



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

La Profesionalización del Servicio Público: El impacto
económico de los Mercados Internos de Trabajo.

TESIS PROFESIONAL

Sustentante: Javier Omar Rodríguez Alarcón

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y

ADMINISTRACION PUBLICA

(ESPECIALIDAD: ADMINISTRACION PUBLICA).

DIRECTOR DE TESIS: RICARDO UVALLE BERRONES

279135

MEXICO, .

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

Humildad significa saber reconocer que ninguno de nuestros logros sería posible sin la inversión de otros en nuestras vidas.

A mis padres, por haberme dado la primera y más valiosa formación de mi vida, mis valores y convicciones; les agradezco infinitamente.

A Sandra y Adriana por sus muestras permanentes de apoyo. A Mariana por ser mi ánimo de superación.

Gracias a mis amigos y compañeros de la Asociación de Estudiantes en Administración Pública y Ciencias Sociales, A.C. por haber creído y sostenido todos los proyectos que realizamos en la universidad.

Agradezco también la entrañable y duradera amistad, la confianza y la solidaridad de todos los miembros de la Coordinación para el Desarrollo y la Participación Juvenil y del Consejo Editorial de la Publicación de Espacios Sobre Desarrollo Social.

A todos mis profesores de la Universidad Nacional Autónoma de México. Al Dr. Ricardo Uvalle por haberme permitido descubrir el gusto por la docencia universitaria.

En especial, mi invariable aprecio y gratitud al Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, por la confianza, el aprendizaje y el espacio de desarrollo profesional que me ha brindado durante estos años.

A Claudia por su infinita paciencia y su afecto incondicional.

Indice

Introducción	3
Capitulo I Instituciones.	13
1.a Definición y alcances (el enfoque institucional).	15
1.b El contenido institucional del Estado, el gobierno y la administración pública.	29
1.c Importancia de las instituciones políticas: Razones sociales.	33
1.d Importancia de las instituciones políticas: Razones económicas.	37
1.e Economía, empleo público y mercados.	43
1.f Mercados: definiciones y características	43
1.g Nueva relación Estado-mercado.	47
1.h Mercados Internos en el sector público	52
Capitulo II La importancia de reformar el Estado, el gobierno la administración pública.	55
2.a El enfoque y la naturaleza de las reformas.	59
2.b La agenda futura de la reforma.	64
2.c El servicio público profesional, definiciones, paradigmas y opciones.	69

2.d Mercados Internos de Trabajo: un enfoque para la profesionalización del servicio público.	82
Capítulo 3 Incentivos económicos, políticos y organizacionales para la profesionalización del servicio público desde el enfoque de los MIT.	96
3.a La profesionalización y su incidencia en la macroeconomía y en la reducción del costo-país.	97
3.b Incentivos y restricciones políticas: el dilema de la cooperación.	103
3.c Incentivos organizacionales: el enfoque meritocrático y la organización contractual.	113
3.d Actualidad de los MIT en el servicio público profesionalizado.	120
Conclusiones.	132
Bibliografía.	135

I. INTRODUCCIÓN

El servicio público puede entenderse de dos maneras, una se refiere a la condición de sujeto o de existencia, es decir, la serie de instituciones, el cuerpo de funcionarios, procedimientos y reglas formales que se encargan de establecer las modalidades y pautas para la provisión de los bienes y servicios públicos. La otra acepción se refiere precisamente a la acción de las instituciones, la ejecución de los mandatos de la sociedad a través del poder público constituido, el brindar atención a los problemas comunes, a la vocación de servicio.

La primera requiere lo que llamaríamos diseño institucional, esto es premisas y fundamentos que orientan y definen el carácter y forma que adquieren estas instituciones para cumplir su cometido. La segunda implica planeación, control, monitoreo, evaluación, rectificación, en suma, administración.

El servicio público es clave para el desarrollo armónico de una sociedad, pues tiene como objeto atender los problemas consustanciales a la vida pública, esto es, a la vida en sociedad. Su misión es atenuar las vicisitudes que resultan de esta convivencia, salvaguardar el orden, cuidar de la vida, corregir las fallas del mercado, promover y fomentar el desarrollo.

El servicio público como conjunto de instituciones y como vocación, es portador de valores, que deben ser acordes a las necesidades, costumbres y demandas de la sociedad que es destinataria de su acción; valores por tanto de honestidad, de eficiencia y efectividad, de oportunidad y calidad; sin estos valores el servicio público no es legítimo servicio.

Así mismo el servicio público debe atender a una lógica institucional, de capacidades y coherencia gerencial, cuya prioridad es cumplir con su razón de ser, de manera óptima y eficiente, atender las necesidades de la sociedad con prontitud y sin discriminación.

No debe por ninguna razón ser presa el servicio público de compromisos de grupo o arreglos particulares, pues su carácter público es contrario a los entendimientos facciosos.

El servicio público requiere sensibilidad para no caer en la obsolencia, para reaccionar a los cambios de manera oportuna, para atender las necesidades reales en tiempo real, para desarrollar métodos novedosos que permitan mejorar la calidad del servicio de manera continua y optimizar recursos.

La relación que guarda el servicio público con la sociedad es sumamente estrecha, no hay un parámetro que pueda separar la función de servicio público de la sociedad. El objeto del servicio público es brindar atención a la sociedad, y en la medida en que el servicio público sea eficiente, funcional, oportuno y efectivo la sociedad podrá funcionar normalmente y sin contratiempos. Los efectos del servicio público en la sociedad son multiplicadores, es decir, el servicio público es potenciador de las capacidades sociales.

Para ello, si la función pública pretende ser de calidad, el servicio público debe hacer uso de herramientas, medios instrumentales y recursos de calidad; sin duda, el recurso más importante con el que cuenta el servicio público es el capital humano, ya que este es el responsable directo de tomar decisiones y ejecutar las acciones de gobierno, de administrar los bienes públicos, de dar cause y solución a los problemas comunitarios, de transmitir valores colectivos, de plantear nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad.

De esta manera, el servidor público tiene que ser un agente al servicio de la sociedad; para ello, el servidor público también requiere, para hacer frente a esta responsabilidad, ciertas herramientas y requisitos; conocimientos, valores éticos, sensibilidad, destreza, pericia, en una palabra, para cumplir cualitativamente con estas tareas debe de ser un profesional.

Es una responsabilidad compartida de las instituciones y la sociedad reclutar y proveer de recursos humanos de calidad para la función pública, sin embargo el diseño institucional tiene un peso sustantivo y definitorio en ello, ya que la sociedad difícilmente puede vigilar aspectos internos de las organizaciones públicas.

Por ello, el diseño institucional debe prever cuestiones fundamentales en el manejo de su recurso más valioso, cuestiones tan importantes para el desempeño de las instituciones como son los esquemas contractuales, los incentivos y recompensas a la labor honesta, responsable, constante e inteligente de los servidores públicos, las sanciones a la conducta contraria, la selección de acuerdo a perfiles preestablecidos para tareas específicas, la promoción por méritos, la destitución fundada en los hechos y no en la arbitrariedad, la seguridad en el empleo, el retiro digno y el *reconocimiento institucional y social a la labor del servidor público*.

Sin duda, en estos aspectos descansa el rendimiento de los empleados públicos, su comportamiento y la lealtad que ellos tendrán hacia las instituciones y hacia la sociedad, esto a su vez tiene efectos directos en el desempeño global de las instituciones que al tiempo generan externalidades positivas o negativas en la sociedad y en la economía.

Lamentablemente en nuestro país, difícilmente se ha visto un diseño institucional que comprenda los aspectos ya mencionados, si de algo ha carecido la función pública en México es de una visión de calidad y profesionalismo, que tenga en cuenta el desempeño y evalúe el rendimiento de la función pública.

El régimen posrevolucionario a pesar de cumplir en cierta medida con los preceptos y aspiraciones de justicia social que fueron plasmados en la Constitución de 1917, falló fundamentalmente en la ingeniería institucional, ya que diseñó instituciones estáticas y rígidas, fundadas en la creencia de que la sociedad no maduraría políticamente, de que el Estado siempre sería el único agente capaz de promover el crecimiento económico sin que la sociedad y la iniciativa privada tuvieran un papel importante en ello, el régimen posrevolucionario, sumamente interventor y

patrimonial, desarrolla un aparato público que descuida y sacrifica la calidad y el profesionalismo para dar prioridad a políticas distributivas, de provisión masiva de bienes, de subsidios y dispendios innecesarios, que aseguraban la estabilidad política pero a costa del desarrollo de la sociedad civil, que no era considerada público constituyente, sino clientela política, tampoco ciudadanía, sino miembros de entidades corporativas dirigidas por el Estado.

Lo anterior llevó al aletargamiento de la sociedad, a la inhibición del desarrollo de una economía de mercado competitiva, al endeudamiento del Estado y al atraso general.

El aparato público durante décadas se nutrió de personal poco competente y poco profesional, ya que el tamaño no solo de las estructuras de gobierno, sino la amplia gama de funciones y compromisos, muchas veces innecesarios que adquirió el Estado, así como la falta de controles para la selección y el reclutamiento del personal, permitieron al aparato público consumir recursos valiosos de la sociedad, dando cabida y oportunidad a miles de buscadores de rentas de obtener una parte de estos recursos sin que en contrapartida hubiera una contribución en términos de rendimiento y alto desempeño en la función pública.

Así el servicio público en México, ha fomentado un modelo de estado depredador, debido a que la magnitud de la intervención fomentaba graves distorsiones en el manejo de los recursos, pues los controles, reglas y procedimientos que rigen la asignación del trabajo en el sector público y que en conjunto forman el mercado interno de trabajo simplemente no han existido en el sector público en México.

Este mercado de trabajo es tan importante como el mercado que rige el intercambio y la colocación de bienes y servicios en la economía, ya que se encarga de asignar y retribuir eficientemente a los factores productivos, en este caso la fuerza de trabajo dentro del sector público, eliminando las ineficiencias dentro de un marco de competencia natural.

Debido a la falta de control y diseño institucional, la función pública ha sido desvirtuada en México, la lealtad personal al jefe, al patrón que garantice la permanencia en el trabajo, prevalece por sobre la lealtad institucional, ya que el régimen de partido dominante que ha subsistido durante varias décadas en México desarrolló un control monopólico y sistemático sobre la estructura laboral en la Administración Pública Federal; asimismo, la designación, la promoción y la destitución arbitraria siguen siendo una costumbre, la regla y no la excepción; hasta hace pocos años, los méritos profesionales y la preparación de los candidatos y aspirantes a ingresar al servicio público no eran tomados en cuenta.

Hoy lamentablemente, los méritos profesionales siguen siendo en la mayoría de los casos una cuestión informal que poco o nada importa. El servicio civil de carrera solo existe parcialmente y no esta bien definido ni plenamente constituido.

Hasta ahora el servicio público comienza a ser considerado verdadero servicio, en gran medida debido a la escasez de recursos y los ajustes estructurales que ha sufrido el aparato público en los últimos años, y que ha significado la reducción en el tamaño y en el espectro de funciones que lleva a cabo el Estado.

Anteriormente, la función pública se consideraba una simple cuestión operativa y rutinaria de administración de recursos.

Esta situación, aunada a la falta de controles y de la vaguedad de la ley también ha fomentado gran margen de discrecionalidad en favor de los administradores, lo cual no se ha traducido necesariamente en una ventaja para alentar el cambio o la mejora continua de los procesos y productos administrativos, - salvo en algunos casos - ni para resolver situaciones contingentes, sino que ha sido aprovechada para manejar recursos públicos de manera patrimonial, recursos que son consumidos de manera improductiva por el sector público y que de otra manera serían canalizados y aprovechados socialmente, tal vez en forma de inversión productiva.

En este escenario no óptimo para las instituciones, se evidencian ante la sociedad las fallas de dirección y diseño de la Administración, que ha impuesto costos innecesarios de oportunidad, de transacción, de operación, de información, costos sociales e institucionales que repercuten en las posibilidades de desarrollo económico y en la asignación eficiente de recursos productivos, en dar celeridad o retrasar los trámites legales, en el ahorro de tiempo productivo, en la promoción a la inversión y al empleo, en la seguridad y la certidumbre a los agentes económicos dentro de la economía de mercado.

Con este legado de un régimen político que ha menguado la eficiencia, el desempeño y la eficacia de las instituciones públicas, debido a la utilización política de la administración pública, se advierte la necesidad impostergable de impulsar una reforma administrativa que contemple los medios para superar estas tendencias, que atienda el problema en su origen, por medio del establecimiento de reglas formales que aseguren la selección adecuada del personal público profesional con un enfoque meritocrático, instaurando esquemas contractuales que aseguren equilibrios separadores y que al mismo tiempo den garantías de permanencia y certidumbre en el trabajo, que estén ligadas al desempeño, para acabar con la volatilidad del empleo público.

También es necesario concebir instrumentos que generen lealtades institucionales y acaben con las lealtades de grupo o personales, que fomenten el rendimiento óptimo de los empleados públicos y estos sean remunerados y reconocidos en función con este desempeño, que extingan la corrupción institucional a través de la construcción de una infraestructura ética en el servicio público que sea interiorizada por los servidores y empleados públicos para que estos mismos sean los primeros en denunciar y censurar cualquier conducta fuera de la ley y de la ética de responsabilidad, en lugar de ser cómplices de prácticas indebidas; pero lo más importante, es urgente una reforma que acabe de raíz con el manejo a partir de criterios políticos de las decisiones administrativas en el servicio público, esto a través del empoderamiento institucional por medio de los mercados internos de

trabajo, que establezcan candados y límites a las intenciones oportunistas, parasitarias y chantajistas de jefes políticos sobre los empleados del servicio público.

Por tanto, la estrategia para vencer las tendencias negativas y distorsiones que se han generado y siguen en vigencia en el servicio público, consiste en encontrar medios y herramientas normativas e instrumentales que signifiquen incentivos selectivos, para que los agentes tradicionales modifiquen sus conductas, de tal forma que no haya posibilidades ni márgenes para la defección a otras instancias fuera de los canales y reglas institucionales del mercado interno laboral. Los agentes (empleados públicos) se moverán en un mercado interno competitivo, similar al mercado de bienes, en donde las reglas están dadas a través de la oferta, la demanda, la oportunidad, los atributos, los precios, los contratos, entre otros.

Sin duda esto no garantizaría que no puedan darse conductas anómalas pero de suceder se darían excepcionalmente y no de forma usual, ya que los mecanismos del mercado interno garantizarían la corrección y rectificación de estas conductas.

Se trata entonces de normalizar la función pública, reglamentarla, pero más importante, sustentarla en la confianza depositada en profesionales aptos y con vocación para el servicio público que basen su proceder en dichos incentivos y reglas institucionales y que no sean presa de chantajes políticos, interferencias de grupos y de injerencias externas.

Durante las últimas décadas el papel del Estado en las economías occidentales ha sido reorientado para hacerlo un Estado menos interventor, pero más eficiente; esta dinámica ha llevado a una serie de transformaciones en las instituciones públicas encargadas de cumplir las funciones básicas del Estado, como son la regulación de los mercados y la promoción y reproducción de las condiciones fundamentales para el desarrollo de la economía de mercado.

Dentro de este marco, el redimensionamiento, o adelgazamiento del aparato público (*downsizing*) ha dejado de ser la prioridad para los diseñadores e implementadores

de la reforma del Estado, y nuevas tendencias, tecnologías e instrumentos para un buen gobierno están tomando un lugar preeminente para dar respuesta a una sociedad cada vez mas demandante de servicios públicos de mejor calidad y de provisión oportuna.

En nuestro país, estas tendencias están siendo analizadas y se realizan esfuerzos por hacer paralelos los procesos de modernización de las estructuras gubernamentales y las instituciones públicas con las vertiginosas transformaciones en la economía y la sociedad, sin embargo, mientras que otros países desarrollados emprendieron el paso decisivo para esta modernización, en algunos casos desde hace ya casi un siglo, vía la profesionalización de la función pública a través del servicio civil, y después a través de la reforma de la administración pública, en México hemos quedado rezagados en este aspecto, con una administración pública *semiprofesional y lagunas jurídicas y normativas que propician ineficacia e incertidumbre en la función gubernamental.*

Es solo hasta ahora que nos acercamos al final de milenio, que se comienza a vislumbrar la posibilidad y se expresa la necesidad de impulsar reformas en la administración pública que apuntan a mejorar la eficacia y el desempeño del gobierno, es por ello que este trabajo de investigación pretende contribuir con el análisis de los diferentes factores, escenarios y circunstancias que podrían hacer factible la profesionalización de la gestión pública desde una perspectiva moderna y de vanguardia, iniciando con la aplicación de mecanismos de "mercado interno" particularmente para el empleo en el sector público, tomando en cuenta los principales obstáculos, resistencias e incentivos a los que se enfrenta esta propuesta, pero considerando las opciones que podrían hacer operable y funcional esta iniciativa.

Esto solo nos deja las siguientes preguntas a ser contestadas a través de la investigación sobre las circunstancias que rodean esta iniciativa de instauración de un sistema que *profesionalice y mejore la función pública en México.*

Únicamente quien está seguro de no doblegarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado necio o demasiado abyecto para aquello que él está ofreciéndole; únicamente quien, ante todas estas adversidades, es capaz de oponer un “sin embargo”; únicamente un hombre constituido de esta manera podrá demostrar su “vocación para la política” Max Weber, El político y el Científico.

Capítulo I Instituciones

Este capítulo tiene como cometido principal abordar el tema de las instituciones, su naturaleza y arquitectura, relacionando estos elementos con el nivel de desempeño resultante derivado de dichos arreglos institucionales .

De acuerdo con las hipótesis planteadas existe un desempeño institucional decreciente en la función pública debido a la inexistencia de mercados internos de trabajo y de mecanismos e incentivos institucionales (como sería el caso del establecimiento de un servicio público profesional) que fomenten y aseguren una conducta laboral hacia el desempeño óptimo por parte de los empleados públicos; esto nos lleva a valorar la siguiente cuestión: ¿Qué medidas se deben emprender para corregir estas deficiencias?

La respuesta en primera instancia es que hay que partir de un hecho fundamental; el bajo rendimiento de las instituciones y organizaciones políticas y todas las consecuencias colaterales que se generan en la economía a causa de esto, no se debe propiamente a una actitud negativa, perversa o irresponsable por parte de los empleados públicos *per se*, sino mas bien es el resultado de factores encajados en los marcos institucionales dentro de los cuales los empleados públicos actúan (léase los organismos y dependencias del sector público y los reglamentos y leyes que los rigen) factores tales como los siguientes:

- Las instituciones no favorecen conductas de desempeño óptimo en el empleo;
- Las instituciones creadas no corresponden con los valores y actitudes (calidad, orientación hacia resultados, satisfacción del cliente) propios de una ética del trabajo y el servicio público;
- Las instituciones no se desarrollan o se transforman a la par con los cambios a las reglas y convenciones sociales, sino que permanecen rígidas y estáticas.

- No hay medios efectivos para el cumplimiento obligatorio de las reglas institucionales en caso de que el cumplimiento voluntario falle.

Lo anterior puede resumirse como fallas de diseño institucional; pero antes de entrar en detalle será necesario tener un acercamiento hacia aspectos básicos de la teoría de las instituciones, sus definiciones y alcances respondiendo a preguntas esenciales como ¿Qué son las Instituciones? ¿Cómo y por qué surgen? ¿Cuáles son sus funciones? ¿Que tipos de instituciones existen?, ¿por qué las instituciones son importantes para la economía y la sociedad?, entre otras, para así enfocar más claramente el problema del diseño, el desempeño institucional, y su incidencia en el conjunto de la economía nacional.

1.a Definición y alcances (el enfoque institucional)

Hasta hace poco en México no se habían realizado esfuerzos concretos en el ámbito académico por desarrollar una teoría adecuada para analizar el desarrollo de las instituciones en nuestro país, esto como reflejo de una cultura un tanto indiferente hacia aspectos de constitución de lo social y sobre todo de ingeniería del poder público; hay que resaltar el hecho de que en México no es clara la distinción entre los términos de poder constituyente (*constituency*) aplicado al conjunto de ciudadanos responsables de - y objeto de - la formación de los poderes públicos y, por otro lado el de poder constituido, que son los poderes creados constitucionalmente, es decir limitados y con facultades expresas.

En nuestro país, la imagen o significado del constituyente es la del cuerpo legislativo que tiene la responsabilidad de diseñar las instituciones de la nación, sin que por supuesto, se tenga la noción de que el verdadero constituyente son los ciudadanos (electores), antes que los legisladores. (pues paradójicamente estos son parte del poder constituido) ya que la fuente de autoridad y legitimidad de estos es la cesión y delegación de la voluntad ciudadana expresada a través del sufragio universal.

Está claro que el factor histórico-cultural del ejercicio del poder público en México ha sido determinante en dos dimensiones; por una parte, la falta de cultura cívica de los ciudadanos y el bajo interés de la mayoría en participar de los asuntos públicos y, en segundo lugar, el ejercicio unipersonal, autoritario y excluyente de los gobernantes cuya legitimidad para gobernar no se ha basado en la confirmación o sanción de su gestión por parte de la ciudadanía a través del sufragio, ni mucho menos en una cultura de rendición pública de cuentas, - *accountability* - sino gracias a un aparato público de proporciones gigantescas que en sus mejores tiempos era efectivo para distribuir bienes y servicios públicos de forma masiva a manera de prebenda e intercambio por "apoyo" político de aquellos que se beneficiaban de esos bienes y servicios (subsidios, puestos burocráticos, créditos, licencias y concesiones, entre otros), por supuesto con un altísimo costo para el país en el largo plazo, el desvío de

recursos, el incremento del déficit público, el desequilibrio fiscal y por ende la ruta creciente hacia el endeudamiento del país.

Así, ante esta "normalidad patológica" a la que estábamos acostumbrados sobre la forma en que funcionaba el sistema político mexicano y en la cuál también se desarrolla el servicio público, poco nos hemos preocupado por preguntarnos cuál ha sido el origen de esta situación anómala de un sistema político que nació enfermo, funciona en ese estado y poco a poco fue menguando hasta llegar al punto de evidenciar todos sus defectos, - los cuáles ya conocemos - sin embargo lo más asombroso es que efectivamente durante décadas se mantuvo - y se sigue manteniendo en cierto grado - intacto y funcionando a pesar de todos sus vicios.

Considero pertinente por lo tanto señalar que esto se debe y se origina con las instituciones políticas y sociales de carácter formal, ideadas inicialmente en la etapa de la génesis del Estado pos-revolucionario mexicano, muchas de estas instituciones perduran hoy en día, aunque la mayoría desvirtuadas o transformadas, por ello mi interés en iniciar la investigación con un acercamiento al enfoque y la teoría institucional, ya que los problemas que se tratan en esta tesis se consideran de antemano como ya se dijo problemas del diseño y funcionamiento de las instituciones.

Ante la carencia de un enfoque institucional apropiado para nuestro país y más específicamente para el análisis de la función pública, que es lo que aquí interesa, es necesario recurrir a estudios teóricos sobre el tema de las instituciones que son de gran utilidad como los de Douglass C. North (North, Douglass Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico FCE 1993) y Oliver Williamson (Williamson, E. Oliver. Mercados y jerarquias FCE 1991), James March y Johan Olsen (March, James & Olsen. El redescubrimiento de las instituciones, FCE 1997). Así como los estudios realizados por José Ayala Espino (Ayala Espino, José. Mercado, Elección Pública e Instituciones. Miguel A. Porrúa 1996) y, a partir de estos estudios ir derivando conclusiones aplicables para el análisis institucional de la función pública en México.

El enfoque institucional reviste una utilidad fundamental en tanto nos permite abordar el problema de forma analítica, a partir de los supuestos conductuales sobre la forma en que los agentes (los individuos y grupos involucrados y partícipes de las instituciones, servidores públicos, jefes, líderes políticos, legisladores, sindicatos, ciudadanos) responden a las oportunidades o restricciones derivadas de diferentes opciones institucionales, de acuerdo con una cierta racionalidad - que aquí se asumirá como racionalidad limitada. - Por otro lado, el enfoque institucional permite analizar el problema desde una óptica ex-ante de los productos potenciales de las instituciones, es decir, se puede estimar en cierto grado cuáles serán los resultados de esquemas institucionales diversos si se conocen las preferencias de los agentes, o las posibles posturas que puedan adoptar en el proceso decisorio, posibilitando o impidiendo el diseño institucional óptimo.

Otra ventaja del enfoque institucional es que permite la consideración de elementos colaterales a las instituciones, como el estudio de los costos de negociación, información, oportunidad, etc. resultantes del diseño institucional, así como de factores exógenos como son los distintos incentivos y preferencias, que permite ligar otros elementos importantes dando continuidad a la investigación sin dejar escapar detalles.

A la pregunta inicial *¿Qué son las instituciones?* Es difícil encontrar una respuesta que satisfaga un consenso general, sin embargo la mayoría de los autores estarían de acuerdo en que las instituciones son un conjunto de reglas y normas de conducta comúnmente aceptadas, sancionadas y reconocidas que generan órganos o instancias que encarnan autoridad, que funcionan y operan para hacer cumplir dichas normas.

Autores como Samuel P. Huntington, definen a las instituciones como *pautas de conducta reiteradas, estables y apreciadas* (Huntington, 1968: 22).

Kenneth Shepsle identifica a las instituciones como *repositorios de autoridad y recursos para resolver problemas recurrentes* (Shepsle, 1997: 300).

Por su parte Richard De Leon, señala que *una institución es un dispositivo para respaldar valores con poder* (De Leon, 1992: 85).

José Ayala argumenta que *las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales* (Ayala, 1996: 321).

Humberto Cerroni se refiere a las instituciones como *el puente con estructura representativa a través del cual transitan las voliciones de los intereses particulares de todos para coagularse en la ley jurídica obligatoria para toda la comunidad* (Cerroni).

Douglass North afirma que *las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana* (North, 1993: 13).

Finalmente John R. Commons identifica a las instituciones como *la acción colectiva que controla la acción individual* (Commons, 1950:48)

Así pues, tenemos que las instituciones estructuran, ordenan y articulan la vida en sociedad a través de reglas y leyes aceptadas por un conjunto de individuos. Pero, ¿cómo es que surgen las instituciones y cuál es su propósito?

Las instituciones sin duda están ligadas a la acción de la colectividad, nacen como hecho social, son la culminación de procesos dialécticos e históricos de acomodo de fuerzas, construcción de consensos y acuerdos, de donde surgen ganadores y perdedores los cuales, -todos- tienen que sujetarse a las reglas del juego establecidas, las instituciones forman parte de una estrategia comunitaria. Son en resumen, estrategias e instrumentos para la supervivencia colectiva o de un grupo social, con base en la división y especialización del trabajo para hacer frente a problemas comunitarios presentes, predecibles y factibles.

En relación a la aparición de instituciones específicas Shepsle comenta que:

una comunidad es poco probable que enfrente problemas recurrentes de forma "ad- hoc" esto es de manera improvisada, sino que desarrolla rutinas o procedimientos estandarizados para hacer las cosas a través de organizaciones dotadas de autoridad y recursos (Shepsle, 1997: 299)

En una palabra, se institucionalizan procedimientos para enfrentar problemas recurrentes. Un ejemplo claro de esto serían los cuerpos de bomberos, que a principios del siglo pasado en el caso de los Estados Unidos solo existían espontáneamente como grupos de voluntarios que acudían al rescate cuando era necesario, (Judd, 1994: 40) a medida que las situaciones de emergencia se reproducían estos cuerpos de voluntarios fueron formalizándose, internalizando conductas, valores y sobre todo, adquiriendo una racionalidad instrumental necesaria para solucionar el problema recurrente de los incendios.

