nuevamente, por el control político del gobierno sobre los sindicatos.

[45] En 1987 se eliminó el nivel máximo dentro de cada clase y, a fin de contrarrestar las caídas de los salarios reales, sin violar el pacto, el gobierno concedió aumentos salariales a los trabajadores de menos remuneración a través de la desaparición de los tres niveles inferiores del tabulador. Poco tiempo después se eliminó hasta el nivel inferior ocho y, finalmente, hasta el nivel inferior catorce.

Con el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, el tema del servicio civil se reintrodujo en la agenda gubernamental, cuando surgieron presiones en ese sentido por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo del que el gobierno de Salinas quería formar parte.[46] El proyecto se integró en el marco de la llamada Reforma del Estado de ese sexenio.[47] El sindicato propuso entonces una revisión de las relaciones laborales de los trabajadores de base (para romper la rigidez del tabulador). Se firmó un acuerdo con el gobierno, que incluía el compromiso de establecer un marco para cada una de las dependencias del gobierno. Pero el acuerdo no estableció plazos ni estrategias de operación, ni programas de instrumentación.[48] El gobierno de Carlos Salinas acordó también rezonificar las zonas de salarios.[49] La promesa fue de integrar áreas en las zonas menos remuneradas a las mejor pagadas, para incrementar las percepciones de los trabajadores (sin romper formalmente los pactos económicos que exigían congelamiento de los salarios o alzas moderadas). Terminó el gobierno del presidente Salinas sin que se hubiera cumplido el ofrecimiento. Un nuevo descalabro económico, a veinte días de la toma de posesión del presidente Zedillo, postergó indefinidamente las posibilidades de llevar a cabo la rezonificación de los salarios de los trabajadores de base.

La urgencia para enfrentar la grave crisis económica y las enormes dificultades políticas que acompañaron los primeros 24 meses del gobierno zedillista pusieron en los archivos muchas iniciativas importantes. Con menor premura, la iniciativa

[46] La economía política da una importancia considerable a este tipo de influencias exteriores. Es cierto que, en el caso de México, muchas iniciativas gubernamentales han tenido, por lo menos, la explícita recomendación y el fuerte apoyo (técnico y financiero) de organismos financieros internacionales o de la OCDE. Existen múltiples estudios sobre lo anterior para el caso de la política económica desde la crisis de 1982. Para las reformas administrativas, la evidencia es menos contundente. Pero puede pensarse en el otorgamiento de independencia al Banco de México y la creación de organismo autónomos reguladores de mercado. Dos ejemplos muy recientes son la iniciativa gubernamental de crear un Sistema Integral de Administración Financiera Federal que centralice el uso del presupuesto federal, por una parte; y por la otra, el compromiso mexicano de reformar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la ley mexicana "anticorrupción". Debe quedar claro que en ambos casos, la "influencia" del organismo internacional debe ser tomado con reservas: la inducción transnacional de reformas administrativas no garantiza ni su aplicación ni mucho menos la generación de los resultados deseados. Puede verse "Bringing the Horse to Water. Transnational Inducements to Administrative Reform", de Barbara Nunberg, mimeo, ponencia en el Seminario sobre Reforma administrativa, mayo de 1997.

[47] Nos dice J. Armando Tiburcio que hubo un "frustrado proyecto de ley del Servicio Civil en 1991", en *Relaciones laborales en el sector público.*

[48] María del Carmen Pardo analiza la paulatina pérdida de importancia del tema durante el sexenio del presidente Salinas. Véase M.C. Pardo, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", *Gestión y Política Pública,* vol. IV, núm. 2, segundo. semestre de 1995, pp. 277-302.

[49] El territorio nacional está dividido en tres zonas, con tabuladores diferentes y de acuerdo con los niveles de vida de cada región.

de la creación de un servicio civil federal acompañó al paquete de reformas que integran el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal de Ernesto Zedillo (el Promap, presentado en 1995). En ese plan, como veremos más adelante, se planea la paulatina instauración del servicio civil con base en un marco legal que debería estar listo en 1997.

Con esto en mente, en diciembre de 1996, el Presidente se comprometió a promover la iniciativa de ley para la creación del servicio civil el año. El ofrecimiento fue hecho en las instalaciones de la FSTSE, en donde prometió que su propuesta de ley incluiría el punto de vista de los trabajadores de base de la burocracia.

Fue así como presenciamos, en los primeros meses de 1997, un intenso forcejeo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el que el sindicato fue atento observador. Al entrevistar a los funcionarios, existía la incógnita sobre cómo quedaría el proyecto de ley; pero sabían que "tenía que salir alguna ley", pues era "un compromiso presidencial". A finales de abril concluyó el último periodo de sesiones ordinarias del congreso (1994-1997) y no hubo iniciativa: la información que se tuvo entonces es que no hubo acuerdo entre las dos secretarías encargadas legalmente de presentar el proyecto al sindicato.[50] Es decir, que ni siquiera existía un proyecto gubernamental acabado y accesible al público: el proceso se bloqueó en el nivel de la alta burocracia encargada de elaborar el proyecto de ley. Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), corresponde a la SHCP elaborar la ley, pero antes de ser una iniciativa formal, debe contar con el visto bueno de la Secodam. Esto vino a dificultar significativamente las cosas, pues el proyecto tenía que ser el fruto de los acuerdos entre las dos secretarías, lo cual se revelaría como conflictivo.[51]

Después de las elecciones del 6 de julio de 1997, el problema fue, desde luego, que la composición del Congreso (por lo menos en la Cámara de Diputados) resultó desfavorable para el presidente Zedillo. El periodo de adaptación a una situación inédita para la política en México, en donde una posible unidad opositora puede dejar al partido presidencial en minoría en la Cámara Baja en asuntos de primera

[50] El reto de integrar a la FSTSE no es menor, pues su posición oficial es que el servicio civil debe instaurarse sin que se modifique la ley actual (un sólo sindicato por secretaría, una sola federación que agrupe a los sindicatos y la inamovilidad de los trabajadores de base), que establece condiciones que hacen imposible un servicio civil con criterios de evaluación que favorezcan la profesionalización.

[51] Para la Secretaría de Hacienda, la LOAP dispone que debe establecer "normas y lineamientos en materia de administración de personal, obras públicas y adquisiciones de bienes muebles de la administración pública federal". También dictaminar "las modificaciones a la estructura orgánica básica de las dependencias y entidades de la administración pública federal" (artículo 31). La LOAP atribuye a la Secretaría de Contraloría, que debe opinar "previamente a su expedición sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" (artículo 32-Bis).

importancia, como la aprobación del presupuesto y su supervisión parlamentaria, dejó el tema de la creación de un servicio civil como una preocupación secundaria. A pesar de ello, tanto la SHCP como Secodam continuaron trabajando sobre la creación de la ley; al mismo tiempo, miembros del congreso de los principales partidos políticos iniciaron por su cuenta proyectos de servicio civil con objeto de tomar la iniciativa.

A continuación, veremos el cuadro que enmarca el proyecto gubernamental del servicio civil federal. Iniciaremos revisando la propuesta general del documento guía del gobierno de Ernesto Zedillo. Veremos después la propuesta concreta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las reservas al respecto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y, finalmente, la posición del sindicato.

a) La propuesta del gobierno de Ernesto Zedillo:
el Programa de Modernización de la Administración Pública

Los grandes lineamientos que guiarán las líneas de reforma de la administración pública están recogidos en el *Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (1995-2000)* Promap.

El programa presenta en primer lugar un diagnóstico de la situación de la administración pública. Se identifican cuatro grandes temas problemáticos: limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano, centralismo, deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Dentro de la primera fuente de problemas, la limitada capacidad de infraestructura, el programa señala que no hay límites claros en el trato de la autoridad con los particulares, lo cual genera un deterioro de la imagen de las instituciones públicas y de sus empleados. A esto se une la lentitud en los procedimientos y una restringida capacidad de respuesta, junto con la ausencia de criterios claros en la aplicación de normas. Así, diagnóstica el Promap, vienen el abuso y la corrupción en forma ampliamente manifiesta. Además, no existen los canales adecuados para que la población exprese su opinión sobre el trato que recibe de las instituciones oficiales.

La segunda línea de problemas corresponde a la fuerte centralización en la toma de decisiones. Esto se manifiesta entre las distintas instancias de gobierno, donde predominan las decisiones tomadas por la federación. Pero también se encuentra entre las dependencias globalizadoras y las dependencias coordinadas de cada sector, y en las dependencias coordinadas y sus órganos desconcentrados.

La deficiencia en los mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno se explica por el hecho de que siempre se ha evaluado el desempeño de la administración pública sobre la base de los gastos autorizados y su asignación a programas,

pero no sobre el logro de los objetivos a los que se destinaron —tercera línea—. Otro factor que ha dificultado una administración orientada hacia objetivos es la uniformidad en el conjunto de reglas internas relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros, que impide adaptarse a la diversidad de circunstancias a las que se enfrenta la administración pública. El Promap también resalta la falta de un sistema de información que concentre la evolución cualitativa y cuantitativa de la gestión gubernamental.[52]

La cuarta línea de problemas se sitúa en la línea que aquí nos interesa, la de los recursos humanos. La forma para que el actual gobierno justifique la necesidad de un servicio civil es sencilla: se requiere la profesionalización para mejorar los resultados de la gestión gubernamental. En este sentido, el servicio civil de carrera es un medio más para aumentar la eficiencia administrativa.

A continuación anotamos las principales líneas del diagnóstico del Promap.

- Desarrollo profesional

1) En la actualidad, los ambientes de trabajo son "poco estimulantes" para los funcionarios, porque no garantizan seguridad y desarrollo en el empleo.
2) Las diferencias entre los trabajadores sindicalizados y los que no lo están dificulta el desarrollo del conjunto. A los de base se les garantiza de manera total la permanencia laboral, pero tienen fuertemente restringidas sus posibilidades de ascenso en la escala organizativa y salarial. Los segundos, que son los que ocupan los puestos altos, gozan de mejores niveles de ingreso, pero carecen de un esquema de desarrollo y crecimiento en el empleo.
3) La administración pública mexicana se caracteriza por una elevada rotación del personal que ocupa los puestos, lo que provoca discontinuidad en el desarrollo de una memoria institucional, lentitud en el avance de programas públicos, incremento en los costos de administración y burocratización de los recursos humanos.
4) Los trabajadores que llevan a cabo las funciones técnicas no son consultados regularmente, lo que constantemente desaprovecha su potencial y conocimiento.

