

El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización

María del Carmen Pardo

El tema de la profesionalización del servicio público nos remite a la estructura y al funcionamiento de los aparatos administrativos de los gobiernos. La dificultad de su análisis parte del hecho de que aun en países en los que se ha desarrollado una sólida cultura político-administrativa, y se cuenta con un servicio civil como recurso para lograr un grado de mayor profesionalismo de los funcionarios públicos, no se sabe con precisión cómo funcionan los órganos que integran la administración pública y, por lo tanto, es difícil definir cuáles serían los requerimientos que habría de incluir un sistema que contribuyera a mejorar la función pública.

De ahí que las tendencias actuales parezcan plantear propósitos encontrados: en los países industrializados se ha cuestionado seriamente a los sistemas de carrera administrativa a partir de un reconocimiento explícito del desprestigio que han ido acumulando a lo largo del tiempo. Mientras que en los países con menor grado de desarrollo, donde la función pública también ha entrado en una fase de desgaste y pérdida de prestigio y legitimidad, se plantea que para recuperarla habría que incluir sistemas de carrera, como pueden ser los que existen en sociedades más educadas y democráticas, en suma, modernas.

En ambos contextos, sin embargo, la función pública se ve sometida a una importante revisión que se inicia hace dos décadas y que

Investigadora en el Colegio de México. La autora agradece a Adriana Hernández Puente, coordinadora del Centro de Investigación y Documentación del INAP, las facilidades prestadas para tener acceso a los materiales de consulta.

coincide, por una parte, con el desprestigio aludido, pero también con un cambio muy profundo en la organización de los aparatos administrativos públicos en el contexto de la modernización de largo aliento emprendida, y que se ha identificado de manera genérica como reforma estructural del Estado.

El propósito de este trabajo es, entonces, analizar la experiencia mexicana a la luz de otras de países donde existen servicios civiles de carrera, a fin de tener una idea más clara de la relación que supuestamente debe existir entre los esfuerzos de mayor profesionalización y la modernización.

Entendemos este proceso como la búsqueda de escenarios donde el Estado deja de ser el factor casi único de los equilibrios sociales, lo cual abre un espectro más amplio que permite la interacción de un mayor número de actores y fortalece el ámbito de lo público no como opuesto a lo privado sino como un espacio donde la sociedad y el Estado intentan dejar de lado el conflicto, para encontrar posibilidades de colaboración efectiva.

Concepto y utilidad de la función pública

Se puede decir que la administración pública es el resultado de un largo proceso de cooperación, en el cual distintas circunstancias económicas, políticas y sociales han ido decantando diversos modelos de organización, estrategias y políticas en general y, en particular, otros que se encuentran en función del personal público.¹ Por ello, aventurar una definición de función pública conlleva el riesgo de no abarcar las especificidades de cada circunstancia o nación. No obstante, asumiendo el riesgo, y dentro de lo que sería una concepción amplia y debatida, ésta podría definirse como el cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno.²

Este cuerpo de funcionarios con formación o especialización en

¹ Tomado parcialmente de Pilar Fabregat Romero y Carlos Uranga Cogollo, "La selección de personal en la administración pública: el mito del administrador educado", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 2, junio de 1991, p. 119.

² *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1968, t. 4, pp. 50-55. Véase María del Carmen Pardo, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México", en Victor Bravo Ahuja (coord.), *Ensayos sobre la modernidad nacional. Tendencias contemporáneas de la administración pública en México*, México, Diana, 1989, pp. 19-44.

ciertas tareas resultaría necesario en países modernos que aspiran a incluir y fortalecer esquemas democráticos en el ejercicio del poder. Sin embargo, a la luz de los cambios profundos a los que han asistido las sociedades a partir de la década de los ochenta, esta convicción parece haberse sometido a serios cuestionamientos, justamente frente a los retos de las reformas estructurales que fomentaron decididamente el retiro del Estado y acabaron de poner en entredicho la función pública como coadyuvante en ese cambio.

En los países donde el servicio civil de carrera nunca ha existido de manera estructurada para toda la administración pública, ni la convicción de que su profesionalización se debiera incorporar como un propósito explícito dentro de las reformas estructurales, como es el caso de México, obviamente este aspecto no sólo no se cuestionó sino que, aunque resulte paradójico, lo único que se hizo fueron algunas tímidas menciones acerca de que sería importante contar con un sistema de carrera como requisito, primero, de profesionalización y, segundo, para el aceleramiento de la pretendida modernización.

Lo que sí puede afirmarse es que existe una tendencia general identificada con políticas que se mantienen a distancia de las soluciones propiamente "administrativas" al enfrentar una situación que puede ir desde la contracción hasta la crisis económica, argumentando que un gasto público abundante drena los recursos disponibles en mayores proporciones que en décadas anteriores. Como señala un lúcido analista de estos temas, administrar es menos divertido en un momento de desaceleración del crecimiento y de reducción del gasto público.³

Esta nueva estrategia integra componentes que en mayor o menor medida aparecen en los diferentes procesos de reforma o revisión de los esquemas de la función pública. Estos componentes tienen como denominador común el retiro del Estado y la disminución de sus aparatos de gobierno y se hacen más visibles en la medida en que comienza a existir un verdadero servicio de carrera administrativa.

La revalorización de la eficiencia

El primero de estos componentes sería la incorporación de la eficiencia como criterio rector y el desplazamiento de la experiencia y hasta la

³ Guy L. Peters, "La moral en la función pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991, p. 127.

intuición, las cuales, como factores de cambio, parecieron bastar en épocas pasadas. Esta orientación se basa en el enfoque del “nuevo managerismo” o *management* público, cuyos objetivos, aunque parecen simplistas, en realidad no lo son: conocer qué es lo que la administración pública tiene que hacer e identificar a las personas que deban hacerlo.

El nuevo managerismo aparece como alternativa frente al predominio jurídico de la administración pública que, de acuerdo con sus defensores, debe quedar reducido a lo que es su ámbito lógico de actuación: “la superestructura de un sistema de funcionamiento necesaria para garantizar los derechos y las libertades del ciudadano. Un medio para formalizar las decisiones”.⁴

Sin embargo, una de las limitantes que de inmediato se le señaló a este nuevo enfoque fue que, para los ciudadanos, la primera y casi única garantía de la actuación de esa administración era la eficiencia, esto es, que se cumpliera con sus objetivos utilizando sólo los recursos necesarios y durante un periodo relativamente corto, “lo que obligaría a considerarla como un todo homogéneo, reforzándose el concepto de que es un bien en sí misma, cuando lo que realmente tiene valor son los fines y los objetivos que como organización social debe cumplir”.⁵

Junto con estos principios se ha ido introduciendo en la cultura de las organizaciones públicas el de la consideración del ciudadano como cliente, haciéndose énfasis en aspectos que hasta hace pocos años no se calificaban como relevantes, además de haberse tenido que reconocer que el papel de éste ha cambiado radicalmente al pasar de una posición pasiva, como sujeto receptor de bienes y servicios públicos, a una activa, donde hace valer derechos en términos de sus obligaciones:

lejos de los términos de súbdito, administrado o usuario, el ciudadano, en cuanto consumidor que paga —directamente o mediante impuestos— los bienes y servicios que le proporciona la administración y que contribuye además a legitimar con su voto los gobiernos democráticos, se convierte en el centro en torno al cual gira la actividad de las organizaciones públicas.⁶

⁴ Fabregat Romero y Uranga Cogollos, *op. cit.*, p. 124.