De este simple ejemplo podemos observar como es que ciertas instituciones se forman con el objeto de atender las necesidades colectivas de una comunidad cuando estas se presentan de manera ordinaria o cuando son situaciones que los individuos en su vida privada no pueden solucionar por si mismos, sino que necesitan de la cooperación de los otros miembros de la comunidad.

Al respecto, Rodolfo Vergara coincide con el argumento de Shepsle en cuanto a la forma en que surgen las instituciones:

El origen de las reglas y normas institucionales se encuentra en la necesidad de las organizaciones de crear rutinas para administrar la atención organizacional... Con el tiempo estas rutinas se transforman en las reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que componen la cultura de la institución. (March y Olsen, 1997: 26)

Entonces podemos decir que las instituciones no son hechos aislados, sino que tienen un origen comunitario y que sin duda requieren para su formación, consolidación y vigencia, la aceptación y cooperación del agregado comunitario, pues como señala José Ayala :

Un conjunto cualquiera de reglas, solo se transforma strictu sensu en institución, cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento.... Las instituciones sin su correspondiente socialización, aprendizaje y transmisión, solo serían construcciones formales pero sin viabilidad económica y social porque nadie sabría de su existencia o de su operación. (Ayala, 1998: 56)

Existen otros criterios que definen el grado de institucionalización de una comunidad, tales criterios podrían ser entre otros los que enumera Samuel Huntington :

La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos, se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos. (Huntington, 1968: 23)

Ahora bien, los individuos se incluyen y participan dentro de las organizaciones diversas que se desprenden de las instituciones de acuerdo a un calculo de costo - beneficio, y de acuerdo a sus preferencias y objetivos, oportunidades y necesidades.

Los individuos racionalmente buscarán siempre obtener el mayor beneficio posible con la mínima contribución de esfuerzo en correspondencia, es decir buscan la maximización de utilidad o de ganancia, por ello cuando se idean el conjunto de las reglas formales que dan origen a las instituciones estas deben contemplar la forma de limitar la conducta estratégica hacia el oportunismo y el arribismo, ofreciendo incentivos selectivos que motiven a la participación voluntaria, y a la cooperación; y en última instancia, cuando estos no funcionan, deben contemplar medidas coercitivas o sanciones cuando la cooperación es indispensable.

La obligatoriedad en el cumplimiento de las reglas es mayor cuando la seguridad, la preservación o el bienestar colectivo esta en juego y se requiere la participación general; el diseño institucional cumple la función de garantizar estos requisitos.

Las instituciones por lo tanto, podemos decir, son la materialización concreta del cálculo individual y colectivo en razón de los incentivos, los costos y los pagos presentes o posibles, y de una racionalidad instrumental porque determina los medios para hacer frente a situaciones específicas y a problemas determinados.

En resumen, las instituciones surgen debido a dos circunstancias principales:

- La contingencia y la consiguiente necesidad de hacer frente a problemas que surgen y que afectan a la generalidad de los individuos en comunidad, esto en su origen atendiendo al principio de solidaridad mecánica, que en su evolución y perfeccionamiento hacia la plena institucionalización se transforma en solidaridad orgánica y funcional (ordenamientos y procedimientos regularizados y estables).
- Las preferencias, creencias o valores en común de un grupo determinado de personas, en un momento determinado, que generan identidad y disposición de alcanzar propósitos comunes, esto coincide también con el ethos social, que se articula y se traduce en formas instrumentales, solo así pueden explicarse la aparición de instituciones como la santa inquisición en una época determinada.

En el primer caso las oportunidades, las situaciones, los recursos y las limitaciones del ambiente definen, modelan y orientan las conductas hacia las instituciones, (las preferencias no están dadas ex-ante, sino que surgen en correspondencia con el tipo de respuesta que se institucionaliza) es decir las instituciones son prescriptivas de la conducta. En el segundo caso se toman en cuenta las preferencias como reveladas, y las conductas orientan y definen el carácter de las instituciones, esto quiere decir que las instituciones son el resultado de procesos electivos o de elección pública.

Siguiendo esta lógica, March y Olsen (1997) hacen una distinción importante entre instituciones **agregativas**, que son aquellas que articulan o agregan a través del conflicto, la negociación y el intercambio, las preferencias divergentes de los ciudadanos - y en general debe decirse de los actores sociales y los agentes corporativos, puesto que la negociación no es individual - lo que conlleva a una distribución particular de los recursos. Y las instituciones **integrativas**, las cuáles son capaces de modificar las preferencias y aun mas, de crear nuevas preferencias compartidas o valores.

¿Si las instituciones surgen por estas causas cuáles son las funciones específicas que cumplen y dan sentido a su existencia?

Las instituciones tienen como función primordial dar cauce, orden, certidumbre y una base estable a la convivencia y la interacción social en todas sus manifestaciones, ya sea en el intercambio económico, el trato social, las actividades cotidianas del trabajo, la convivencia familiar o el simple esparcimiento, a través de ordenamientos, disposiciones y conductas sancionadas formal o informalmente, penal o moralmente.

Las instituciones cumplen la función de erradicar los excesos de las pretensiones individuales y de las ambiciones personales, alentando conductas cooperativas en un sentido más social, al elevar los costos de quienes incurren en actitudes y conductas egoístas, generalmente de forma coercitiva (leyes, multas y sanciones) o recompensas a la conducta cooperadora (bienes colectivos - seguridad, servicios públicos, reconocimiento social, etc.) lo cual produce un cambio de incentivos que limitan las conductas egoístas referidas.

Según Douglas North, la función principal de las instituciones es reducir la incertidumbre de la interacción humana a través de dar una estructura estable a la vida cotidiana (North, 1993: 14).

La finalidad de las instituciones es disminuir el riesgo de las acciones que emprenden los individuos y esto se logra por medio de las restricciones que las reglas institucionales imponen a los mismos individuos en su interacción con otros, esto es, las instituciones limitan el espectro posible de elecciones subjetivas de los individuos (que en la mayoría de los casos, de acuerdo con la teoría de la elección racional, están definidas por preferencias egoístas hacia la maximización individual) y ofrecen en cambio elecciones objetivas, estables y generales que permiten la ganancia o la satisfacción individual pero sin el perjuicio de otros, y en un supuesto mas deseable permite la utilidad individual que al mismo tiempo sea compatible y no mutuamente excluyente con un beneficio social (North y Thomas,1973).

Otra función que cumplen las instituciones es desplegar un sistema de reglas, elecciones y sanciones que dan certidumbre a la vida en sociedad, las instituciones proveen una estructura de oportunidades e incentivos para que, distintas formas organizacionales (asociaciones, clubes, empresas, etc.) aprovechen y exploten las capacidades y posibilidades que ese marco institucional ofrece, en forma de un sin fin de actividades productivas y rentables, políticas, culturales, científicas, de expresión, altruistas y creativas.

En este sentido, es importante distinguir a las instituciones de las organizaciones, en donde las primeras se presentan como un sistema de reglas, ordenamientos, normas, tradiciones y valores abstractos e impersonales, que son el sustento de las organizaciones, las cuales son a su vez las formas concretas de asociación e interacción, en donde median procedimientos que son tangibles y que involucran a sujetos, recursos, instrumentos, herramientas y espacios físicos con un fin o propósito determinado.

Las organizaciones son formas deliberadas y racionales de acción colectiva, instancias de potenciación de las capacidades individuales y de economización de esfuerzos.

La relación que existe entre institución (reglas) y organización (personas, procedimientos, recursos) es siempre recíproca, pues no es concebible que existan instituciones sin que en correspondencia existan medios y espacios que las hagan operables, que son las organizaciones, ya que bajo la definición de Richard de Leon, una institución es un dispositivo para respaldar valores con poder, si el valor en una escala determinada es diez y el aparato con poder, recursos y autoridad para respaldarlo es igual a cero entonces el efecto multiplicador de este valor diez veces cero es igual a cero (De Leon, 1992).

Tampoco es lógico que puedan surgir formas de organización coherentes y estables sin que existan reglas que las definan y las estructuren ya que de otro modo estas serían agrupaciones coyunturales anárquicas, sin viabilidad histórica y sin trascendencia.

En esta lógica de reciprocidad, las instituciones se organizan en formas concretas para dar sustento a los propósitos específicos por los que surgen, y las organizaciones se institucionalizan para dar viabilidad a las modalidades de interacción social, en términos de eficacia comunitaria.

Las instituciones son mandatos y fuente de autoridad; las organizaciones son instancias que representan, administran, resuelven y ejecutan con base en problemas, conflictos, prioridades, ventajas, etc.

De esto se desprende que si las instituciones son justas, apreciadas, estables, en suma si hay un sistema de instituciones sólido y confiable, los individuos tendrán mayores incentivos para emprender todo tipo de actividades y esfuerzos colectivos, que redundarán en tasas elevadas de beneficios privados y sociales.

Tres son las funciones esenciales que dan razón de ser a las instituciones :

- Normalizan la vida en sociedad, estableciendo “las reglas del juego” que gobiernan el intercambio económico, político y social, reduciendo la incertidumbre y disminuyendo el riesgo en las interacciones de cualquier tipo entre los agentes (organizaciones o individuos).
- Limitan las elecciones con orientaciones egoístas de los individuos, facilitando la cooperación y el abaratamiento de los costos de las actividades colectivas en este sentido las instituciones son restricciones porque :

Definen los límites dentro de los cuales ocurre el intercambio y las elecciones de los individuos. Las restricciones fijan los derechos, las retribuciones y también las prohibiciones y sanciones prescritas en la ley y en las convenciones. Se trata de un conjunto de normas fiables, cuya función es fomentar la cooperación. (Ayala, 1998: 67)

- Ofrecen una estructura de oportunidades y motivan a la sociedad, a sus organizaciones y a los privados para emprender actividades redituables de forma privada o social.

Por estas tres razones las instituciones no son fenómenos circunstanciales o aleatorios, mucho menos prescindibles, sino que son formas necesarias de organización de lo social, redes de convivencia que aparecen con fines específicos en momentos, grados de desarrollo y culturas determinadas, que sin embargo pueden contribuir de forma muy importante a cambiar precisamente esa cultura y ese grado de desarrollo en los cuales surgen. Por lo tanto las instituciones pueden ser instrumentos para el cambio y a la vez objeto de cambios.

Analicemos ahora los tipos de instituciones que existen. Puede hacerse una distinción simple entre instituciones privadas e instituciones públicas; sin embargo, como ya se apuntó, las instituciones son resultado de procesos sociales complejos, y en consecuencia surgen una multiplicidad de instituciones que rayan desde lo

Casi cualquier institución que sea objeto de análisis es un complejo sincretismo de usos y costumbres implícitos, así como de leyes, códigos y otros medios más formales y explícitos.

Es frecuente reducir la institución a los ordenamientos de la organización gubernamental, empresarial, eclesiástica, sindical y de la escuela, que nos indican que comportamiento es aceptado socialmente y cual no. Se descuida aquella trama de la institucionalidad tejida por el grupo familiar y el grupo de iguales de acuerdo a la profesión, trabajo, estudios, generación o hábitat. Por ello...es conveniente evadir la pretensión de establecer una definición rígida sobre la institución que encajone las miras del lector. (Rodríguez, 1989:8)

En este orden de ideas, las instituciones se clasifican por el nivel de convocatoria y participación y por el grado de obligatoriedad en la contribución o aplicación de las normas o sanciones que remiten; algunos ejemplos son :

1. Instituciones Privadas. Sus características principales son la participación limitada y su ejecución es semi-voluntaria, dependiendo del tipo de incentivos, (identidad o membresía, estatus, remuneración económica). Las organizaciones que se desprenden de estas tienden a ser cerradas además de excluyentes a través del consumo, la propiedad o las relaciones contractuales o filiales como es el caso de la familia y la empresa.
2. Instituciones sociales (no gubernamentales). Se caracterizan por una participación amplia pero segmentada, la ejecución es generalmente voluntaria a través de tradiciones y costumbres. Las organizaciones que se desprenden de este tipo de instituciones son abiertas y poco excluyentes, constituidas a partir de valores y creencias comunes, son ejemplos las organizaciones y asociaciones altruistas y de asistencia, las cooperativas, los sindicatos, así como las diferentes iglesias y credos.
3. Instituciones políticas: Participación es general y su ejecución obligatoria. Por ejemplo nadie puede sustraerse a sus obligaciones ciudadanas de forma voluntaria o por consentimiento, como cumplir con los preceptos constitucionales, evadir al fisco o desconocer el Estado de Derecho.

En conjunto estas categorías institucionales forman el sistema de instituciones existente en una sociedad.

Las instituciones concilian intereses, mientras que las organizaciones representan intereses particularizados y así, en la medida en que se cumplen los propósitos por los que las instituciones son diseñadas y establecidas podemos decir que estas son efectivas; por tanto la eficacia institucional va a referirse al cumplimiento de los objetivos institucionales, mientras que el grado cualitativo en que alcanza esos objetivos en términos de oportunidad, eficiencia, transparencia, impacto, es lo que denominaremos *desempeño institucional*.

Procurar la eficacia y el buen desempeño institucional, depende en gran medida de la congruencia que exista entre el diseño institucional (leyes, reglas, sanciones, recompensas) y la organización derivada de estas (recursos, formas de operación, instrumentación y cumplimiento). A eso se refieren las dos dimensiones fundamentales de cualquier institución, la dimensión normativa y la dimensión organizativa, si alguna de estas condiciones está ausente es claro que no existe viabilidad institucional, y cuando una de las dos se encuentra en deterioro las Instituciones tienden a perder su vigencia y su legitimidad.

En resumen, para que una sociedad tenga instituciones eficaces es necesario que tanto en términos de las reglas y en términos de su operación, las instituciones sean justas, es decir, consensuadas y que los costos y beneficios sean distribuidos equitativamente; que sean estables, esto es, que las normas no cambien sino a la par de la sociedad, y por último que sean apreciadas, lo cual implica que tengan la aceptación y el respeto de la comunidad pero más importante que sean acatadas por todos para beneficio colectivo.

1.b El contenido institucional del Estado, el gobierno y la administración pública.

La importancia que tienen las instituciones políticas en la sociedad es trascendental, ya que sin ellas, ésta no podría subsistir ni desarrollarse plenamente. La sociedad es el conjunto de individuos y grupos viviendo en comunidad, que comparten lazos de identidad; pero la comunidad no es solo un lugar de armonía, sino un lugar en donde prevalece el conflicto a causa del desacuerdo por las múltiples interpretaciones de la realidad.

En este sentido, las instituciones políticas adquieren vital relevancia, ya que deben mediar y moderar estos conflictos, normando las formas de convivencia.

Pero las instituciones públicas, y dentro de éstas, las instituciones políticas, no solo traen beneficios a la sociedad, sino que también pueden producir consecuencias adversas para la vida pública que es el hábitat de lo social, pues como explica Hans van den Doel:

Las instituciones del sector público tienen costos como beneficios. Aquí los costos no se refieren a los costos por salarios o la vivienda de los empleados, mas bien se relacionan al hecho de que estas instituciones no siempre deciden de forma optima sobre la distribución de bienes y servicios, los cuáles son relativamente escasos. (Van den Doel, 1979: 4).

Así, una función importante de las instituciones políticas es decidir acerca de como será la distribución de los recursos públicos (no solo monetarios, sino también la distribución de poder, autoridad, concesiones, servicios, inversión e infraestructura física...) motivo de competencia y disputas entre distintos grupos sociales y organizaciones por allegarse parte de estos recursos, pudiendo ser dicha asignación no siempre óptima o eficiente, justa o equitativa, y en algunos casos puede incluso ser arbitraria y deliberadamente desigual.

Esto por supuesto beneficia a unos y perjudica a otros, haciendo de la vida en sociedad una constante lucha por el acceso a recursos escasos, que eleva la incertidumbre y los costos de vivir en sociedad y por tanto, merma su desarrollo y vitalidad.

En este sentido, la distribución o asignación de recursos proviene de un cuerpo o ente decisorio concreto, que posee autoridad reconocida y poder. Por ello se debe analizar la configuración de las estructuras de poder e instancias de decisión cuyo funcionamiento determina las implicaciones mencionadas.

En primer lugar, es posible afirmar que en toda sociedad existe poder. Algunos definen al poder como la capacidad de imponer cierta voluntad a otros. Esto puede ser cierto, pero el poder no es ni unívoco ni abstracto; el poder se ejerce y su ejercicio se da a través de medios, procedimientos y aparatos; al menos el poder supremo, legítimo, el que despliega el Estado a través del orden jurídico se plasma en una relación de mando y obediencia en un orden constitucional.

El concepto de política, como forma de negociación, diálogo y acuerdo, es importante para entender la dinámica del poder, ya que el poder no puede ni debe ser arbitrario, sino arbitrador, es decir, el poder debe ser producto de una voluntad agregada y de un consentimiento explícito de quienes obedecen y reconocen dicho poder encarnado en autoridad, dentro de una jurisdicción determinada, de acuerdo con las teorías contractuales del Estado; o como lo explica Andrés Serra Rojas:

El Estado es un orden jurídico total, que configura íntegramente a la sociedad, dentro de la cual se enmarca el desarrollo y configuración de la política (Serra Rojas, 1964: 90)

En principio el Estado como árbitro supremo, no es una institución, sino un sistema de instituciones.

En una concepción muy precisa, el Estado se entiende como la expresión política de la sociedad. En el seno del Estado se procesan y armonizan los diferentes intereses de la sociedad.

Pero el Estado no es tangible en sí mismo, sino como sistema de instituciones, que asume formas concretas en el tiempo y en el espacio en correspondencia con los componentes que le dan razón de ser.

El paradigma actual del Estado sigue correspondiendo al Estado Nación, a pesar de que la globalización le impone límites y restricciones. Este fenómeno ha sido interpretado por algunos como la declinación del poder del Estado –Nación; sin embargo, desde este particular punto de vista, ésta decadencia más bien parece perfilarse como un periodo de transición, acomodo de fuerzas y de ajuste dentro del mismo orden estatal.

El Estado tampoco es un ente racional unitario. La visión del Estado como actor racional es poco objetiva; mientras que una teoría de los intereses nacionales como resultado de procesos políticos, conflicto y consenso entre una amplia diversidad de actores y grupos es mucho más sensata. En esta concepción, el estado es una diversidad integrada, dinámica y con múltiples intereses encontrados, que debido a su nivel de institucionalización, encuentra vías para alcanzar el consenso a través de la negociación política (Allison, 1971) que generan decisiones coherentes y unitarias que se expresan como la “voluntad nacional”.

El Estado omnisciente y omnipotente, de un poder desbordado e ilimitado, ha sido rebasado a favor de una visión del Estado mínimo, modesto, con poder limitado, acotado, pero con capacidad para ejecutar eficazmente dentro del ámbito estricto (ya no irrestricto) de sus funciones.

El Estado se expresa también en un cuerpo político y se organiza bajo un régimen político y un régimen administrativo, correspondiendo al primero - el régimen político - la modalidad que ha de adquirir el Estado en cuanto a su forma particular de

organizarse y estructurarse (con un sistema de partidos, sistema electoral, y régimen de gobierno, sea sistema parlamentario, sistema presidencial, monarquía constitucional, forma republicana de gobierno, democracia representativa...) mediante lo cual se definen autoridades, ámbitos de acción y competencias.

Por su parte, el régimen administrativo va a disponer la forma y los medios de administración a través de los cuales el gobierno ejecuta los mandatos y los ordenamientos supremos de la constitución, así como la forma de garantizar el orden y alcanzar el desarrollo de la sociedad de manera colectiva, recurriendo a capacidades y cualidades concretas respaldadas por las atribuciones y facultades expresadas en la ley.

El Estado es por ende un sistema de representación de intereses, el gobierno a su vez es un sistema que regula y encauza esos intereses, mientras que la Administración Pública por su parte se encarga de satisfacerlos.

1.c Importancia de las instituciones políticas: razones sociales.

La importancia que tiene el Estado como sistema de instituciones es su condición única de salvaguarda del interés público. En efecto, el Estado es el hábitat de lo público, el Estado como expresión organizada de lo diverso, da cabida a múltiples manifestaciones de acción colectiva y comunitaria que en conjunto configuran lo que denominamos "interés público".

El Estado es un tipo de organización que denota fuerza, recursos, medios y objetivos. Es una institución indispensable para que la convivencia de los opuestos se realice de manera organizada, cooperativa y emprendedora (Uvalle, 1998: 118).

El concurso de lo público ciudadano, y de lo público social en el ámbito estatal queda plenamente justificado con lo que Luis F. Aguilar denomina "Público Constituyente" es decir, la razón de ser y el sustento de lo estatal, constituido en poder público a su vez por un público ciudadano, contribuyente en todas las dimensiones de participación y elección política, cívica y fiscal.

El estado para dar cauce y solución a los problemas y conflictos de la vida en sociedad necesita de una organización con autoridad, capacidad e inteligencia para alcanzar y dar dirección a los fines del estado. Así se manifiestan los órganos del estado como el conjunto de los poderes públicos a los que se confía el ejercicio del poder político, bajo el concepto amplio de gobierno.

Por su parte el gobierno se encarga de mantener el orden y la cohesión social a través de la administración de los recursos públicos, la aplicación de la ley y en caso de ser necesario mediante el uso legítimo de la fuerza.

* Para una referencia más amplia ver Aguilar Villanueva, Luis F. La Administración Pública y el Público Ciudadano. Las nuevas direcciones de la Administración y Políticas públicas CIDE, XX aniversario de la Maestría en Administración Pública 1996.

Es precisamente el monopolio legítimo de la violencia lo que da al gobierno supremacía frente a otros poderes seculares que compiten y debaten el poder del Estado.

El Estado es una institución con características peculiares. En efecto, es el resultado, primero, de su notable capacidad de secularización, es decir, los ciudadanos en lo individual o lo social no pueden sustraerse de pertenecer a él. Existe por decirlo una membresía universal al Estado. Y en segundo, es una institución que detenta el monopolio de los poderes compulsivos de los cuales otras instituciones carecen (Ayala, 1992: 13).

Sin embargo, los gobiernos modernos, caracterizados por su tendencia democrática y su pertenencia a una sociedad abierta, deben confiar en mayor medida en su capacidad de dar respuesta oportuna, justa y efectiva a las complejidades sociales, para así basados en su acción y desempeño justo, dar satisfacción a los ciudadanos, atenuar el descontento y generar beneficios sociales, preservando para el estado el poder supremo.

La acción cualitativa del Estado es la base para situar que el progreso de los individuos sea el progreso del propio Estado. Y el progreso del Estado, es el resultado de capacidades de gobierno, destrezas administrativas y de su orientación en la vida pública (Uvalle, 1998: 119).

El gobierno tiene la enorme responsabilidad de contribuir a que la vida en sociedad sea una vida ordenada, el mayor reto y la tarea principal de los gobiernos cualquiera que sea su naturaleza es el de generar certidumbre y confianza entre sus ciudadanos.

La comunidad es la institucionalización de la confianza y la función esencial de las autoridades públicas consiste en acrecentar la confianza mutua (Huntington, 1968 : 36).

Los gobiernos a su vez para cumplir su misión estatal de regular la convivencia y generar certidumbre entre los ciudadanos y los grupos en su papel de autoridad pública legítima, dispone de una estructura institucional organizada que opera y

ejecuta las tareas gubernamentales a través de funciones, reglamentos, procedimientos y disposiciones legales. Esta estructura institucional asume la forma de Administración Pública, entendida en su sentido más amplio como:

El sistema de capacidades que los Estados han institucionalizado para asegurar el bien público y los intereses políticos que los identifican como organizaciones de poder legal y legítimo (Uvalle, 1998: 156).

En correspondencia la administración pública es un sistema institucionalizado de capacidad de respuesta para producir bienestar social y conservar el orden estatal, en el sentido de contar con información precisa sobre los problemas y los recursos escasos que dispone para afrontarlos.

De esta manera la administración cumple con el cometido fundamental de reproducir un círculo virtuoso de comunicación entre ciudadanía y gobierno, empatando la oferta de soluciones disponibles desde el gobierno, a la demanda ciudadana de atención de problemas, manteniendo, en la medida en que las respuestas sean satisfactorias, la confianza en las instituciones y la certidumbre dentro del orden estatal.

Sin la acción determinada, imparcial, justa e inteligente de las instituciones políticas, dicho orden social no puede alcanzarse sino a un costo muy elevado, la discordia entre grupos antagónicos se tornaría en un espacio público regido por la desobediencia generalizada y el abuso o la actitud rentista - utilitaria de los individuos.

Una sociedad en la que las Instituciones sean débiles carece de la capacidad necesaria para contener el exceso de ambiciones personales y parroquiales (Huntington, 1968: 32).

Sin aceptación de una autoridad no hay constitución. Y, sin constitución, hay que encomendarse al trato entre personas, que indudablemente puede fundar un orden político organizado pero que no permite precaverse de los riesgos de disolución social, disolución que podrá arrastrar consigo al orden político mismo (Tenzer: 166).

No sólo la arbitrariedad y los excesos deben ser contenidos por medios institucionales eficaces; para evitar que estas patologías puedan propagarse, las instituciones públicas deben estar vigentes y acordes con los valores más altos de la sociedad a la que sirven, asimismo, estar arraigadas profundamente en la conciencia colectiva de los ciudadanos como medios útiles para la convivencia, de lo contrario, al no existir identificación plena de quienes sirven de soporte a las instituciones o de parte de quienes reciben atención de las instituciones pero no se sienten satisfechos con ellas y, en el peor de los casos de quienes quedan marginados, el resultado es por consiguiente, la desintegración de los lazos de identidad cívica, la deformación de los intereses públicos y la anomia derivada en descomposición social:

Sin Instituciones políticas fuertes, la sociedad carece de los medios para definir y realizar sus intereses comunes. La capacidad para crear instituciones políticas equivale a la necesaria para crear intereses públicos.....una sociedad que cuente con organizaciones y procedimientos de alto nivel institucional está más capacitada para articular y concretar sus intereses públicos (Huntington, 1968: 33).

Sin instituciones políticas, es decir sin las rutinas, los procedimientos, las tradiciones y reglas que dan coherencia y sentido común a los esfuerzos de individuos o grupos, se carece de los medios y referentes que propician la identidad y la adherencia de estos individuos y grupos a la comunidad.

La supervivencia misma de la sociedad depende por ello en gran medida de la construcción y aceptación de instituciones públicas capaces de garantizar un orden político estable y mantener la cohesión social a través de la renovación cotidiana de la confianza y la solidaridad colectiva entre los individuos y entre estos y las autoridades que los representan.

1.d Importancia de las instituciones políticas: razones económicas.

La economía de mercado es, sin duda alguna, una razón fundamental por la que las instituciones toman forma y prevalecen como medios más pertinentes para alcanzar objetivos y metas sociales en términos económicos; y aquí la economía adquiere un significado particularmente preciso, la economía ligada a las instituciones como economización, es decir como reducción de costos, como ahorro de esfuerzos y de recursos.