- Capacitación

[52] En este sentido, el gobierno lanzó posteriomente el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, que incluye la introducción de una *nueva estructura programática* que se propone vincular sistemáticamente el uso de los recursos presupuestados con los objetivos de los programas gubernamentales, identificando claramente las áreas responsables y creando un conjunto de indicadores que faciliten la evaluación de las implementaciones de los programas. Esto refiere a la conferencia presentada en el CIDE por el jefe de unidad de Política y Control Presupuestal, Jorge Chávez, el 19 de junio de 1997.

5) No hay una capacitación sistemática ni la presencia de métodos de evaluación de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos, a fin de elevar la productividad del sector público.

- Corrupción

6) El sistema favorece la corrupción y las investigaciones respectivas son lentas y no se establecen las responsabilidades ante los ilícitos. Finalmente, no se cumple una normatividad sumamente compleja y las formas de control son aún deficientes.
7) Los mecanismos de información son ineficientes para evaluar la gestión pública.

Una de las propuestas que integran al Promap,[53] busca una "organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio" a través de "la dignificación, profesionalización y ética del servidor público." En la propuesta modernizadora del gobierno, salta a la vista su carácter amplio: pretende enfrentar grandes problemas con soluciones tímidas y ambiguas. Con respecto a la propuesta del servicio civil, las líneas de acción son también generales y a veces contradictorias.

1) Sugiere que las autoridades competentes (SHCP y Secodam) establezcan los esquemas de selección de personal y las condiciones para el reclutamiento (para 1998, dice el Promap). Luego aclara que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá elaborar, a más tardar en 1997, la ley para impulsar el servicio civil.[54] Este esquema hace pensar en que el proyecto será integral, que abarque a la administración pública federal, con tipos de gestión, organización y control centralizados, pero, al mismo tiempo, el Promap se pronuncia por formas de gestión flexibles, descentralizadas, managerialistas.
2) Con respecto a la capacitación y evaluación dice, primero, que cada entidad o dependencia debe establecer los criterios, y sugiere, después, que las autoridades competentes (SHCP y Secodam) deberán ofrecer los criterios (ahí entran estímulos y reconocimientos al desempeño).

b) La propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

[53] El Promap vincula, al menos en la letra escrita, la modificación de la administración pública no sólo a la democratización que requiere el país, sino a la productividad global de la economía.
[54] Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública*, 1995, p. 59.

En un primer momento correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar el proyecto de ley. La Unidad de Servicio Civil (USC) fue la encargada de elaborar la propuesta, que se basa en el diagnóstico sobre la problemática actual de la administración pública federal. Los principales puntos problemáticos se dividen en cuatro esferas.

1) Las *compensaciones* son el primer motivo de preocupación. El sueldo que perciben los funcionarios públicos se divide entre un sueldo base muy poco remunerador y que cuenta con fundamento legal, y las compensaciones, que constituyen la mayor proporción del ingreso, pero no tienen un respaldo legal sólido.[55] La uniformidad en el sueldo según el nivel jerárquico no contempla las diferencias en el grado de responsabilidad.[56] Y el monto de los salarios, insuficiente frente al mercado abierto de trabajo, constituye una de las fuentes de corrupción, en el diagnóstico de Hacienda.

2) La *contratación* de los funcionarios públicos no obedece a un esquema único que regule los procesos de selección, reclutamiento, ingreso, desarrollo profesional y separación. Prevalece la discrecionalidad del superior jerárquico que contrata y controla verticalmente a sus subalternos, que generalmente sólo responden ante él.

3) El *desarrollo profesional* de los servidores públicos no cuenta con una visión estratégica de largo plazo. La carrera depende del jefe administrativo del grupo del cual forma parte el funcionamiento. Si el superior es removido o reubicado, igual suerte corren sus subalternos.

4) La *separación* es conflictiva, pues no hay ningún tipo de seguridad en el empleo para los funcionarios de confianza. Además, constituye otra fuente de corrupción, pues la inseguridad en el empleo es un incentivo para usufructuar, aunque sea al margen de las normas, los recursos públicos y la información privilegiada de esos puestos.

A partir de la necesidad de instaurar un sistema que no sea muy oneroso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propone lo siguiente:[57]

1) Un sistema de reclutamiento claro y abierto que cuente con convocatorias dirigidas tanto al personal de entidades públicas como al mercado laboral general. Los requisitos son la aprobación de tres exámenes: uno de conocimiento general, uno

[55] Por otro lado, las compensaciones, a veces otorgadas bajo la forma de bonos de productividad (trimestrales, semestrales, anuales), han sido origen de controversia en los medios de comunicación y de crítica por parte de los partidos políticos.

[56] Esta "uniformidad" es frecuentemente cuestionada por los propios funcionarios, que sostienen que algunas secretarías, ligadas al sector económico y financiero, pagan mejor.

[57] Información basada en entrevistas con altos funcionarios de la Unidad de Servicio Civil, México, 22 de marzo de 1997.

psicométrico (ambas pruebas a cargo de la USC) y un examen técnico, que correrá por cuenta de la dependencia a la que quiere ingresar. Finalmente, se prevé una entrevista a cargo de la entidad o dependencia contratante.

2) Los cargos de libre designación (de confianza) en las dependencias serían para ocupar los puestos de secretarios, subsecretarios y el equipo básico de apoyo (secretarios ejecutivos y privados, grupos de asesores y choferes). Los secretarios y subsecretarios podrían nombrar a la mitad de los directores generales, la otra mitad estará ocupada por funcionarios de carrera.58

3) El sistema de compensaciones estaría conformado por tres factores: sueldo, estímulos y prestaciones. La evaluación de los puestos para otorgarles el salario sería hecha por la usc con base en una metodología propia.

4) La capacitación y educación formal de los trabajadores se haría con base en las necesidades de cada puesto.

5) Las promociones podrán ser de tres maneras: en primer lugar, pueden ser de grupo, lo que significa que el funcionario tomará más responsabilidad. En segundo lugar, podrá ser de nivel salarial. La última sería promoción de grado, que incluye tanto aumentos de la responsabilidad como del salario.

6) El sistema de evaluación incluiría cinco objetivos: la observancia de los procesos establecidos, las contribuciones a las mejoras del servicio, el cumplimiento de los objetivos, la capacitación adquirida y las características profesionales del trabajador en su desempeño.

7) La separación de un servidor público podría ocurrir por seis causas: voluntaria, mala conducta, mal desempeño, no ascenso en siete años, desplazamiento por libre designación y recorte de personal.

8) Con el personal de base se produciría una contradicción a la hora de implementar el servicio civil de carrera, porque su sistema escalafonario responde a la antigüedad y no al buen desempeño. La Secretaría de Hacienda tiene tres propuestas al respecto: *a)* la incorporación del personal de base al modelo propuesto (sea derogando la LFTSE e incorporando a los trabajadores a la LSCF, o sea manteniendo ambas leyes, haciéndolas compatibles entre sí). *b)* acceso del personal de base al nuevo sistema, mediante la renuncia a su base. *c)* la posibilidad de mantener dos regímenes legales independientes, uno para el personal de base y otro para el de confianza. En los dos primeros casos, ello implicaría cambios que afectarían a la estructura legal sobre la que se erige el poder de la federación de sindicatos, así como la continuidad de sus líderes tradicionales.

[58] También se dejaría abierta la posibilidad, en algunos, casos, de que los subsecretarios y homólogos pudieran ser de carrera, si así lo decidiera la USC y la dependencia en cuestión. Los directores generales, por su parte, podrían nombrar un porcentaje del total del personal a su cargo. Todos los funcionarios de confianza y equipos de apoyo podrían ser removidos sin ninguna restricción. Una proporción de personal de confianza de 15 por ciento estaba en seria discusión con la Secodam; al final se dejó mucha mayor flexibilidad en la cuota de personal de libre designación.

9) Quiere hacerse sistemática la capacitación, con vistas a desarrollar al personal que ya está adentro para que cada día haga mejor su trabajo. Actualmente, los que reciben algún tipo de adiestramiento son parte del personal operativo, pero el personal que dirige no tiene tiempo para asistir a cursos, por lo que rara vez se capacita.

En lo que a estrategia de implementación se refiere, el proyecto prevé una aplicación en un periodo de dos años. Durante este tiempo, la SHCP diseñaría todos los procesos en coordinación con las otras dependencias. También se elaborarían los formatos de exámenes que aplicaría la Unidad de Servicio Civil. Se reconocerían a los servidores que actualmente ocupan cargos de confianza como servidores públicos. Se consolidaría el sistema de valuación de puestos y se desarrollaría un sistema integral para la administración de recursos humanos (que incluye sistema de control presupuestal de servicios personales, sistema de nómina única, sistema de estructura orgánica del gobierno federal). Se procuraría que, cuando deba ingresar personal externo éste cuente con los mismos cursos de capacitación que el personal en activo. Y, por último, se cerrarían las convocatorias para el ingreso al sistema de servicio civil federal.

Los funcionarios de la USC manifestaron que se diseñaba un proyecto con vistas a incidir en los mandos medios para que no se produjeran grandes movimientos de funcionarios en este nivel (pues ello generaría retrasos, ineficiencias y grandes costos para la administración por el tiempo de aprendizaje de los nuevos funcionarios). Conscientes del principal riesgo que un servicio profesional de carrera trae aparejado, el burocratismo, se proponía un "esquema de competencia permanente", que permita la separación de un funcionario público. En cualquier caso, los funcionarios de la USC reconocieron que el principal problema era integrar a la FSTSE en la negociación, cuando ésta consideraba la ley (LFTSE) como una "conquista social irrenunciable".

Antes de eso, el reto que aún tenía que enfrentar esta propuesta se situaba, en primer lugar, en que se lograra un acuerdo con la Secodam[59]. Luego la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil estaría en condiciones de negociar con las dependencias y, sobre todo, con el Sindicato de los Trabajadores al Servicio del Estado. Después pasaría a ser negociada dentro del congreso y los partidos de oposición que, como ya se dijo, tenían sus propias iniciativas de servicio civil después del 6 de julio de 1997.