⁵ *Ibidem*, pp. 124-126.

⁶ Ernesto Carrillo Barroso, “La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea”, en Mauricio Merino (comp.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 9.

La función pública se politiza

El segundo componente hace referencia a la politización creciente de la función pública. En términos generales, este componente se traduce en el hecho de que la alta burocracia va a responder cada vez más a las orientaciones de los mandatos del ejecutivo, impidiendo con ello una sana discusión de la pertinencia de las políticas que se intentan poner en marcha. De manera aún más evidente, en países en los que existe un servicio civil, que por definición debería ser autónomo (aunque siempre teniendo una influencia política), los políticos conservadores responsables del poder ejecutivo en los países industrializados, e incluso en el gobierno socialista de Francia, “empezaron a poner en duda la capacidad de los funcionarios de carrera para aplicar sus autoproclamados programas de reforma estructural”.⁷ De ahí que se empeñaran en querer controlar más directamente a los funcionarios responsables de la aplicación de la “reforma”. Una de las manifestaciones más evidentes de ese control fue la utilización del recurso de nombramientos políticos para puestos tradicionalmente reservados a la función pública permanente.

El sector privado es mejor administrador

El tercer componente hace alusión a presentar al sector privado como ejemplo de “buena administración”. Esta tendencia no resulta tan novedosa, no obstante, ha tomado nuevo ímpetu a pesar de la insistencia y de las repetidas afirmaciones por parte de los estudiosos en el sentido de que ambos sectores son diferentes y que, por consiguiente, sus procesos de toma de decisiones y dirección son también de naturaleza distinta. Una de estas características que los distinguen es que el sector privado trabaja con retribuciones directamente ligadas con el mérito. Este criterio en el sector público, sobre todo donde hay esquemas de servicio civil de carrera, se acompaña del de la antigüedad, no sólo relacionada con los años en el servicio sino también con la posibilidad de haber acumulado experiencia. De igual manera, el gran énfasis en el trabajo y rendimiento individuales atenta contra las prácticas de la

⁷ Peters, *op. cit.*, p. 126.

sindicalización fuertemente arraigadas, por ejemplo, en países como Estados Unidos y Gran Bretaña.

La integración económica exige cambios

El cuarto componente tiene que ver con la presión internacional para firmar acuerdos e integrar bloques económicos. Esta tendencia atrae a funcionarios comprometidos con la idea de un Estado mucho menos intervencionista y en el que las agencias centrales son desplazadas por otras que desarrollen un mayor grado de especialización.⁸ En años recientes, en México se crearon o transformaron instituciones reguladoras a fin de dotarlas de mayor autonomía (como son los casos del Banco Central, los Tribunales Agrarios, la Comisión Nacional de Competencia, el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial y el Sistema Nacional de Promoción Externa de la Inversión Extranjera). Esto se hizo a partir de una revaloración tanto de los derechos de propiedad privada como de las normas regulatorias, asociadas, por ejemplo, a la suscripción al GATT y a los tratados de libre comercio.⁹

La función pública mexicana a la luz de las de países con sistemas de servicio civil de carrera

Se puede argumentar que no es fácil contrastar experiencias cuando, en un caso, no existe un servicio civil permanente para toda la administración pública y en los otros, como son los de algunos países europeos, sí existen estos sistemas (en especial Francia y Gran Bretaña), al igual que en Estados Unidos. Sin embargo, considero que es un ejercicio válido en la medida en la que en los análisis sobre la ausencia del servicio civil en México se han incluido sistemáticamente estas experiencias como ejemplos de la viabilidad para incorporarlo, además de que se les entendía como una especie de condición *sine qua non* para la profesionalización que reclama cualquier país que se precie de o aspire a ser moderno.¹⁰ No obstante, también es cierto que la particula-

⁸ Véase el trabajo citado de Ernesto Carrillo Barroso.

⁹ David Ibarra, "La pareja del siglo", *Nexos*, México, núm. 206, febrero de 1995, pp. 39-49.

¹⁰ Véase "El servicio público", en Antonio Argüelles (ed.), *Retos y propuestas*, México, Fundación Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, 1994, pp. 50-66.

ridad del sistema político mexicano o su especificidad han sido argumentadas en el sentido de la necesidad de introducir un sistema de función pública estable, pero adecuándolo a las características de dicho sistema.

La función pública mexicana

La primera dificultad para circunscribir y analizar el tema de la función pública en México se presenta en relación con la multiplicidad de términos que la identifican en la legislación. La Constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 110 y 111, y a servidores públicos y cargos de confianza en el 123. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del mismo artículo 123, divide a estos trabajadores como de base y de confianza. Y es precisamente este elemento el que destaca la legislación vigente (que delinea el régimen jurídico de la relación entre el Estado y los funcionarios públicos) al disponer, en el artículo 8°, que los trabajadores de confianza queden excluidos de las disposiciones relativas a los de base, resultando así que, en principio, el calificativo de trabajador de confianza coincide con el de funcionario público.

Esta situación permite deducir que los funcionarios o empleados de confianza en términos genéricos no tienen un estatuto jurídico propio, ni tampoco estabilidad en el empleo. Sin embargo, la fracción XVI del apartado B del artículo 123 constitucional les garantiza medidas de protección al salario y beneficios derivados del régimen de seguridad social. Por esta razón, sí les es aplicable la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. Por último, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que conoce de los conflictos entre el Estado y sus trabajadores (Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos de la Administración Pública Federal y la fracción XII del artículo 123 constitucional), se ha pronunciado ampliamente sobre la situación de los empleados de confianza y algunas disposiciones contienen elementos comparables con los que, en principio, servirían para una definición de funcionario público.

La confusión se hace aún mayor cuando la legislación y los estudios de estos temas se refieren a "funcionarios y servidores públicos", tanto si son responsables de puestos en el ámbito ejecutivo de gobierno como si pertenecen al poder legislativo y judicial. La entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades para los Funcionarios de la Adminis-

tración Pública Federal permite la identificación de los funcionarios en los altos puestos de la administración central o paraestatal que, en estricto sentido, serían los únicos funcionarios.