En efecto, como se mencionó antes, los individuos se agrupan para hacer más fácil y viable el logro de objetivos comunes. Al actuar como grupo, como organización, mediante la división y especialización de las tareas, los costos y beneficios que son producto de esfuerzos cooperativos tienden a ser menores en el primer caso, y equitativos en el segundo.

Sin embargo, como igualmente se apuntó, ante la ausencia de un agente arbitrador con capacidad de coacción para hacer cumplir los acuerdos, los individuos pueden caer en la tentación de pasar por alto las reglas y optar por la vía del oportunismo, es decir tener una contribución menor o escasa esperando aún así, obtener partes iguales de los beneficios.

Si esto lo traspolamos a un nivel macro, podemos hablar de que sería difícil pensar en la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, electrificación, agua potable, drenaje, seguridad, carreteras, entre otros, a cargo de las instituciones públicas sin un sustento de contribución ciudadana a la hacienda pública que haga posible tal provisión de bienes y servicios.

Ante la ausencia hipotética de un sistema institucional de recaudación que coordine la integración y aprovechamiento de los recursos por un lado, y de un sistema institucional que atienda y suministre dichos servicios, los ciudadanos simplemente se verían ante la situación extrema de procurarse así mismos su propia seguridad, salud, educación, caminos, electrificación, etc. lo cual por supuesto significaría

altísimos costos individuales y muy probablemente la privación de todos estos elementos indispensables para la vida moderna.

Es difícil para los grupos obtener los dividendos de la cooperación en ausencia de algún tipo de mecanismo de coordinación. (Shepsie, 1997:235)

Es por esta razón que las instituciones públicas adquieren vital importancia en una sociedad en donde los problemas son cada vez más complejos y los recursos cada vez más estrechos.

En efecto, todas las economías de mercado cuentan, para su desarrollo con un componente público que dirige la administración de los recursos sociales hacia propósitos comunes como la educación, el desarrollo de infraestructura y el combate a la pobreza; por lo que se reconoce la importancia de un sector público de importantes dimensiones, cuyas tareas son igualmente importantes para la economía y la sociedad en general.

El sector público de la economía comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública.....el sector público es la autoridad formal para tomar decisiones que trascienden a los grupos privados y al mercado, lo cual le otorga un gran poder e influencia sobre los recursos totales de los cuales disponen la economía y la sociedad en su conjunto (Ayala, 1999 : 25).

La ausencia de un sector público de la economía limita el desarrollo de mercados, la creación de infraestructura y la provisión de bienes públicos que de otro modo, no serían suministrados por agentes privados o por el mismo mercado, debido a la falta de incentivos para realizar tareas que implican grandes inversiones de riesgo, bajas utilidades y tasas de retorno de largo plazo, por lo que el desarrollo económico depende en buena medida de que exista un sector público presente, activo y eficaz en la economía.

En efecto, en el largo plazo el desempeño económico de los países dependió del papel del gobierno en aquellos ámbitos en los cuales el mercado hubiera jugado un papel ineficiente o simplemente no hubiera jugado ningún papel. El sector privado no actúa en un vacío institucional y sin una infraestructura en el sentido amplio de término, educativa, tecnológica, financiera, física, ambiental y social para toda la economía. Esta infraestructura no puede ser provista por ninguna empresa, ni guiada por las señales del mercado, sólo el Estado puede hacerlo (Ayala, 1999 : 30).

En este sentido no sólo es a través de la provisión de infraestructura el medio por el cual las instituciones, en este caso, el sector público de la economía, juegan un papel relevante en el desarrollo económico, también el marco regulatorio que ofrece es significativo en términos de eficiencia económica:

Las instituciones son importantes para el desarrollo porque determinan la eficiencia y existencia tanto de mercados como de organizaciones, públicas o privadas. Además, las instituciones determinan el nivel de las inversiones en capital físico y humano y las dinámicas de innovación, ya que ellas determinan el riesgo que perciben los individuos y otros agentes económicos al hacer inversiones y asumir riesgos. Es por eso que tanto la tasa de acumulación de capital (físico y humano) y su calidad y eficiencia dependen de instituciones formales e informales (Banco Mundial, 1998: 15).

Pero adicionalmente de la oferta gubernamental de bienes y servicios públicos y del marco regulatorio que proporciona al intercambio económico, el sector gubernamental es un importante elemento de demanda dentro del mercado, el gobierno como consumidor es cliente de diversos proveedores y agentes privados, por lo que no sólo participa en el ciclo económico asignando recursos públicos de manera directa en forma de inversión física, bienes y servicios públicos, sino que participa en la distribución de recursos a través del mercado en forma de consumo afectando la asignación total de recursos disponibles.

El sector público, actuando en representación de la autoridad, afecta cada parte de la economía y de la sociedad. Su efectividad condiciona, en gran medida, el desarrollo económico y da sustento a la cohesión política y social. El sector público es responsable del ambiente legal y administrativo en el que tiene lugar la actividad económica privada. Afecta las decisiones sobre costos y producción mediante innumerables regulaciones, servicios, transferencias e impuestos. Altera los patrones de demanda a través de la redistribución del ingreso. Además es un gran comprador del sector privado y por lo tanto afecta la distribución total de recursos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1992: 7).

La otra cara de la moneda en términos de la importancia económica de las instituciones públicas es la eficiencia, claridad y racionalidad que éstas instituciones imprimen a la utilización y asignación de los recursos de la sociedad, que en los resultados produce costos y problemas colaterales que se desprenden no de la intervención de las instituciones públicas en si misma, sino de la calidad que se atribuye a dicha intervención.

Si bien el ideal que da origen a la formación, reproducción y reconocimiento de las instituciones políticas, es la aspiración de sus diferentes públicos usuarios y contribuyentes de tener medios e instrumentos que faciliten la acción colectiva de la comunidad para realizar sus fines y ayuden a posicionar de mejor forma al conjunto de sus ciudadanos frente a los retos y oportunidades de la compleja vida moderna, que está llena de carencias y limitaciones.

Sin embargo, estos objetivos pueden frustrarse, como en el caso de muchos países emergentes cuando el resultado que ofrecen las instituciones no se traduce, como se dijo, en facilitar y economizar los esfuerzos agregados de los individuos en sociedad, sino en despilfarros, imprecisiones de calculo, errores de ejecución y endeudamiento.

En todos los países de la OCDE existe un amplio sector público. En 1991, el porcentaje de los gastos públicos ha oscilado entre el 32 y el 61 por ciento del Producto Interno Bruto....La importancia del sector público supera con mucho la simple cuestión de su dimensión....el sector público afecta a todos los elementos de la economía y de la sociedad. Su eficacia condiciona el desarrollo económico y fortalece la cohesión económica y social. El papel y la eficiencia del sector público, y especialmente el marco reglamentario, influyen directamente en la eficacia global de la economía. Cualquier ineficiencia debe financiarse mediante endeudamiento o impuestos más elevados. En definitiva, es la sociedad en su conjunto la que sufre el consiguiente aumento de impuestos y de cargas improductivas (OCDE, 1997: 55-57).

El tamaño del sector público, representado por el nivel de gasto total como proporción del producto interno bruto es un buen indicador del grado de influencia

del sector público, sin embargo, no solo el tamaño del sector público importa, sino los resultados que este arroja para el total de la economía.

En México las crisis sexenales recurrentes, las devaluaciones persistentes, los altos índices de inflación, los desventajosos esquemas de financiamiento, las altas tasas impositivas, la volatilidad de los mercados financieros, los escándalos de corrupción, están ligados muchas veces a la baja calidad institucional de la intervención gubernamental. Todas estas deficiencias son sintomáticas de una gestión económica deficitaria, lo cual no denota solamente una relación negativa entre ingresos y gastos, sino más importante, un déficit de confianza en la gestión económica del gobierno que aumenta el nivel de riesgo y frustra oportunidades de inversión para el desarrollo al agravar los índices de costo-país.

Los costos de negociación son la dimensión más observable del marco institucional en que se apoyan las limitaciones del intercambio...en los países del tercer mundo, los sistemas telefónicos que no funcionan, la imposibilidad o dificultad de conseguir partes de repuesto, las interminables interrupciones en la producción, las largas filas, el tiempo de espera para conseguir permisos....son evidencias abrumadoras de que no existe una eficiente estructura institucional (North, 1993: 94-95).

Así pues, no es suficiente la presencia o la intervención de instituciones políticas para garantizar el orden legal o la prosperidad económica, sino que se requiere de instituciones adecuadas que cumplan efectivamente su cometido, ya que de lo contrario, las instituciones no son ni fuente de legitimidad para los estados, ni de estabilidad para las sociedades que las detentan.

La importancia de las instituciones políticas radica entonces en su alcance y en su soberanía, en su capacidad para ser acatadas e imponer el orden como *confirmación de una voluntad de la mayoría, pero además en su capacidad de disponer los medios y ejecutar las acciones que permitan la estabilidad política, el desarrollo y la prosperidad económica y cultural de una sociedad.*

También se tornan importantes las instituciones cuando sus medios no son funcionales y sus resultados no responden ya a su concepción o diseño original, es decir si se han desvirtuado o devaluado, si les han rebasado la complejidad, el desorden, o si los intereses particulares o facciosos se imponen sobre ellas. Cuando esto sucede, las instituciones son más una carga onerosa para la sociedad que las posee y no una estrategia o un medio de supervivencia colectiva eficaz.

Cualquier autoridad, cualquier gobierno que no es capaz de asegurar la vigencia institucional, que no es capaz de preservar el orden público o la paz social y que además carece de solvencia para gestionar el desarrollo económico y social, es un gobierno que pone en riesgo la razón misma de ser del Estado al que representa.

Un gobierno con un bajo nivel de institucionalización no sólo es débil, además es malo. Un gobierno débil, que carece de autoridad, no puede cumplir su función (Huntington, 1968: 36).

Finalmente cuando las instituciones públicas han fallado y cuando la autoridad ha quebrantado la confianza ciudadana y han quedado en evidencia las insuficiencias de dirección, de gestión y regulación, la ruta necesaria para restañar la confianza perdida es el cambio institucional; la revisión de las relaciones entre los factores que convergen para dar vida y sustento a las instituciones, a saber, la relación existente entre la vida privada y la vida pública, entre la sociedad civil y la sociedad política, entre el mercado y el Estado.

1.e Economía, empleo público y mercados.

Es de vital importancia que el Estado, y particularmente el gobierno revise sus medios e instrumentos para regular y promover la actividad económica. Aun cuando el impulso que demanda la dinámica económica depende en forma importante del Estado, de las regulaciones que emite, de su política fiscal, su provisión de infraestructura, de su capacidad para movilizar recursos y dar certidumbre jurídica a los sujetos económicos; existen otros actores privados y sociales que complementariamente contribuyen al desarrollo económico a través de sus interacciones en el mercado, de sus decisiones, de los riesgos que toman, sus evaluaciones de costo-oportunidad, de sus inversiones e iniciativas, etc.

Sin embargo, para entender con más claridad la relevancia que tiene para la vida económica la calidad institucional de la intervención del Estado y el aliento y seguridad que ofrece a otros actores sociales en el terreno económico, es necesario analizar con mayor amplitud el tema de la relación estado – mercado.

1.f Mercados: definiciones y características

Los mercados están presentes en nuestra vida cotidiana, todos los individuos estamos en contacto con diversos tipos de mercados, entramos y salimos de sus fronteras a través de nuestra actividad directa o por vía indirecta, la más simple expresión de esa participación en el mercado se expresa en la adquisición o venta de algún bien o servicio. John R.Commons caracteriza a los mercados de la siguiente manera:

De acuerdo con los economistas un mercado consiste en un número de intercambios y ofertas recíprocas para la entrega física de bienes. (Commons, 1950 p.48)

De hecho, los mercados son primordialmente estructuras que posibilitan el intercambio entre diferentes tipos de actores, que adquieren roles de oferentes y demandantes, no sólo de bienes, productos o servicios en un sentido estrictamente material o económico, sino en el más amplio sentido del intercambio, que incluye todo tipo de creaciones y manifestaciones humanas como la información y la cultura que no son necesariamente tangibles, pero si verificables. De esta forma el mercado es un mecanismo para la asignación de recursos y oportunidades valiosas.

De acuerdo con lo anterior, los mercados rebasan las dimensiones del intercambio puro, para constituirse en esferas de acción que transmiten no solo bienes, sino valores y otros atributos valiosos no tangibles.

El mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes y servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad. (Ayala, 1992:15)

Aún así, el mercado tiene su propia lógica y sus particulares formas de operar, sin duda es un sistema complejo de instituciones y redes de interacción, que van más allá de la visión clásica de un mercado regido por la ley de la oferta y la demanda; por el contrario, la especialización de las relaciones de mercado conjuga una multiplicidad de factores como son la existencia de contratos, precios, costos, información, estructuras de incentivos, intereses, firmas y organizaciones de diversa índole.

Sin duda los mercados transmiten señales a través de sus singulares elementos constitutivos a quienes se involucran en actividades de intercambio dentro de las estructuras que estos mismos elementos proveen, señales sobre costos y oportunidades que se traducen en el grado de confiabilidad y seguridad de las transacciones dentro de ese mercado y que influyen por tanto en las decisiones de quienes participan en el intercambio.

La confiabilidad es el elemento primordial de los mercados, es decir, estos funcionan con mayor claridad y eficiencia en la medida en que son seguros, por ende se puede afirmar que el axioma fundamental de la economía política del mercado es la certidumbre.

Ahora bien, para que un mercado sea confiable, es decir para que los elementos que concurren en el mercado tengan certidumbre, se requieren ciertas condiciones ligadas a la “sanidad” del funcionamiento del mercado, algunas de estas condiciones son:

- ✓ Flujos de Información más o menos libres y completos;
- ✓ Competencia justa y equitativa;
- ✓ Garantías e instrumentos de ejecución imparciales para el cumplimiento de los acuerdos;
- ✓ Intervenciones selectivas y efectivas de autoridad para limitar las conductas de oportunismo y las fallas inherentes al propio mercado, o aquellas en que se requiere inversión de riesgo y apoyos de capital e infraestructura.
- ✓ Libertad de elección entre distintas alternativas u opciones.

Es por lo anterior que el Estado debe intervenir para corregir, mejorar y alentar el mercado, no para frenarlo ni disminuirlo, los límites del mercado se encuentran en la frontera de los intereses públicos, el Estado como vigilante del interés público debe regular la acción del mercado cuando esta ponga en riesgo la cohesión y la realización armónica de la sociedad.

Paradójicamente, de no cumplir el Estado con algunas de las premisas del mercado, puede frustrar a sus ciudadanos oportunidades valiosas que en si representan aspectos centrales para garantizar dicha convivencia armónica. Oportunidades de empleo, abasto de productos básicos, oferta crediticia, entre otros, que hoy son particularmente importantes para la vida en sociedad, pueden verse seriamente afectados si no hay condiciones de competitividad de los mercados, que en gran medida determina las oportunidades que se presentan a un país para atraer el flujo de inversiones.

...de acuerdo con el más reciente *Reporte Global de Competitividad*, de un total de 53 países analizados, México ocupa el lugar 32 de la clasificación general...Indicadores como el cumplimiento de compromisos adoptados por administraciones anteriores; estabilidad y continuidad de las instituciones; competencia de los servidores públicos; obstáculos a la apertura de nuevos negocios; independencia del poder judicial, imparcialidad de las cortes; eficiencia de los cuerpos policíacos; así como incidencia del crimen organizado, ubican a México en los lugares más bajos entre los países objeto de este estudio. (Moctezuma y Roemer, 1999: 15).

Por esta razón es de suma importancia valorar la relación existente entre Estado y mercado, ya que en la sana interacción de ambos se cifran muchas de las posibilidades para el desarrollo institucional y económico de nuestro país.

1.g Nueva relación Estado-mercado.

El Estado contemporáneo se enfrenta hoy en día a nuevas circunstancias de escasez, competencia, vulnerabilidad e interdependencia económica. En la actualidad las economías cerradas del pasado han quedado en el olvido ante las serias desventajas que representa para cualquier país quedar al margen de los flujos de capital, del intercambio internacional y de la integración económica mundial.

Ante esta nueva realidad los gobiernos de los países no pueden limitarse en modo alguno a funciones ordinarias de regulación; los escenarios estáticos en los que se podía planificar de manera centralizada, las intervenciones gubernamentales en economías cerradas con mercados restringidos no tienen cabida hoy en un mundo que se ha tornado complejo, en donde los intercambios no pueden ser frenados y las intervenciones gubernamentales deben ser calculadas y pensadas en función de múltiples variables y entornos sumamente dinámicos.

La actual coyuntura de mercados globales y altamente competitivos exige de los gobiernos un papel menos protagónico y más inductor, promotor y facilitador, al tiempo que implica redefinir sus mecanismos de protección a los sectores de la población menos favorecidos con la finalidad de conducir a la sociedad entera hacia objetivos solidarios. (Moctezuma y Roemer, 1999: 16).

La realidad económica que vive hoy nuestro país, como la mayoría de los países del hemisferio occidental es una realidad determinada por la existencia de mercados globales, integrados y dinámicos; esto quiere decir que las economías en la coyuntura actual responde a señales propiamente del mercado (Hayek, Friederich, 1945) que a las maniobras y políticas económicas del gobierno, lo cual no significa que el Estado tenga un peso o un papel menos relevante en la promoción del desarrollo, en la vigilancia del cumplimiento de derechos y obligaciones o en su papel de asegurar una distribución equitativa de la riqueza.

En significado concreto de estos cambios consiste en una redistribución de ámbitos de acción entre el Estado y el mercado, que se complementan e intercalan para asegurar el desarrollo libre de las actividades económicas sin que ello represente menoscabo para la igualdad en el acceso a oportunidades, en suma, vivimos una nueva relación entre mercado y Estado.

...la nueva relación del Estado y el mercado no es de antinomia, sino de apoyo y colaboración y delimitación clara de actividades. El Estado participa en el mercado mediante el pago de sueldos y salarios a su personal, produciendo y distribuyendo bienes y servicios...Como agente importante del mercado, el Estado es un impulsor del movimiento que genera la riqueza. (Uvalle, 1998: 47)

El Estado por tanto tiene hoy más que nunca la responsabilidad de inducir y promover el crecimiento y expansión del mercado, pues es en su seno en donde el proceso de formación de la riqueza tiene lugar, no sólo en su vertiente económica. Por su parte el Estado a través de diversos instrumentos como la política fiscal, asegura que esta riqueza sea distribuida en forma equitativa entre la sociedad, las condiciones del mercado, deben ser por tanto para el Estado, un asunto de interés público.

Tal vez el método más poderoso de llevar el timón es estructurando el mercado: creando incentivos que lleven a la gente en la dirección que quiere ir la comunidad...Estructurar el mercado para conseguir metas públicas, de hecho es lo contrario a dejar los asuntos en manos del mercado "libre": se trata de una intervención en el mercado. (Osborne y Gaebler, 1994: 385-387)

La centralidad del mercado en la economía se pone de relieve cuando sus fallas (Alt, J. Y Chrystal, K.A., 1983) se traducen en ineficiencias económicas como las que padecen las economías emergentes; más aún, se pone de manifiesto en estas economías al evidenciar que la carencia de instituciones orientadas al mercado imponen limitantes al crecimiento y suponen un exiguo desempeño económico.

Estas circunstancias hacen impostergables transformaciones cruciales en el seno del Estado para responder en forma más eficaz al reto que representa la transición hacia modelos óptimos de economía de mercado, para lo cual los gobiernos deben añadir a las funciones tradicionales de garantizar las condiciones mínimas para la reproducción y acumulación de riqueza (Offe 1981) tareas más especializadas de protección, promoción y regulación.

Las tradicionales funciones del Estado se acentúan en las economías en desarrollo, incluidas las economías en transición al mercado, porque las fallas del mercado son mayores y porque los mercados son inexistentes o precarios. Además, no cabe duda de que estas economías son más sensibles y vulnerables al proceso de globalización. (Ayala, 1999: 32)

Estas transformaciones en las tareas y funciones sustantivas de los gobiernos toman la forma concreta de:

Función	Caso
Control de la externalidades producidas por el mercado	Legislación para prevenir y disuadir prácticas contaminates en los procesos productivos.
Reducción de los costos de transacción	Eliminación y simplificación de tramites de obtención de licencias para la apertura de negocios.
Vigilancia en el cumplimiento de los contratos	Certidumbre jurídica para la celebración de acuerdos de compra-venta.
Aseguramiento de los derechos de propiedad	Protección de los derechos de autor.

Estos son sólo algunos ejemplos de funciones que un gobierno comprometido con el desarrollo del "libre" mercado está obligado a cumplir para proveer con bases mínimas de certidumbre a la viabilidad del sistema económico del mercado.

De hecho sin estas condiciones necesarias, el proceso de maduración de las instituciones que sustentan a una economía que aspira a ser de mercado se ve seriamente limitado y postergado, dando como resultado bajos incentivos a los agentes que operan y alimentan el ciclo del mercado y, en consecuencia, los posibles beneficios de crecimiento se cancelan ante la inconsistencia y fragilidad de las instituciones propias del mercado, elevando así el factor costo país que contribuye a inhibir el crecimiento.

Al producir bienes públicos, distribuir el ingreso, establecer las condiciones macroeconómicas y ejercer funciones regulatorias, son creadas la infraestructura y el marco para la economía de mercado. (OCDE, 1991: 7)

Por supuesto ni el Estado ni el mercado por si solos han probado ser uno más eficiente en la asignación de recursos que el otro, teniendo ambos fallas y deficiencias que pueden solo ser enmendadas por medio de mecanismos de liberalización, redimensionamiento, desregulación e intervención estatal selectiva para aminorar y atenuar las imperfecciones del mercado.

La política y el mercado pueden ofrecer medios complementarios para regular la producción de bienes y servicios distribuidos públicamente. Opciones basadas en los mercados ofrecen la posibilidad de mejorar la relación costo-efectividad en la provisión de bienes y servicios públicos y de abordar algunos de los ya conocidos problemas de la producción administrativa.(OCDE,1991: 15)

La vigencia y fortaleza del mercado es indispensable para que individuos y sociedad liberen su potencial productivo, la vigencia y fortaleza del Estado es fundamental para que los frutos del mercado sean distribuidos con equidad; la conjugación de ambos es indiscutiblemente la vía más segura para garantizar el orden y la prosperidad de la sociedad.

La relación Estado – mercado es por lo tanto de interdependencia, las fallas de uno afectan la viabilidad del otro. Por ejemplo, el problema de los monopolios que pueden presentarse tanto en el mercado como en el Estado afectan negativamente esta relación. En el mercado los monopolios pueden representar la fijación de precios fuera del equilibrio del mercado, excluyendo a muchos compradores del acceso a ciertos bienes que desean.

En el caso del Estado, los monopolios (también cuando el Estado actúa como monopsonista) distorsiona la valoración de costos, generando dispendios innecesarios que inhiben la mejora cualitativa de productos o resultados.

El problema más grave que representan los monopolios es en cualquier caso el de la cancelación de la competencia. Si bien, es indudable que la competencia perfecta es extremadamente inusual, el rasgo fundamental de una economía de mercado moderna, sólida y dinámica es la competencia.

La competencia ofrece alternativas de elección que dan valor al principio fundamental de la relación entre oferta y demanda. La distribución de posibilidades de oferta y demanda en un sistema de mercado competitivo otorga mayor eficiencia en tanto que diferentes oferentes encuentran diferentes oportunidades de mercado y diferentes demandas encuentran satisfacción de acuerdo a sus necesidades y posibilidades.

No puede existir viabilidad de mercado en donde no se da la competencia. Sin embargo existen ciertas áreas que, dada su naturaleza vital y estratégica para la sociedad, deben de ser competencia exclusiva del Estado. Por ejemplo, la seguridad y la justicia no pueden estar sujetas a condiciones de mercado.

Pero en otros casos, la competencia es sana e incluso necesaria porque permite la complementación de ofertas y genera incentivos para mejorar los rendimientos, debido a que al suprimir las condiciones que originan mercados cautivos, se abre la puerta a distintas ofertas en donde los competidores tendrán que sujetarse a

satisfacer condiciones de demanda u oferta de mayor exigencia en cuanto a precio y calidad.

La creación de entornos competitivos se ha convertido en un elemento primordial de las estrategias de reforma de la gestión. El objetivo esencialmente planteado es el de mejorar los resultados exponiendo a las reglas del mercado servicios públicos protegidos. Las reformas al uso comprenden el desmantelamiento de las facultades monopolísticas y la utilización de los mecanismos de mercado. (OCDE, 1997: 91)

1.h Mercados Internos en el Sector Público.

Recientemente la cooperación entre Estado y mercado no sólo se ha vuelto más necesaria sino más profunda e intensa. En el caso de las funciones del Estado, los gobiernos de algunas naciones se han percatado ya que existen buenas razones para valorar las posibilidades y ventajas de replicar algunos de los mecanismos principales bajo los que opera el mercado en la gestión de los recursos públicos.

Los mecanismos de mercado tienen muchas ventajas sobre los mecanismos administrativos: los mercados están descentralizados; son competitivos, dan responsabilidad a los consumidores sobre sus elecciones; y vinculan directamente los recursos con los resultados. Los mercados también responden con rapidez a los cambios rápidos. (Osborne y Gaebler lbid. p.388)

Aplicar y reconocer la utilidad de Mecanismos tipo Mercado, significa entender la necesidad de generar entornos competitivos dentro de las instituciones.

Los mecanismos tipo mercado son todos aquellos que involucran o emulan alguna o varias características de mercado, tales como la competencia, los precios, mecanismos de decisión dispersa, entre otros. (OCDE, 1992.: 7))

La estrategia reside en combinar elementos del mercado incorporándolos como herramientas para la toma de decisiones en el sector público, por ejemplo una mejor integración de la organización, o el hacer converger la oferta y la demanda. Los mecanismos tipo mercado excluyen los polos de oferta, el caso de los bienes provistos exclusivamente por el sector público y el de la privatización.

Los mercados internos se refieren a aquellos bienes y servicios que son total o en parte producidos dentro del sector público para su propio consumo, encontrando incentivos para lograr que los agentes gubernamentales se comporten -al menos en los procesos- como agentes del sector privado, no sólo en términos de eficiencia, sino de la orientación hacia los resultados y de servicio al cliente con alto grado de satisfacción, sin perder el carácter público de la propiedad ni de la administración(OCDE, 1991).

Es importante por lo tanto reconocer y entender a los mecanismos de mercado, en especial a los mercados internos como instrumentos útiles de gestión pública que involucran estrategias de decisión mixta público – privadas, con el propósito de generar mayor eficiencia, equidad y calidad en la operación de los recursos públicos y de sus resultados.

Estos mercados internos ya se encuentran presentes en las administraciones públicas de países como Australia, Dinamarca, Irlanda, Italia, Reino Unido, con éxito probado en sectores como la salud, la pesca y la vivienda. En estos sectores los mercados internos han tenido la función principal de diversificar las opciones de oferta disponible, introduciendo la competencia entre distintos proveedores incluso cuando alguna agencia de gobierno es uno más de los proveedores(OCDE,1993).

Si bien los mercados internos sustituyen al mercado por la integración intrafirma, la competencia externa es un aliciente que propicia a los proveedores y consumidores internos a mejorar cualitativamente su relación costo-efectividad.