[59] Para fines de 1997, no existía todavía una iniciativa de ley aceptada por ambas secretarías, aunque aparentemente se había avanzado sustancialmente hacia el acuerdo final. En el intento de destrabar las diferencias entre las dos oficinas, un recién electo senador priísta, un joven político ubicado en el ala reformadora del PRI, encargó a una consultoría privada un proyecto de ley de servicio civil, que serviría de punto neutral de partida para la negociación entre la SHCP y la Secodam. La estrategia aparentemente surtió efecto.

c) Las diferencias con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

Existían varios puntos de controversia entre Hacienda y Secodam. En una primera instancia, todo parecía residir en minucias de tipo legal, que los abogados de la Secodam objetaron a la propuesta de la SHCP. Pero poco a poco, a lo largo de las negociaciones, fueron aflorando diferencias sustanciales.[60]

Uno de los puntos de diferencia más fuertes parecía radicar en las cuestiones presupuestales. La Secodam argumentaba que, por ejemplo, era demasiado alto el costo de separación de funcionarios. Era preferible crear instancias de arbitraje, donde pudieran dirimirse estos conflictos. De hecho, se estudiaba la posibilidad de que no fuera en un tribunal laboral externo, sino que se formara dentro de cada dependencia con un "grupo de notables" que serían los encargados de establecer si la separación era merecida o injusta.[61]

Otra controversia —en cuanto al costo del proyecto— estribaba en las remuneraciones. Formalizar las reglas no escritas de los bonos y los incentivos (por productividad o por discrecionalidad del superior), podría tener costos presupuestales muy importantes al generalizarse el sistema, que anteriormente quedaba restringido a ciertos funcionarios. Aparentemente, la USC no había hecho una proyección de los costos de algunas de las propuestas que contenía su programa (como por ejemplo, la de fijar horas de trabajo y remunerar las horas extras).

La segunda controversia atendía a diagnósticos diferentes entre la administración pública mexicana. A los ojos de los funcionarios de la Secodam, una de las virtudes de la administración pública mexicana es su estabilidad y su productividad, en términos comparativos con otras experiencias latinoamericanas.[62] Ante los ojos de la USC de la Secretaría de Hacienda, realmente no hay nada "rescatable" de la administración pública en su estado actual, salvo "la vocación de servicio y el sentimiento de cohesión en algunos equipos aislados". Pero no son las condiciones estructurales de la administración las que facilitan ese ambiente. En realidad, lo que la Secodam valora como una virtud de la burocracia mexicana puede deberse al sistema

[60] Testimonios de altos funcionarios de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, entrevistas en la Ciudad de México, febrero, marzo y abril de 1997.

[61] El problema con esta propuesta sería que configuraría un incentivo a generar patronazgos.

[62] En este sentido, S. Haggard nos refiere al estudio de Moisés Naim, "Latin America journey to the market, from macroenomic reform to institutional therapy", ponencia presentada en el Foro Internacional para la democracia, mayo de 1996. En ese estudio se encuentra que Colombia, Chile y México son los países que tienen mayor estabilidad ministerial del resto del continente. Si el promedio de permanencia de los secretarios de estado en sus puestos de trabajo es de 11 a 14 meses (menos de 15 en cualquier caso), ese promedio es de 24 meses en México. El autor vincula el hecho con la cohesión interna de los partidos gobernantes en esos países. En el caso de México, la relativa estabilidad puede deberse fundamentalmente al tipo de régimen, con dominación de la administración, el partido y el congreso por parte del presidente. En la tercera parte abordamos sobre el particular.

de partido dominante y a la estabilidad política del régimen, más que a las características de los funcionarios y su entorno institucional.

Los funcionarios de la Secodam reconocen que, para los funcionarios medios y altos, no hay reglas escritas, pero el "sistema informal es muy claro para todos" y está sustancialmente descentralizado, por sector, por dependencia y por entidad.[63] Flexibilidad en términos de las condiciones y reglas laborales del sector público (para los funcionarios altos y medios), pero con una organización piramidal rígida, que ofrece un sistema estatal fuerte capaz de brindar resultados. Los funcionarios de la Secodam festejan que la orden de un alto superior sea ejecutada en forma expedita por los aparatos administrativos subalternos (en lo que ayuda la falta de garantías en el empleo, que obliga al funcionario a grandes sacrificios para no ser removido del cargo). Los funcionarios de la USC lamentan que ello se haga en condiciones poco claras y con resultados de calidad indeseable. Las reglas "no escritas" que "todos" conocen tienen que ver con los sistemas de incorporación a la burocracia, la conformación de grupos, equipos o camarillas, la estructura de incentivos económicos, los criterios de promoción y de separación. Si se acepta que son reglas "claras", se podría agregar que se caracterizan por la arbitrariedad del mando superior. Claro es que existe un punto fundamental de controversia: mientras que la informalidad y su flexibilidad inherente es una virtud para la Secodam, a los ojos de la SHCP una debilidad. Lo cierto es que el conjunto de las reglas informales que parecen ser valoradas por una de las secretarías significa altos rendimientos políticos para, por lo menos, los funcionarios en la cima de la pirámide burocrática. De avanzar el proyecto de Hacienda, esos intereses, que implican una enorme discrecionalidad, se verían seriamente lastimados. Por otra parte, un control estricto y vertical de los secretarios (y del presidente) sobre los administradores de los programas y políticas reduce sustancialmente los riesgos de que la aplicación no refleje fielmente los objetivos buscados por los mandos superiores (que no forzosamente son los objetivos más deseables para los afectados por la política). El control discrecional sobre los aparatos administrativos disminuye los costos de agencia. Y en la medida en que crece la in-

[63] Debemos esta información a la entrevista que el profesor Iain Gow, de la Universidad de Montreal —visitante en el CIDE—, realizó a funcionarios de la Secodam. De él, también, la siguiente observación: "existen muchos puntos de similitud entre la función pública en México y Japón: largo periodo de gobierno por un sólo partido, politización de la alta función pública, numerosas reglas no escritas que organizan, estructuran los comportamientos de los altos funcionarios, horas de trabajo muy largas que no dejan tiempo para nada más, ni para la familia. Mientras más alto es el puesto, más necesario es estar presente en la oficina, por si al superior jerárquico se le ofrece algo"(Comunicación personal, 14 de abril de 1997). La diferencia con Japón sería, obviamente, la existencia de un servicio civil: el sistema meritocrático de allá y la alta competencia para las promociones. Pero en Japón se tiene un sistema de incentivos particular, estructurado internamente, como en México (bonos, incentivos, etc.). Véase a S. Haggard, *Reform of the State, op.cit.*, p. 18.

dependencia de los aparatos administrativos, crecen estos "costos".[64] Para otros observadores, la informalidad dificulta, de hecho, la posibilidad de instaurar un servicio civil, que se basa en reglas de gestión del personal formalizadas.[65]

Lo cierto es que las diferencias entre las dos secretarías expresan preferencias divergentes sobre la estructura de incentivos que se desea para la burocracia. En el momento de elaborar este documento, la discusión no parecía considerar el entorno político en el que se desenvolvería el servicio civil. En el contexto de un sistema de partido dominante con un presidente que subordinaba a los demás poderes, el control vertical sobre la administración reducía, en cierta medida, los costos de organización, [66] sin incrementar algunos costos de transacción por la garantía de continuidad (por la permanencia de un partido y de un grupo en el poder).[67] Sin embargo, en un contexto democrático y de alternancia política, el reacomodo de funcionarios y la continuidad de políticas son mucho más difíciles, al tiempo que se elevan enormemente los riesgos de ruptura en los programas gubernamentales (altos costos de transacción por falta de continuidad).

Otro punto controversial entre Hacienda y Secodam tenía un fondo de rivalidad político-burocrática. Para Secodam, la propuesta de SHCP era, además de costosa, demasiado rígida y centralizadora. Administración del personal, apertura de plazas, criterios de selección, aprobación de contratación, de promoción, remuneración, sistema de incentivos, capacitaciones, controles, evaluaciones: en prácticamente todo el proceso, el papel de la USC sería central. Por lo pronto, la USC no parecía contar con la capacidad administrativa y en recursos humanos para lidiar con la tarea. Secodam parecía dudar de que SHCP tuviera la capacidad para lograrlo en el futuro próximo. En cualquier caso, la centralización del proyecto llevaría a las secretarías a depender de los tiempos y autorizaciones de la USC, lo cual parecía contrariar la idea de favorecer la eficiencia y la flexibilidad. Era contrario al "espíritu general del Promap" en su conjunto.

Aquí se expresaba la reticencia de una secretaría al ver que la otra iba a acrecentar drásticamente su capacidad de control sobre el personal administrativo de la federación. Si bien SHCP ya tenía una gran ascendencia sobre la burocracia al controlar los aspectos financieros, Secodam había venido ganando espacios al controlar procesos vinculados con la verificación del cumplimiento de normas, procedimien-

[64] Para lo anterior puede verse M.J. Horn, *The political Economy of Publica Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, particularmente el capítulo cinco, pp. 95-133.

[65] Se puede ver Sheperd Geoffrey y Sofía Valencia, "Modernizing the Public Administration in Latin America: Common Problems, no Easy Solutions", octubre de 1996, 21 p., mimeo.

[66] No totalmente, desde luego, dados los graves casos de ineficiencia y corrupción.

[67] Para los funcionarios públicos, había red de seguridad. Un estudio muy ilustrativo al respecto fue realizado por Joy Langston, "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México", *Política y Gobierno*, vol. II, núm. 2, 1995, pp. 243-278.

tos de lucha anticorrupción, reglas para la adquisición patrimonial, vigilancia de observación de la ley de servidores públicos, etc. La rivalidad entre ambas secretarías no era nueva y la controversia que nos ocupa puso en juego la posibilidad de controlar a todo el personal burocrático, lo cual no era un botín menor[68].

En síntesis, los funcionarios de la Secodam argüían que el servicio civil no podía ser un fin en sí mismo: aludirían a países, como Gran Bretaña, en donde se ha reformado el servicio civil para construir un sistema más flexible. El modelo para México debía ser, de acuerdo con la Secodam, más flexible y con posibilidad de crearse en forma adecuada a las particularidades de los diversos servicios, dependencias y entidades.