Otro de los elementos que complican el análisis de la función pública en México es el hecho de que no existe una clara relación entre la formación universitaria y la carrera profesional en la administración pública. Esto se explica, en buena parte, por la inexistencia de un servicio civil de carrera, pero también porque no hay correspondencia entre el puesto en el servicio público y la organización de alguna especialidad o carrera;¹¹ así, para ser funcionario no se requiere una formación específica. Por otra parte, la incorporación a puestos altos y medios no se sustenta en el hecho de ser funcionario, y el ascenso no está ligado al mérito o a la antigüedad.¹² Podría decirse que, en términos generales, la mayor parte de quienes han ocupado cargos de alto nivel han hecho una carrera universitaria y que, hasta hace unos años, la licenciatura más frecuente era la de derecho y la estudiaban en la Universidad Nacional. Sin embargo, identificar cuál es el trayecto de un funcionario a partir de su formación profesional resulta imposible.

Lo que sí se está analizado, y a partir de lo cual se pueden derivar algunas conclusiones, es que el paso por los centros de educación superior —hasta hace algunos años, públicos— imprimió entre los integrantes de las diferentes generaciones una cohesión importante en torno a valores que posteriormente se manifestó en la manera de hacer política. De ahí que se pueda afirmar que, en México, el principio de la independencia de los funcionarios respecto a la política es una situación que se antoja muy difícil de lograr. Un analista de la composición y comportamiento de estos grupos decía que la Escuela Nacional Preparatoria y después la UNAM se convirtieron en el terreno propicio para aprender y experimentar el ejercicio político-administrativo.¹³

Las tendencias más recientes a partir de la llegada al poder de los gobiernos identificados con propósitos modernizadores y sustentados en las llamadas propuestas neoliberales (De la Madrid y Salinas) indican que los funcionarios de alto nivel ya no necesariamente hicieron sus estudios en derecho ni en universidades públicas, sino que cursaron estudios más orientados hacia la esfera empresarial, en uni-

versidades privadas y con posgrados en el extranjero, principalmente en Estados Unidos, pero cuya incidencia en la política fue tanto o más intensa de la que habían tenido los funcionarios de gobiernos anteriores que compartían la idea de un Estado abiertamente interventor.

Se reconoce también como rasgo distintivo de la función pública en México el cambio de élites burocráticas a partir del relevo sexenal. Esta característica normalmente se ha esgrimido como ventaja, al señalar que esta situación imprime cierta flexibilidad que no podría darse de existir un sistema de carrera como los que hay, por ejemplo, en Europa. También, a partir de los dos últimos gobiernos, ya no puede argumentarse que el cambio sexenal impida la continuidad necesaria para consolidar proyectos políticos, ya que ambos gobiernos compartieron las bases de un nuevo modelo económico que determinó el quehacer gubernamental en muchas esferas, entre otras, el que se refiere la función pública.

Hasta la década de los ochenta, para ingresar a los altos puestos de la administración pública mexicana había que formar parte de grupos políticos que aunque fueran distintos, sus divergencias cabían en un amplio espectro arropado por la herencia de la Revolución mexicana. El ingreso se facilitaba si se pertenecía a la llamada "familia revolucionaria", que no se entendía como membresía sino como un conjunto al que lo unían lazos familiares o de amistad, y cuya legitimidad se sustentaba en la participación en la lucha armada y en la construcción del México posrevolucionario a partir de los ideales de igualdad y justicia social. Sin embargo, esa situación se ha visto modificada al plantearse un nuevo modelo de Estado que toma distancia de ese credo revolucionario y provoca la primera fractura de ese sólido grupo, configurándose una oposición que intenta retomar las banderas del mito fundacional de la Revolución.

Mientras la alta burocracia se nutría de miembros de ese grupo cerrado, la militancia en el partido oficial tenía sentido. Esto también se fue modificando y, desde los años ochenta, en el ascenso burocrático fueron menos importantes la pertenencia al PRI y una militancia comprometida.¹⁴ Sin embargo, el nuevo grupo de funcionarios que llegó a las altas esferas de la administración tuvo la responsabilidad del diseño del proyecto político, y la asumió de tal manera que pareció no

¹¹ *Ibidem*, pp. 31-46.

¹² Como excepción a esa regla existen dos sistemas de carrera administrativa, el servicio exterior y la administración de los procesos electorales.

¹³ Roderic Ai Camp, *Los líderes políticos en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

¹⁴ Véase el trabajo de Rogelio Hernández que resume propuestas hechas por él en otros artículos, "Les cadres supérieurs de l'administration publique mexicaine", *Revue Française d'Administration Publique*, París, núm. 70, abril-junio de 1994, pp. 263-270.

hacerle falta el concurso de otros sectores de la burocracia, ni el de otros grupos sociales.

Otras experiencias

Al analizar las experiencias de países que cuentan con un servicio civil de carrera se puede apreciar que el arribo al poder de gobiernos que propugnaron por el establecimiento de un Estado menos interventor (para lo que la inmediata consecuencia era contar con aparatos administrativos mucho más compactos) significó una oleada muy importante de críticas tanto a estos sistemas como al papel de la función pública en la administración y diseño de políticas públicas. Sin embargo, al contrastar estas experiencias con la mexicana, donde no se cuenta con un sistema integrado de servicio civil de carrera, lo paradójico es que también se encontraron cuestionamientos implícitos en la función pública en términos del proyecto de reforma estructural, al tiempo que se argumentaba su necesaria profesionalización para poder hacer frente a los imperativos de la época, por ejemplo, a los derivados del fenómeno de la integración económica, esto es, a los de la modernización.

El sistema inglés

En el caso de Gran Bretaña, ejemplo casi paradigmático de un sistema eficaz, la función pública tal como se conoce hoy día es resultado de un largo proceso histórico y está ligada de manera determinante al régimen político, es decir, a una cierta concepción del régimen parlamentario. No es el resultado de una sola reforma sino el producto de aportaciones sucesivas que arrancan desde finales del siglo XVIII hasta casi finales del XIX. Surge como una reacción a una administración pública que en el siglo XVIII se caracterizó por sus innumerables abusos: los nombramientos hechos con base en un sistema patrimonialista que privilegiaba el favor concedido al funcionario en lugar del mérito, la venta de "oficios", en fin, "no existía una relación necesaria entre la calificación, el nombramiento, el empleo y la remuneración".¹⁵

¹⁵ Danièle Loschak, *La fonction publique en Grande-Bretagne*, París, PUF, Dossiers Thémis, 1972, pp. 7-8.

En ese momento de la vida institucional de Gran Bretaña no se puede hablar de un servicio civil de carrera propiamente dicho, puesto que le faltaban los elementos esenciales que lo definen: no había un criterio único con el que las distintas unidades administrativas realizaran las tareas de reclutamiento, empleo y remuneración. Las funciones de la administración no estaban diferenciadas de las políticas; las mismas personas se ocupaban de ambas responsabilidades. Finalmente, no existía la permanencia en el puesto, que no nada más repercutía en la falta de seguridad en el empleo sino en la imposibilidad de conservarlo cuando hubiera cambio en el gobierno. Es hasta finales de ese siglo cuando se empieza a dar la alternancia de partidos en el poder y que se plantea el problema de la permanencia de los funcionarios.