El fortalecimiento de los mecanismos de mercado es una estrategia atractiva porque, en ciertas condiciones...conduce a servicios de mejor calidad y a una mayor libertad de elección por parte de los consumidores, tanto internos como externos. (OCDE, 1991: 92).

No obstante es importante tener bien claro que el sector público como tal tiene una dinámica propia de mercado, lo cual quiere decir que aún a pesar de no ser un mercado completamente integrado y competitivo realiza intercambios, produce y

consume en razón de ofertas y demandas determinadas por circunstancias distintas a las de otros mercados.

el sector público, en su conjunto está sujeto a factores condicionantes característicos que lo distinguen de otros consumidores y mercados. Dichos factores son de tres tipos: normativos, funcionales y de hábito. Los primeros reglamentan conductas de planeación, manejo de recursos, adquisiciones y personal...los segundos imponen necesidades, prioridades y estrategias de utilización que suelen ser distintos a los de otros segmentos del mercado; y los terceros, que en gran medida son producto de los anteriores, determinan resistencias, ventajas, prejuicios y oportunidades que también suelen ser peculiarmente distintos a los de otros consumidores. (INEGI, 1994 P. 23)

Estas realidades condicionantes del sector público son de cualquier modo las que se deben tomar en cuenta para formular y afinar las estrategias del sector público a fin de mejorar sus métodos y procedimientos para atender las demandas de la sociedad. Concretamente, la posibilidad de aplicación de mercados internos en el sector público, son sólo una muestra de cómo el aparato público puede hacer uso de nuevas herramientas y formas de organización y operación para que, poco a poco, el Estado a través del gobierno y de la administración, vaya adecuando su función a las dinámicas y a las pautas que va marcando la sociedad a la que sirve.

Capítulo 2. La importancia de reformar el Estado, el gobierno y la administración pública.

La reforma Institucional se vincula a la noción de cambio, a la alteración en las reglas que dan sustento a cualquier tipo de organización y de interacción humana, por supuesto este cambio también incide en las acciones y actitudes de quienes tienen que acatar las nuevas reglas y de quienes tienen que llevarlas a la práctica.

Una reforma institucional se define como un conjunto de acciones que aspiran a modificar de manera deliberada la estructura y la cultura de una organización. (March y Olsen, 1997: 29)

Cuando se procede a implementar una reforma institucional lo que se busca es un cambio en los incentivos que enfrentan los sujetos a quienes la reforma afecta directamente, por lo que obligadamente sus conductas y actitudes cambian de alguna forma.

Las reacciones que provocan las modificaciones a las reglas pueden ser tanto de resistencia, como de indiferencia; por ello, se puede decir que las reformas institucionales nunca son neutrales, siempre afectan a unos y favorecen a otros.

La reforma Institucional no obedece nunca a caprichos ni tampoco puede hacerse sin sentido, sino que es guiada por una necesidad: la adaptación y sobrevivencia de las instituciones, sanear sus deficiencias y eliminar en lo posible sus debilidades, mantenerlas en vigencia evitando cualquier desvirtuación, corrupción, anquilozamiento o desprestigio, que pueden generarse con el tiempo o con procesos naturales de desgaste en la continuidad de su funcionamiento.

Cuando una institución pierde su valor y su aceptación ante los ojos de la comunidad, de su público constituyente, entonces ésta se vuelve anacrónica, obsoleta, disfuncional.

Cuando se generan fallas o incumplimiento en las expectativas o aspiraciones del público contribuyente, las instituciones y las organizaciones que les dan sustento propician el déficit de confianza; perdiendo credibilidad y el orden social y político puede alterarse, al tiempo que la viabilidad económica pende de un hilo.

Entonces, es necesario revisar los fundamentos y el funcionamiento del entramado institucional del Estado para ajustar y corregir las fallas a fin de renovar la confianza con instituciones reformadas.

El concepto de reforma de estado y reforma de gobierno es útil para comprender que estas construcciones institucionales no son autosuficientes en si mismas, la idea de la "autonomía relativa" del Estado hoy en día pierde vigencia al verificar que las transformaciones sufridas en la arquitectura institucional de la mayoría de los regímenes político - administrativos del mundo, son ocasionados en gran medida por transformaciones en otros ámbitos que si bien, forman parte del orden estatal en un sentido amplio, no se contemplan como parte de las estructuras del estado, como son el mercado y la sociedad civil.

Reforma del Estado y reforma de gobierno son las dos dimensiones que engloban la mayor parte de las transformaciones que ocurren en el seno de una sociedad con relación a su sistema político, económico y social.

Por un lado, la reforma del estado se entiende como la transformación de las relaciones habidas entre los poderes públicos constituidos y la sociedad; mientras que la reforma de gobierno se ubica más en la dimensión del cambio de los modelos, estructuras y procesos bajo los que tradicionalmente opera la administración pública, atendiendo a mejorar cualitativamente los productos y resultados de la gestión pública.

El estado como sistema de instituciones enraizadas en múltiples y complejas relaciones e interacciones humanas, se desenvuelve en un ambiente cambiante y dinámico, por lo tanto a lo largo de la historia ha sido objeto de adaptación y cambio

continuo (incremental, estable, paulatino, reorganizativo) y en muchas ocasiones también discontinuo (abrupto, violento, revolucionario) como resultado de decadencias y florecimientos cíclicos.

El *political decay* sucede cuando tienen lugar diferenciaciones en la economía, la sociedad y la cultura, que el sistema político no tiene capacidad de absorber mediante una diferenciación y complejización de sí mismo, ya sea a través de modificaciones institucionales, que reconocen y desahogan la plural participación, o a través de transformaciones de sus concepciones doctrinarias, sus planes nacionales y sus estilos de gobierno...El problema reside en el rezago y rigidez del sistema político respecto de su sociedad, cada vez más urbanizada, industrial, educada, cosmopolita (Aguilar, 1990: 36).

Así las cosas, el principal catalizador y el hilo conductor que impulsa la reforma de las instituciones políticas es el advenimiento de la crisis del Estado, sus insuficiencias e insolencias, y el sentimiento generalizado de que el Estado no hace bien lo que tiene a su cargo.

La crisis y el modo en que se han distribuido sus consecuencias ha generado una nueva categoría de análisis: la denominada " deuda social " (Kliksberg, 1989: 20).

El estado es parte del problema y no parte de la solución a la vista de los intelectuales, los organismos internacionales y de la ciudadanía. Se escuchan voces que debaten y disienten cada vez más sobre la naturaleza del aparato público, sobre su legitimidad y, principalmente, sobre el ámbito de sus funciones y su capacidad de respuesta.

La nueva imagen del Estado como problema surgió en parte debido a su fracaso para desempeñar las tareas impuestas por una agenda primaria....el banco mundial consideró la posibilidad de que los problemas de sus clientes (los países miembros) pudieran originarse, no sólo por malas políticas, sino de deficiencias institucionales corregibles en el largo plazo. Desmantelar al Estado no es la respuesta. Debe ser reconstruido. (Evans, 1985 : 141).

El móvil de la reforma de la gestión pública fue fundamentalmente una respuesta ante la creciente insatisfacción con el desempeño del gobierno para mantener el desarrollo económico y social. Los países miembros estaban reformando sus servicios públicos debido a preocupaciones acerca del desempeño económico, las necesidades cambiantes de los ciudadanos y las instituciones, y la declinación de la confianza en el gobierno (OCDE, 1998: 9).

Sobre ésta base se generan corrientes de pensamiento críticas y movimientos ciudadanos que constituyen una demanda latente y permanente de cambio institucional, de reforma del Estado, de gobierno y de la administración pública.

Ante la insolvencia fiscal del Estado por su crónico desequilibrio entre ingreso - gasto, agravado por el endeudamiento gubernamental, la alternativa crítica propuso el saneamiento de las finanzas, la disciplina fiscal y el presupuesto equilibrado...Así mismo, ante la ineficacia y desorden de las organizaciones públicas y de sus procesos de administración, la alternativa crítica exigió eficacia - eficiencia en los rendimientos, redimensionamiento del personal, profesionalización...Y ante el desfallecimiento de la cultura ciudadana, que ocasionaba que los ciudadanos aceptaran ser cada vez más gubernamentalmente dependientes que autónomos, más reclamantes de derechos que cumplidores de deberes públicos y sociales...la alternativa crítica propuso una nueva relación gobierno - sociedad bajo el principio de la responsabilidad y cooperación (Aguilar, 1996: 4)

La imagen prevalente del aparato de Estado actual, se halla totalmente distante de las exigencias de eficiencia, optimización, racionalidad...La demanda latente es, en el fondo, la de casi una "nueva administración pública", la de "reconvertir al Estado", transformándolo y poniéndolo en efectiva capacidad de responder a los complejos roles que se le pide desempeñar (Kliksberg, 1989: 24).

Con la presión de todas estas voces, es inevitable el impulso de cambios no sólo de forma, sino de fondo, los llamados cambios o ajustes *estructurales* y las reformas de *primera generación*, que son el primer paso - sin duda difícil - para vencer resistencias y superar inercias, sin embargo la reforma del estado y de su aparato de gobierno ocupó un lugar de alta prioridad en las agendas de todos los países - incluyendo el nuestro - a principios de los años ochenta y a lo largo de los años por venir.

2.a El enfoque y la naturaleza de las reformas.

Las reformas tienen una temporalidad y modalidades diversas, es decir, distintos enfoques para ser abordadas. Las reformas institucionales no son procesos que se operan en automático, no son procesos simples ni unidimensionales, la reforma de las instituciones políticas tiene diversos niveles, actores, elementos y situaciones tanto de oportunidad como de riesgo.

En primer lugar, acerca de los niveles de la reforma institucional, puede señalarse que hay tres niveles de la reforma; primero tenemos el nivel de la reforma del Estado cuya agenda básica incluye:

- 1) Democratización y ampliación de las libertades civiles y políticas,
- 2) Transición democrática (alternancia de gobierno),
- 3) Redefinición del espacio público. (privatización, delegación, devolución, co-gestión).

A su vez la reforma de gobierno tiene como puntos centrales los siguientes:

- 1) Redimensionamiento o adelgazamiento del aparato burocrático,
- 2) Simplificación y desregulación administrativa,
- 3) Eficiencia y eficacia económica,
- 4) Federalismo y descentralización política,
- 5) Transparencia en la gestión pública (rendición de cuentas).

De lo cual se deriva la reforma de la administración pública en cuya agenda sobresalen los temas de:

- 1) Mejora en la calidad de los bienes y servicios públicos.
- 2) Cambio en la cultura organizacional
- 3) Profesionalización de los servidores públicos.

Aunque en términos analíticos puede diseccionarse la reforma de las instituciones políticas, en realidad estos tres niveles de la reforma van de la mano. La reforma del Estado no puede entenderse sin la reforma del gobierno y éste a su vez, no puede reformarse si no se contemplan reformas en la administración pública, ya que finalmente el objeto de toda reforma es la reconstrucción o renovación de la legitimidad del Estado, empatando las demandas impuestas al sector público con su capacidad de respuesta.

La reforma del Estado se ha convertido en un imperativo para garantizar al propio Estado una sobrevivencia eficaz. Está más allá del ajuste. Apunta hacia la complejidad de horizontes públicos y políticos en los cuales el Estado se desenvuelve (Uvalle, 1998: 126).

La reforma institucional involucra problemas de la función propia del Estado y de la política en la sociedad. La base ética y la legitimidad gubernamental, así como las prioridades pertinentes de la agenda pública (March y Olsen, 1993: 89).

Con respecto a la naturaleza de las reformas institucionales y a su temporalidad, podemos agrupar las reformas en tres vertientes, cruzadas por dos modalidades de implementación o ejecución.

La primera vertiente de las reformas tiene una naturaleza política, que sugiere principalmente la modificación de las condiciones para la competencia electoral y la distribución de los espacios de poder en favor de procesos electorales más equitativos y transparentes. (Reforma política de 1976 LOPPE, creación del IFE 1989).

La segunda vertiente es de naturaleza económica y conlleva al cambio en los niveles y arreglos de participación del sector público tanto en la producción de bienes y servicios, como en su función reguladora de los mercados. (Autonomía del Banxico 1993, procesos privatizadores a lo largo de los noventa).

Y por último, pero no menos importante, la vertiente orgánica que atiende los aspectos de la funcionalidad del aparato de gobierno, enfocando las baterías de la reforma al cambio de la estructura orgánica de la administración, su tamaño y la calidad de sus procesos (PROMAP 1995).

Con relación a las modalidades de la reforma, existen dos principalmente que tienen que ver con la temporalidad y profundidad de su ejecución.

En primer lugar podemos hablar de las reformas incrementales o graduales. La reforma incremental consiste en un cambio, gradual y marginal, modificaciones que no altera sustancialmente la esencia de las instituciones de una sola vez o en forma abrupta.

El cambio incremental permite introducir nuevos mecanismos, reglas, instrumentos, sin que cambien radicalmente las estructuras principales ni los principios fundamentales de una institución u organización; así, el cambio incremental suprime la posibilidad de parálisis o de resistencias demasiado virulentas, reduciendo también los costos de ajuste y facilitando la adaptación y el aprendizaje. La clave del cambio incremental es garantizar que exista una verdadera transformación pero preservando la estabilidad, la funcionalidad y permanencia institucional.

La estrategia de cambio incremental en resumen, consiste en realizar modificaciones discretas, casi imperceptibles que, sin embargo a la larga si se concentran en un mismo sentido y se orientan a un mismo esfuerzo, pueden generalmente cambiar la forma y el fondo de las instituciones y de las organizaciones de manera radical.

A diferencia de la estrategia de reforma incremental, se encuentra la reforma de conmoción radical o reforma de "shock" a gran escala que consiste en tomar por sorpresa a los intereses opuestos a la reforma, de este modo una reforma de súbito impide la organización de los grupos de interés que trataran de obstaculizar los cambios que afecten la relación de costos y beneficios existente.

Otros enfoques para la implementación de las reformas se concentran en la viabilidad y utilidad práctica de las reformas, como lo señalan March y Olsen (1993) dos discursos permean la orientación de la reforma institucional, uno el de la "teoría administrativa ortodoxa" que enfatiza la economía y el control; se enfoca a la reestructuración y reorganización de la maquinaria administrativa a gran escala con fines de eficiencia.

Por otro lado, se encuentra la retórica de la "realpolitik" cuya preocupación se centra en la idea del estabilidad y control político, cuyo argumento principal es que, para que los esfuerzos reorganizativos sean viables, no deben perderse de vista los intereses de grupos, la lucha, el conflicto y la negociación entre diversos actores políticos.

Esta última posición, a reserva de no soslayar aquí la importancia estratégica que tiene el hecho de que una reforma no fracase en su cometido de generar mayor eficacia y calidad de parte de las instituciones, parece estar más a tono con la complejidad que rodea a los procesos que involucran múltiples agentes, intereses y posiciones, como generalmente ocurre en los casos de reforma de las instituciones políticas, cuyas condiciones y efectos no se circunscriben al ámbito de las estructuras de gobierno sino que producen dinámicas en las que, incluso la gobernabilidad está en juego, por lo que se requiere no sólo precisión administrativa sino también pertinencia y pericia política.

Parece que las reformas tienen que enfrentarse con mayor frecuencia a contextos de desacuerdo y disenso, originados no tanto por la negativa de implementar las reformas sino por las distintas percepciones sobre su orientación y alcance.

Ante estos escenarios, los gobiernos deben recurrir a la construcción de consensos y de coaliciones para impulsar las reformas necesarias.

Las reformas en la gestión pública no apuntan solamente a los administradores del sector público, sino que cada vez más son pensadas para mejorar los incentivos y cambiar las respuestas de individuos y agentes en el sector privado. Por lo tanto, la reforma de la gestión pública ha tenido que ampliar su horizonte, correlacionando su maquinaria de formulación de políticas y su interacción con el resto de la comunidad (OCDE, 1998: 11).

La primera generación de reformas (de ajuste estructural) pudieron hacerse con relativa autonomía como lo indica Barbara Geddes:

En América Latina...la historia reciente de la región ofrece numerosos ejemplos de reformas en política económica que han afectado a poderosos grupos económicos, esta autonomía estatal podría traducirse en una ventaja para poder efectuar ajustes estructurales que impulsen el desarrollo, ya que los encargados del diseño e implantación de las políticas podrían ignorar los intereses de grupos específicos que podrían ser afectados por las reformas (Geddes, 1994: 2-4).

Sin embargo la democratización y la globalización, con las nuevas tecnologías de información han influido para que la nueva generación de reformas incluyan aspectos a nivel meso (participación ciudadana, equilibrio de poderes, federalismo) y no sólo el nivel macro, con acento en las medidas de saneamiento financiero (equilibrio presupuestal, ajuste fiscal, etc.), de forma tal que hay una tendencia a incorporar elementos clave en el lenguaje de las reformas: Público usuario, consumidor, cliente, entre otros, que denotan el grado en que las reformas han sido catalizadas en gran medida por las demandas ciudadanas. Esto significa que la agenda de la reforma se está moviendo en otra dirección y por supuesto aún está lejos de agotarse.

2.b La agenda futura de la reforma.

Las reformas de primera generación pusieron énfasis en la necesaria reformulación de la política económica y por ende su primer objetivo fue la reducción en el tamaño del aparato público.

La prescripción por parte de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial sobre el redimensionamiento de las administraciones públicas a lo largo de la década de los ochenta tuvo amplia aceptación por parte de los países miembros de estos organismos, incluyendo el nuestro.

Pasada esta primera etapa de reformas los resultados son contundentes: la reducción en el tamaño del Estado no ha significado la respuesta a los problemas del desarrollo ni al endeudamiento; ahora se hace necesaria la revisión tanto del tamaño óptimo como de la calidad y la eficiencia de las administraciones públicas; *se trata no sólo de asegurar su eficiencia, sino también su eficacia.*

La reforma del Estado no disminuye significativamente los gastos públicos, pero mejora su calidad y eficacia, ya que la burocracia deja el papel principal para ocupar uno secundario en la producción de bienes y servicios para la sociedad.. (Pimenta, Carlos César, 1998)

En principio, la solución percibida al problema fue simplemente cortar el tamaño del servicio público, algunas veces de forma arbitraria. Al reconocerse que la reducción en el tamaño y gasto de la burocracia podría disminuir en lugar de aumentar el desempeño, la atención se reorientó hacia los factores de la eficiencia organizacional. (Haggard, 1996)

Por lo tanto, ahora se pone el acento en la búsqueda y aplicación de nuevos paradigmas administrativos. Pasada la etapa de las privatizaciones y puestas en marcha las desregulaciones, la agenda reformista apunta hacia nuevas modalidades administrativas que trasciendan la tradicional jerarquía burocrática, reemplazándola por esquemas gerenciales que otorguen flexibilidad a los procesos y permitan tanto la innovación como la rendición de cuentas.

La reforma de la gestión pública ha involucrado un cambio en respuesta a un nuevo paradigma de la gestión pública que intenta combinar prácticas gerenciales modernas con la lógica de la economía, mientras se conservan los valores centrales del servicio público. (OCDE, 1998: 13)

Tenemos entonces una nueva dimensión de la reforma del Estado que reconoce la importancia de economizar en los procesos, pero otorga máxima prioridad a la consecución de resultados, es decir a la satisfacción del usuario.

Lo anterior puede advertirse en las agendas coincidentes sobre la orientación de la reforma gerencial que actualmente proponen diversos organismos internacionales:

OCDE:

- ✓ Transferir competencias, introducir más flexibilidad.
- ✓ Garantizar el resultado, el control y la responsabilidad.
- ✓ Desarrollar la competencia y ampliar las opciones.
- ✓ Prestar un servicio receptivo a las necesidades del público.
- ✓ Mejorar la gestión de los recursos humanos.
- ✓ Optimizar el uso de la informática.
- ✓ Mejorar la calidad de la reglamentación.
- ✓ Reforzar las funciones de dirección del nivel central.

Banco Mundial:

- ✓ Delegación de la toma de decisiones.
- ✓ Orientación hacia el desempeño.
- ✓ Orientación hacia el cliente.
- ✓ Orientación de Mercado.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 1995 –2000 del gobierno mexicano establece la necesidad de contar con una administración pública:

**...orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía.
...que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.
...que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública (PROMAP, 1995: 35)**

La calidad de las políticas públicas se encuentra fuertemente condicionada por el profesionalismo, la pericia y la estabilidad de la élite administrativa, y es usualmente este grupo el destinatario de las reformas en los incentivos para hacer más atractivo el servicio público. (Haggard, 1996: 18).

Nuevamente nos encontramos frente a una paradoja, si los intentos de reforma integral de la gestión pública soslayan la importancia de reformar los sistemas de personal o si hay resistencia a modificar las inercias y rigideces inherentes a las modalidades de administración burocrática tradicional (comando y control), y sus consecuentes esquemas de ajuste que ya han probado sus limitaciones, los intentos de reforma basados en la nueva gestión pública (flexibilidad, calidad, resultados) estarán por fuerza destinados al fracaso.

Es evidente que los mecanismos formales de control no bastan para asegurar el cambio de conductas necesario por parte de los empleados que tienen a su cargo el *suministro y operación de los servicios públicos*.

Esto significa que muy a pesar de los cambios y reformas reglamentarias, de los esquemas de descentralización y de los esfuerzos por economizar recursos, los empleados seguirán teniendo las mismas actitudes de bajo desempeño, de lealtades personales más que institucionales, avidez para incurrir en ilícitos o abusos de autoridad, entre otros problemas, en gran medida derivados de una escasa preparación profesional y de bajos incentivos económicos, así como de incertidumbre en sus empleos.

Ante estas realidades administrativas no cabe más que atender en primer lugar los requerimientos, necesidades y demandas del usuario interno de la administración pública que son sus propios empleados.

La administración pública requiere de conducción y de operación, sin personal capaz de conducir adecuadamente o de operar eficazmente la administración no puede brindar resultados con la calidad que los ciudadanos esperan o demandan.

¿Quién debe gobernar? y si se adopta el principio platónico del liderazgo, es decir el principio de que debe gobernar el mejor , entonces el problema de futuro se presentará bajo la forma de una tarea encaminada a crear las instituciones para la selección de los futuros conductores. (Popper, Karl, 1992 : 130)

La conducción de la nave desde el timón requiere personas capaces de contemplar el universo entero de problemas y posibilidades y de poder equilibrar las demandas de competitividad y los recursos. Mover la nave con los remos requiere personas que se concentren intensamente en una meta y actúen con eficiencia. (Osborne & Gaebler, 1994: 68)

La consecución de un desempeño óptimo y de resultados cualitativamente satisfactorios por parte de la administración pública requiere profesionalismo en el ejercicio de la función pública.

Sin embargo, la propuesta de implantación del Servicio Civil de Carrera, que se ha venido planteando desde hace ya algunos años, no necesariamente representa la única vía, ni probablemente la vía correcta hacia la profesionalización.

Existe una noción generalizada de que la manera buena o positiva de administrar el trabajo público es el servicio civil de carrera y que de no ser el servicio civil de carrera, se cae en el extremo opuesto que es la manera mala o negativa, el infierno del sistema del botín. (Rosovsky, 1984: 70).

En consecuencia es necesario analizar en que consiste la Profesionalización del Servicio Público.

2.c El servicio público profesional, definiciones, paradigmas y opciones.

En la búsqueda por alcanzar un mejor gobierno, subyace una realidad ineludible: las altas responsabilidades públicas que tienen encargadas los gobiernos, son encomendadas y depositadas en un cuerpo de funcionarios que integran los cuadros burocráticos de la administración.

La capacidad y aptitudes del conjunto de estos hombres y mujeres que conforman el personal de la administración pública constituyen el elemento principal para que el engranaje administrativo funcione correctamente. La capacidad gerencial de los administradores se conjuga en la capacidad corporativa de la organización (*Corporate management*). Por el contrario, la incapacidad e ineptitud de los miembros de la burocracia tiene efectos debastadores sobre el Estado, ya que cualquier deficiencia del personal se traducen en el incumplimiento de programas gubernamentales, cálculos errados y costos adicionales para los ciudadanos.

Por ello, es requisito obligado para cualquier gobierno allegarse de buenos elementos para la función pública a través de políticas de personal que contemplen un riguroso método de reclutamiento, selección y adiestramiento de individuos con las cualidades idóneas para ingresar al servicio público.

En los gobiernos modernos, el funcionario debe ser un profesional, es decir, una persona que domina un saber especializado para atender los asuntos gubernamentales y administrativos. El saber especializado se enseña y aprende hasta conformar un tipo de conocimiento que permite responder a los problemas sociales. Dicho saber combina experiencia, conocimiento y prácticas que dan vida a las rutinas necesarias y a la modernización de las instituciones. (Uvalle, 1999: 46)

Un profesional es aquella persona que domina un saber o un arte y lo aplica creativamente como medio de sustento o de satisfacción personal.

Sin embargo, para los efectos aquí estudiados, un profesional de la administración pública debe ser más que eso. No sólo requiere ser un especialista en una materia,

pues de lo contrario nos encontraríamos con una visión limitada y encuadrada en la falacia tecnocrática (Haggard, 1996).

Para ser profesional de la administración pública se requieren al menos tres elementos indispensables: conocimiento, experiencia y vocación.

En efecto, se puede ser un experto en la materia de administración pública con el sólo echo de detentar conocimiento especializado sobre la disciplina administrativa, pero eso no significa necesariamente una contribución directa a la profesionalización del servicio público.

La carrera en administración pública, es aquella que, amparada por títulos tales como licenciado en ciencias políticas y administración pública, emana de los cursos universitarios y se ejercita a través de un grado académico...La carrera administrativa, por su parte, significa un curso de profesionalización dentro del servicio público, regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad y promoción, con base en el sistema de méritos que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuyo sucedáneo es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado...Delinear una estrategia de articulación entre ambas carreras, es uno de los sustentos principales de la profesionalización en México. (Fundación Mexicana Cambio XXI, Luis Donald Colosio, 1994: 31-32)

El conocimiento es por supuesto la parte medular de la profesionalización del servicio público, este se adquiere inicialmente en los centros educativos como las universidades u otras instituciones de formación especializada (como el INAP en los casos de México y España, el *Civil Service College* en Gran Bretaña y la ENA en Francia) creados específicamente para los fines de la enseñanza formal de los futuros funcionarios. Pero el conocimiento se enriquece con la experiencia y el ejercicio de la función pública.

El concepto de profesionalismo que subyace en el enfoque propuesto implica la capacidad de construir puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos. El profesionalismo entraña una síntesis entre la teoría y la práctica (Dror, 1991)

...debe motivarse a los altos funcionarios que toman las decisiones a basar sus opciones en el conocimiento profesional hasta donde sea aplicable, mediante una educación adecuada, incentivos y estructuras institucionales, como línea principal de la reforma del Estado dirigida a perfeccionar la interface entre el conocimiento y el poder. (op.cit)

Para ser un verdadero profesional de la administración se requiere entonces del dominio de al menos una disciplina relacionada con el ejercicio de la función pública, aunque el servicio público requiere una visión multidisciplinaria por la complejidad de los problemas que atiende.