No hubo acuerdo entre las dos secretarías antes del término del primer periodo ordinario de sesiones del congreso de 1997. En este nivel se quedó estancada la iniciativa. De cualquier modo, faltaba aún la difícil negociación con la federación de sindicatos. Revisaremos brevemente lo que está en juego para la federación de sindicatos en las líneas que siguen.

d) La posición de la Federación de sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado

Para la FSTSE, está en juego su poder en general y el liderazgo de sus líderes en particular. La fuerza de esa corporación ha estado en el número de agremiados, en la base legal que los protege y en su cohesión interna. Un servicio civil de carrera afectaría fundamentalmente a los trabajadores de base, pues implicaría modificaciones a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.[69] Que fuera una concesión al sindicato o una falta de previsión de las implicaciones que traería su propuesta, el

[68] En realidad, lo deseable es que un sistema de servicio profesionalizado sea regulado por una autoridad independiente. No contamos con información en el sentido de que alguna de las propuestas en el seno del gobierno se inclinara por este mecanismo. La ventaja de la regulación por autoridad independiente es que facilita la apolitización, la autonomía y la competencia interna (meritocrática) del servicio civil.

[69] La normatividad que rige las condiciones de los trabajadores al servicio del Estado se promulgó en 1938 con el Estatuto Jurídico, donde se establecen derechos para contar con estabilidad en el empleo, jornada definida, contratación explícita e individual con el Estado, organización sindical y ejercer de forma limitada el derecho de huelga. También se crearon los tribunales de justicia para dirimir los conflictos laborales entre el Estado y sus empleados. En 1960 se incorporó el apartado "B" en el texto del artículo 123 constitucional. Con este, los derechos y obligaciones de los trabajadores se elevaron a rango constitucional. En ese momento, se acordó también la existencia de la FSTSE como la única organización que podía representar a los sindicatos del Estado. En 1963, con la expedición de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, se concretaron condiciones de excepción con respecto a la Ley Federal del Trabajo. Entre otras condiciones de excepción se encuentra la inamovilidad de los trabajadores de base, el escalafón por antigüedad y el establecimiento de un nivel mínimo de salario que es superior al salario mínimo general. Véase Tiburcio, *op.cit.*, 1992, pp. 13-15.

presidente Zedillo se comprometió en diciembre de 1996 a impulsar un proyecto de ley de servicio profesional de carrera que integrara a la FSTSE.

En principio, la FSTSE manifestaba acuerdo con los cambios que requería la modernización administrativa propuesta por el Promap, "siempre y cuando implique un proceso incluyente que equilibre y concilie el respeto de los intereses fundamentales de todos los sectores participantes".[70] Los intentos anteriores de implantación del servicio profesional de carrera en México habían sido rechazados por los sindicatos, porque "pecaron de unilateralidad en las proposiciones de la comisión gubernamental encargada". No se habían tomado en cuenta claramente las opiniones o propuestas que pudieran tener los trabajadores de base.

Con estos antecedentes, pero convencida de que una modernización administrativa puede ser positiva para la federación, la FSTSE elaboró su propia propuesta de servicio civil profesional. Esta propuesta se dio a conocer en septiembre de 1989 y se denominó *Estrategia de Mediano Plazo para la Carrera de Servicio Civil.*[71] Entonces, se hizo explícito que una "administración pública efectivamente moderna" requería profesionalizar y ofrecer carrera civil a los trabajadores de todos los niveles y campos de actividad. Es decir, requería integrar al personal de base sindicalizado.[72]

¿De qué manera las condiciones actuales de trabajo son adversas para el burócrata de base? En primera instancia, las disposiciones de la ley constitucional establecen dos apartados con respecto a los trabajadores: los que se benefician de la ley federal del trabajo y los burócratas. Los segundos no pueden tener contratación colectiva; imposibilita el uso del derecho a huelga para los trabajadores de base y plantea una inamovilidad rígida, que mina sus posibilidades de carrera profesional.[73] Se han generado, además, escalafones ciegos, salarios discrecionales, estímulos y recompensas exageradamente diferentes que han propiciado "grandes irregularidades en el funcionamiento de la administración pública, limitaciones para el desarrollo de los trabajadores de base e inseguridad para los de confianza".[74]

Un servicio civil que integre a los trabajadores de base tendría que establecer una política salarial que convierta los tabuladores salariales actuales en escalas profesionales (similares a los de funcionarios medios y altos); capacitar a los trabajadores de base para especializarlos (becas para estudios medios, adiestramientos y especializaciones) y permitir su ascenso y que la escolaridad no sea la línea de distinción entre funcionarios medios y altos y los de abajo;[75] nuevos escalafones ligados a

[70] Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, *La reforma de la administración pública y la modernización sindical*, marzo de 1996, p. 6.

[71] Jesús Tiburcio Robles, *Relaciones laborales en el sector público, Documento de trabajo*, Friedrich Ebert Stiftung, 1992, p.47.

[72] FSTSE, *La reforma de la administración pública y la modernización sindical*, p.7.

[73] Jesús Tiburcio Robles, *Relaciones laborales en el sector público, op. cit.*, p.15.

[74] FSTSE, *La reforma de la administración pública y la modernización sindical*, p.8.

[75] Proponen crear un sistema de certificación de competencias, con vistas a que los servidores que con el tiempo y la experiencia han llegado al dominio de conocimientos, habilidades y des-

salarios más altos y reglas claras para los ascensos en la carrera pública. En términos más prácticos, la propuesta de la FSTSE pide separaciones sustanciales en el tabulador y tabuladores flexibles para cada organización sindical "con sistema intercomunicado".[76]

Los sindicatos quieren modificar la parte de la legislación vigente que obstaculiza el crecimiento del trabajador, para buscar escalas salariales que signifiquen verdaderos incentivos profesionales. Actualmente, existe un tope máximo que favorece el estancamiento. Además, las diferencias entre un nivel y otro en la escala de salarios no es suficiente para estimular el interés del trabajador por ascender al siguiente nivel. En su propuesta de 1995, la FSTSE sugirió siete niveles en una escala nueva, con una carrera salarial de 3.5 del nivel cero al nivel siete, para incrementar las expectativas profesionales.[77]

Con respecto a la participación de la federación en la elaboración de la ley, el sindicato proponía la creación de un órgano colegiado, con representación paritaria del Gobierno Federal y la FSTSE, que tenga entre sus funciones el establecimiento y la administración de normas; pedía también el establecimiento de procedimientos generales de la administración y operación del servicio civil en las dependencias gubernamentales, y la creación de mecanismos de participación de los trabajadores en el diseño de los planes y programas de las dependencias y, por último, de su fiscalización.[78]

La FSTSE declara que habla en nombre de un millón y medio de trabajadores públicos,[79] y expresa, oficialmente, que el servicio civil debe darse como complementario a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues el sindica-

trezas que no fueron adquiridos en la escuela y que, por tanto, no cuentan con una certificación formal que lo avale, puedan permanecer en sus puestos. Véase Valdés, p.5.

[76] Están de acuerdo en crear un conjunto de reglas destinadas a normar el ingreso, el desarrollo y el retiro de los trabajadores. Y que este conjunto de reglas se apliquen con equidad, ofreciendo la posibilidad de que todos los trabajadores puedan competir por los ascensos de puestos y salarios. De este modo se rompería la barrera que diferencia hoy a los trabajadores de base de los de confianza. Y la creación de un sistema de estímulos que sea a través de salario, notas de productividad, notas a la actividad y notas al mérito (por puntualidad y asistencia), con aportes económicos como reconocimiento cada tres meses. Jesús Tiburcio Robles, *op.cit.*, p.49.

[77] Entrevista con el director del servicio civil de la FSTSE, Ciudad de México, mayo de 1997.

[78] *Acontecer Sindical*, revista editada por la FSTSE, marzo de 1997, p.8.

[79] Sin contar a los trabajadores del magisterio, que tienen su propio sindicato, su servicio de carrera y que ha sido descentralizado desde 1993. Existe controversia en el número de trabajadores sindicalizados y, de manera general, en el número de burócratas en México. Se supone que el número de los trabajadores de confianza oscila entre 200 y 300 mil. Lo cierto es que el gobierno central ha crecido sistemáticamente y ha llegado a tener un peso enorme dentro de la sociedad. En 1992, por ejemplo, el gobierno central representaba 4.9% del PIB (INEGI, 1994, p. 6). En el año 1993 se estimaba el número total de sus empleados en 819 935, donde hay que tomar en cuenta una disminución, producto de la descentralización del sector educativo, de 673 658 personas entre 1991 y 1993, (INEGI, 1994, p. 262), para una proporción de la Población Económicamente Activa total de 3. 40 con respecto a los datos del censo de 1990.

to no va a renunciar a los derechos ya adquiridos.[80] Sin embargo, debe decirse que no hay consenso en la FSTSE a este respecto. Algunos líderes jóvenes convienen en que el establecimiento del servicio civil, y de una forma más general, un verdadera modernización de la administración pública sólo es posible con una profunda reforma de la Ley (LFTSE). Pero la posición oficial, que refleja a los líderes más viejos de la FSTSE, es que el servicio civil debe instaurarse sin tocar los principios básicos de la ley actual: la inamovilidad, el monopolio de la representación en la FSTSE y el hecho que haya un sólo sindicato por dependencia. La nueva ley tendría que garantizar la seguridad en el empleo. Finalmente, la FSTSE pretende que el sindicato integre el órgano directivo del servicio.[81]

Con este panorama, parecía muy difícil que se presenciara un proyecto de servicio civil federal que satisfaciera mínimamente a la mayoría de los actores interesados para fines de 1997.

Nos ocuparemos a continuación del contexto en el que se mueven los sindicatos y las secretarías. Vamos a revisar las características estructurales del entorno social y político que han influido en las oportunidades de acción de esos actores. A lo largo de esta exposición, iremos revisando las hipótesis que planteamos al inicio de este documento.