La respuesta para ese problema implicó una distinción entre la esfera administrativa y la política, dictada por un solo propósito, disminuir el poder de la Corona que se ejercía esencialmente por dos vías: la designación de los administradores para los gobiernos locales y la aceptación para que los parlamentarios ocuparan puestos administrativos.¹⁶

El servicio civil en Gran Bretaña nace de la idea de acabar con esas prácticas, decretando la incompatibilidad entre la función política y la administrativa. La serie de reformas llevadas a cabo en este sentido tuvieron un motivo esencialmente político, puesto que se trataba de restablecer el equilibrio de poderes y de fortalecer la independencia del legislativo y, de manera menos directa, quitarles a los ministros una parte de sus obligaciones administrativas, cuando las políticas se volvieran muy absorbentes. Es decir, de establecer las bases de una función pública no política y más eficaz. En los albores del siglo XIX, la función pública, el *civil service*, se convirtió en una entidad distinta, al servicio del gobierno en el poder y protegida de los efectos producidos por las crisis ministeriales, gracias a su carácter apolítico. Los vestigios que quedaron de las antiguas prácticas fueron desapareciendo en la medida en que se consolidaba el sistema político, hasta introducir la responsabilidad ministerial, "que condiciona una cierta concepción de función pública: conforme los ministros van siendo responsables frente al Parlamento de los departamentos que dirigen, están obligados a asumir también la responsabilidad de los actos de los funcionarios que están bajo sus órdenes".¹⁷

¹⁶ *Ibidem*, p. 8.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 9-10.

La tarea esencial de los funcionarios de carrera es la de asistir a los ministros, esto es, a los hombres políticos. Desde el punto de vista del paradigma weberiano, los funcionarios debían tener un elevado grado de formación y experiencia que les facilitara llevar a cabo su trabajo, lo que permitiría diferenciarlos de los políticos que carecían de tales cualidades. Esta explicación no se adecuó nunca a la alta función pública británica; no se seleccionaba a los integrantes en función de sus conocimientos técnicos sino porque eran destacados universitarios en las esferas clásica o humanista. De hecho, los funcionarios británicos han cultivado una tradición de desdén por la preparación formal en su trabajo, considerando más importante el aprendizaje por medio de la acción y no reconociendo la experiencia más que en una forma limitada. Lo anterior ha sido resultado de la fuerte movilidad que ha existido entre puestos y agencias administrativas,¹⁸ y por lo que “se reconocía como cualidad de mayor prestigio tener capacidad para aprender rápidamente una materia, que haber dominado ya otra”.¹⁹

Han sido diversas las explicaciones que se han dado para justificar el contraste entre el modelo ideal weberiano y el mundo del funcionariado superior británico. Entre las razones que se pueden mencionar están el desprecio que se tiene en la cultura británica por el conocimiento técnico, el predominio que han tenido escuelas como Oxford y Cambridge sobre la burocracia, las alianzas de clase favorecidas por instituciones como el *civil service*, y el predominio en la sociedad británica de valores aristocráticos.²⁰

El prestigio y el *status* social de la función pública británica se basaron en preciarse de que ésta era una profesión en la que se seleccionaba y promovía a sus miembros en función del mérito, y sin que existieran interferencias o preferencias resultado de militancia partidista, lo que no impedía que se actuara de manera sesgada en favor del gobierno electo, esto es, no necesariamente en forma neutral. Los ministros dependían de la burocracia en lo relativo a sugerencias y asesoría en materia de políticas públicas, y su autonomía era tal, que los políticos británicos no interferían en decisiones que competían al

¹⁸ Tomado parcialmente de Graham K. Wilson, “Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña, ¿Mayor al rescate?”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991, p. 11.

¹⁹ Citado por Hugh Heelo y Aaron Wildavsky, “The Private Government of Public Money”, en Graham K. Wilson, *op. cit.*, p. 11.

²⁰ *Ibidem*, pp. 11-12.

personal del *civil service*: “a cambio de satisfacer muchas de las necesidades administrativas y políticas de los ministros, la alta función pública había mantenido su prestigio de profesión autónoma respecto del control exhaustivo de sus tradiciones y prácticas por parte de los políticos a los que había servido”.²¹

Las críticas al funcionariado en Gran Bretaña se intensificaron a partir de los años sesenta, y fueron ocasionadas, en términos generales, por la preocupación de que el poder había pasado a la administración y, particularmente, a los funcionarios de alto nivel. Esto provocó la creación de un comité *ad hoc* para estudiarlo y cuyo resultado, muy controvertido, el *Informe Fulton*, se resumió en una severa crítica a los administradores generalistas, a quienes en dicho informe se les calificó de *amateurs*, esto es, “mal preparados para ejercer las tareas que les encomendaban. Además de que por su *status* y la manera en la que se reclutaban, constituían una ‘casta’ cerrada, aislada tanto de los agentes que estaban bajo sus órdenes como del mundo exterior con el que tenían muy poco contacto”.²² Posteriormente, estas críticas se centraron en el aspecto de la imparcialidad. El papel preponderante de asesoría de la alta función pública implicaba una influencia determinante de los funcionarios sobre las decisiones políticas, a las que se decía le imprimían su visión, perdiendo con ello la supuesta imparcialidad que debían mantener. Durante los años setenta se vivió el punto más álgido de esta discusión, cuando una minoría de un comité de los representantes de los gobiernos locales presentó un informe en el que se atacaba al servicio civil por intentar llevar adelante su propio programa político.²³

A pesar de estos embates, se siguió pensando que la carrera administrativa británica era capaz de enfrentar los retos que la época le presentaba; de ahí que hasta finales de los setenta los cambios que se le hicieron fueron menores, aunque se llegó al punto de argumentar que las recomendaciones del Comité Fulton se vieron saboteadas por la alta función pública, acusación que nunca fue aceptada ni probada. Lo que sí es evidente es que, al igual que en otros países, las nuevas técnicas propuestas por la corriente del *management* tuvieron cierta influencia en el análisis de las políticas públicas, lo mismo que el imperativo de lograr mayor eficacia, lo cual permitió que aparecieran

²¹ *Ibidem*, pp. 12-13.

²² Loschak, *op. cit.*, p. 72.

²³ Wilson, *op. cit.*, pp. 15-16.

figuras en el monopolio que hasta entonces tenían los funcionarios permanentes. La primera manifestación de esta situación se ejemplifica con la creación, por parte del gobierno conservador encabezado por el primer ministro Edward Heath (1970-1974), del Grupo de Estudios de Política Central (GEPC), integrado por funcionarios pero también por políticos designados y por hombres de empresa. Un segundo paso en esta misma dirección fue la creación, por parte del gobierno laborista de Callaghan (1976-1979), de una *Policy Unit*, para que el gobierno contara con una asesoría “más partidista”.