Además de la experiencia que se adquiere desde etapas iniciales mediante periodos probatorios, vinculación temprana entre los centros educativos y las unidades administrativas (vgr. servicio social y pasantías); la vocación de servicio se adquiere en el proceso formativo, con el contacto y la inducción a la misión de la organización y en el asimilamiento de los valores institucionales.

El verdadero servidor público profesional al tiempo de dominar el saber (*"know - how"*) y las rutinas con pericia, ha de recibir un adiestramiento continuo, que le permite estar al día mediante la actualización constante, para llegar a ser un verdadero especialista en el arte de gobernar, es decir conocer el estado del arte (*"state of the art"*).

Así, el profesional que persigue una carrera en el servicio público debe conjugar capacidades y atributos excepcionales para ejercer el saber actuando con responsabilidad, teniendo una actitud positiva frente a la competencia y el riesgo, pero sobre todo, estando al tanto de las circunstancias y de los problemas para innovar opciones de solución, entre otras virtudes.

A esta esencia que define al profesionalismo en el arte de gobernar deben añadirse cuatro características secundarias: un código de ética profesional; una actitud de "interés clínico" y de "impasibilidad" en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder; una buena dosis de escepticismo con una fuerte suspicacia por "lo obvio"; y una búsqueda constante de creatividad. (Dror, 1991)

Finalmente la imparcialidad del funcionario en el ejercicio de sus tareas es una de las más elementales pruebas de profesionalismo, ya que la función pública demanda servir al público, no al jefe político o al funcionario superior.

En términos generales, profesionalizar el servicio público es por lo anterior indicativo de mejorar el rendimiento y los resultados de la gestión pública, a través de sistemas que permitan asegurar el ingreso y la permanencia en los cargos de la administración a personal competente, dedicado y comprometido institucionalmente, cuya capacidad este demostrada mediante sistemas de evaluación y competencia, y en donde el criterio universal de reclutamiento, selección y promoción sea el mérito.

La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia. Lo anterior significa que la función pública debe ser abierta, apartidista, estable, continua y segura. (Uvalle, 1999: 51)

La profesionalización es entonces un sistema que combina la exigencia en el cumplimiento cabal y satisfactorio de altas responsabilidades públicas, con la posibilidad real de retribuciones adecuadas, reconocimiento público y oportunidad para el empleado, en su condición de profesional, de acceder a mejores niveles de ocupación e ingreso.

La Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio define al servicio profesional de carrera como:

...un sistema que regula la entrada y promoción de los servidores públicos basándose en el mérito y la capacidad profesional, en lugar de la afiliación ideológica o los vínculos partidarios o personales...incorpora también los principios de seguridad laboral, promoción conforme a mérito y de que a igual nivel o función igual categoría y salario. (Fundación Mexicana Cambio XXI-Luis Donaldo Colosio, 1994: 52).

Así mismo, los objetivos que busca un sistema de servicio público profesional son:

- 1) Atraer y mantener a candidatos bien calificados
- 2) Desarrollar una memoria administrativa de mediano o largo plazo
- 3) Ir más allá de las estructuras de castigo y control, para desarrollar estructuras de incentivos monetarios y profesionales que impulsen a los servidores públicos a cumplir sus labores de una manera eficiente, justa y con sentido de servicio público. (ibidem).

El punto nodal de la profesionalización del servicio público consiste en la posibilidad de calificar la actuación de quienes laboran en la administración pública, a través de sistemas de evaluación apegados a estándares objetivamente mesurables, que configuren un sistema cierto y justo de recompensas y sanciones.

Muchos de los estudiosos del tema vinculan la profesionalización con el llamado sistema de carrera, comúnmente conocido como *servicio civil de carrera*, que contempla un sistema integral no sólo de reclutamiento, promoción y retiro, sino de entrenamiento, capacitación y evaluación permanente, pero cuyas características inherentes lo hacen rígido, encuadrado en incentivos de largo plazo (por ello el concepto de carrera) y sumamente reglamentado; lo cual puede inhibir la innovación.

El concepto servicio civil, tiene su origen en la Inglaterra colonial y fue utilizado por primera vez para diferenciar el tratamiento de los asuntos administrativo-hacendarios de los asuntos de indole logístico-militar de la corona real inglesa.

La idea del servicio civil es una noción de carácter inglés...en la época moderna la encontramos fundamentalmente a partir de la mitad del siglo pasado en Inglaterra, con motivo de la formación de una casta burocrática en la India, para el manejo de lo que era la empresa pública denominada la compañía de colonización de la India, propiedad de la corona inglesa...el resultado fue la formación de un esquema relativamente rígido, fundado en tres grandes condiciones: primero, la inamovilidad en el puesto; segundo, la existencia de un escalafón generalmente rígido; tercero, el sistema de mérito, que se supuso sería capaz de promover un mayor profesionalismo. (Rosovsky, 1984: 71)

En efecto, el objetivo principal del servicio civil de carrera es garantizar el mérito de los empleados, incluso en los EE.UU. de Norteamérica - uno de los países que adoptó este sistema a principios del siglo pasado -, servicio civil y sistema de méritos son vocablos que se utilizan indistintamente; sin embargo, la supuesta ventaja de dicho sistema de méritos no siempre se traduce en un mayor profesionalismo, probidad, transparencia, capacidad y fealdad institucional, el análisis minucioso de algunas experiencias de servicio civil de carrera nos confronta con evaluaciones negativas sobre los pretendidos beneficios del servicio civil de carrera.

Por ejemplo, analizando a grandes rasgos la evolución y evaluación del sistema de servicio civil (SCC) en los Estados Unidos desde hace ya más de un siglo nos encontramos con una serie de vicios y defectos que hacen pensar dos veces en la idoneidad de dicho sistema.

El servicio civil de carrera se instauró en aquel país en 1883 a través de la *Pendleton Act*, promulgada durante la administración del presidente Arthur Chester Alan. El sistema de méritos introdujo entonces tres elementos esenciales:

- La competencia justa y abierta para acceder al empleo público
- La selección a través de exámenes imparciales
- La separación de influencias políticas de los criterios de ascenso y promoción.

Estos criterios generales respondían a la intención de separar la administración y la política, es decir separar la actividad del político electo de la del funcionario público,

en donde este último debía, como requisito primordial, ser profesional, competente y políticamente neutral.

Más de medio siglo después, la comisión Hoover, encabezada por el ex -presidente Herbert Hoover, se encargó de evaluar la organización de la rama ejecutiva del gobierno, encontrando que existía una sobrerregulación y sobreprotección de los empleados con el sistema de méritos. (Mosher, 1976).

Lo anterior implicaba incentivos perversos hacia el desempeño. La seguridad y estabilidad laboral no son por lo tanto garantía de mejor desempeño, como pretendidamente se piensa con el establecimiento del servicio civil de carrera.

En 1955, el presidente Eisenhower, advirtiendo las restricciones que el servicio civil imponía al ejecutivo para controlar las agencias implementadoras de políticas públicas claves, creó por decreto la categoría "C" dentro de la clasificación del servicio civil, con el objeto de permitir al Ejecutivo y a los directores de agencias la oportunidad de llenar posiciones intermedias que tienen relevancia para la ejecución de políticas públicas con empleados de confianza.

Esta situación hace evidente un problema de agente-principal por la pérdida de control del ejecutivo frente a la burocracia y el efecto del crecimiento lateral de la administración a través de la contratación de grandes equipos de staff, allegados a los directivos de las agencias, para suplir y cubrir las tareas que requieren efectividad y control político.

Posteriormente en 1978, durante la administración del presidente James Carter, se formuló la más importante de las reformas al sistema de méritos norteamericano desde su creación, la *Civil Service Reform Act*, cuyo propósito primordial fue también otorgar mayor flexibilidad al servicio civil concediendo un margen más amplio de control al ejecutivo y a los directores sobre la burocracia de carrera. (Bann y Ricucci, 1997).

En 1989, una comisión especial conocida como la Comisión Volker, se encargó nuevamente de revisar el estado del servicio público federal de los EE.UU. encontrando que para entonces el sistema de méritos estaba sobrerregulado y sumamente centralizado.

Todas estas deficiencias y lagunas derivaron en que, a principios de 1993, con el lema de "crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos", el vicepresidente Al Gore presentará el reporte de la *National Performance Review*, cuya propuesta principal fue "la reinención del gobierno" sobre la base de un análisis exhaustivo de la relación que existe entre el gobierno y la gente a la que sirve.

De esta forma se procedió a la simplificación de la reglamentación del sistema de personal mediante la anulación del Manual Federal de Personal, además de otras medidas orientadas ya no al control de las agencias con base en mecanismos formales y reglas burocráticas, sino a los acuerdos de desempeño, como es el caso del *Government Performance and Results Act*, que obliga a todas las agencias del gobierno federal de aquel país a preparar planes estratégicos y a establecer e implementar modelos de medición del desempeño de su actuación, haciéndolos del conocimiento público.

Los dilemas que presenta el servicio civil en los Estados Unidos nos da una idea de las tantas complicaciones que puede llegar a surgir si se adopta el servicio civil de *carrera como ruta indiscutible para la profesionalización del servicio público*.

Otros países han tenido que reformar sus sistemas de méritos por razones similares como los problemas relacionados con la unidad de mando en favor de esquemas más descentralizados que delegan confianza a distintas agencias y unidades para administrar y manejar sus propios sistemas de mérito y la gerencia de sus recursos humanos.

La evaluación de las reformas al servicio civil estatal y federal revelan una preocupación por la flexibilización....La intención de las reformas legales recientes ha sido preservar la creatividad individual dentro de las organizaciones públicas haciéndolas responsables a estructuras internas y relaciones de liderazgo basadas en los patrones de la empresa. (Sedwick y Sultzner, 1996: 161)

Las reformas introducidas en el campo de los recursos humanos tiende a flexibilizar los procedimientos de selección y de cese o rescisión, los sistemas retributivos y las políticas de personal en general, así como la introducción de incentivos vinculados a los resultados. En algunos países se han aplicado nuevas formulas institucionales con la finalidad de permitir una mayor autonomía operativa - por ejemplo, las *Agencias Ejecutivas en el Reino Unido* o las *medidas de desconcentración en Francia* - (OCDE, 1997: 65).

En México, a pesar de que el PROMAP enunció entre sus objetivos la dignificación, profesionalización y ética del servidor público, no se hace referencia explícita a la futura adopción de un sistema de servicio civil como tal, pero si se dejan entrever algunas líneas de profesionalización vía la iniciativa de servicio profesional de *carrera*.

Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos de personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo. (PROMAP, 1995: 5).

Por otro lado, la iniciativa de ley para la *Profesionalización y Evaluación del desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Centralizada*, (Moctezuma, 1997) que sometiera a consideración el senador Esteban Moctezuma a finales de abril de 1998, establece los principios básicos de un servicio civil de carrera (vgr. exámenes de oposición abiertos para el ingreso, evaluaciones periódicas...), es una muestra de que en algunas esferas legislativas y de gobierno el servicio civil de carrera se concibe como una opción viable para la profesionalización del servicio público.

Por supuesto que nadie estará en contra de hallar métodos adecuados para garantizar el profesionalismo de la gestión pública, lo que se propone es la adopción y adaptación de sistemas de profesionalización que no representen mayores costos

en lugar de oportunidades y que sean acordes con los nuevos contextos que vive la administración pública, es decir, que permita un desempeño calificado, en donde, los incentivos, y no las reglas determinen la actuación de los servidores públicos.

El modelo tradicional del servicio civil no parece ya adecuado a estos requerimientos y necesidades, por el contrario parece inoportuno y anacrónico por diferentes motivos que pueden ser apreciados en experiencias de otros países. Por ejemplo, el programa integral Next Steps del gobierno británico consiste en determinar cuales son los principales obstáculos que enfrentan la gama de agencias del servicio público británico para ofrecer mejores resultados y servicios a los contribuyentes (OECD, PUMA 1993).

Next Steps opera bajo una lógica muy diferente al servicio civil de carrera tradicional, incluso algunos de los hallazgos principales que dieron origen a la descentralización de agencias, al replanteamiento de modelos de reclutamiento (Recruitment and Assessment Services) y adiestramiento de personal (Civil Service College) se basan precisamente en las inconsistencias del servicio civil de primera generación:

Las entrevistas arrojaron, entre otros, los siguientes resultados en cuanto a la situación de la administración pública:

- 3. Si el gobierno no es homogéneo, no debería ser administrado como si lo fuera.**
- 4.El servicio civil es resistente al cambio. (Moctezuma y Roemer, 1999: 126).**

Son precisamente estas experiencias las que generan dudas sobre la viabilidad y utilidad de comenzar un proceso de reformas de la gestión pública en México tendiente a la profesionalización de los servidores públicos basado en el servicio civil de carrera, pues como ya fue acotado el servicio civil parece no tener vigencia como la vía adecuada para los efectos de la profesionalización.

Una conclusión generalizada recientemente es que el sistema clásico de servicio civil ha sido rechazado, pero los ejes en los cuales se pueda desarrollar un nuevo sistema aún no han terminado de definirse. (Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994: 57).

La euforia del servicio civil de carrera en nuestro país parece tener como base la creencia de que un sistema de organización del empleo público de esta naturaleza puede tener efectos positivos sobre la estabilidad y la certidumbre en el empleo y por lo tanto puede generar un mejor desempeño del servicio público.

Aunque la primera parte es cierta, el servicio civil de carrera puede dar cierta seguridad a los empleados públicos sobre su permanencia laboral, la segunda puede no ser del todo cierta. Aunque abundan los estudios que demuestran que hay una correlación positiva entre la inseguridad en el empleo público y fenómenos como la corrupción, el uso patrimonial y clientelar de los recursos y cargos públicos (ver por ejemplo Wade Robert, *The market for Public Office: Why the Indian State is not better at Development*, 1985).

No hay por el contrario estudios que realmente ofrezcan evidencia sólida sobre la existencia de una correlación positiva entre la seguridad y estabilidad laboral con el mejor desempeño, la eficiencia o la eficacia. Sobre este asunto es muy ilustrativo por ejemplo, el hecho de que los sindicatos ofrecen a sus agremiados estabilidad y permanencia y no hay en contrapartida grandes esfuerzos por mejorar su productividad.

Por ello, aun cuando la propuesta de instaurar el servicio civil de carrera ha encontrado eco en diversos sectores de la clase política (a saber en altas esferas gubernamentales) y en algunos sectores académicos, hay algunos escépticos de sus ventajas, y más aun de su viabilidad institucional.

...vale la pena cuestionarnos si, para poder hablar de una Administración Pública moderna, es indispensable establecer un sistema de servicio civil de carrera a semejanza del que existe hace más de 100 años en algunos países y, sobre todo, preguntarnos si este sistema será la clave que nos permita acabar con los grandes y graves problemas que afectan al sector. (Doring, 1998: 22)

Así que no sólo para alcanzar los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo o en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-

2000, sino que para asegurar el bienestar y desarrollo permanente de la sociedad mexicana se requiere la modernización y profesionalización de la burocracia, encargada de la provisión de los bienes y servicios públicos básicos, del diseño y ejecución de políticas y del cumplimiento de las leyes. Sin embargo lo que debemos preguntarnos es si esto pasa necesaria e invariablemente por el servicio civil de carrera.

Al parecer no como alternativa única. Las opciones para profesionalizar la Administración Pública no se limitan al servicio civil de carrera, de hecho las alternativas tampoco se alejan de este sistema pero buscan rebasar las obsolencias y asincronías que caracterizan al viejo modelo de servicio civil.

Las soluciones que se han dado en otros países son interesantes; son las de constituir una especie de escalafones profesionales, de servicios civiles marginales al servicio civil propiamente dicho, escalafones de abogados, escalafones de economistas, que no necesariamente están vinculados al escalafón central. (Rosovsky, 1984: 77).

La búsqueda de mejores sistemas de profesionalización nos llevan a esquemas que necesariamente han dejado atrás el servicio civil en su concepción uniforme y rígida, de sistemas de administración central y de homologaciones de escalafones, pruebas y garantías. En la actualidad, los países desarrollados, pioneros del servicio civil, han reformado sus sistemas de méritos, dando paso a cambios sustantivos en la forma de estructurar, promover y estimular el mejor funcionamiento de sus sistemas administrativos.

Gran Bretaña por ejemplo pasó de tener uno de los servicios civiles más comprensivos, uniformes y centralizados a tener un conjunto de cerca de tres mil entidades descentralizadas de reclutamiento...Además, ahora se ha abierto la entrada colateral y en esa medida la competencia de manera significativa, reduciéndose la seguridad laboral (aparte de que se han introducido sistemas de "pruebas de mercado" para las agencias). (Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994: 55)

Estas rutas experimentadas y probadas con éxito hoy en día en países en los que los sistemas clásicos de servicio civil ya no responden a las necesidades de la administración gerencial, dan pauta a la reflexión sobre vías alternativas, flexibles, descentralizadas y competitivas de profesionalización.

En México de hecho a pesar de su escasa publicidad existen ya varios esquemas de profesionalización que operan en forma descentralizada y autónoma, como son los casos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Servicio Profesional Electoral del IFE, el INEGI tiene su propio sistema de méritos así como el caso del Servicio Exterior Mexicano.

Estos esquemas segmentados, marginales de servicio civil resultan más adecuados, por razón de no estar diseñados bajo los mismos criterios y no estar bajo control centralizado, pudiendo responder mejor a las necesidades propias de cada organización o dependencia, pues como es evidente, las funciones que tienen a cargo cada una de estas instituciones son diferentes y responden a entornos y clientes distintos.

Lo anterior representa un avance y un logro hacia la conformación de unidades de profesionalización independientes que pueden significar una ruta distinta y más efectiva para los esfuerzos de profesionalización, sin embargo no se puede subestimar la fortaleza de algunos valores que subyacen en el servicio público en México, que de no ser erradicados, pueden originar perversiones de estos sistemas en camino de consolidación.

Nadie debe subestimar la fortaleza de los viejos modelos de administración pública ni el grado en el que valores subyacentes están contenidos en el Servicio. Estos no pueden ser derogados, prohibidos o borrados. El proceso para liberar al Servicio de décadas del viejo modelo requiere un manejo cuidadoso si se quieren ver los frutos de su éxito. (OECD, 1993: 29)

En efecto, no es tarea fácil el diseño o implementación de una reforma orientada a modificar patrones de conducta encajados en años de un mismo modelo de abordar y pensar el empleo público en México, no obstante existen opciones que pueden ofrecernos alternativas que aseguren la doble finalidad de garantizar el profesionalismo de los servidores públicos por un lado, al tiempo de asegurar un rendimiento de alto desempeño, brindando seguridad al usuario, eficacia a la administración y dinamismo al sistema económico a través de los mercados internos de trabajo.

2.d Mercados Internos de Trabajo: un enfoque para la profesionalización del servicio público.

En México el vértice principal del estudio de las relaciones laborales ha sido la cuestión sindical por muchas razones tanto ideológicas como verdaderamente estructurales.

A pesar de que nuestra legislación laboral fue considerada pionera en este campo al introducir derechos constitucionales en el ámbito del trabajo, hoy en día los reclamos para su actualización se hacen escuchar desde distintos frentes.

Para el caso particular de las relaciones laborales del sector público la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; es en la que se enmarcan dichas relaciones.

Sin ser la finalidad de esta investigación el análisis de esta legislación, es necesario precisar que las disposiciones derivadas de ella determinan en gran medida el ejercicio de la función pública, ya que como se apuntó en el primer capítulo el diseño institucional tiene dimensiones normativas y organizativas interconectadas que por fuerza afectan la eficacia del desempeño, ejecución y grado de cumplimiento de las instituciones.

Para la propuesta concreta que aquí se hace y para cualquier otra propuesta en términos de profesionalización del servicio público, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es un elemento primordial que deberá ser analizado, discutido y necesariamente modificado si se quiere ir en la dirección correcta para armonizar las aspiraciones de una administración pública eficaz, eficiente y con orientación a los resultados, sustentada en una legislación moderna y justa.

La OECD recomienda enfáticamente mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, principalmente con la visión de promover la eficiencia económica y la competitividad. La flexibilidad del mercado de trabajo requiere no sólo flexibilidad en los costos laborales sino además, movilidad, flexibilidad en horas de trabajo y su organización, adaptabilidad y una menos estricta protección de la legislación laboral. (Fondo Monetario Internacional, 1999: 211).

No sólo la citada Ley es ejemplo de las dificultades normativas en el campo de la profesionalización del servicio público, sino la heterogeneidad de normas y costumbres, lagunas e indefiniciones jurídicas, que nos llevan a pensar que un esquema de servicio civil estructurado a partir de una legislación homogénea para todas las dependencias es un escenario lleno de obstáculos y complicaciones.

Existen, asimismo, complicaciones jurídicas que impactan en las dependencias de la administración pública central, pues son regidas por situaciones diversas y particulares... Algo similar ocurre en las entidades del llamado sector paraestatal que, igual que las anteriores, funciona bajo disposiciones laborales diversas, como Petróleos Mexicanos bajo la Ley Federal del Trabajo y el Banco de México con reglas privativas (Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994: 42).

Pero en el terreno que particularmente concierne a esta investigación, por las razones manifestadas y el argumento principal que relaciona la profesionalización con el desempeño económico global, resaltan las dimensiones económicas del empleo público.

Se ha dicho ya que el sector público es un agente importante dentro del mercado, pero se ha perdido de vista la importancia significativa del sector público como empleador. En la mayoría de los países el sector público emplea a un número muy importante de personas, contribuyendo de esta forma no sólo a la generación de empleo, sino a la dinámica y estructuración del mismo.

El promedio del empleo público de los países de la OCDE como porcentaje total del empleo es de 18 por ciento. El papel y la eficiencia del sector público es un factor significativo para la eficiencia global de la economía y para la determinación de los precios. (OCDE, 1991.p.7)

El mercado de empleo público en México también representa un porcentaje relevante del empleo total. Según datos de la OCDE el empleo público significa alrededor del 16 % del empleo total, y más importante aún, es el hecho de que el costo total de ese empleo en términos de su remuneración es equivalente al 4.7% del PIB nominal. Un aspecto interesante es el hecho de que a pesar de la elasticidad que presenta la evolución del empleo público, esta misma propensión no se ve reflejada en el costo fiscal de la nómina federal.

En 1990 el costo de las remuneraciones y pagos de empleados públicos como porcentaje del PIB nominal era menor (3.7%) con el 16.7 por ciento de empleados públicos como porcentaje del empleo total, comparado con el de 1995 (4.7%) con un menor porcentaje de empleados con relación al empleo total (15.6%). Esto podría fácilmente explicarse por el aumento del desempleo total durante los años en cuestión, sin embargo en términos reales el empleo público también ha disminuido como puede apreciarse en los siguientes cuadros.

Cuadro I

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DEL SECTOR PÚBLICO					
AÑOS	SECTOR CENTRAL	SECTOR PARAESTATAL	TOTAL DE SERVIDORES PÚBLICOS	POBLACIÓN	EMPLEADOS POR CADA MIL HABITANTES
1981	1,646,268	625,359	2,271,627	68,163,974	33
1992	1,511,532	731,901	2,243,433	85,076,840	26
1996	879,636	714,642	1,594,278	93,181,633	17

FUENTE: Tercer Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, 1 de septiembre de 1997, p.50

Cuadro II

Personal ocupado en el gobierno general, % de la población Ocupada total en el sector público					
AÑOS	POBLACIÓN TOTAL EN EL SECTOR PÚBLICO	TOTAL	CENTRAL	LOCAL	EMPRESAS PÚBLICAS
1980	3,151.9	77.1	74.5	17.3	30.1
1981	3,457.0	76.7	74.2	17.3	30.4
1982	3,668.6	75.9	73.0	18.0	31.8
1983	3,943.5	74.6	72.6	18.5	34.0
1984	4,186.6	75.1	72.7	18.9	33.1
1985	4,292.4	75.4	71.9	19.5	32.7
1986	4,344.4	76.3	71.8	19.5	31.0
1987	4,373.7	76.5	72.1	18.9	30.7
1988	4,359.3	76.8	71.7	18.9	30.2
1989	4,359.3	77.3	71.2	19.1	28.1
1990	4,131.1	78.6	71.0	19.0	26.0
1991	4,278.0	82.2	71.1	18.8	21.6
1992	4,070.8	87.0	70.9	18.8	14.9

a Miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual.
FUENTE: José Avala Espino, 1999, p. 98

Una posibilidad sin embargo, es que el costo fiscal haya aumentado debido a los costos extraordinarios por concepto de primas y compensaciones al momento de implementar programas de redimensionamiento de plazas dentro de programas de retiro voluntario. Sin embargo existen estudios que demuestran que a pesar de la reducción en el número de plazas del gobierno federal, esto no ha significado ahorros sustanciales de recursos para el sector público.

En términos reales, de cualquier forma la evolución del mercado de empleo público presenta una alta volatilidad y no refleja necesariamente un equilibrio entre la disminución o desincorporación de empresas anteriormente en manos del Estado (privatizaciones) y la reducción de plazas (redimensionamiento).

Cuadro III

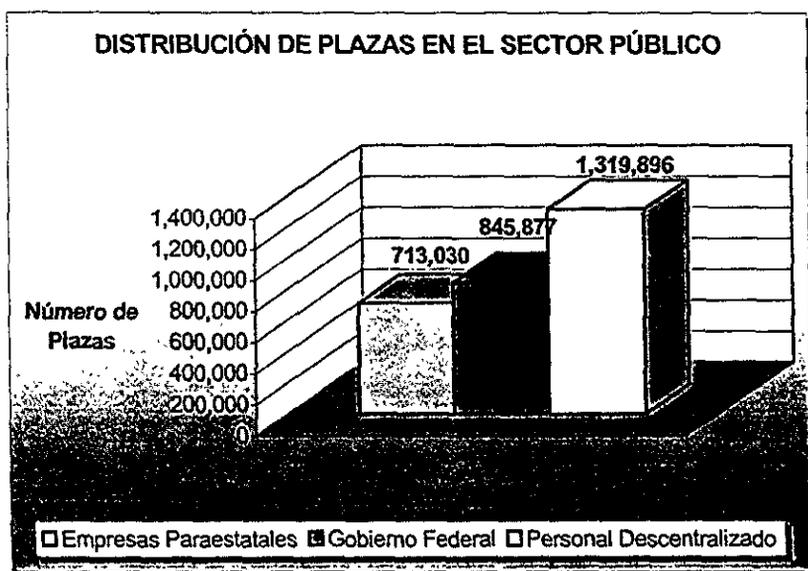
EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL				
AÑOS	TOTAL	MAYORITARIA	MINORITARIA	FIDEICOMISOS
1979	898	623	--	187
1980	903	630	--	186
1981	872	583	--	201
1982	1,155	754	75	223
1983	1,058	696	74	192
1984	1,037	699	74	170
1985	932	625	65	147
1986	732	524	7	108
1987	612	433	3	83
1988	449	279	--	77
1989	379	229	--	62
1990	280	147	--	51
1991	241	120	--	43
1992	217	100	--	35
1993	210	98	--	30
1994	216	106	--	29

FUENTE: Anexo estadístico, Primer Informe de Gobierno, México, 1995, p. 91

En 1999, el empleo público federal total representa una cifra de casi tres millones de empleados del gobierno federal (gráfica I), distribuidos en el sector central, paraestatal y el personal descentralizado (gráficas II, III y IV).