III. Las características (actuales) de la administración pública mexicana

Hemos descrito los dilemas para los actores involucrados en el intento de crear un servicio civil de carrera en México. Se impone ahora revisar estos hechos a la luz de las hipótesis que fueron desplegadas en la primera parte del documento, con vistas a arribar a algunas conclusiones sobre los dilemas del caso mexicano y el modo en que éste puede verificar o refutar esos supuestos. De este modo, desde la interpretación de un estudio de caso, se contribuirá a brindar algunas explicaciones sobre la problemática de la reforma administrativa en países en desarrollo.

Se explicó, en un inicio, que las reformas administrativas eran sumamente complejas para llevarse a cabo. No sólo porque demandan la decisión en los más altos niveles políticos y administrativos —lo cual significa un cambio con altos costos para grupos que extraen de la burocracia sus recursos políticos—, sino porque requieren cambios en el comportamiento y en la organización del sistema burocrático. Cuando se trata de reformas administrativas nacionales como la que nos ocupa, implican no sólo la conducción decidida del área político-administrativa que impulsó la reforma, sino que demanda, en última instancia, la diseminación del cambio en todo el aparato gubernamental, lo cual sólo es posible con una buena capacidad de

[80] Valdés, p.3.
[81] *Acontecer Sindical*, p.6.

coordinación y seguimiento por parte del gobierno.[82] Coordinación y seguimiento que antes contaron con un sólido apoyo político, pues, en general, las grandes reformas administrativas vienen precedidas por cambios en la ley y, a veces, en la Constitución. Apoyo político que debe ser sostenido por parte del liderazgo nacional a lo largo de la reforma, pues las reformas de este tipo generalmente encuentran grandes resistencias que se manifiestan con particular virulencia a la hora de la instrumentación. Finalmente, es necesario que los burócratas de niveles bajos y medios ofrezcan su apoyo, porque ahí es donde pueden aparecer los sabotajes, pues es donde generalmente se germinan las inercias burocráticas. Si no se cuenta con el apoyo, el gobierno que impulsa la reforma debe tener, por lo menos, la capacidad de destrabar la resistencia de esos grupos.

Con lo anterior en mente, este trabajo ha considerado útiles dos líneas generales de factores explicativos que, relacionados, podrían revelar las causas del *impasse* observado ante la iniciativa por crear un servicio civil federal (y las iniciativas pasadas). En primera instancia encontramos los factores que interesan al *policy making* o la estrategia para formular primero e implementar después el servicio civil; en segundo lugar, los factores de índole estructural que responden al entramado institucional que se quiere reformar.

a) La formulación del proyecto de servicio civil federal

Cuando se presentó el Promap, en mayo de 1995, se hizo énfasis muy claramente en el problema del combate a la corrupción. Se prestó poca atención, en los discursos oficiales y en la cobertura de los medios de información, al resto de las propuestas del programa. En el texto, el calendario para el establecimiento del servicio civil federal anticipa que a más tardar en 1997, la SHCP tendría que elaborar "los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil".[83] Lo que llamó la atención fue que, como se ha dicho, en diciembre de 1996 el presidente asegurara que el proyecto de ley, en el que participaría la federación de sindicatos, se tendría listo para ir al Congreso este año. En un país de tradición presidencialista, un ofrecimiento de ese tipo pudo hacer pensar que dicho proyecto tenía un rango por lo menos significativo en la jerarquía de pendientes de la agenda presidencial. La interrogación es hasta qué punto era oportuno emprender entonces la reforma.

Por principio de cuentas, puede decirse que 1997 era un año en el que la agenda del gobierno federal estaría inevitablemente saturada de asuntos cargados de significado político, por ser el año de renovación de la totalidad de la Cámara de

[82] Se puede ver un excelente análisis de las dificultades de la inducción de las reformas administrativas en Barbara Nunberg, "Bringing the Horse to Water: Transnational Inducements to Adminsitrative Reform", seminario sobre reforma administrativa en Evanston, mayo de 1997, 18 p., mimeo.

[83] Programa de modernización, *op.cit.*, p. 59.

Diputados, la cuarta parte del Senado de la república, seis gubernaturas y la jefatura del Distrito Federal. En ese ambiente en el que cada acción gubernamental podía tener una interpretación político-electoral, el proyecto de servicio civil era particularmente delicado por las expectativas generales en torno a la elección: ante la posible pérdida del control de la Cámara de Diputados por parte del presidente, la iniciativa de servicio civil podía entenderse como un intento desesperado de los altos servidores públicos por asegurar sus puestos de trabajo en el mediano y largo plazos. En el supuesto de que el proyecto se hubiera terminado de confeccionar en las oficinas de la USC de Hacienda, hubiera contado con el visto de bueno de la Secodam y, finalmente, con el apoyo sindicalista. Faltaba la muy probable resistencia de la oposición en el Congreso, que aunque siempre abogó en el pasado por un servicio civil federal, ahora podía cuestionar la iniciativa, identificándola como un recurso de la alta burocracia por mantenerse en los puestos clave del gobierno.[84]

La oportunidad temporal de la reforma, el *timing*, no parecía ser por tanto la más atinada. Pero, por otro lado, podía ser la última oportunidad de pasar una ley estrictamente confeccionada en el gobierno y en las condiciones tradicionales del régimen, en donde el Congreso se ha subordinado al Ejecutivo.[85] Una última oportunidad con un congreso cómodamente dominado por el PRI que, sin embargo, no fue aprovechada por el gobierno. ¿Por qué?

A pesar de la declaración presidencial, que hizo decir todavía en marzo a algún alto funcionario que "la ley salía a como diera lugar, pues era un compromiso presidencial", es posible que, en realidad, dicho proyecto haya sido secundario en la lista de pendientes de la agenda de Ernesto Zedillo. Secundario no tanto por la trascendencia del proyecto, sino por la urgencia de otros temas: el equilibrio macroeconómico, la estabilidad de precios y de cambio, el rescate del sistema bancario y financiero nacional, la negociación y combate con los grupos rebeldes, el combate al narcotráfico y las presiones estadunidenses, la reforma del sistema de seguridad nacional, la lucha contra la corrupción y un sinnúmero de urgencias que han acompañado al gobierno de Zedillo y han dejado por lo menos fuera de los reflectores a dos temas centrales de la llamada "reforma del estado": el federalismo y la reforma administrativa.

Se intuye, pues, que el tema no era, al final de cuentas, primordial y que, por lo tanto, no contó con un apoyo decidido y constante por parte de la presidencia. Pero eso no parece ser todo. El manejo o la estrategia de la formulación de la reforma tampoco pareció ser el más adecuado.

[84] Esta interpretación de la oposición en el Congreso era anticipada por los altos funcionarios entrevistados tanto de SHCP como de Secodam. Con respecto a la instauración del servicio civil en la administración pública federal, existen varias declaraciones de líderes de oposición en este sentido.

[85] Todavía en la legislatura del primer trienio del presidente Ernesto Zedillo, la docilidad del Congreso, dominado por el PRI, frente al Presidente fue de acuerdo con los cánones de la tradición. El suplemento dominical *Enfoque* (agosto, 1997) se permitió llamar "gran legislador" a Ernesto Zedillo, por ser el impulsor de la gran mayoría de las iniciativas de ley.

Por una parte, se involucró a dos secretarías de estado en la presentación de la iniciativa. Las diferencias entre Secodam y Hacienda fueron muy importantes, y en muchos puntos, evidentemente, insuperables. Parece que las diferencias llegaron en algunas ocasiones a nivel de los secretarios, quienes aparententemente no pudieron destrabar los nudos intraministeriales.[86] Con la información disponible, puede decirse que no había un claro consenso ni en el diagnóstico del problema, ni en los medios o en las metas del proyecto entre Hacienda y Secodam. Ya abundamos extensamente en las diferencias entre las dos secretarías. Tal vez valga la pena recordar únicamente que el diseño de la USC de Hacienda guarda un papel estratégico a esa unidad tanto en la implementación como en la institucionalización del servicio civil federal; un papel caracterizado como "rígido" por la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría de la Secodam, que prefiere un sistema flexible, acorde a la complejidad de cada sector gubernamental y que rescate las características eficaces de la burocracia mexicana. De una forma más general, un servicio civil del tipo propuesto por Hacienda dificultaría la consecución de las metas de la modernización administrativa de la Secodam, por su carácter centralizador y por el conflicto entre las metas: para la USC de Hacienda, el servicio civil parece ser un fin en sí mismo; para la Subsecretaría en cuestión de la Secodam, es parte de un extenso programa de modernización administrativa.

Es cierto que en este punto queda pendiente la profundización de la investigación. Una reforma de servicio civil implica de manera general problemas de primer orden, como el papel del Estado y las funciones y características del gobierno (grados de gobernabilidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad, equidad, legalidad, honestidad, entre muchas otras). Pero una reforma de esa índole debe acompañarse por lo menos de tres dimensiones adicionales.[87] La de orden financiero, que liga la cuestión presupuestal con la administración de personal y plantea vínculos claros entre el servicio civil y el marco de incentivos y controles del sistema de administración financiera gubernamental. La de orden territorial, que asocia el servicio civil central a los procesos de los gobiernos subnacionales, donde el desarrollo de la profesionalización en estados y municipios debería enriquecer la experiencia federal, y donde los procesos del gobierno central deberían, por lo menos, mirar lo que ocurre en los otros órdenes gubernamentales. Y finalmente, la dimensión de tipo sectorial, en donde el servicio civil federal debe observar las experiencias de otros sectores gubernamentales, como las dependencias de educación o de salud o como los organismos desconcentrados y especializados, no sólo para mejorar la coordinación y coherencia gubernamental, sino también para enriquecer la reforma de los aciertos de las experiencias sectoriales.

[86] Testimonio de un alto funcionario de la USC de Hacienda.

[87] Seguimos nuevamente la lectura del documento de Barbara Nunberg, "Bringing the Horse to Water", *op.cit.*, p.13.

En este sentido, aunque queda sujeto a verificación, dichas dimensiones no parecen estar presentes en el proyecto del gobierno mexicano. En particular, parece que se ignoran experiencias de servicio civil de carrera como la del magisterio, el servicio exterior o el INEGI, son ignoradas cuando se recurre a referencias que parecen basarse en experiencias extranjeras (y no forzosamente de países latinoamericanos).[88] Lo cierto es que el hecho de haber encargado el proyecto a dos secretarías facilitó la multiplicación de problemas interburocráticos, al involucrarse dos instituciones con lógicas sectoriales diferentes y dos grupos político-administrativos con agendas propias y una inclinación natural hacia la competencia por hacer prevalecer el proyecto propio.