Pero es hasta que llega al poder el gobierno conservador de Margaret Thatcher, cuando la función pública británica se verá sometida a un severo cuestionamiento. Los thatcheristas estaban convencidos de que, para llevar adelante su programa político, la élite burocrática no significaba un apoyo sino que era un obstáculo. El primer ataque lo concretaron en relación con el número de funcionarios; la reducción de la administración y la contracción de la función pública parecían ser clave para la recuperación económica,²⁴ además de que se consideraba que este grupo gozaba de una posición de privilegio que, en momentos de contracción económica, resultaba inaceptable.

En síntesis, se puede decir que Margaret Thatcher intentó invertir el equilibrio existente entre el trabajo de asesoría que mayoritariamente hacían los funcionarios de carrera y los puestos en los que se exigía capacidad de gestión. Esta alteración la planteaba en dos sentidos, primero, a partir de la introducción de cambios en la cultura del funcionariado inglés con base en las nuevas corrientes que subrayaban la capacidad directiva y de articulación en detrimento de la consultiva y de análisis de las políticas. Y, segundo, mediante cambios institucionales. De ahí que decidiera suprimir el Grupo de Estudios de Política Central (GEPC) y se reforzara el papel de la *Policy Unit*, con la intención clara de garantizar que se tuvieran en cuenta opciones que estuvieran muy próximas a su línea de pensamiento. Posteriormente, introdujo el programa denominado *Next Steps*, con el propósito de generar trabajo en agencias más autónomas que garantizaran mejores niveles de eficiencia al estar fuera del entorno de las agencias centrales. Esta idea coadyuvaba en el interés de servir al “cliente”, tendencia general apuntada párrafos arriba.

Esta ola de críticas cede a partir del relevo de Margaret Thatcher

²⁴ Durante los gobiernos thatcheristas los funcionarios pasaron de 700 000 a 590 000; *ibidem*, pp. 23-24.

en 1990. En el ánimo del actual primer ministro, John Major, está presente la idea de que el servicio civil no puede verse relevado, lo que significa que está siendo mucho más receptivo a las ideas y trabajo de asesoría del alto funcionariado. Es más, “la caída de Thatcher suscitó serias dudas sobre la conveniencia de apoyarse en un coro de asesores personales”.²⁵

En la actualidad, el programa *Next Steps* continúa teniendo el apoyo tanto del gobierno como de los parlamentarios laboristas, a causa del interés compartido sobre temas relativos al aparato administrativo en lo que respecta a la inclusión de “agencias” que tengan mejores posibilidades de respuesta, aunque se tendrían que enfrentar problemas que están ya a la vista —por ejemplo de índole laboral— al presentarse un tratamiento diferente para los órganos centrales y las agencias. El problema básico del concepto de agencia es la dificultad de conjugarlo con las prácticas constitucionales, por ejemplo, en relación con el tema de la responsabilidad ministerial, que ocupa un lugar central en la teoría y práctica constitucionales británicas.

El sistema francés

El caso francés constituye un ejemplo en el que la noción de servicio civil toma cuerpo a partir de la evolución histórica y del propio sistema político, en el cual el Estado constituye uno de los ejes fundamentales de la vida política y social, pero al que justamente en esa evolución se le han ido estableciendo límites. Por ello, la concepción francesa de la función pública consiste en considerarla

una actividad de interés general ejercida en nombre [de] y para los ciudadanos. Ella requiere, entonces, de titulares con una calificación técnica y de aptitudes morales que le den una especificidad en relación con otras funciones. La función pública no es el ejercicio de un oficio ordinario, es una función social, una especie de magistratura. El funcionario está antes que nada al servicio de los ciudadanos, pero es también agente del Estado y, por ende, participa, aunque de manera modesta, en la consolidación y superioridad del Estado.²⁶

²⁵ *Ibidem*, p. 26.

²⁶ Serge Salou y Jean Charles Savignac, *Fonction publique, agents de l'État, des collectivités locales et des grandes services publics*, Paris, Dalloz, 1976, p. 7.

Esta concepción centrada en la evolución histórica y política de la sociedad francesa se sustenta en el principio de la independencia de los funcionarios respecto al poder político, y forma parte del debate francés desde el siglo pasado, al mismo tiempo que de la discusión acerca de quitarle a la administración su impunidad. La administración pública estuvo dominada por el espíritu napoleónico, en el que el "jefe de servicio" ejercía una autoridad prácticamente absoluta. Determinada, sin controles, el reclutamiento y desarrollo de los funcionarios, así como las sanciones. El Consejo de Estado veía estas decisiones como "actos administrativos" que no podían dar lugar a un recurso contencioso. Esta posición la cambia el Consejo a partir de 1900, cuando establece principio de que el poder de revocación del que disponía un jefe de servicio tenía que ser ejercido sólo por razones que tuvieran que ver directamente con dicho servicio.

Se consideró que la independencia de los funcionarios respecto del poder político no podía quedar asegurada sino "mediante reglas que garantizaran al menos la igualdad en el acceso a los empleos públicos, la continuidad y la posibilidad de hacer una carrera. El conjunto de estas reglas constituye el *status*, que es el término de una larga evolución de la concepción francesa de la función pública",²⁷ y establece a la vez las obligaciones y las garantías de los funcionarios. Además de este estatuto general, existen otros que norman "cuerpos particulares", como el de los funcionarios de correos, de la marina y de la judicatura, entre otros.

El sistema de servicio civil de carrera francés está cimentado en torno a la noción de "carrera". El individuo elige una profesión que se vincula directamente con un "servicio administrativo" que lo compromete con una carrera en la función pública. La vida profesional del funcionario se organiza, como se mencionó, de acuerdo con reglas generales de naturaleza impersonal (mucho más cercanas a la concepción weberiana), que buscan garantizar la igualdad y protegerlo frente a decisiones arbitrarias de sus superiores. De esta manera, los funcionarios se seleccionan por oposición, la formación es general, la promoción está en función ciertamente de la antigüedad (aunque también intervienen criterios como el del rendimiento) y las retribuciones aumentan en función de una escala preestablecida.

En la actualidad, estos principios están siendo severamente cues-

²⁷ *Ibidem*, p. 8.

tionados. Se intuye que la función pública presenta síntomas de envejecimiento que no podrán remontarse y que la incapacitarán para hacer frente a los retos de la modernización que, en este caso, está relacionada muy directamente con la integración europea. En este ejemplo las críticas han tomado dos vertientes: se le acusa de haberse convertido en un poder tecnocrático y de que este poder la ha llevado a perder el sentido social de su misión.²⁸

A partir de los años setenta, el presidente Giscard d'Estaing empieza a establecer lazos de lealtad en torno a relaciones más de carácter personal. Esto se vio favorecido por el hecho de que los funcionarios empezaron a darse cuenta de que la suerte de sus carreras políticas estaba cada vez más estrechamente vinculada al resultado en las elecciones presidenciales, lo que los obligaba a legitimar sus carreras más en lealtades partidistas que en la propia noción de carrera, que había sido el eje de la función pública francesa.