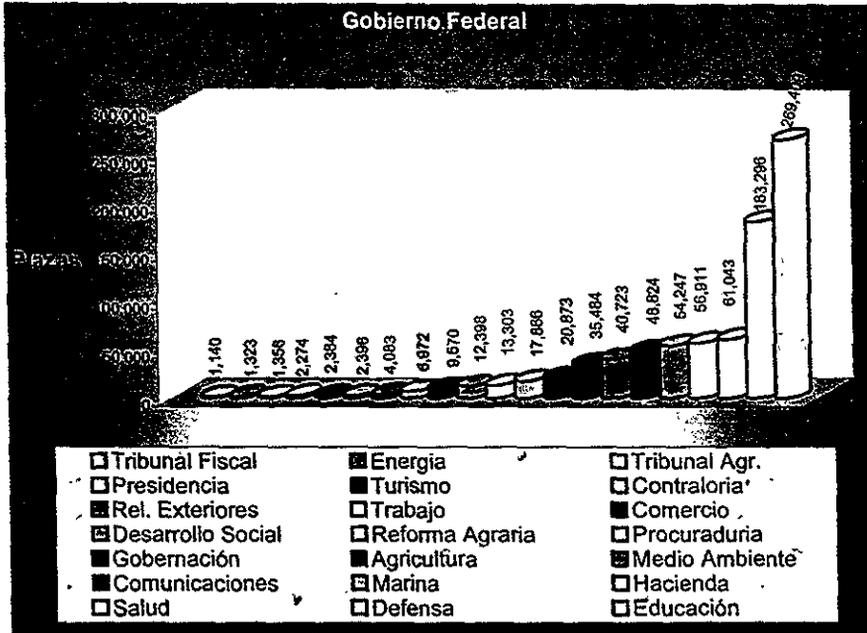
Dicha estructura permite hablar de la existencia de un mercado de empleo público en sentido general, pero segmentado en sub-mercados, cada uno con una estructura de mercado interno diferenciada.

Gráfica I



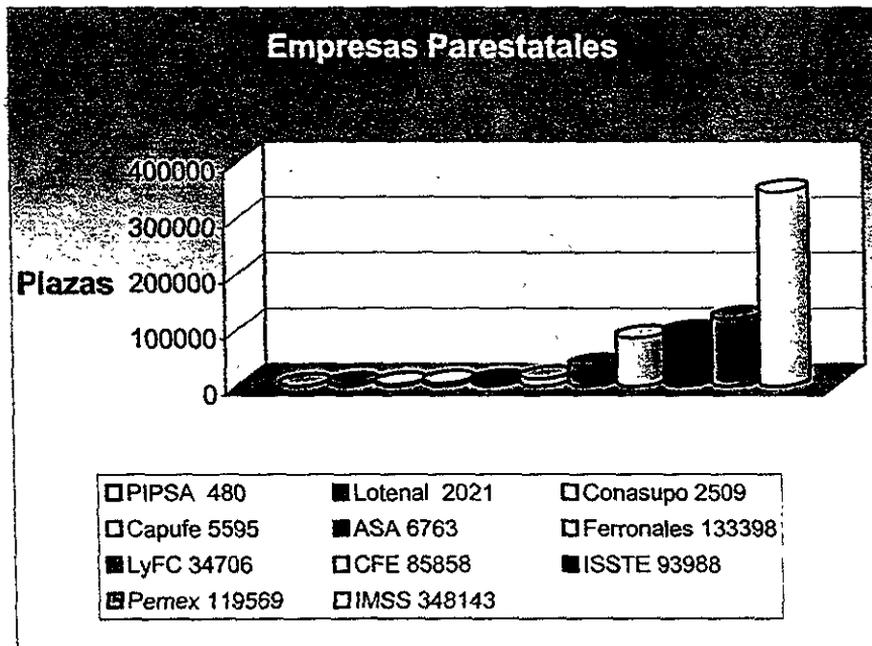
Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación.

Gráfica II



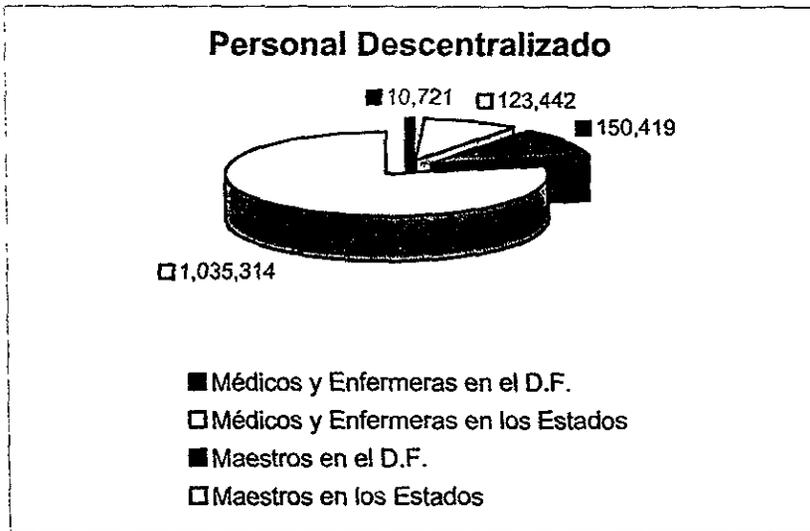
Fuente: Secretaría de Gobernación.

Gráfica III



Fuente: Secretaría de Gobernación

Gráfica IV



Fuente: Secretaría de Gobernación

Esta estructura del empleo público en México es la que nos remite a la afirmación de que es indispensable adoptar un enfoque distinto de profesionalización del servicio público, orientado principalmente a satisfacer las demandas y condiciones particulares de cada dependencia y entidad, antes que las de una normatividad homogénea, que encuadre las distintas funciones y perfiles de miles de servidores públicos bajo una visión unitaria.

La composición del empleo público en México, que no parece estar ordenado de acuerdo a campos de actividad o especialización, muestra una discordancia entre reclutamiento y promoción del personal de la Administración Pública con relación a la oferta y demanda disponible de empleo público; circunstancia que se acentúa en gran medida por la ausencia de puentes que vinculen las carreras ligadas a la formación de servidores público con el ejercicio de la profesión:

En México no existe una asociación estructural entre el empleo público y la formación de servidores públicos... Ninguna carrera en administración pública puede estar divorciada de la estructura ocupacional del país, y mucho menos del empleo público, que es provisto por las dependencias gubernamentales (Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994: 41)

Es precisamente la carencia de estos mecanismos de enlace entre profesiones y ocupación en la administración pública, lo que hace difícil pensar la profesionalización sin tomar por principio de cuentas la estructuración y ordenamiento de los distintos mercados de trabajo que forman parte del sector público, entendiéndose estos mercados como:

... una unidad administrativa, dentro de la cual el precio y la asignación del trabajo está gobernado por un conjunto de reglas administrativas y procedimientos. El mercado interno de trabajo... se distingue del mercado externo de trabajo en donde los precios, la asignación y las decisiones sobre capacitación, están controladas directamente por variables económicas. Estos dos mercados de cualquier forma, están interconectados y el intercambio entre ellos ocurre en ciertas categorías laborales que constituyen los puertos de entrada y salida del mercado interno (Doeringer, 1971: 2)

Podemos hablar de mercados internos virtualmente presentes en todas las áreas de actividad económica que generan empleos, sin embargo, no todos los mercados de trabajo están estructurados de tal forma que pueda hablarse de la existencia de un mercado interno como tal, la definición precisa de mercado interno hace referencia al grado de estructuración de dicho mercado a través de reglas puntuales de entrada, asignación y movilidad del trabajo.

La utilidad del mercado interno como construcción analítica no depende de la existencia de reglas administrativas. Depende más bien sobre la rigidez o flexibilidad de las reglas que definen los límites del mercado interno y que gobiernan los precios y la asignación en su interior (Doeringer, 1971:5)

Se puede argumentar en favor del servicio civil de carrera, que posee características propias de mercado interno, ya que como a continuación se menciona, algunos de sus elementos distintivos son similares a estos mercados en cuanto a la provisión de una serie de reglas para regular la entrada (perfiles y exámenes), así como las condiciones del empleo (pagos y remuneraciones de acuerdo al nivel del puesto), y en cuanto otorga ciertas prerrogativas a los miembros de dicho mercado (seguridad frente a despidos arbitrarios):

El mercado interno de trabajo se define por una comunidad profesional. La entrada a dichos mercados está restringida a profesiones particulares o puestos de entrada. El precio del empleo y su asignación desde el punto de entrada a otras posiciones está gobernada por reglas administrativas. Estas reglas y costumbres diferencian a los miembros del mercado interno del trabajo de competidores externos y les otorgan ciertos derechos y privilegios que de otra forma no dispondrían. Típicamente estos derechos "internos" incluyen ciertas garantías de seguridad profesional, oportunidades para la movilidad laboral, así como equidad y un proceso justo en el tratamiento del espacio de trabajo (Doeringer, 1971: x).

A pesar de estas semejanzas, el servicio civil de carrera carece de las virtudes esenciales de los mercados competitivos a los que se hizo alusión en la sección anterior, ya que a los mercados internos que permiten una verdadera eficiencia económica les son inherentes características claves de competitividad como son: una mayor exposición al intercambio con el mercado externo y la flexibilidad de los pagos con respecto a la calidad del trabajo en lugar de estar ligados a un escalafón determinado.

Los mercados internos de trabajo son un desarrollo lógico en mercados competitivos en los cuales tres factores están presentes: (1) habilidades específicas de empleo, (2) capacitación en el trabajo y (3) Costumbres (Doeringer, 1971:39)

Los mercados internos de trabajo pueden ser analizados de acuerdo a tres características: (1) el grado de apertura hacia el mercado externo de trabajo, medible por a) la proporción de puerto de entrada y salida, las categorías de trabajo que conectan al mercado interno con el externo y b) los criterios restrictivos de entrada; (2) la gama – el tamaño, geografía y estructura ocupacional – del mercado interno; (3) las reglas que determinan las prioridades para distribuir a los empleados en los puestos del mercado interno (Doeringer, 1971:42-43)

Desde esta perspectiva, por lo pronto no se vislumbran en ninguna de las propuestas existentes sobre la puesta en marcha del servicio civil de carrera, mecanismos que aseguren una competencia que rebase las limitaciones estructurales de los espacios burocráticos.

De nuevo, es importante señalar que un servicio civil que sólo contribuya a dar garantías de seguridad en el cargo a los empleados no lleva ni lógica ni automáticamente a un mejor desempeño o esfuerzo de los empleados, tampoco asegura que los más hábiles o los más capaces tengan cabida en dicho mercado debido a la rigidez –por citar sólo un ejemplo – de la estructura de pagos en el sector público, que hace poco atractiva la idea de ingresar al servicio público a profesionales destacados que ven en la iniciativa privada mejores oportunidades en los años de inicio de su ciclo laboral. (Cozzeto, 1996).

Estas cuestiones son de suma importancia si, como se afirma en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada, se considera que:

Contar con una administración pública honesta, moderna y eficiente es... un imperativo para coadyuvar al equilibrio social y regional del país y al incremento de la productividad de la economía nacional.(Moctezuma, 1998:1)

Si de verdad la profesionalización del servicio público en México pretende contribuir a un mejor desempeño económico, sus estrategias deben ser diseñadas de acuerdo con las realidades estructurales del mercado del empleo público y por ende, las reglas y normas para estos efectos deben ser concebidas como las principales herramientas para inducir el cambio conductual de los empleados; por lo que dichas reglas y normas deben apreciarse como legítimas y ser acordes con ciertas tradiciones y costumbres administrativas, sobre todo aquellas que definen el sentido colectivo de los grupos de trabajo y que les hacen ser cooperativos.

Se podría argumentar que el elemento clave del desempeño de la economía de los grupos sociales es su sentido de "legitimidad". Los grupos que operan bajo un conjunto de acuerdos institucionales que ellos perciben como legítimos serán productivos, mientras en los que esto no suceda su desempeño será deficiente (Doeringer, 1971: xxviii).

Por otro lado debe cuidarse que las nuevas normas que se introduzcan no produzcan el efecto contrario al deseado, que sería favorecer la permanencia en los cargos de la administración pública de quienes han utilizado dichos cargos y recursos públicos como patrimonios personales.

Esto es particularmente peligroso en el caso de la introducción del servicio civil de carrera, puesto que quien ha controlado la asignación del empleo público y quien, en consecuencia tiene el control de la mayoría para tomar las decisiones sobre la implantación de una ley de servicio civil, puede ver en dicha ley la posibilidad de avanzar los intereses de una facción política y consolidar, frente a la vulnerabilidad que les representa la competencia política actual, el control de los cargos en el largo plazo, independientemente de la posibilidad de alternancia en el gobierno.

Extender el servicio civil para proteger a los funcionarios designados por uno mismo, ofrece una ventaja política del servicio civil. La fracción legislativa dominante tiene fuertes incentivos para tratar de incrementar la duración en el cargo de sus allegados. (Horn, 1995:103).

Los mercados internos de trabajo como formas de organización del empleo ayudan a modificar estos patrones de oportunismo, debido a que el grado de apertura e interacción con el mercado externo de trabajo logra sanear la propagación de conductas oportunistas que pueden enclavarse en el servicio civil tradicional.

La flexibilidad de un mercado interno de trabajo competitivo permite cambiar y adecuar (alinear) los incentivos del desempeño microeconómico.

Si las reglas y las costumbres del mercado interno de trabajo son impuestas por organizaciones que intentan monopolizar las oportunidades de empleo mejorando el posicionamiento de sus miembros en el mercado de trabajo, las mejoras en el desempeño microeconómico pueden también mejorar la eficiencia macroeconómica (Doeringer, 1971: xxxi).

Así podemos estar seguros de que sin un análisis cuidadoso de los resultados posibles que la instauración del servicio civil de carrera podría acarrear, esta opción debiera ser cotejada y revisarse las alternativas de esquemas de profesionalización ad hoc, de lo contrario la obsesión con el servicio civil puede llevarnos a una *ruta de dependencia* trágica y frustrante.

Finalmente el enfoque de mercados internos de trabajo puede ofrecernos rutas alternativas y diferenciadas según las necesidades concretas que se presenten en cada unidad administrativa, para avanzar hacia una profesionalización integral en cuanto a su cobertura pero diferenciada en su abordaje

En el siguiente capítulo observaremos algunas de las ventajas de este enfoque, que pueden representar una variedad de incentivos (económicos, políticos y organizacionales) para vencer ciertas restricciones y complejidades que por fuerza se presentan en el entorno burocrático que rodea la propuesta de profesionalización.

*Este concepto acuñado en un ensayo de Paul David de 1982 titulado "Clio and the Economics of QWERTY" explica como por algunas circunstancias históricas, surgen esquemas económicos determinados que persisten en el tiempo sin que necesariamente sean los más eficientes, por lo que se generan patrones de dependencia. El servicio civil sería un ejemplo de dichos patrones de dependencia porque después de más de un siglo de mostrar que no es el sistema de organización más eficiente para desarrollar un servicio público de alto rendimiento, se le sigue viendo como el medio más viable para resolver los problemas de ineficiencia, corrupción e incapacidad de la administración. (Citado en Krugman Paul, 1994: 221)

Capítulo 3 Incentivos económicos, políticos y organizacionales para la profesionalización del servicio público desde el enfoque de los MIT.

La profesionalización del servicio público es deseable y necesaria en cuanto ayuda a mejorar las capacidades del Estado para atender los problemas complejos de la sociedad. Por ejemplo, un cuerpo profesional de funcionarios que posea mayores y mejores aptitudes cuantitativas y cualitativas estará mejor preparado para tomar decisiones de políticas bajo cálculos de mayor precisión.

A pesar de ello, no todos los grupos que rodean la esfera de las decisiones públicas estarán interesados en impulsar o apoyar una reforma de este tipo (no sólo los políticos, sino también los mismos servidores públicos), que termine por afectar los privilegios ganados por estos grupos ante la ausencia de mecanismos de control de la gestión pública.

Los dilemas de acción colectiva que esto conlleva y sus respectivos costos de oportunidad tienen que ser solucionados a partir de encontrar los diferentes incentivos para cada grupo, a diferencia del enfoque uniforme de servicio civil, el enfoque de mercados internos puede mejorar la focalización de los diversos incentivos selectivos por los cuales los agentes involucrados estén dispuestos a ceder sus viejos privilegios por otra clase de beneficios que sean menos costosos socialmente.

Los individuos necesitan incentivos para emprender las actividades socialmente deseables. (North y Thomas, 1973: 7).

3.a La profesionalización y su incidencia en la macroeconomía y en la reducción del costo-pais.

La profesionalización del servicio público es un elemento indispensable para el desarrollo económico, pues al ser el sector público no sólo una más de las partes del sistema económico, sino al menos en México en gran medida pilar de este, sus acciones estimulan o restringen la actividad económica y de la calidad de sus decisiones depende el grado de confiabilidad del mercado económico que regula y promueve.

Esta observación sobre la importancia económica de una administración profesional la hacía Max Weber hace ya más de tres cuartos de siglo:

Con el incremento en el número de cargos a consecuencia de la burocratización general y la creciente apetencia de ellos como un modo específico de asegurarse el porvenir, esta tendencia aumenta en todos los partidos que, cada vez son más, son vistos por sus seguidores como un medio para lograr un cargo. A esta tendencia se opone, sin embargo, la evolución del funcionariado moderno, que se va convirtiendo en un conjunto de trabajadores intelectuales altamente especializados mediante una larga preparación....Sin este funcionariado se caería sobre nosotros el riesgo de una terrible corrupción y una incompetencia generalizada, e incluso se verían amenazadas las realizaciones técnicas del aparato estatal, cuya importancia para la economía aumenta continuamente y aumentará aún más, gracias a la creciente socialización. (Weber, 1919. P. 21.)

Esta percepción se ha generalizado y ha evolucionado a tal grado que el desarrollo, estabilidad y credibilidad del mercado se sustenta en cimientos de índole institucional que tienen que ver con la eficacia y transparencia de la administración pública y otros órganos de poder público y que en conjunto transmiten señales de confiabilidad a inversionistas y consumidores.

Dada nuestra visión sobre la importancia del cumplimiento de los contratos, derechos de propiedad e incentivos que afectan el comportamiento de los burócratas, hemos seleccionado cinco indicadores individuales para medir el desarrollo institucional: (1) el riesgo percibido de expropiación de propiedades, (2) el grado percibido del cumplimiento de los contratos, (3) el alcance de los mecanismos de resolución pacífica de disputas o el grado percibido de estado de derecho y orden, (4) la calidad percibida de las burocracias públicas, y (5) la incidencia percibida de la corrupción en el gobierno. En la mayoría de estos estudios se encontró evidencia de una relación positiva entre los indicadores subjetivos de la calidad de las instituciones formales y los indicadores de desempeño económico. (Banco Mundial, 1998: 16-17).

La intervención estatal en la economía es una actividad permanente, y así como se han especializado y diversificado las modalidades de intercambio, la organización del aparato gubernamental también se ha adaptado (aunque de forma más lenta), para poco a poco ir dejando atrás los modelos burocráticos de actuación que no son ya acordes a estas dinámicas vertiginosas de mercados virtuales; el carácter estático de la organización burocrática no puede ser funcional con una economía de mercado liberalizada.

A medida que el Estado se involucra con mayor profundidad en la promoción de la transformación económica, formas no burocráticas de interrelación entre los componentes del aparato estatal se vuelven cada vez más importantes. (Evans, Rueschemeyer y Eskocpol, 1985: 49)

Hoy en día el Estado a través de la administración pública refuerza esta tendencia puesto que ha desarrollado en paralelo a las nuevas estructuras económicas, estructuras de intervención ligadas íntimamente al mercado que debe vigilar y alentar su funcionamiento.

Una maquinaria burocrática efectiva es la clave de la capacidad de intervención estatal. Para que el Estado capitalista pueda comprometerse con la transformación económica, el funcionamiento de su maquinaria debe ligarse con el funcionamiento del mercado. (Op. cit: 51)

La capacidad de la administración para replicar estas formas de estructuración no es casual, como se indicó anteriormente, muchos gobiernos están conscientes de que

su propia viabilidad como opción de gobierno está marcada por su capacidad de manejo exitoso de las variables macroeconómicas que dan estabilidad a los mercados.

En este tenor, surgen estrategias de profesionalización que, acordes con la visión de mercado interno, se dan en espacios clave del aparato público encargados del manejo de las áreas críticas de la certidumbre política y económica.

La reforma administrativa es más viable cuando el desarrollo económico de la nación hace más costosa la continuación de la incompetencia del gobierno (Geddes, 1994).

No es casualidad por ejemplo, que en el caso de las reformas de los últimos años en México áreas clave de la gestión económica hayan sido “aisladas” y cuenten con sus propios sistemas de profesionalización a manera de mercados internos (Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, INEGI, actualmente está en proceso de estructuración el modelo de profesionalización del Sistema de Administración Tributaria).

En estos casos se debe procurar que los agentes burocráticos estén libres de presiones del mercado político, para que de esta forma sus elecciones sean lo más objetivas posibles, pues del resultado de sus decisiones depende la provisión sin distorsiones de bienes y servicios públicos (incluyendo aquellos que, como la seguridad y la justicia, juegan un papel aún mayor en el desarrollo económico sostenido).

En resumen, el aislamiento de agencias gubernamentales claves puede resultar en una mayor capacidad de respuesta gubernamental al cambiar los incentivos de los agentes burocráticos, aislándolos del intercambio político, reduciendo los beneficios disponibles de permitir la asignación partidista de recursos mientras que, por otro lado, aumenta las posibilidades de promoción interna al cumplir con los objetivos de la agencia (Geddes, 1994).

El efecto para la estabilidad económica es que al estar efectivamente aislados del intercambio político, los encargados de operar las decisiones de carácter económico tienen pautas de acción laboral ciertas y claras que les permiten hacer su trabajo sin incurrir en costos de transacción por ninguna de las decisiones tomadas.

Si los costos de la transacción política son bajos y los actores políticos tienen modelos fieles que los guíen, entonces se producirán derechos eficientes de propiedad. Sucede empero que los elevados costos de transacción de mercados políticos y las percepciones subjetivas de los actores con frecuencia han dado por resultado derechos de propiedad que no inducen el crecimiento económico. (North, 1993:73)

Pero el aislamiento de presiones políticas sólo es un incentivo, el incentivo más importante que conecta profesionalización con mercados internos es el de la composición misma del mercado de trabajo.

Doeringer y Piore señalan que un aspecto importante de los mercados internos es que constituyen comunidades profesionales o "gremios" a través de la interacción constante de grupos que generan normas y reglas de conducta profesionales. En el caso de las áreas claves para la macroeconomía estas comunidades profesionales están integradas por profesionales de las ciencias económicas, como son la actuaría, la administración las finanzas y la economía entre otras, esta especialización del campo laboral conlleva a que:

- 1) El mercado interno asigne el trabajo conforme la disponibilidad existente en el mercado de profesionales según a) criterios cualitativos: destrezas y habilidades adquiridas en la formación; y b) criterios cuantitativos: composición de la estructura ocupacional del campo de especialización profesional.
- 2) Los precios del mercado interno para la remuneración se establezcan con base en a) los precios del mercado libre; y b) los requerimientos presupuestales de la agencia empleadora.

Así, las remuneraciones dentro del mercado interno de trabajo están libres de variar como lo harían en un mercado competitivo. En algunos países las remuneraciones están ligadas al trabajo realizado; en otros países las características del empleado tales como sus habilidades, antigüedad o requerimientos son más importantes (Doeringer, 1971: xii)

Estos supuestos del mercado interno limitan la improvisación porque integran al accionar burocrático los valores, patrones, conductas, modelos y códigos del segmento de mercado profesional de que se trate, empatando las reglas institucionales con las reglas de comportamiento del grupo o segmento de trabajo.

Existe un creciente cúmulo de evidencias que apuntan a la relación entre la estructura del grupo y la productividad del mismo (Doeringer, op cit: xxviii).

Las normas de la burocracia profesional se originan generalmente fuera de su propia estructura, en las asociaciones auto-gobernadas a las que se unen sus operadores con sus colegas de otras burocracias profesionales. Estas asociaciones establecen normas universales, asegurándose de que sean enseñadas por las universidades y usadas por todas las burocracias de la profesión... La burocracia profesional enfatiza la autoridad de la naturaleza profesional- el poder del experto. (Mintzberg, 1989: 161)

De esta forma se puede enfatizar que la microeconomía de las organizaciones públicas (su diseño organizacional y normativo) tiene efectos directos en el desempeño macroeconómico, por lo que los mercados internos de trabajo juegan un papel muy relevante al alinear las expectativas e incentivos profesionales de los agentes individualmente integrados al mercado interno, con los requerimientos y expectativas de producción de la agencia empleadora, reduciendo sensiblemente los costos de oportunidad de los empleados profesionales, así como los costos de la agencia (vgr. capacitación, inducción), que en conjunto pueden reducir los costos de transacción.

Las instituciones proporcionan la estructura del intercambio, que (junto con la tecnología empleada) determina el costo de la transacción. (North, 1993: 51)

La vigencia de mercados internos para estructurar modelos profesionales de ocupación en el sector público brinda condiciones para el mejor desempeño económico si se combinan con estrategias gerenciales modernas y tecnologías innovadoras para la gestión pública.

Tradicionalmente se ha argumentado que el factor principal del desempeño económico es la inversión en capital físico y humano, la eficiente utilización de los recursos y el progreso técnico a través de la innovación. Los primeros dos se piensa son el resultado de respuestas a condiciones competitivas de mercado (Doeringer, 1971: xxviii).

Existen entonces fuertes incentivos económicos para la profesionalización del servicio público vía mercados internos competitivos, derivados de la interdependencia que genera un sistema económico global y que hace más delicado el manejo de la economía.

Bajo estas circunstancias el campo de la gestión en la conducción económica debe garantizar la presencia de profesionales altamente capacitados, por lo que el mercado interno requiere alimentarse de expertos capaces, sean estos promovidos desde el mercado interno o reclutados del mercado externo (entrada lateral) debido a la escasez de especialistas en el mercado interno.

3.b Incentivos y restricciones políticas: el dilema de la cooperación.

Sin duda el mayor reto para la profesionalización del servicio público se encuentra en el campo de la política.

La política no sólo es una actividad que concierne al ejercicio del poder, la política determina a su vez la distribución del poder, a través del ejercicio político los grupos que buscan el poder desarrollan estrategias para monopolizarlo y ejercerlo a costa de sus rivales.

La conducta pública de los políticos y funcionarios en México ha estado regida por cálculos de utilidad y posicionamiento personal para la carrera política, antes que por verdadera vocación de servicio, componendas en lugar de probidad; sin embargo estas distorsiones no son necesariamente en todos los casos una característica implícita de quien ingresa a la administración pública, sino que más bien, son ante todo producto de deficiencias institucionales que se convierten en normas sancionadas y consentidas en el proceder de los funcionarios y empleados.

Estas conductas socavan las bases de cualquier sistema de méritos profesionales, cuyo cimiento es la ética de responsabilidad o las reglas de conducta pertinentes como las definen March y Olsen:

La confianza ligada a la delegación en instituciones políticas, no constituye, como la propia división del trabajo, ningún contrato explícito, sino una regla de conducta pertinente. Esta se sustenta por la socialización en la estructura de las reglas y rara vez se considera una acción voluntaria deliberada. (March y Olsen, 1997: 76).