Finalmente, aunque no menos importante, la hechura del proyecto tuvo lugar muy lejos de los actores interesados y, particularmente, de los burócratas de nivel medio y del sindicato. Las inquietudes de este último ya fueron abordadas: en febrero de 1997, ante el hermetismo de la USC, organizó un foro sobre servicio civil, donde volvió sobre su posición tradicional. "El servicio civil es necesario, entre otros factores, porque resulta muy costoso 'educar' a los nuevos funcionarios de confianza que vienen a ocupar puestos de dirección y para generar un horizonte de desarrollo profesional más promisorio para el trabajador de base", pero debe establecerse sin modificar los privilegios de la inamovilidad y el corporatismo de la ley de 1963 (sin minar las bases de poder de la FSTSE...).[89] Aunque se entiende que ésta es una posición extrema, antes de entablar una negociación definitiva, el sólo hecho de anticipar la posible amenaza de una posición gubernamental intransigente facilitó la unidad de la FSTSE en una federación que tenía problemas de divisiones internas tanto por la existencia de grupos antagónicos como por diferencias generacionales. Lo cierto es que el gobierno no ha querido aprovechar esas divisiones,[90] y que la capacidad de boicot por parte de la FSTSE sigue siendo grande, sobre todo cuando, por razones de tipo político, el presidente Zedillo ha tenido que acercarse a sectores tradicionales de apoyo político dentro del PRI, de nivel tanto corporativo como territorial.[91]

En lo que se refiere a los burócratas medios, tenemos aquí otro sector del que se sabe poco y que deberá investigarse posteriormente, pero que podría tener un pa-

[88] Es claro que la reforma argentina y los intentos de reforma brasileña deberían ser estudiados detenidamente por los diseñadores del servicio civil mexicanos.

[89] Entrevista con representante sindical.

[90] Son varios los casos en los que el gobierno mexicano divide al sindicato del sector por reformar, para lograr imponer su reforma. La desconcentración educativa, las privatizaciones de Teléfonos de México y de Ferrocarriles Nacionales son algunos ejemplos.

[91] No entraremos aquí en detalle. De acuerdo con varios politólogos, el presidente Ernesto Zedillo ha tenido que apoyarse en los sectores tradicionales del PRI, en los planos corporatista y territorial, para no aislar totalmente su presidencia, abrumada por los controles políticos fundamentales del régimen. Aquí nos basta una visión más operativa: con un gobierno rebasado por problemas de toda índole y con una probada incapacidad para resolver problemas, muy poco convenía un nuevo conflicto con el sindicato de los burócratas.

pel preponderante, sobre todo para la fase de institucionalización del servicio civil de carrera. Estamos hablando de funcionarios operativos y de rango medio que generalmente resisten los cambios en los puestos de dirección, y que conforman, junto con los trabajadores de base, la memoria institucional de las oficinas gubernamentales: asistentes, jefes de departamento y subdirectores que se mantienen por años en las oficinas públicas, pero que no logran integrar camarillas o equipos que generalmente ocupan las direcciones y direcciones generales. Sabemos que se trata de una población considerable (más de doscientos mil individuos) y clave para la implantación de un servicio civil, pero no tuvimos, en esta investigación, medios para la recolección sistemática de sus preferencias sobre la cuestión.

La estrategia gubernamental para diseñar del servicio civil adoleció, por lo tanto, de problemas de concepción que minaron sus oportunidades temporales (*timing*) y políticas (problemas de formulación, creación de consenso, convocatoria de aliados y anulación de enemigos). Abordamos ahora las características estructurales de la administración pública mexicana, que nos remiten al complejo aparato burocrático que una reforma de servicio civil tendría que transformar, y su relación con el llamado "poder político".

b) La relación entre políticos electos y burócratas

No nos extenderemos en este apartado porque no es objetivo de este documento analizar al sistema político mexicano. Sin embargo, para entender el poco interés que hubo en el pasado por instaurar un servicio civil de carrera y para analizar las hipótesis planteadas al inicio del texto, es necesario revisar brevemente algunas de sus características fundamentales. Remitiremos al lector constantemente a lecturas especializadas para que abunde sobre el particular.

En México no está clara la distinción entre los políticos y los altos funcionarios públicos, puesto que la carrera política que ha llevado a la presidencia (por lo menos desde el sexenio de Miguel Alemán, 1946-1952) ha sido preponderantemente burocrática.[92] Lo anterior se debe a que el sistema político ha sido autoritario y presidencialista, con la subordinación del poder legislativo y con lógicas de competencia por el poder particulares y alejadas, hasta hace muy poco (1988), del juego democrático-electoral.

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

El presidencialismo

La institución presidencial ha parecido, a primera vista, una autoridad suprema y todopoderosa. La percepción anterior ha permeado, en primer lugar, la administración pública.[93] Existen varias causas que explican el llamado "presidencialismo mexicano",[94] es decir, el hecho que el ejecutivo anulara la acción del conjunto de instituciones políticas que la Constitución establece para compartir y equilibrar el poder presidencial.

Para M.A. Casar, la variable explicativa de lo anterior fue la existencia de un partido en un sistema de partido hegemónico que permitió al ejecutivo penetrar las instituciones políticas y definir su composición y su comportamiento. Fueron un conjunto de arreglos institucionales que definieron una estructura no equitativa de acceso y distribución de poder. Algunos ejemplos son el fraude electoral, que impidió saber con exactitud el número de votos realmente obtenidos por los candidatos al Congreso, a las gubernaturas y presidencias municipales (duda que hacía acreedores a los elegidos frente al partido y no frente a los electores), y la falta de división o separación de poderes, por la subordinación del Congreso, por el control que el Ejecutivo tenía sobre el sistema electoral con un partido (altamente centralizado que compite en condiciones desiguales), disciplinado y cuyo liderazgo recaía en el presidente, así como la no reelección consecutiva de los diputados o senadores.[95] La anulación de la división de poderes, tanto la horizontal (ejecutivo, legislativo y judicial) como la vertical (poder federal, poder local), configuró un gobierno "indiviso y unitario".

[93] Constitucionalmente, el poder ejecutivo es unipersonal en México: el presidente nombra a sus colaboradores, que sólo son responsables ante él, por lo que puede removerlos sin miramientos. El fundamento jurídico es el Art. 89 de la Constitución.

[94] Para lo que sigue, véase María Amparo Casar. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, vol. 3, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61-92. La autora explica que el modelo presidencialista de la Constitución mexicana se adapta a la definición del régimen presidencial: el presidente es elegido directamente por sufragio universal, no depende del apoyo a la confianza del Congreso para la conformación y dirección de su gobierno (separación de poderes), dirige al poder ejecutivo sin intermediarios y posee facultades legislativas (poder de veto —parcial y total—, definición del presupuesto, creación de reglas para la aplicación de la ley— leyes reglamentarias o poder regulatorio, aunque subordinado a la ley— y expedición de decretos, en situaciones extraordinarias de emergencia, en las materias de sanidad, de tratados internacionales, de reglamentación y de regulación económica, particularmente comercio exterior).

[95] Gracias a la existencia del partido hegemónico y a la interferencia en la competitividad de las elecciones (con una manipulación que otorgaba al ejecutivo el control sobre sus resultados y el compromiso del ganador frente a su benefactor), se configuró una estructura de incentivos que llevó a los representantes del Congreso a servir al interés del Ejecutivo más que de sus electores. Véase M.A. Casar, *op.cit.*, pp. 81-84.

Al no haber contrapesos, el dominio del jefe del ejecutivo sobre la administración federal fue prácticamente absoluto. Aquí podemos mencionar la primera de nuestras hipótesis de trabajo en este apartado. Stephan Haggard establece un vínculo causal en la relación entre ejecutivo y legislativo, y las posibilidades de configurar la estructura administrativa.[96] El nivel de cooperación o de conflicto entre los dos poderes influye en la coherencia de la organización administrativa. En México, hubo tradicionalmente un gobierno unitario con una subordinación completa del legislativo frente al presidente.[97] Aparentemente, la reforma administrativa del servicio civil era fácilmente instrumentable por cualquier gobierno priísta. ¿Por qué no sucedió? El supuesto de Haggard opera en contextos políticos, donde la competencia por el poder ocurre en las urnas y donde existen tanto la incertidumbre en cada proceso electoral como la posibilidad real de que, por lo menos, dos grupos políticos distintos ocupen el poder (exista alternancia). En México, al no haber estas condiciones (hasta hace muy poco tiempo) no hubo antes reforma del servicio civil, porque no existía un fuerte incentivo para ofrecer autonomía relativa a un aparato burocrático esencial para la estabilidad del régimen y del control político. La administración pública se convirtió en el escenario de la contienda por la sucesión presidencial, en el sitio de la representación corporatista y clientelar, en el enlace entre el poder político y los sectores sociales, y en el medio de canalización de los recursos hacia los sectores sociales potencialmente conflictivos. La representación de los sectores no era el congreso y la negociación no ocurría en las oficinas de los legisladores. La asignación de los recursos no se negociaba ni con los representantes distritales en el ámbito territorial. Todo ello ocurría en las secretarías de Estado y en sus aparatos administrativos. Desde la perspectiva de los secretarios de Estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político y sus fines particulares de promoción política.

Se mencionaron el conjunto de razones que explican el interés del gobierno de Zedillo para tener el servicio civil federal a través de la implantación del Promap. El punto anterior es que, si las condiciones del sistema político permanecieran invariables, sería poco probable la aplicación de esa reforma. Pero, como se sabe, la política en México se encuentra en fase de democratización: el PRI perdió el control del Congreso y puede perder la presidencia en las elecciones del año 2000. Entonces, es probable que el nivel de cooperación que se establezca entre el ejecutivo y el legislativo influya sobre la coherencia de la reforma. El proyecto propuesto por la SHCP parecía seguir la lógica anterior de la subordinación del legislativo: era una propuesta integral, centralizadora y que suponía la simple aprobación del Congreso. En condiciones políticas diferentes, podría verse obligada a modificarse, a fin de inte-

[96] Hipótesis también mencionada por Heredia y Schneider, y por Kaufman, en la corriente de la elección racional institucionalista, en referencia a Haggard. Sobre lo mismo han escrito varios autores, como Weaver y Rockman, Sartori, Przeworski, etcétera.