Por otra parte, la presión cada vez mayor de la ciudadanía a la que la administración sirve está exigiendo al funcionario público actitudes distintas; ahora se ven obligados a explicar y a justificar sus acciones. "Entre la neutralidad y el servicio dedicado al cliente, los funcionarios franceses buscan un nuevo objetivo social, al tiempo que la ideología del 'repliegue del Estado' devalúa su imagen y se les presenta como un grupo muy privilegiado, cuya carencia de dinamismo es un drenaje inútil de recursos administrativos."²⁹ Un cambio notable en este sentido es que la relación con el cliente está vinculándose al criterio de productividad, el cual introduce diferencias en las retribuciones y recompensas para los funcionarios. El problema que se presenta de inmediato es que la diversidad de las demandas se enfrenta a un sector en el que la uniformidad fue una de sus reglas.

La llegada del gobierno socialista no modificó la situación de los funcionarios, el repliegue estatal continuó y desde 1983 el gasto administrativo ha descendido como proporción del PNB. También la supresión de empleos públicos ha sido consecuencia directa de esto, pero la función pública se ve afectada, además, por otras causas: los jóvenes franceses están más tentados a ingresar a las filas del sector privado.

²⁸ Un importante indicador de esta situación es que para el concurso de ingreso a la Escuela Nacional de Administración, en 1989, se ofrecían 96 vacantes, y de los 1 161 aspirantes al concurso, sólo se presentaron 777 al examen escrito. Nicole de Montricher, "La función pública en Francia: problemas y perspectivas", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991, p. 70.

²⁹ *Ibidem*, p. 70.

Una práctica arraigada en la administración francesa era el intercambio de posiciones entre el sector público y el privado, el *pantouflage*. La situación actual es que los funcionarios se van al sector privado, pero ya no regresan.

Otro elemento que complica aún más el panorama es el reto que representa la unidad europea. Los concursos para posiciones gubernamentales deberán abrirse a los europeos, estipulándose las restricciones en un decreto aprobado en 1980. De esta manera, la competencia se intensifica, pero también porque se abrió a la local, esto es, a los funcionarios de agencias territoriales.

Frente a esta situación, los esfuerzos se encaminan a tratar de reencauzar la función pública sobre nuevas bases; esto es, hacer una selección de individuos con habilidades y destrezas de mayor grado de especialización. Para ello, hay toda una reorientación en los programas de formación continua; el primer ministro Michel Rocard señalaba que en el desarrollo masivo de la formación continua se encuentra el núcleo de toda política de renovación de la función pública.

También está siendo cuestionado el concepto clásico de la administración francesa (weberiano) de que los servicios son eficientes pues operan de acuerdo con la ley. Este postulado ha sido refutado a partir del de la dirección flexible, tomándose como ejemplo al sector privado. Sin embargo, se sabe que en la administración pública el escenario se vuelve mucho más complejo; de ahí que lo que se busca es “devolver el sentido a la carrera de funcionario, lo que supone buscar métodos donde la eficacia de la ley y la calidad de la dirección no sean factores opuestos sino que, por lo contrario, se refuercen mutuamente”.³⁰

La responsabilidad, entendida en el sentido de rendir cuentas (*accountability*), está en debate, así como la descentralización de la administración y la evaluación. El funcionario tiene que despedirse de todas las comodidades que le garantizaba la regla de la uniformidad: el 3 de agosto de 1989, Michel Rocard propuso una política de ampliación de responsabilidades, aun cuando hasta ese momento la noción de progreso había estado más vinculada a que éstas se suprimieran.

El servicio público se está transformando en una posibilidad para demostrar méritos individuales, y los criterios de productividad sólo parecen tener sentido en relación con la atención a la comunidad. Se

³⁰ Marie-Christine Henry Meininger, “Le grand chantier de la modernisation: vers le renouveau du service public?”, citado por Montricher, *op. cit.*, p. 76.

intenta trabajar por proyecto de servicio, de manera autónoma, pero exigiéndose objetivos concretos. El tema de la evaluación parece tomar un nuevo ímpetu dentro de la revisión que está sufriendo la función pública. Se insiste en que la evaluación no ha encontrado su lugar en Francia, a pesar de toda la reflexión que en el pasado generó y de la existencia de una multiplicidad de mecanismos de control. Las dificultades del tema también se complican; siempre será incierta la naturaleza de la tarea de investigación con propósitos de evaluación; los objetivos son demasiado generales; los criterios aún no han sido definidos y los funcionarios no llegan a conocerlos con precisión; por último ha quedado demostrado el carácter limitado que tienen ciertas técnicas, como pueden ser las auditorías. Un paso que se ha considerado importante en la definición de esta tarea se refiere al poder explicitar según qué parámetros se mediría la productividad.

La función pública en Francia tiene, sin embargo, una situación de privilegio a partir de la cual se pueden promover sus reformas. Primero, siempre ha sido la administración pública desde donde se han promovido las grandes reformas, económicas y sociales; esto permite suponer que, aunque algún partido quisiera que el liderazgo de la empresa privada se convirtiera en el eje de la transformación económica, “el sector público seguiría siendo una reserva y conservaría su misión de gestionar los servicios públicos frente a la modernización”.³¹ Por otra parte, la función pública sigue teniendo una enorme influencia política. Prueba de ello es que son “funcionarios” los que ocupan posiciones de muy alto nivel; además de que la Escuela Nacional de Administración (ENA) sigue manteniendo su enorme prestigio y, a partir de los cambios que en ella también se están dando, no es remoto que se llegue a considerar como una de las mejores escuelas europeas de formación de cuadros superiores. Por último, la función pública en Francia mantiene un *status* muy importante basado en la influencia que ejerce en la sociedad francesa.

El sistema estadounidense

En Estados Unidos existe un servicio civil de carrera diferente de los europeos y complejo, puesto que incorpora dos niveles de funcionarios:

³¹ *Ibidem*, pp. 80-81.

los de la administración federal y los de las administraciones locales. En este apartado nos referiremos sobre todo a la función pública federal, entre otras razones, porque ésta fue el modelo de las locales. Al igual que en los dos casos anteriores, la función pública se relaciona con la evolución histórica y la consolidación del sistema político.