La distorsión más grave que impone resistencias y barreras a la profesionalización, es la formación de grupos de interés dentro de las diferentes unidades administrativas que operan bajo esquemas cerrados de cooperación, con fines

diferentes a los de la organización a la que sirven y que por ende desvirtúa los objetivos institucionales reduciéndolos a objetivos personales o de grupo, que determinan el carácter faccioso de nuestro sistema burocrático tradicional de servicio público.

Notorio ha sido el énfasis en la gestión pública a través de jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente designados. Es sin duda, una gestión pública jerárquica, de acuerdo a la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por una cadena de adhesiones y compromisos personales, que ofrecía muy poderosos incentivos de carrera política y de posición económica para los que se integraran disciplinadamente a la cadena personalizada de gestión. (Aguilar, 1992: 134).

El vínculo personal funda la excepción en la obligación institucional, la utilización para el beneficio personal de las instituciones del Estado ha sido un valor admitido en la práctica pública....paradójicamente, el usufructo personal de las instituciones llegó a ser un punto importante de la pérdida de legitimidad de los regímenes y de los gobiernos. (Pozas Horcasitas, 1998: 184.)

Este conjunto de distorsiones tiene funestas consecuencias para el sistema institucional. La conducta predatoria y oportunista que sirve a fines particulares lleva finalmente a la destrucción de las bases institucionales, entendidas -como se afirmó en el primer capítulo- como estrategias colectivas para atender los asuntos de la comunidad.

Los intereses institucionales difieren de los intereses correspondientes a los individuos que integran las instituciones . Los intereses individuales son por fuerza de corto alcance; los institucionales, en cambio, se prolongan en el tiempo. El funcionario que trata de obtener el máximo de poder u otros valores en el plazo más breve, a la larga debilita a su institución. (Huntington, : 34).

La falta de normas claras para el acceso a los cargos de la administración propician esta situación, en la cual los puertos de entrada de los mercados internos no están delimitados por criterios informales de competencia profesional, mucho menos reglamentados de tal forma que se corrijan las incompetencias.

Esta dinámica política que se ha desarrollado en México ha conducido al ejercicio del poder no con fines públicos sino con objetivos facciosos; la vida administrativa se enfrenta a la permanencia y sobrevivencia de los políticos y su grupo, buscando a toda costa evitar y frenar la reforma del servicio público si dicha reforma pone en riesgo su margen de discrecionalidad sobre recursos públicos valiosos que representan su capital político principal para mantenerse en el poder, incluidos por supuesto los cargos en la burocracia.

La permanencia o eliminación del político también implica “adecuar la institución” a los cambios de los distintos periodos de gobierno. Conducir una institución supone la reproducción del grupo adscrito al político y del que con él gobierna. Ellos son la primera red de poder en la relación interinstitucional en el marco del Estado.....La relación del político con el grupo al que pertenece y frente a los otros grupos implica por lo menos tres valores fundamentales: Confianza, disciplina y aceptación de las jerarquías. (Pozas Horcasitas, 1998: 183.)

Este es el dilema principal de la agenda de profesionalización del servicio público. Cómo hacer que la sobrevivencia personal o de grupo no se sobreponga al cumplimiento de objetivos institucionales y al mismo tiempo cómo asegurar la capacidad de quienes tienen la responsabilidad de cumplir esos objetivos.

La designación libre de servidores públicos en la cadena de componendas reproduce los favoritismos en tanto que, quienes acceden al empleo público, no deben a sus méritos propios, sino al favor político de un superior la entrada y permanencia en el cargo, en correspondencia, quien detenta ese cargo debe lealtad a una persona en lugar de observar una lealtad y compromiso institucional.

En gran medida, el gerente público es nombrado para asegurar la puesta en práctica de la orientación política del gobernante a través del desarrollo de programas concretos. Es fácil para el administrador sentir la presión de y extender el mandato de su líder político a los niveles más prácticos de la acción administrativa. (Ospina, 1993:45).

La aversión al riesgo que es otra característica generalizada de los servidores públicos es, en todo caso, un elemento que debemos tomar en cuenta cuando se proponen estrategias de profesionalización.

Finalmente este es un asunto de orden estructural del funcionamiento del sistema político, que es susceptible de resolverse si la competencia política se normaliza a la par de la competencia en el mercado laboral del sector público.

Sin embargo, tanto en lo individual como en lo colectivo, existen individuos y grupos importantes que forman parte de la estructura de poder, que se opondrán a una reforma encaminada a establecer reglas y criterios institucionales para llenar los espacios de empleo público a favor de los más aptos o capaces, porque esto afecta directamente a sus intereses, que en principio consisten en asegurar su permanencia en el escenario político.

El modelo tradicional (o viejo) de administración pública se sustenta en conceptos centralistas o verticalistas, como mando, lealtad, obediencia o imposición.... Este modelo organizacional tenía por objeto limitar el riesgo implícito en el actuar de los funcionarios públicos deshonestos o incompetentes. Sin embargo, ha permitido la consolidación y reproducción de grupos de poder, dentro de la burocracia, que marginan y excluyen a los funcionarios "perdedores", independientemente de la capacidad y experiencia que tengan. Estas "camarillas" en el poder, frecuentemente tienen la capacidad de regular y coordinar las actividades de las instituciones administrativas, en función de intereses ajenos y en ocasiones, abiertamente contrarios a los fines de las políticas públicas. (Moctezuma y Roemer, 1999:26).

Pero no sólo dentro de la estructura de la administración pública habrá oposición a cualquier reforma que modifique los patrones prevalecientes de transferencia de recursos públicos y su uso clientelar, sectores de la sociedad misma, acostumbrados a obtener favores y beneficios públicos distribuidos en forma particularizada a cambio de apoyo político, constituirán los primeros grupos que se movilizarán en contra de cualquier iniciativa que altere los usos y costumbres de estas formas de entendimiento político.

la sociedad que “vive de la política”, a saber, la que (con o sin responsabilidad personal) no puede resolver satisfactoriamente sus problemas privados de bienestar en las interacciones de mercado, debe, en consecuencia, recurrir a la acción estatal para satisfacer sus necesidades – clases sociales ligadas a la posibilidad de empleo público.....no entenderá el significado de las reformas...exigirá conservar el mismo patrón de intervención estatal. (Aguilar,1992: 138-139).

Así sobre la base de relaciones de intercambio político “Trade-off’s” con grupos organizados, los políticos que sientan vulnerada su posición movilizarán recursos a efecto de oponerse a cualquier intento de reforma.

En contrapartida, la sociedad civil a pesar de la indignación y repudio que pueda expresar hacia estas prácticas prepolíticas, enfrenta altos costos de participación, por lo que de haber interés público por la profesionalización del servicio público este se mostrará sólo como un interés latente (Geddes, 1994).

Los intereses afectados por prácticas de patronazgo enfrentan altos costos de participación, por lo tanto, valoran la legislación que acabe con el patronazgo sin necesidad de movilización política. (Horn: 1995: 102)

El problema con esto es que, a pesar de que la reforma del servicio público puede ser vista por la sociedad como un bien público deseable, en el sentido de que virtualmente toda la sociedad se beneficiaría de una administración más competente y honesta, los costos de tal bien público se concentraría en los actores políticos que serían despojados de sus privilegios para contratar y despedir empleados en forma discrecional.

La siguiente matriz muestra la distribución de costos y beneficios de un servicio público no reformado (el caso nuestro) y de uno profesional considerado como “bien público”

Costos

		<i>Concentrados</i>	<i>Difusos</i>
Beneficios	<i>Concentrados</i>		I. Sistema discrecional (corrupción, clientelismo, nepotismo, negligencia).
	<i>Difusos</i>	2. Profesionalización del Servicio Público, (administración competente y neutral),	

En el caso de la celda 1, el sistema actual representa altos costos (vgr. incompetencia, corrupción, incertidumbre) que se distribuyen entre toda la sociedad y beneficios concentrados sólo para quienes toman ventaja de la utilización patrimonial de los cargos y recursos públicos.

En la celda 2 está representado un servicio público profesional eficaz que traería consigo beneficios para la sociedad en general, pero que representaría costos concentrados para quienes se beneficiaban de la ineficacia y corrupción anteriores.

La posibilidad de que la reforma del servicio público tenga lugar se somete a los intereses de quienes tendrían la decisión de aprobar una legislación que tenga esos efectos, sin embargo:

La capacidad administrativa es una modalidad de bien público especialmente costosa para la mayoría de los políticos en sistemas no reformados, ya que para construir sus organizaciones de apoyo dependen de las posibilidades de acceso a recursos estatales, y la reforma administrativa pone en riesgo su acceso a dichos recursos. Una reforma efectiva establece el mérito como criterio de empleo, la competencia de precios para la asignación de contratos.... Los políticos que de otra forma puedan considerar la promesa de reforma como una estrategia para atraer apoyo político no podrían asimilar el costo de perder estos recursos políticos en la medida que compitan con otros capaces de utilizar dichos recursos en la lucha por el voto. Este es el dilema del político (Geddes, 1994: 41-42)

La reforma del servicio público a través del servicio civil es demasiado costosa en términos de la negociación política que requiere; esto nos lleva a la fatal realidad de que, para prosperar, esta iniciativa necesitaría contar con el aval de la mayoría de los legisladores, sin embargo en este caso, los legisladores también forman parte de los afectados en caso de aprobar la reforma, ya que la imposibilidad de reelección legislativa los lleva a responder necesariamente a las expectativas de su constituyente interno (patrocinadores, promotores de campaña, apoyos partidarios) que son en la mayoría de los casos, los que se benefician del sistema de despojos.

Por ende, una reforma del servicio público basada en el servicio civil de carrera, tiene que pasar necesariamente de antemano por una reforma para instaurar la carrera parlamentaria. Sin ser este tema el objeto de estudio de esta tesis, se puede afirmar que la carrera parlamentaria está sujeta a otras tantas restricciones similares, incluyendo principalmente la reticencia del Ejecutivo, en tanto podría perder mayor margen de control y apoyo de la fracción parlamentaria de su partido.

No sólo la negociación con los legisladores (y probablemente su oposición) es un obstáculo a superar, también el cabildeo tendría que ser intenso con los sindicatos de trabajadores del Estado, lo que podría derivar en una serie de concesiones que limitarían el alcance y terminarían por desvirtuar el propósito verdadero de la reforma: la profesionalización para mejorar el desempeño de la administración pública, dejando nuevamente los esfuerzos en simples modelos semiprofesionales, parciales y poco efectivos.

Un elemento político crucial en varios países de América Latina es que ciertos segmentos de la burocracia, incluyendo a los profesores y a los trabajadores de las empresas estatales, están sindicalizados y pueden constituir un obstáculo importante a la reforma del servicio civil. (Haggard, 1996)

Esto es particularmente cierto para el caso de México, en donde sólo los maestros representan casi trescientas mil plazas en el gobierno federal.

La fatalidad de una reforma basada en el servicio civil está fundada en el juego político como observa Barbara Geddes:

Todos los políticos tienen relaciones de intercambio clientelar, (corporativos electorales), que son intermediarios que prometen bloques de votos en espera de varios tipos de recompensas, como empleos en la burocracia. Por lo tanto cada político está en dos juegos simultáneos: un juego competitivo electoral con otros políticos y una constante relación de intercambio con quienes lo apoyan. La simultaneidad de estos juegos consiste en que los mismos recursos, en este caso los cargos burocráticos, determinan la paga en ambos casos. (Geddes, 1994)

El partido o la coalición mayoritaria no tiene incentivos que le induzca una posición favorable a la reforma porque el patronazgo tiene para ellos mayor peso electoral que el pequeño beneficio electoral que posiblemente dé el voto por la reforma. (Op.cit.)

Ahora bien, el escenario no es cien por ciento pesimista. En el terreno político el mejor incentivo que se presenta de nuevo está ligado al factor mercado.

El mercado del empleo público ha sufrido una transformación al menos en un aspecto en los últimos años. Si bien no ha sido precisamente el ideal tránsito hacia un verdadero servicio público profesional, la alternancia presente en los gobiernos locales y en el Distrito Federal son un buen aliciente para transitar a un sistema de profesionalización basado en los mercados internos, más aún en un sistema pluripartidista como el nuestro, en donde al menos tres partidos tienen posibilidad real de ser gobierno.

Es entonces otro tipo de mercado el que ofrece incentivos para la profesionalización del servicio público en el campo de la política:

Tan importante como el mercado económico es, sin duda, el mercado político. La sociedad moderna tiene que concebirse como un conjunto de relaciones de intercambio sustentadas en reglas de competitividad. Por eso, el mercado político en una sociedad democrática como la moderna, es el lugar donde se efectúan transacciones relativas a las cuotas, estructuras e instituciones de poder. (Uvalle, 1994: 107)

El mercado político ofrece poderosos incentivos en la medida que las distintas opciones partidarias se van consolidando como opciones de gobierno reales y la sociedad se va politizando a tal grado que exige mejores resultados a los gobiernos en turno bajo la amenaza de sancionar con el voto las malas actuaciones.

El mercado político competitivo requiere la saludable e indispensable alternancia en el poder. Una sociedad democrática sólo consigue desarrollarse cuando la competencia política es aceptada y reconocida como uno de los elementos fundamentales de la convivencia civilizada. (Uvalle, 1994: 109)

La posibilidad de alternancia es por lo tanto un factor clave para inducir la cooperación de los actores políticos, puesto que su carrera, aspiraciones políticas y posibilidades de éxito y ascenso pueden comenzar a depender de dar respuesta al verdadero constituyente, que es la ciudadanía.

Los legisladores tienen algún incentivo adicional para desechar el patronazgo, como la presión de los constituyentes por la reforma... Una tercera condición es que en el sistema en cuestión existan tres o más partidos políticos con oportunidad real de ser electos. (Geddes, 1994)

Así las cosas tenemos que el principal motor que posibilita una reforma administrativa que profesionalice el servicio público es la misma democracia:

La democracia...suministra el marco institucional para la reforma de las instituciones políticas. (Popper, 1992: 130)

La competencia en el mercado político expresa que la búsqueda, ejercicio y retención del poder tiene que efectuarse con apego a lo que postula la democracia plural. El pluralismo es un elemento propio de los mercados políticos democráticos. No es viable en contextos donde se limita la igualdad de oportunidades para hacer política o donde se limitan las libertades civiles. (Uvalle, 1994: 108)

De esta manera, consolidando el verdadero pluralismo democrático, el funcionario y el servidor público pueden romper los lazos que los atan a responder a intereses partidarios o de grupo, cifrando sus expectativas de sobrevivencia política de largo

plazo en su capacidad personal y desempeño satisfactorios, independientemente de los vaivenes políticos.

Los funcionarios tienen ciertos incentivos para mantener la integridad del sistema de méritos. Una vez protegidos de nombramientos partidistas, tendrán interés en preservar su neutralidad porque aumenta su confiabilidad frente a distintas facciones políticas y por lo tanto aumenta sus posibilidades de promoción en el largo plazo.(Horn,1995: 98)

Quien ingresa a un cargo a través de su mérito profesional y de los resultados favorables que obtenga en una competencia abierta en el mercado del empleo público no tiene ningún incentivo para cambiar a un modelo restrictivo de la competencia, incluso estará más interesado en la preservación del sistema que permite su permanencia y desarrollo profesional.

Los márgenes de acción del político y el cálculo de los riesgos que toma en sus decisiones se fundan en la capacidad de saber que la reproducción del ámbito institucional en el que despliega su actividad individual, implica su sobrevivencia. (Pozas Horcasitas, 1998: 182).

Es de esta forma el propio desarrollo del sistema democrático, lo que a la larga someterá a dinámicas de mercado competitivas el servicio público, desterrándolo de las nocivas prácticas patrimonialistas y facciosas que aún le son comunes.

La cooperación entre individuos, basada fundamentalmente en la confianza interpersonal, y las relaciones de cooperación sobre la base del conocimiento previo del colega que se vuelve complice de la ineficiencia y deshonestidad, serán reemplazadas en un contexto democrático y competitivo por la confianza en el desempeño, la confianza entre extraños que genera compromiso cívico.*

Ver Cohen, Stephen S. and Fields Social Capital and Capital Gains, an examination of social capital in Silicon Valley, ponencia presentada en el coloquio internacional *Capital social y redes productivas*, Cd de México febrero 1999.

3.c Incentivos organizacionales: el enfoque meritocrático y la organización contractual.

Por último se abordarán las ventajas que tiene la organización de un sistema de empleo público profesional desde el enfoque de los Mercados Internos de Trabajo (MIT).

El atractivo que reviste el enfoque de mercados internos va más allá de ser una alternativa al viejo esquema de servicio civil. De hecho, los MIT ofrecen una amplia gama de ventajas comparativas frente a la propuesta legalista y limitada del servicio civil.

En primer lugar hay que entender las características básicas de ambos sistemas para ver que en muchos sentidos, la flexibilidad del esquema de mercados internos trae consigo inigualables posibilidades de mejora en el desempeño de quienes aspiran a laborar en el servicio público:

Las organizaciones burocráticas modernas han evolucionado hacia una de dos formas distintas. La primera denominada "organizacional". Bajo este enfoque de organización de la burocracia, los individuos se comprometen con una carrera burocrática. Una agencia del gobierno pone a prueba a posibles candidatos por medio de cursos especializados en escuelas de entrenamiento para el servicio civil. El apego a la carrera burocrática es de por vida...En contraste bajo la orientación "profesional" los individuos se "entrenan" para la burocracia adquiriendo experiencia profesional especializada, por ejemplo, como abogados o economistas. Los individuos entran a altos puestos del servicio civil lateralmente; como resultado, la burocracia es más permeable a los intereses y valores externos.....esta orientación profesional surge en contextos democráticos competitivos en los que los gobiernos buscan limitar los costos económicos y políticos del patronazgo y la corrupción. (Haggard, 1996: 21).

Esta descripción que hace Stephen Haggard de los rasgos principales de ambos sistemas nos da una primera idea de las ventajas de un sistema de profesionalización que permite la entrada lateral y por lo tanto es susceptible de impregnarse de valores competitivos y de un mayor profesionalismo. Incluso su descripción del servicio civil como organizacional, denota el concepto rígido que se

tiene de él, en contraste con la orientación profesional que atribuye a un sistema que, al permitir claramente la entrada lateral, se identifica con mercados internos conectados a mercados externos.

Los mercados internos no restringen la entrada lateral, sino más bien la regulan, este elemento es sumamente importante porque motiva al empleado a tener un rendimiento verdaderamente puntual y satisfactorio puesto que la competencia por los ascensos no sólo es interna sino que también se da abiertamente con la demanda en el mercado externo.

Por su parte el servicio civil, al restringir la entrada lateral (en escalafones superiores) crea incentivos perversos para un desempeño óptimo, ya que una vez en el cargo los empleados no tienen tantos alicientes para desarrollar un trabajo de calidad permanente.

Al proteger al funcionario en su cargo, el servicio civil conduce con facilidad a que los administradores actúen a favor de sus intereses personales. Esto se explica porque una vez que el funcionario ha transitado por todos los niveles posibles del escalafón hasta alcanzar la posición más alta dentro del servicio, ya no tiene más incentivos para seguir esforzándose, se convierte en un "conservador" a medida que tiene mayor seguridad en el empleo. (Horn,1995: 107)

Sin embargo el problema más grave con el servicio civil, es que a pesar de establecer una normatividad más o menos clara, sigue soslayando un aspecto sustantivo que los mercados internos recuperan y que constituye la clave para propiciar un servicio público realmente profesional, eficiente y de calidad, es decir el aspecto contractual:

En ciertos países algunas de las características más importantes del "contrato" del empleo burocrático son implícitas....Las posiciones son establecidas centralmente y clasificadas de acuerdo con escalafones; los burócratas son remunerados y pensionados de acuerdo a su puesto y no por el trabajo que realizan y muchas veces existen impedimentos a la "entrada lateral" externa para ocupar cargos elevados en el servicio civil. Existen pocos "puertos de entrada"; la mayoría de los empleados del servicio civil ingresan a un puesto bajo y persiguen una carrera en el servicio público; virtualmente todos los altos cargos se ocupan por ascensos. (Horn: 1995: 97)

Los contratos son instituciones que especifican los derechos de propiedad que pueden transferirse, así como los alcances y restricciones de esa transferencia o cesión de derechos, además de fundar los compromisos entre las partes que intercambian los derechos de propiedad en cuestión, otorgándoles plena seguridad sobre su cumplimiento voluntario o judicial.

Las reglas políticas, situadas en su lugar, conllevan a reglas económicas....Es decir, los derechos de propiedad y por tanto, los contratos individuales son especificados y hechos cumplir por medio de las decisiones políticas (North, 1995: 69).

... se ha reconocido la existencia de incentivos de carácter estrictamente contractual, esto es, que derivarían de la misma estructura de asociación que establecen los individuos. Sería el caso de la posibilidad de participación siempre y cuando se regulara la colaboración bajo normas que fueran consideradas como justas por todos: retribuciones proporcionales a las aportaciones desiguales.(Pliego Carrasco, 1997: 4)

El contrato como mecanismo de gobernación de los costos de transacción es la base fundamental de la profesionalización de los mercados internos de trabajo, el establecimiento preciso y explícito de los derechos y obligaciones, de las condiciones y compromisos adquiridos tanto por la unidad administrativa como por el profesional empleado, transformará la cultura laboral del sector público, dará certidumbre pero al mismo tiempo, establecerá cláusulas precisas para el buen rendimiento y desempeño de quienes se sometan a dichos contratos.

El sistema de evaluación del desempeño del personal es indudablemente algo necesario, urgente y relevante para mejorar la eficacia y la calidad del servicio público y para impulsar cambios administrativos importantes (entre otros la profesionalización del servicio público)....El tradicional y obligado formato burocrático (jerárquico, funcional y reglamentario) de la AP será seguramente abandonado si, de acuerdo a los esquemas de administración de calidad, se abre en la A.P. la posibilidad de trabajar mediante contratos dentro y entre las grandes dependencias y entidades públicas. Esta sustitución de las jerarquías por mercados internos en la AP representa la semilla de la llamada "postburocracia" como una virtual opción organizativa y funcional de los gobiernos. (Aguilar, 1999: 14)

Además la posibilidad de los contratos dentro del mercado interno permite la adopción de enfoques diferenciados y de estrategias mixtas para satisfacer las demandas del cliente interno así como los de la misma organización pública, partiendo de modalidades de reclutamiento, selección, remuneración y promoción con criterios más amplios.

Diferentes criterios de ingreso y de escalas de salarios en diferentes agencias ayudan a clasificar a empleados con diferentes habilidades en la competencia correcta de empleo. Las restricciones a la entrada lateral juegan un rol complejo. Mientras estas restricciones pueden fortalecer los incentivos globales para trabajar, cierta competencia externa es útil para reducir los riesgos de comportamiento estratégico destructivo. (Horn,1995:133)

Los contratos serán la base para medir el desempeño de los empleados públicos en función de su cumplimiento, la seguridad laboral no estará dada ya por el cargo, la plaza protegida por un jefe político o cubierta por las regulaciones del servicio civil, sino por la rescisión o renovación del contrato de acuerdo al grado de cumplimiento.

El mercado interno tiene además la particularidad de compensar la aversión al riesgo de muchos empleados públicos que no estarían dispuestos a someterse a las reglas de la competencia, y que sin duda son una parte importante del andamiaje institucional, porque conservan y transmiten por antigüedad la memoria institucional, a través de la asimilación e internalización de rutinas y procedimientos estandarizados:

Dadas las distintas características de la producción burocrática, los incentivos de desempeño son creados por el efecto combinado de los pagos por antigüedad y de las recompensas a la competitividad....Los pagos de antigüedad pueden facilitar la cooperación ayudando a generaciones diferentes en grupos no competitivos.(Horn, 1995:132)

No se pierde de vista, sin embargo que, el incentivo principal para elevar el desempeño viene con la posibilidad del ascenso, que en este caso puede representar la movilidad en un escalafón para un grupo del mercado no competitivo,

o la ampliación, renovación y mejores condiciones del contrato para quien decide competir dentro del mercado.

....el incentivo de desempeño más importante es la posibilidad de ascenso. Mientras los pagos por antigüedad pueden usarse como incentivo para crear un estandar mínimo de desempeño, la competencia por ascensos crea incentivos para superar las marcas de desempeño de los colegas. (Horn, 1995: 132).

Los índices de compensación en los mercados internos de trabajo se asignan a los empleos y las recompensas se otorgan de conformidad con el desempeño mediante el proceso de promoción. (Williamson, 1991: 101)

Lo más importante del concepto de mercados internos es quizás la posibilidad de elección, de ahí la marcada ventaja sobre el servicio civil y sus reglas homogéneas; los MIT concilian profesionalismo con bajos costos de transacción política, porque crean entornos competitivos pero con la salvedad de la elección en ciertos casos y para ciertos cargos por parte de los propios empleados:

El proceso de selección sería más valorado si crea incentivos para la auto-selección, es decir, si sólo se motiva a participar a aquellos que consideran que tienen los atributos necesarios para aplicar al empleo. (Horn, 1995: 112)

Esto nos remite a la idea de "equilibrios separadores" que, precisamente refuerzan el concepto de un mercado competitivo, en donde sólo los más aptos para desempeñar el cargo o aspirar a una promoción, ya sea que formen o no parte del mercado de trabajo interno- tengan oportunidad para ocupar el puesto o ser ascendidos.

La confianza en la promoción interna tiene propiedades positivas de incentivos porque los empleados pueden esperar que los diferentes talentos y grados de cooperación serán recompensados...hay maneras en que la estructura de los mercados internos de trabajo sirve para economizar la racionalidad limitada y atenuar el oportunismo. (Williamson, 1991: 100)

Finalmente se puede decir que los mercados internos de trabajo para la profesionalización del servicio público es un enfoque de vanguardia que está en consonancia con las tendencias de descentralización del aparato gubernamental, la desburocratización y la métrica para evaluar el desempeño, que dejan atrás el control vertical, la estandarización de procesos, entre otros, estos elementos son distintivos de un tránsito de la burocracia tradicional que da un salto más allá de la burocracia profesional y se encamina a modelos posburocráticos.

Para asegurar la toma eficiente de decisiones, así como para permitir relaciones políticas más efectivas, el Estado debe descentralizar sus actividades, aislando ciertos aspectos operativos de sus sub-unidades del control de la burocracia central. (Evans, Rueschemeyer y Eskocpol, 1985: 57)

En el caso de los MIT, la autonomía y flexibilidad que tiene las unidades administrativas para operar sus sistemas de personal, pueden ser mejor descritos en los términos de la estructura divisional de Henri Mintzberg:

La forma divisional confía en la base de mercado para agrupar unidades... Las divisiones son creadas de acuerdo con los mercados atendidos y luego se les da control sobre las funciones operativas que se requieren para atender a estos mercados... Así el mecanismo coordinador principal es la estandarización de productos, y un parámetro de diseño clave es el sistema de control de desempeño. (Mintzberg, 1992)

Las anteriores, son sólo algunos ejemplos de las ventajas que caracterizan el enfoque de mercados internos. Invariablemente los mercados internos son de gran utilidad para imprimir mejores actitudes y aptitudes a todos los procesos y agentes que participan en el sector público.