[97] Repetimos que esa condición todavía se verificó hasta 1997, *Enfoque*, *op.cit.*

grar las posturas de los grupos que permearán su aprobación por la mayoría congresional.

Por otro lado, al trasladarse la escena de la competencia política al campo electoral y a los partidos políticos, surgió el incentivo en los políticos de hacer carrera dentro de los partidos y en las instancias electorales (locales o federales) y surgía el incentivo, dentro de la burocracia, de alejarse de esos vaivenes electorales, a fin de asegurar su empleo. Este cambio en el régimen político suele, por lo tanto, suele favorecer la autonomía administrativa. Al no verse totalmente contaminada por las lógicas de la lucha política, la burocracia tiene mejores oportunidades de atender primordialmente las tareas administrativas, lo cual favorece la profesionalización. Finalmente, algunos sectores sociales, preocupados por la incertidumbre electoral que institucionaliza la democracia, pueden también favorecer la profesionalización y la permanencia de los burócratas, para así tener mayores garantías de continuidad en los programas gubernamentales que les favorecen.[98]

El dominio del PRI y su centralismo

El presidente dominó al Congreso, porque mandó sobre su partido, que a su vez dominaba sobre el conjunto de la vida política del país: no había fragmentación en el sistema de partidos, lo cual tenía que facilitar la reforma. No fue así por las razones mencionadas. Pero esta característica también está cambiando. Con la hegemonía priísta perdida, el sistema de partidos está cada vez más fragmentado en, por lo menos, tres fuerzas políticas más o menos equivalentes (la apreciación varía en cada región); y existe una creciente autonomización del poder legislativo. La tercera hipótesis de este apartado sostiene que el grado de centralismo del partido en el gobierno, es decir la organización interna del partido gobernante, tiene relación con altos funcionarios que estructuran sus preferencias de acuerdo con las reglas institucionales existentes. Sistemas altamente fragmentados (variedad de partidos) y polarizados (amplio abanico ideológico entre partidos) dificultan los márgenes de movilidad de la presidencia para imponer su reforma y favorecen la inestabilidad ministerial.

[98] Al separarse la carrera política de la administrativa, los políticos electos, como el titular del Ejecutivo, enfrentan claramente incentivos contradictorios: por un lado, favorecen una administración más competente que facilite la concreción de las promesas de campaña, los programas de gobierno o simplemente, genere las condiciones que permitan el desarrollo económico y social. Por otro lado, se apoyan en la administración para atender especialmente a sectores que responden con votos (uso clientelar del aparato administrativo). Por ello ocurren las estrategias "compartimentalizadoras": se mejora el desempeño de un sector pequeño de la burocracia, cuyo desempeño es crucial para la economía, y se usa el resto de los nombramientos para servirse del tradicional intercambio de empleos por apoyo político. Estas observaciones las debemos a Jorge Bravo, investigador en el Programa de Formación a Investigador-Profesor del CIDE.

Por el contrario, un alto grado de centralismo del partido gubernamental suele favorecer la estabilidad de los altos funcionarios en sus puestos administrativos, pues el partido no presiona para obtener la renuncia de algún funcionario "incómodo" y los funcionarios no deben su posición al partido. En México, la centralización del partido (concurrencia en una sola persona del líder del partido con la presidencia) permitió controlar la nominaciones de candidatos (al congreso, a los estados y municipios), y el control por parte del Ejecutivo de un amplio sistema de premios y castigos que iban desde los ingresos económicos por el empleo público hasta las sanciones administrativas y legales (estructura de incentivos positivos y negativos dominada por el ejecutivo). El dominio sobre el partido, si bien hubiera podido favorecer una reforma coherente, facilitó también que no la hubiera, por no constituirse presión alguna en este sentido.

El sindicalismo

La cuarta hipótesis tiene que ver con la relación entre el ejecutivo y los sindicatos, particularmente los de burócratas. Se sugiere que dicha relación influye también en el desenlace de la reforma administrativa. En México, estas relaciones se complicaron profundamente después de la crisis económica. Ocurrió que la caída de los ingresos reales de los trabajadores sindicalizados ocupó gran parte de la atención de esa relación. El sindicato, por una parte, pudo oponerse con fuerza a un servicio civil que modificara la ley que le resulta tan favorable. El ejecutivo, por su parte, no encontró incentivos suficientes para imponerle al sindicato la reforma.

La administración pública ha sido el vehículo fundamental para encauzar los conflictos entre diversos sectores sociales. Los cambios importantes que se dieron en ella en el periodo de 1940-1960 fueron consecuencia de la necesidad de introducir controles para favorecer las relaciones de poder entre los distintos grupos y orientarlos mediante la solución burocrática. Tanto campesinos y obreros como grupos sociales que no cabían dentro de ninguno de los dos se convirtieron en elementos principales de dominio político presidencial. La administración pública quedó como el interlocutor privilegiado de la sociedad, a través de la amplitud que alcanzó —no así eficiencia— haciendo honores al pacto revolucionario. Sin embargo, detrás de esta apariencia, se ha escondido una compleja negociación entre los diversos sectores administrados. A la imagen del presidente de hombre fuerte, dueño del poder absoluto y juez en última instancia, se ha opuesto la diversidad que, en realidad, ha impedido que se tome y acate una decisión que no sea el fruto negociado de las diversas partes en juego.[99] En el caso de una reforma de servicio civil, el peso de la FSTSE ha sido una variable siempre presente, al manifestarse con fuerza suficiente para postergar una reforma que muy posiblemente erosionaría su poder.

[99] Vése Aguilar Camín, *Subversiones silenciosas*, 1993, 215 p.

Burocracia y poder político

Hemos sugerido que el papel específico de la alta burocracia en la competencia política y en la configuración de grupos políticos tiene un impacto en las posibilidades de reforma administrativa. En una relación positiva, mientras más integrada esté la burocracia a las lógicas de la obtención y conservación del poder, más altos serán los costos de una reforma administrativa que vulnere esas lógicas. Presidencialismo, corporatismo, exclusividad en la representación de intereses sociales y corrupción, entre otros, hicieron que los vínculos de la administración pública mexicana con el poder político se volvieron aparentemente indisolubles. Más que responder a una lógica propia administrativa, estuvo supeditada a la voluntad política sexenal. La administración pública fue también el escenario de la competencia política y de la lucha por el poder. Puede ubicarse, a partir de la década de los cincuenta, que la competencia por el poder se situó dentro de la administración pública por la importancia que adquirió la burocracia, al punto de que aparecieron diversas burocracias que se enfrentaron para hacer valer puntos de vista y opiniones particulares.[100] Aguilar Camín señala, al respecto, que el desplazamiento de los centros de poder de la burocracia puede ser expresión de cambios centrales en el propio sistema. El peso político de la burocracia parece haberse desplazado desde el sector político tradicional al sector financiero y planificador: de la Secretaría de Gobernación a la de Hacienda y luego a la de Programación y Presupuesto, de la que fueron secretarios tanto Miguel de la Madrid como Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo.[101]

Producto de su origen colonial, la administración pública mexicana adolece de exceso de normas. La norma puede ser un recurso efectivo de la autoridad para hacer valer sus intereses particulares. La sobrerregulación fortalece los controles de los funcionarios hacia la ciudadanía que, por no tener un conocimiento especializado de los procedimientos para llevar adelante sus gestiones, tiene inevitablemente que recurrir a éstos. Y el monopolio del conocimientos puede intercambiarse con ventajas para el que lo posee, lo cual facilita la corrupción. Como señala M.C. Pardo, el exceso de normatividad ha entorpecido las acciones gubernamentales y ha obstaculizado la práctica administrativa.[102] El diseño de normas formales intrincadas desfavorece el monitoreo por parte de órganos externos. Genera altos costos de transacción que alejan al ejercicio administrativo del escrutinio público e incentiva el predominio de sistemas informales de funcionamiento. A su vez, los sistemas informales (que constituyen lo opuesto al imperio de la ley) favorecen la arbitrariedad, la impunidad, la corrupción, el favoritismo y el patronazgo.

Así, la burocracia ha sido un medio idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales que la han compuesto. Estos sectores han estado constituido ma-

[100] Véase Pardo, p. 147.
[101] Véase Aguilar, 1990, p. 299-300.
[102] Pardo, p. 33-34.

yoritariamente por personas provenientes de los sectores medios que tienen poca relación con los grupos económicos dominantes de la sociedad y no son de una significativa extracción popular.[103] En consecuencia, el ciudadano queda en posición, no de reclamar los derechos que le corresponden, sino de lograr lo que necesita pidiendo a la burocracia favores que casi siempre van acompañados de "mordidas". El esquema de incentivos para los funcionarios, los individuos y los sectores sociales (costos de oportunidad de cumplir plenamente con las reglas y la falta de aplicación de sanciones) favorece enteramente el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley. Al mismo tiempo, la burocracia resulta internamente cohesionada e infranqueable a consecuencia de su colusión. Es decir, que esto provee de un poderoso factor de cohesión interna dentro de la burocracia, por las mutuas complicidades.

Joy Langston ha probado la importancia de la alta administración pública en la configuración de las camarillas y los grupos de político-burócratas. Este tipo de lógicas, fundamentales para el sistema de premios, incentivos y castigos que regulan el sistema político, es incompatible con la instauración de un servicio civil, que ofrece grados relativos de autonomía de la burocracia.[104]

Las hipótesis alternativas

En la primera parte, sugerimos tres hipótesis alternativas para un contexto como el mexicano. Éstas son objeto de un amplio tratamiento en un documento que se anexa al presente (titulado *Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado*).[105] Aquí podemos recordar que, en primer lugar, el papel que la alta burocracia ha jugado en las lógicas de la obtención y conservación del poder, la competencia política y la configuración de grupos políticos contendientes, elevaron extraordinariamente los costos de una reforma administrativa que podía vulnerar esas lógicas, como la introducción de un servicio civil. En segundo lugar, la función del presidente mexicano, que fue simultáneamente diseñador, ejecutor, evaluador y fiscalizador de las acciones del gobierno, y la subordinación del Congreso condicionaron fuertemente el sentido de la reforma. En tercer lugar, la informalidad de las reglas del juego también han minado las oportunidades de la reforma que, para tener sustento sólido, requería trastocar las actitudes y un conjunto muy extenso de incentivos que, hasta el día de hoy, estimulan las transacciones por encima de la ley.