Los estadounidenses adoptaron espontáneamente el sistema de función pública de estructura "abierta", a causa de una gran desconfianza en la burocracia. La ideología política y democrática anterior a la puesta en marcha de este sistema era extremadamente alérgica —como se dice hoy en día— a los fenómenos burocráticos. Para los fundadores de Estados Unidos, la administración era un mal necesario que había que reducir al máximo, porque no podía salir nada bueno de ella.³²

El ingreso no está ligado a la noción de carrera, de ahí su calificativo de "abierto".³³

La idea de los estadounidenses era que las cuestiones relacionadas con la administración pública, primero, no diferían en nada respecto de las de la privada; y, segundo, eran cuestiones prácticamente de sentido común. Esto es, que podían ser pensadas por casi cualquier persona. De ahí que no se organizara propiamente una carrera administrativa. "Las funciones administrativas eran confiadas un poco a no importaba quién y siempre por poco tiempo."³⁴ Esto quería decir que los dos principios ligados a los sistemas "cerrados": la carrera y el *status*, en la concepción estadounidense fueron rechazados de manera deliberada. Estos rasgos, si bien impidieron la constitución de castas burocráticas, permitieron una extraordinaria politización del sistema. Por ello, a partir de 1821 se constituye lo que se conoce como el *spoils system*, es decir, un sistema en el que el partido triunfador en las elecciones, al llegar al gobierno, nombraba casi a todos los funcionarios de la administración. "Este sistema no dio buenos resultados, puesto que no permitió tener funcionarios suficientemente calificados. No estaban preparados para llegar a ocupar puestos de responsabilidad sin previa capacitación y experiencia, a sabiendas, además, de que en las próximas elecciones podrían dejar a otros sus puestos."³⁵

³² François Gazier, *La fonction publique dans le monde*, París, Éditions Cuyas, 1972, p. 49.

³³ Guillermo Kelly, *Politics and Administration in Mexico: Recruitment and Promotion of the Politic-Administrative Class*, Institute of Latin America Studies-University of Texas in Austin (Technical Papers Series, 33), 1981, p. 1.

³⁴ Gazier, *op. cit.*, pp. 48-49.

³⁵ Tomado parcialmente de Gazier, *op. cit.*, p. 49.

A partir de 1833 se entró a una segunda etapa del servicio civil en la que se hicieron reformas al sistema existente, sobre todo para despolitizarlo. Se firmó una importante ley: la *Civil Service Act*, en la cual se intentó asemejar el sistema al de los europeos, particularmente en lo referente al reclutamiento con base en el mérito. Se creó la Comisión del Servicio Civil, a la que se le encomendó incluir ese cambio que, de hecho, significaba una modificación de fondo del sistema en su conjunto. A partir de 1920 se inicia una tercera etapa que, con algunas modificaciones hechas en 1949, constituye el principio del sistema tal como existe hasta el presente. Esta etapa se caracteriza por un esfuerzo de organización: "esta función pública tan poco organizada en sus orígenes, que se modificó en algún aspecto, el del reclutamiento, empieza a organizarse de una manera mucho más elaborada, pero sin llegar a adoptar todos los aspectos de la función pública de carrera europea".³⁶ Este esfuerzo organizativo se tradujo, primero, en una clasificación de los empleos, en la introducción de elementos que permitieron una mayor profesionalización, cuyo resultado más notable se aprecia en la diplomacia. El esfuerzo de perfeccionamiento y el énfasis en una mejor formación generó, incluso, lo que también en los orígenes parecía inconcebible, un esquema de retiro para los funcionarios.

El sistema, sin embargo, mantiene elementos del esquema original, lo que hace al actual una especie de híbrido en el que no todos los puestos están clasificados, ni se recluta por mérito en todos los casos.

Existe, entonces, una administración que se puede definir como competitiva y otra que no lo es. Pero incluso en el interior de la competitiva, la función pública no tiene la característica de estar respaldada por una carrera; los funcionarios americanos pueden ser despedidos si las necesidades de la administración así lo requieren. El ir y venir entre el sector público y el privado sigue siendo importante en todos los niveles. Tampoco existe un *status* de funcionario y, por supuesto, no hay una gestión centralizada para este sistema.³⁷

La función pública en Estados Unidos tampoco escapó a importantes críticas, aunque al igual que en los ejemplos anteriores, existe un movimiento más reciente en el que se intenta revalorar su papel en la sociedad estadounidense. Asimismo, los ataques se vuelven más

³⁶ *Ibidem*, p. 50.

³⁷ *Ibidem*, pp. 50-52.

abiertos y duros a finales de los años setenta. El denominador común lo siguió constituyendo, casi como en sus orígenes, la desconfianza del pueblo estadounidense respecto al poder administrativo. Las razones de este creciente desprestigio se incorporaron a un análisis hecho durante el primer año del gobierno del presidente Bush (1989), para lo que se constituyó una comisión *ad hoc*, conocida por el apellido de quien la presidía, Comisión Volcker, que se propuso restablecer el prestigio de la función pública estadounidense a partir de la búsqueda de un mejor equilibrio entre el personal nombrado por el presidente y el de carrera, procedente en su mayoría del Senior Executive Service (SES), lo cual significaba, de hecho, la reducción de los nombramientos presidenciales. Esta decisión debía ir acompañada de un incremento en las retribuciones de los funcionarios a efecto de mantener y allegarse a los más capaces, y a cambio de exigir un mejor rendimiento. El trabajo de esta comisión tuvo como propósito resolver lo que se identificaba como una “crisis silenciosa”, que se manifestó, entre otras maneras, en una alta tasa de jubilación anticipada que generaba un doble problema: un vacío difícil de cubrir en cuanto a preparación técnica y las dificultades para construir una memoria institucional.

Los funcionarios solicitaban su jubilación anticipada por varias razones: sus retribuciones no eran buenas, no existían mecanismos que vincularan las gratificaciones del SES con la productividad, existía un sometimiento constante a una feroz crítica por parte de los políticos, pero sobre todo a causa de la práctica, cada vez más común, de alejar a los funcionarios de carrera de las situaciones en las que se tomaban las decisiones importantes.³⁸

La llegada al gobierno del presidente Reagan endureció aún más la difícil situación por la que atravesaba la función pública estadounidense. Se realizó un enorme esfuerzo —como en los ejemplos anteriores— por contar, cada vez más, con individuos leales al presidente y a su proyecto político. Para ello, Reagan aprovechó la facilidad que otorgaba un acta de reforma a la función pública elaborada en 1978, en la cual se permitía una mayor flexibilidad en cuanto a la movilidad de los ejecutivos del SES, al establecer la posibilidad de que el movimiento se vinculara a la persona y no al puesto. También tenía a su favor el hecho de que los propios funcionarios estaban a disgusto

³⁸ Joel D. Aberbach, “Función pública y reforma administrativa en Estados Unidos: la Comisión Volcker y la administración Bush”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, vol. 57, núm. 3, septiembre de 1991, pp. 105-107.

con el SES, entre otras razones, por los beneficios prometidos y no otorgados.

Este gobierno pudo —entonces— fomentar una política agresiva llamada “dirección de rompecabezas”, que consistía en emplear a los altos directivos para crear programas, pero manteniéndolos completamente al margen de la estrategia global. A los funcionarios se les pedía que hicieran lo que se les mandaba y bien, pero no que sugirieran o configuraran políticas. Así, esta pérdida de influencia en el diseño de políticas modificaba radicalmente prácticas anteriores, cuando los funcionarios participaban en igualdad de condiciones respecto de los secretarios de los departamentos y miembros del Congreso. Esto hacía mucho menos atractivo su trabajo, puesto que el centro de la responsabilidad real se encontraba en otra parte.

La llegada del presidente Bush significó un relajamiento de la dureza reaganiana respecto de la administración y, por consiguiente, de la función pública. La propia Comisión Volcker, que denunciaba a Carter y Reagan por el “vapuleo a los burócratas”, elogió a Bush por una serie de reconocimientos que subrayaban los valores positivos de los funcionarios permanentes.³⁹ La gestión Bush se caracterizó por un evidente respeto a los profesionales de la administración pública, lo que de inmediato se explicitó en la integración de su equipo.

Bush favoreció una administración orientada a la conservación de lo que funcionaba bien, más pragmática que ideológica, lo cual se reflejó en la valoración del personal experimentado. Hubo claros indicios de que los funcionarios de carrera volvieron a participar en los procesos de decisión, con lo que se recuperaba la influencia que tuvieron tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas públicas.

Conclusiones

Frente a esta apretada síntesis de los cambios a los que se ha visto sometida la función pública en países con una amplia tradición y con sistemas “eficaces de servicio civil” en los últimos años, y reconociendo las enormes diferencias que presentan las distintas naciones, en una comparación incompleta con lo que sería la experiencia mexicana, llama la atención que las posibles similitudes se encuentren más en la

³⁹ *Ibidem*, p. 118.

base del cambio de orientación del proyecto político que en cualquier otro aspecto.

En México, el retiro del Estado y el achicamiento de la administración pública también sirvieron como sustento para confirmar el desgaste y desprestigio que había acumulado la función pública a lo largo de los años en los que el modelo de gestión correspondió al de la expansión estatal. El relevo de las élites gobernantes y su formación también correspondieron a la tendencia a subrayar las virtudes del *management* público y a la inclusión de los empresarios en la definición de las políticas. Asimismo, la administración privada aparecía como ejemplo de eficacia, y los hombres de empresa como los generadores de las ideas que hacía falta poner en circulación para elevar el rendimiento del aparato administrativo público. Las cualidades que se exigían a la alta burocracia también privilegiaron la especialización por encima de los conocimientos y las habilidades más generales, y la pertenencia a partidos, o mejor dicho, en el caso mexicano, al PRI (aunque no por mucho tiempo más), no representó una característica indispensable para llegar a cargos de importante responsabilidad, como si efectivamente la función pública actuara de manera mucho más autónoma de lo que en realidad sucede. De la misma manera, como mencioné en páginas anteriores, aparecieron agencias autónomas creadas con el propósito de responder más eficazmente a demandas relacionadas con los nuevos objetivos estatales.

También en México, en la actualidad la sociedad modifica o intenta modificar la relación con el Estado, el gobierno y la administración. Deja de ser una sociedad pasiva y empieza a exigir tanto servicios de mejor calidad como un comportamiento menos arbitrario e ineficaz por parte de la administración. Este elemento está en la base de cualquier propuesta de cambio o reforma. Es evidente que mientras en el ejemplo estadounidense la consideración de la ciudadanía forma parte de la toma de decisiones administrativa y política, y en muchos casos la administración se erige —incluso— como representante de los intereses de algún segmento de la sociedad,⁴⁰ en México esta consideración no está resultando sencilla, dada la tradición autoritaria que nos ha caracterizado y que ha dejado como saldo una administración lejana de los ciudadanos. Tal distancia está teniendo que ser recortada de maneras incluso violentas, porque al aparecer la conciencia ciudadana la

⁴⁰ Véase el trabajo citado de Guillermo Kelly.

administración ya no puede actuar como si sólo existiera para sí misma, sino en función de los objetivos sociales que debe perseguir.

De ahí que también en México se gobernara más por exclusión que sumando voluntades, y que el proyecto modernizador no necesariamente se pusiera en marcha a partir de amplios consensos.

La administración se vio desplazada por los asesores presidenciales y por su politización. Al igual que en los ejemplos analizados, la administración pública tuvo más que ver con el hecho de que los funcionarios se vieron obligados a aceptar y convalidar el mandato del ejecutivo, sin tener oportunidad de discutir la pertinencia de las políticas adoptadas. De ahí que la membresía al partido oficial también dejara de ser tan significativa como lo había sido hasta entonces. Como en ejemplos anteriores, se tuvo cuidado de seleccionar funcionarios que, más que haber probado sus capacidades en el servicio público, fueran individuos leales al presidente y a los proyectos políticos impulsados en los años recientes. De igual manera, los servicios públicos comenzaron a prestarse por agencias privadas y mediante la modalidad de contratos. Las políticas públicas se diseñaron e instrumentaron desde la presidencia, pudiéndose prescindir del aparato administrativo habilitado tradicionalmente para esas tareas.

El análisis de la experiencia mexicana a la luz de la de países con tradición y cultura de carrera administrativa no resuelve la duda de si existe una vinculación necesaria entre profesionalización del servicio público y modernización. Sin embargo, sí permite intuir que si la profesionalización se sigue utilizando como recurso retórico, más de campaña política que de compromiso de gobierno, las dificultades para establecer una relación de verdadero respeto y colaboración entre la administración y la sociedad, se transformarán en problemas de difícil solución. Asimismo, los consensos en torno a decisiones y proyectos tenderán a hacerse más complejos de lo que hasta ahora han resultado.

Por ello, hacer más profesional la función pública resulta no sólo necesario sino incluso urgente. Esta profesionalización no debe equipararse con el diseño de un servicio civil de carrera tal como existe en los ejemplos analizados sino como la articulación de una serie de mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas que deben regir el desempeño de los funcionarios en la administración pública. Estos mecanismos deben permitir que la selección se haga considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto. Que la permanencia esté ligada a la efectividad en el rendimiento y que, cuando éste sea deficiente, el funcionario

pueda ser removido sin que esto signifique que quede inhabilitado para poder participar en otras tareas. Asimismo, que los ascensos se puedan dar, de hecho, a los que probaron su capacidad en el puesto.

Finalmente, debe buscarse que el sistema de remuneraciones equilibre los ingresos normalmente bajos de los funcionarios en los puestos medios y operativos (lo que abre la puerta al complicado mundo de la corrupción) con los muy altos de la élite burocrática que, con base en bonos, compensaciones y gratificaciones, la convierten en una casta a la que, además, se le exime de alguna manera de sus obligaciones ciudadanas, las cuales absorbe su patrón: el gobierno. No pagar servicios, ni hacer trámites ni resolver problemas de la vida cotidiana, los aleja de la realidad, impidiéndoles que, a partir de su prerrogativa en el diseño y puesta en marcha de políticas públicas, influyan en su transformación para beneficio colectivo. Esta situación provoca que el funcionario quiera mantener su puesto por encima de cualquier otra consideración, principalmente por encima del compromiso social que debe significar su tarea.