[103] Lo que Richard Morse ha llamado el "patrimonialismo burocrático", identificación de los recursos del poder público con el patrimonio personal, y una cultura política que ve en la burocracia al medio ideal para el enriquecimiento. Citado en Aguilar Camín, *Suversiones silenciosas*, 1993.

[104] Véase Joy Langston, *Política y Gobierno*, vol. 2, núm. 2, segundo semestre, 1995.

[105] Ambos documentos se integrarán en uno sólo para capítulo de libro.

Conclusiones

Ofrecer un servicio civil de carrera a la administración pública mexicana hubiera generado una autonomía para los funcionarios medios y altos que iba en contra de la lógica del sistema de poder en México. Y cuando los serios problemas económicos en los que se vio envuelto el país en los años ochenta, por la crisis económica, la prioridad era hacer bajar los costos de la burocracia, lo que fue posible sin la instauración de un servicio civil.

Las posibilidades de instauración de un servicio civil han estado ligadas a los cambios en la escena política, a las características institucionales de la burocracia (reglas informales), y a su organización histórica que ha sido predominantemente corporativista. Todo ello ha provocado que cualquier reforma que proponga un cambio en el *status* del burócrata sea sumamente compleja. Sin embargo, a partir de 1988, la escena de la competencia política se ha trasladado paulatinamente de la alta administración al campo electoral, la sociedad ha construido otras instancias de expresión de sus demandas y algunos sectores han presionado por una mayor eficiencia de la administración. Entonces, surgió la oportunidad de que la burocracia se dedique más claramente a la administración de los asuntos gubernamentales, con lo cual la cuestión del servicio civil ha adquirido importancia. Los intentos del gobierno de Ernesto Zedillo son prueba de ello. El tema está en la agenda de los partidos de oposición y también en la de algunos miembros del Congreso.

Hoy, con la existencia de un Congreso más autónomo, parece surgir la necesidad de una profesionalización institucional que permita dar seguimiento, estabilidad y continuidad a algunos programas administrativos de mediano y largo plazos. En los términos de los posibles contrapesos entre el ejecutivo y el legislativo mexicanos, se incrementa la necesidad de tener una burocracia profesionalizada; ocurre lo mismo en el escenario posible de la alternancia en la presidencia de la República. Es de esperarse que la discusión sobre esta reforma recobre fuerza y, con ello, la necesidad de proyectos útiles y factibles para su implantación.

En este sentido, se puede decir que las hipótesis que se dedicaron a explicar las dificultades del establecimiento del servicio civil en México, a saber, que a mayor integración burocracia-lucha política, menores contrapesos frente a los hacedores de las políticas gubernamentales y mayor predominio de la informalidad, pueden seguir proporcionando referencias de análisis para el desarrollo de la iniciativa de reforma en este ámbito. Pero las hipótesis sugeridas por Haggard para contextos democráticos pueden ser controladas ahora positivamente en el caso mexicano para identificar las posibles orientaciones de la reforma y sus más evidentes nudos (grado de cooperación entre el poder ejecutivo y el legislativo, grado de fragmentación en el

sistema de partidos, grado de centralización y control interno del partido en el gobierno y relación entre el ejecutivo y los sindicatos).

Es larga la agenda de investigación a partir de las líneas anteriores. Falta conocer experiencias como la del Banco Central; las comisiones administrativas reguladoras de mercados mencionadas, y también la configuración y preferencias reales de los burócratas de nivel medio.

Por otra parte, si se admite que las reformas económicas y políticas han traído cambios sustanciales, deben revisarse con cuidado las múltiples adaptaciones espontáneas que en el ámbito administrativo han ocurrido para acompañar esos cambios. En el plano de algunos gobiernos estatales y municipales, por ejemplo, la profesionalización ha ocurrido en forma acelerada, sobre todo en entornos de fuerte competencia política o de alto desarrollo urbano o industrial.[106] Mucho de lo que se ha desarrollado en forma desordenada ha demandado estudio sistemático para interpretar su significado. En muchos ámbitos, parece necesario reflexionar sobre las múltiples adaptaciones de tipo administrativo que deben acompañar a las reformas en los campos político, social y económico. La profesionalización de los funcionarios públicos ocupa un lugar primordial. Como se dijo, se vincula con los problemas de estabilidad política, eficacia y eficiencia del gobierno, su imputabilidad, la legalidad de sus acciones, la rendición de cuentas y la regulación de un entorno que favorezca el desarrollo.

En cualquier caso, parece deseable mantener en mente que pueden ser tres las condiciones para identificar una reforma administrativa significativa: que generen autonomía relativa al cuerpo administrativo reformado, creen posibilidades de rendición de cuentas de las instancias reformadas e introduzcan reglas escritas y claras que reemplacen efectivamente las prácticas informales anteriores. Para ello, el desarrollo de un conjunto de estudios de caso y su revisión sistemática a la luz del método comparativo pueden brindar lecciones de gran valor para el desarrollo teórico de la observación del cambio institucional en los aparatos administrativos. La agenda de investigación nos dirige hacia un ámbito de primera importancia, cuando se admite que los cambios en el escenario político tienen serias implicaciones en los aparatos administrativos y cuando se reconoce que la eficiencia administrativa y la gestión pública responsable, junto con la existencia de marcos predecibles y transparentes en la generación de las políticas públicas, son clave para la eficiencia de los mercados y de los gobiernos y, por lo tanto, para el desarrollo económico.[107]

[106] Véase Enrique Cabrero (coord.), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, M.A. Porrúa/CIDE, 1995, y *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, M.A. Porrúa/CIDE, 1996.

[107] Véase Lewis Preston, *Governance and Development*, Banco Mundial, 1996.

Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor. *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993, 215 p.

_____, *Después del milagro*. México, Cal y Arena, 1989, 296 p.

Aguilar Camín, Héctor, y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1990, 313 p.

Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas*, México, M.A. Porrúa, 1992, 433 p.

Arellano, David, "Unequal Advances and Unclear Intentions: The Mexican State Reform and the M*anegerialist* Strategy", División de Administración Pública, CIDE, mimeo, 1997, p. 24. (por publicarse).

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, M.A. Porrúa/CIDE, 1995, 381 p.

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, M.A. Porrúa/CIDE, 1996. 630 p.

Casar, María Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", *Política y Gobierno*, vol. 3, núm. 1, primer semestre de 1996, pp. 61-92.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, "El Estado mexicano después de la reforma", *Política y Gobierno,* vol. 2, núm. 1, primer semestre de 1995, pp. 95-113.

Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, *La reforma de la administración pública y la modernización sindical*, marzo de 1996, pp. 1-18.

_____, *Acontecer Sindical*, "Servicio Civil de Carrera, sin pérdida de los derechos adquiridos", México, marzo de 1997, pp. 1-8.

García Ruiz, José Luis, "Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México", CIDE, DT-DAP, 33 p., mimeo

Haggard, Stephan, "The Reform of the State in Latin America", 1997, 44 p., mimeo.

Heredia, Blanca, "Estructura política y reforma económica: el caso de México", *Política y Gobierno,* vol. 1, núm. 1, primer semestre de 1994, pp. 5-46.

Heredia, Blanca, Schneider, Ben R., "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries. Working Hypotheses and a Framework for Analysis", Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Northwestern CIDE, 1997 15 p. mimeo.

Horn, J. Murray, *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in Public Sector*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 263 p.

Ibarra, Luis Guillermo, director de la USC de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Conferencia impartida durante el Foro de Consulta sobre el Servicio Civil de Carrera: Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público, organizada por la FSTSTE, Febrero de 1997, pp. 1-33.

Kaufman, Robert, "The Politics of State Reform: a Review of Theoretical Approaches"., 1997, 44 p., mimeo.

Le Galès, Patrick, y Mark Thatcher, L*es réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks,* París, L'Harmattan, 1995, p. 273.

Méndez, José Luis, "La reforma del Estado en México: alcances y límites", *Gestión y Política pública*, vol. 3, núm. 1, primer semestre de 1994, pp. 185-226.

_____, "La profesionalización del Estado mexicano: ¿Olvidando o esperando a Godot?", *El Cotidiano*, núm. 72, octubre de 1995, pp. 13-25.

_____, "Administrative Modernization and Political Transition in Developing Countries: The Case of Mexico", julio de 1997.

Merino, Mauricio, "De la lealtad individual a la responsabilidad política", en *Revista de Administración Pública*, núm. 91. INAP. México, 1996.

_____, "Servicio civil", en *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Mény, Yves y Jean-Claude Theonig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, 271 p.

Pardo, María Del Carmen, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", *Gestión y Política Pública,* vol. IV, núm. 2, segundo semestre de 1995, pp. 277-302.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Schneider, Ben Ross, "The Carreer Connection: A Comparative Analysis of Bureaucratic Preferences and Insulation", *Comparative Politics*, abril de 1993, pp. 331-350.

Sheperd Geoffrey y Sofía Valencia, "Modernizing the Public Administration in Latin America: common problems, no easy solutions", Banco Mundial y Universidad de Maryland, , octubre de 1996, 21 p., mimeo.

Tiburcio Robles Jesús, *Relaciones laborales en el sector público*, Documento de trabajo, Friedrich Ebert Stiftung, 1992, pp. 5-77.

Valdés Romo, Héctor. El servicio civil de carrera: "Dignificación, profesionalización y ética del servidor público", *Acontecer sindical*, año 3, núm. 29, marzo de 1997, pp. 1-5.

Weaver Kent y Bert Rockman, Bert. *Do institutions matter? Government capabilities in the* United States and Abroad, Washington, The Brookings Institution, 1993, pp. 1-41.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, ISTA, 1994.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1986.

Poder Ejecutivo Federal, *Programa de modernización de la administración pública, 1995-2000.*

_____, *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 1997-2000.*

_____, *Lineamientos para la concertación de la nueva estructura programática, 1998.*