Los mercados internos estimulan la competencia en el sector público frenando prácticas erráticas y anquilosadas de irresponsabilidad y conductas depredatorias que lastiman la moral pública y desprestigian al servicio público, por lo que su utilización es una herramienta de gran apalancamiento para hacer surgir una administración pública profesional que coadyuve al desarrollo económico de nuestro país.

La revaloración del mercado es fundamental y hasta impostergradable, la escasa valoración de sus atributos nos han cegado ante realidades inescapables sobre su función saludable en nuestro sector público, en nuestra economía y en nuestra sociedad, el mercado no sólo no es causante de nuestros problemas económicos, sino que en su ausencia estos se seguirán agravando.

El mercado, aún uno que sea oligopólico, impone ciertos límites a las posibles ineficiencias y a la corrupción, además, provee una métrica (precios, producción y ganancias) que permite el seguimiento del desempeño a la burocracia central. (Evans, Rueschemeyer y Eskocpol, 1985: 58)

Por lo tanto, hay un interés creciente en la posibilidad de forzar a las agencias públicas a dar respuesta a su clientela con la amenaza de perder poder de patronazgo, a través por ejemplo, de bonos para el sistema educativo. Los métodos de control sobre las organizaciones públicas y privadas pueden estar convergiendo, en cuanto a que ambos tipos de organización se encuentran sujetas cada vez más a tipos de sanciones similares. (Nadel y Rourke, 1975: 427)

3.d Actualidad de los MIT en el servicio público profesionalizado.

Los mecanismos tipo mercado como elementos útiles para la modernización de los sistemas de personal han sido aplicados ya en gran medida desde la década de los ochenta en varios países de Europa, transformando radicalmente el significado y el tratamiento de la administración de los recursos humanos del sector público, al grado de que ya no se habla de servicio civil, sino de gestión de personal o simplemente servicio público para referirse a la misma categoría (OCDE, 1997); por ejemplo en algunos países como en el caso de Inglaterra en 1981 el Departamento del Servicio Civil fue suprimido y reemplazada por la Oficina de Gestión y Personal. (OECD, 1990: 18).

Son cuatro las principales estrategias que podemos identificar como las más socorridas para la modernización de las políticas de personal en el servicio público profesional de los países de Europa, en especial los países miembros de la OCDE; cada estrategia es una respuesta alternativa a los nuevos problemas que trajo consigo la reforma del servicio civil hace ya más de un siglo, como podemos observar en el siguiente cuadro:

<i>Enfoque de Mercados Internos de Trabajo</i>	<i>Servicio Civil</i>
1. Flexibilidad	• Uniformidad
2. Retribución proporcional al desempeño	• Retribución fija y sujeta al cargo
3. Descentralización de decisiones en materia de gestión del personal	• Centralización de las políticas de personal
4. Movilidad (conectividad con el mercado laboral externo)	• Inamovilidad (mercado interno cerrado)

Al utilizar estas estrategias en diferentes grados y bajo diferentes metodología, pero básicamente bajo los mismos principios, varios gobiernos han tomado la decisión de formular e implementar sus políticas de personal con una mayor orientación al mercado. Emulando al mercado las políticas de personal se han puesto a tono con las dinámicas del mercado laboral y han logrado cerrar la brecha competitiva que existía en el sector público frente al mercado laboral del sector privado.

La vía hacia una mejor actuación se ha enfocado particularmente en la necesidad de reconocer que los empleados del servicio público forman parte de un mercado de trabajo más amplio. (OECD, 1990: 15)

El servicio público se ha vuelto menos aislado del mercado externo de trabajo y está compitiendo en mayor grado con el sector privado en términos de pagos, condiciones de servicio y ambiente laboral. (OECD, 1990: 93)

1. Flexibilidad vs uniformidad

La flexibilidad es uno de los rasgos más sobresalientes de las nuevas estrategias en materia de gestión del personal en las administraciones públicas modernas.

Son numerosos los países que en la actualidad se interesan menos por realizar un control minucioso que por elaborar directrices más flexibles y por definir las reglas básicas que deben observarse (OCDE, 1997: 120)

Frente a la uniformidad característica del servicio civil no reformado, en donde la homogeneidad de puestos, escalafones, tabuladores y sueldos hace imposible márgenes de maniobra para atender las diferentes necesidades de las distintas agencias, dependencias y organizaciones gubernamentales en materia de recursos humanos, las nuevas estrategias con base en mecanismos de casi-mercado adoptan un enfoque diferenciado en cada caso (para cada agencia) y un enfoque individualizado para el personal.

Los gerentes desde el nivel medio en adelante ahora tienen contratos personales que reflejan las realidades de reclutamiento y retención en lugar de los grandes acuerdos de la organización. (OECD, 1990: 19)

En Suecia, por ejemplo, desde 1989, en un hecho sin precedentes a nivel internacional, los esquemas de remuneración y los escalafones fueron abolidos para todos los empleados municipales. En su lugar las remuneraciones son determinadas ahora de forma individualizada para cada empleado. (OECD, 1990: 31)

Otro aspecto en donde la flexibilidad adquiere una función relevante frente a la rigidez de los modelos tradicionales de profesionalización del servicio público es en el rubro del ingreso a la función pública.

Muchas veces las mismas regulaciones de uniformidad en el ingreso desalientan a recién egresados competentes y calificados para entrar a la función pública.

El motivo de ello es que, la carrera administrativa – como modelo de profesionalización -, exige en la mayoría de las ocasiones que los recién egresados de las universidades ingresen a los escalafones más bajos de la jerarquía y obliga a esperar (hacer carrera) durante dos o más años para ser candidato y no siempre merecedor a los ascensos (a un escalafón inmediato superior), todo ello para favorecer (bajo una concepción tergiversada del mérito), a quienes llevan más tiempo en la carrera administrativa, sin que necesariamente se tome en cuenta la productividad y competitividad de esos elementos.

Por su parte, el sector privado ofrece mejores puertos de entrada, consecuentemente mejores probabilidades de ocupar puestos intermedios y mejores remuneraciones; con lo cual el sector privado atrae y retiene a los jóvenes más calificados en detrimento del sector público.

Una solución apropiada para este problema de competitividad del sector públicos es la política de reclutamiento e ingreso denominada de “ascenso rápido” (*fast streamers*) que hace posible que recién egresados de las universidades, a quienes

se les vislumbra una carrera prometedora, ingresen a la función pública directamente a puestos intermedios, sin pasar por escalafones previos durante un periodo probatorio; una vez pasada satisfactoriamente dicha etapa se le otorga un contrato definido al nuevo recluta.

Estos ejemplos de flexibilidad se aplican principalmente en el Reino Unido y en los Estados Unidos. (OECD, 1999).

2. Retribución proporcional al desempeño vs Retribución fija y sujeta al cargo

Tal vez el caso más grave de distorsión del empleo público en México en la actualidad sea la falta de elementos de evaluación que hagan corresponder las remuneraciones con el cumplimiento de las responsabilidades y tareas asignadas a los empleados públicos.

En México, como en otros tantos países, el resultado de la estructuración ocupacional del sector público, que identifica nivel de ingresos con nivel de puesto ha sido un pobre desempeño gubernamental y la poca motivación de la mayoría de los empleados frente a los bajos salarios.

En cambio, en los países que ya han resuelto este problema se ha utilizado el enfoque contractual del que se habló en la sección anterior. El régimen contractual difiere en cada país, pero es a todas luces la mejor herramienta para garantizar la equidad y la justicia en términos de retribuciones.

Las prácticas contractuales van desde los contratos explícitos, en donde el contrato establece detalladamente todas las responsabilidades de las partes del contrato; hasta los contratos implícitos que utilizan otros mecanismos de control para complementarlos.

Por ejemplo, un estudio reciente de la OCDE sobre el estado del servicio público en varios de los países miembros de ese organismo encontró que:

El grado de especificación de los contratos por desempeño está en función de factores tales como:

- a) el nivel de integración de los contratos con otros instrumentos de asignación de recursos y de gestión de resultados,
- b) el nivel de confianza (en un contexto político) entre las partes contratantes;
- c) como se utilizará la información del contrato (OECD, 1999: 27)

En este sentido, la única constante de los países en donde se utilizan contratos es un principio básico: a igual desempeño igual retribución y viceversa, a niveles de desempeño distintos remuneraciones diferentes.

Algunos ejemplos del grado de especificación del régimen de contratos los podemos encontrar en países como el Reino Unido en donde algunas agencias sólo resaltan los objetivos y las metas de desempeño, las tareas y responsabilidades a desarrollar, así como los roles de autoridad. Estos acuerdos son complementados con otros mecanismos de planeación e informes de instrumentación que ofrecen mayores detalles e indicadores de desempeño y métodos de evaluación. (OECD, 1999: 28)

En Nueva Zelanda, los acuerdos individuales de desempeño y los contratos de empleo, buscan relacionar el esfuerzo individual y grupal con las metas de la organización, recompensando el cumplimiento individual mediante la renovación de contrato, bonos por desempeño y oportunidades de ascenso (OECD, 1999: 36).

En algunas agencias del gobierno en Gran Bretaña los bonos se otorgan grupalmente con base en el buen desempeño colectivo.

Los contratos por desempeño son un instrumento útil y eficaz para mejorar el rendimiento de las diferentes unidades administrativas, una serie de países los utilizan extendidamente en sus administraciones, el **cuadro IV**, muestra el avance en esta materia, en algunos casos desde hace ya más de diez años:

CUADRO IV
REFORMAS EMPRENDIDAS EN EL EMPLEO PÚBLICO DE LOS PAISES DE LA OCDE

AUSTRIA	AUSTRALIA	DINAMARCA	HOLANDA	NUOVA ZELANDA	NORUEGA	PORTUGAL	SUECIA	TURQUÍA	REINO UNIDO
1986 Introducción del empleo contractual para los altos funcionarios.	1988-89 Reestructuración de los ingresos relacionados con los acuerdos de productividad.	1990 Inicio de la política de gestión para los años noventa: retribuciones vinculadas al resultado para los directivos; mejora, selección y evaluación de los directivos.	1988-89 Sistema de retribución flexible, incluyendo la retribución vinculada al resultado y primas en función del mercado.	1987-88 Evaluación de los funcionarios en función de los objetivos fijados; sistema de gestión de resultados; contratos de empleo para los jefes de departamento ministerial y altos funcionarios; sistema de evaluación de puestos.	1992 Empleo contractual para los altos directivos. Horarios de trabajo flexibles. Programas de formación.	1992 Promulgación de una nueva ley dirigida a facilitar la movilidad en la función pública.	1985 Aplicación de un nuevo sistema de retribuciones individualizadas para los altos directivos.	1990 Introducción de un sistema de trabajo contractual en las empresas económicas del Estado. Intensificación de la formación para el trabajo.	1981 Supresión del Ministerio de la Función Pública (Civil Service Department).
1992 Introducción del sistema de permula de empleos para promover la movilidad.	1992 Retribuciones relacionadas con el resultado para SES y los Senior Officers.	1991 Celebración de un nuevo acuerdo sobre la movilidad del personal en el marco de experiencias de <<Agencias Autónomas>>.	1991 Normalización del estatuto de funcionarios, de acuerdo con las prácticas seguidas en el sector privado.	1988 Introducción de la retribución vinculada al resultado.			1989 Flexibilización del sistema retributivo y de la estructura de categorías, empleos y procedimientos de selección y de movilidad de altos funcionarios.		1987 Introducción de las retribuciones vinculadas al resultado.
				1991 La ley sobre contratos de empleo ha creado un nuevo marco jurídico e institucional para las relaciones laborales en los sectores público y privado.					1994 Delegación a las Agencias de las facultades de negociación de las retribuciones.

Fuente: OCDE, 1997.

En materia de retribuciones, los contratos por desempeño significan mejores posibilidades para el servicio público de competir con el sector privado para atraer y retener personal calificado.

3. Descentralización de decisiones en materia de gestión del personal vs Centralización de las políticas de personal.

Un sector público competitivo, al igual que el mercado, tiene distintos clientes con necesidades diversas y para satisfacer las demandas específicas acuden a distintos proveedores que ofrecen diferentes productos, precios y atributos.

Este principio no difiere en lo que a personal público se refiere, por ello, la vía de la descentralización en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos humanos, para cada agencia, ha sido una política acertada en los países que la han implementado, además con esto, se cumple en gran medida la finalidad de alinear los incentivos del sector público con los incentivos de mercado.

Anteriormente los países que actualmente utilizan una versión de mercado para el manejo de sus recursos humanos, concentraban en un solo órgano a nivel central las decisiones sobre la asignación, organización y retribución del empleo en el sector público. Ahora estos órganos centrales han adquirido una función más estratégica, orientando el rumbo de la política de personal, y dejando a las propias agencias la libertad de tomar las decisiones sobre la administración de su propio personal.

Un buen ejemplo lo constituye Australia, donde se ha elaborado en el nivel central un marco de orientación de la gestión de recursos humanos , definiendo los principios fundamentales en virtud de los cuales las Agencias públicas han de decidir la acción que debe realizarse, en un contexto de gestión desconcentrada. (OCDE, 1997: 120)

La transferencia de competencias en materia de gestión de recursos humanos a favor de los ministerios y agencias implica una integración mucho más estrecha de dicha gestión con los objetivos y las estrategias de una organización, lo que generalmente no había ocurrido hasta ahora en las organizaciones del sector público. (OCDE, 1997: 123)

De esta forma, la elección se convierte en la forma más oportuna de satisfacer las necesidades referentes a la provisión de recursos humanos calificados para cada dependencia gubernamental. Por ejemplo en Gran Bretaña el *Civil Service College* es la agencia central del gobierno especializada en capacitar personal, sin embargo, ninguna agencia o departamento están obligados a contratar sus servicios, por el contrario, cada agencia puede buscar los servicios de capacitación que mejor se adecuen a sus necesidades. Para los aspectos de reclutamiento la agencia responsable es la *Recruitment and Assessment Service*, sin embargo, esta no se limita a proveer los servicios de reclutamiento para el gobierno, sino también a empresas privadas. (OECD, 1993: 78)

Recientemente se ha decidido retirar el derecho monopólico de reclutamiento de la gran mayoría de servidores públicos a la comisión del servicio público. A partir de 1991 los departamentos podrán decidir sobre sus propias modalidades de reclutamiento. Podrán acudir a la comisión como intermediaria, o acudir a cualquier otro proveedor del mercado o utilizar sus propios recursos internos. (OECD, 1990: 20)

La descentralización de las decisiones se ha traducido en márgenes de maniobra más amplios para los gerentes dentro de cada agencia, pero más importante, permite a cada organismo aprovechar de mejor forma sus recursos presupuestales para cubrir sus necesidades en términos de personal satisfaciendo directamente los requerimientos de puestos vacantes, perfiles solicitados y remuneraciones flexibles.

4. Movilidad vs Inamovilidad.

La inamovilidad de los empleados públicos se ha convertido en un tabú para los defensores del servicio civil de carrera; la búsqueda por otorgar certidumbre y seguridad laboral se ha convertido, en ocasiones, en instrumento de protección y solapamiento a la improductividad y ha fomentado el sectarismo de un sector público cerrado y resistente al cambio.

Al contrario, en los países que han adoptado estrategias de mercado para la profesionalización y modernización de sus administraciones públicas la movilidad del personal se ha convertido en una práctica común. La seguridad en el empleo se otorga en correspondencia con las convicciones personales y el mérito de cada empleado; pretendiendo más bien, asegurar el lugar a los más calificados. (OECD, 1999)

Parte de la estrategia de transformación ha involucrado el reclutamiento de especialistas de fuera de la organización...habilidades especiales han tenido que ser adquiridas del exterior en lugar de desarrollarse en casa. (OECD, 1990: 18)

Esta movilidad en lugar de ser apreciada como una desventaja para el sector público, es más bien vista con buenos ojos a la luz de las evidencias sobre los beneficios que trae consigo, por ejemplo, el contacto del personal público con valores externos, enriqueciendo la cultura del servicio público abierto; las habilidades que pueden adquirirse en y desde el mercado externo permeando a toda la organización; así como las posibilidades de carrera en otras áreas para el personal desplazado, excesivo o que ha decidido no hacer del servicio público una carrera de largo plazo.

Poder diferir la decisión final sobre la profesión, ampliar la experiencia profesional poniéndose a prueba ante una variedad de situaciones, manteniendo al mismo tiempo la posibilidad de regresar al servicio público. Todos estos son aspectos positivos bien apreciados por los funcionarios de alto rango. (OECD, 1990: 74)

La movilidad de personal tiene lugar entre el sector público y distintas ramas o esferas profesionales como el sector privado, la academia, otros órdenes de gobierno e incluso con organismos internacionales y ONG's. Así mismo, la movilidad no es unidireccional, más bien es bidireccional, con profesionistas entrando y saliendo del sector público al sector privado y viceversa; más aún, es inducida. Algunos gobiernos como el de Canadá y Francia establecen convenios con el sector privado, con organizaciones del voluntariado y con organismos internacionales para

lograr un intercambio frecuente de recursos humanos con la finalidad de que adquirieran mayores y mejores experiencias, habilidades y conocimientos, en la práctica estos casos de movilidad fungen como prácticas de entrenamiento y en otros para fortalecer las capacidades gerenciales de la agencia.

Parece estar emergiendo un consenso a favor de preservar la posibilidad de reclutar personal no establecido. Esto obviamente favorece la movilidad en tanto que permite que individuos que previamente laboraron en el sector privado asistan la gestión en una agencia gubernamental. (OECD, 1990: 68)

La movilidad representa el rasgo más sobresaliente del enfoque de mercados internos de trabajo en el sector público; el movimiento y la flexibilidad para el ingreso de personal ponen en competencia directa al mercado interno de trabajo con el mercado externo, lo que representa un incentivo adicional para el buen desempeño.

Aún no podemos pensar en la aplicación de algunas de estas estrategias de vanguardia en el manejo y administración del personal público para nuestro país, como son la movilidad de los empleados entre sector público y privado, ni tampoco por ejemplo en contratos implícitos como se hace ya en el Reino Unido o Bélgica (OECD, 1999 a), ya que algunas fallas institucionales, la falta de confianza de los agentes y la posibilidad siempre presente de la corrupción, hacen aún muy riesgosa la adopción de estas políticas sin un marco institucional adecuado; sin embargo estos instrumentos son una muestra de las distintas posibilidades que el enfoque de los mercados internos de trabajo y los mecanismos tipo mercado pueden ofrecer para impulsar una estrategia alternativa de modernización y profesionalización del servicio público en México.

Las lecciones están ahí. los más empresariales de nuestros gobiernos nos han mostrado el camino, sin embargo, son pocos los líderes que prestan atención a ello. Demasiado ocupados en trepar hacia su próximo cargo, no tienen tiempo para detenerse y observar. David Osborne y Ted Gaebler. La reinención del gobierno.

CONCLUSIONES

1. El contenido institucional del Estado y del mercado los hace interdependientes, este enfoque sistémico obliga a que las reformas institucionales del sector público otorguen mayor atención a la simulación de condiciones de mercado cuando se ponen en marcha reformas que, si bien están orientadas a mejorar las capacidades administrativas del Estado, su aplicación impacta el funcionamiento de la economía y del propio mercado.
2. De las experiencias recogidas de diversos países, se observa que las reformas introducidas en materia de personal público tienden invariablemente a generar esquemas más flexibles, en los cuales distintos elementos del mercado como son la competencia, los precios y los contratos adquieren mayor relevancia en el marco de las relaciones laborales dentro del sector público.
3. La adaptación que están teniendo los sistemas de personal público, en sincronía con el mercado, suponen la armonización de los servicios públicos con las exigencias y expectativas del mercado laboral en economías abiertas e integradas.
4. Una nueva definición de política laboral en el sector público de México no debe por tanto basarse en la permanencia y continuidad del personal como premisas únicas para garantizar un buen desempeño institucional; por el contrario, la competencia, la experiencia y la calificación de cada servidor público de acuerdo con sus méritos profesionales, deben de ser el principal criterio de selección, ingreso, permanencia, promoción y evaluación.
5. El desarrollo de sistemas de certificación de competencias laborales que acrediten el profesionalismo de los aspirantes a ingresar al servicio público es un elemento a considerar en las futuras reformas para profesionalizar el servicio público en México.
6. Las comunidades profesionales (gremios, asociaciones, colegios, etc.) deben cumplir un papel fundamental en la acreditación profesional de los servidores públicos.

7. La estructura ocupacional del sector público en México se ha modificado en los últimos años en su tamaño y en menor grado, en la composición de perfiles profesionales, no obstante aún falta modificar las prácticas y criterios obsoletos que rigen el ingreso y selección del personal.

8. En el futuro estos criterios deberán contemplar las sustanciales diferencias entre las funciones que realizan las distintas agencias, sus distintos usuarios, servicios y recursos, si se quieren eliminar la alta rotación y la improvisación que merman la capacidad gerencial del gobierno y que produce ineficiencias y dispendios.

9. Aunque todavía en desarrollo, el enfoque de mercados internos ofrece elementos distintos a los enfoques convencionales de profesionalización para el servicio público, otorgando a los responsables de las unidades administrativas mayor seguridad en cuanto a la calidad profesional del personal contratado.

10. El impacto económico que producen casi tres millones de empleos en el sector público y las decisiones que tienen a su cargo sobre la asignación de recursos equivalentes al 20 por ciento del producto interno bruto, constituyen factores de indiscutible ponderación para reconsiderar las variables y reformular las condiciones que rigen el empleo público en México.

11. La propia viabilidad económica y social del país se encuentra condicionada por el nivel de profesionalismo, capacidad y aptitud del cuerpo de funcionarios y empleados encargados de ejecutar las leyes, operar programas de desarrollo social, orientar la política económica y de tomar las más altas decisiones de carácter público, funcionarios y servidores públicos hoy sujetos a condiciones laborales rígidas y en muchos casos inciertas.

12. La falta de profesionalismo, la carencia de estímulos, la insensibilidad y el desinterés que puede generar un espacio laboral poco competitivo, escasamente reconocido y pobremente valorado por la sociedad a falta de mecanismos,

programas y políticas que abran el empleo público a condiciones competitivas de mercado y de desarrollo profesional dignas y con opciones, a la postre pueden constituir elementos de atraso para la propia competitividad y estabilidad económica del país.

13. Por lo tanto comprender el papel que juegan los mercados internos en el sector público ayuda a entender mejor el funcionamiento del gobierno y de la administración pública en tanto que:

- a) proporcionan un marco de análisis para conocer las condiciones institucionales (el tamaño, nivel de especialización, criterios de entrada, promoción y ascenso, los incentivos, pagos, recompensas, expectativas y restricciones, etc.) del empleo público, que determinan la actuación y motivación de los servidores públicos.
- b) constituyen una referencia para estimar cuan eficiente y moderna es la administración pública en la organización, utilización y gestión de recursos públicos (en especial de sus recursos humanos) con relación a su tamaño y a su propio consumo.
- c) Fundamentalmente ofrece un panorama sobre el grado de profesionalización del personal público, de sus oportunidades de formación y desarrollo con relación a las condiciones, prácticas y reglas laborales existentes.
- d) Refleja el grado de apertura y comunicación del servicio público, a través de la estructura y composición del mercado de trabajo interno, con la sociedad y sus asociaciones, colegios y gremios de profesionistas.

14. El enfoque de los mercados internos de trabajo es, sin duda, un marco interesante para desarrollar líneas de investigación conducentes a iniciativas prácticas de profesionalización del servicio público que distribuyan más equitativamente los beneficios que genera el empleo público.

Bibliografía

1. Aguilar Villanueva, Luis. F. Gestión Gubernamental y Reforma del Estado. En Revista Cambio Político y Gobernabilidad, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.
2. ----- La dinámica de la modernización En "La modernización de las ciudades en México" Manuel Perlo. comp. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1990.
3. ----- La administración Pública y el público ciudadano. Revista del Senado de la República. enero-marzo, núm. 6, vol. 3 México, 1997.
4. ----- Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 del Gobierno Federal Mexicano. Una perspectiva disciplinaria. Mimeo, IV Congreso Internacional del CLAD, 1999.
5. Alt, J. y Crhystal, K.A. Theoretical approaches to the public sector. University of California Press. 1983.
6. Allison T, Graham, Essence of Decision. Boston, 1971.
7. Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. (Borrador Preliminar) Facultad de Economía, UNAM 1998.
8. ----- Mercados, Elección Pública e Instituciones. Miguel A. Porrúa México, 1996.
9. ----- Economía del Sector Público Mexicano. Facultad de Economía, UNAM, 1999.
10. Ban, Carolyn, How do Public Managers Manage? Bureaucratic constraints, Organizational Culture, and the potential for reform. Jossey-Bass Public Administration series, San Francisco, 1995.
6. Ban, Carolyn y Riccucci. Public Personnel Management. Current concerns, future challenges. Longman publishers, 1997.
11. Banco Mundial. La Hora de la Reforma Institucional. Más allá del consenso de Washington. Washington. 1998.
12. Commons R., John. The Economics of Collective Action. Mcmillan. 1950.
13. Cozzetto, Don y Pedelisky; Terence. Public Personnel Administration, confronting the challenges of change. Prentice Hall, 1996.

14. De Jesús García, José Luis. Retos y condicionantes para el establecimiento de un servicio civil en México. CIDE doctos. de trabajo # 50 división de administración Pública.
15. De Leon, Richard. Left Coast City. University press of Kansas 1992.
16. Dror, Yehezkel. El profesionalismo en el arte de gobernar. Revista Reforma y Democracia, No. 1, Noviembre 1993. CLAD.
17. Evans, Peter y Rueschmeyer, Dietrich The State and economic transformation. Cambridge University Press. 1985.
18. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio. El servicio público: retos y propuestas. México, 1994.
19. Grupo Consultivo de Política Informática. Elementos para un Programa Estratégico en Informática, INEGI, 1994.
20. Guerrero Amparán, Juan Pablo. Un Estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal. CIDE, doctos. de trabajo # 61 división de admón. pública.
21. Geddes, Barbara. Politician's dilemma. Berkeley University Press. 1996.
22. Haggard, Stephen. The reform of the State in Latin America. Mimeo. 1996.
23. Hayek, Friedrich. The price system as a mechanism for using knowledge. American Economic Review. 1945.
24. Horn, J Murray. The political economy of public administration. Cambridge University Press.
25. Judd and Swanstrom. City Politics, Public policy and private power 1994
26. Klitgaard, Robert. Adjusting to reality: Beyond "State Vs Market" in economic development.
27. March, James y Olsen, Johan. El Redescubrimiento de las Instituciones. la base organizativa de la política. Fondo de Cultura Económica, México. 1997.
28. Mintzberg, Henri. Diseño de organizaciones eficientes. El Ateneo, Buenos Aires, Argentina, 1992.
29. Moctezuma Barragán, Esteban. Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada. Senado de la República. 1998.

- 30.----- y Roemer, Andrés. Por un gobierno con Resultados
FCE, México, 1999.
31. North, C. Douglass. Instituciones. Cambio Institucional y desempeño económico.
FCE. 1993.
- 32.----- y Thomas, The rise of the western world. 1973.
33. Nadel, Mark and Rourke, Francis Bureaucracies. Reading, Mass.. Addison-
Wesley, 1975.
34. OCDE, MAP. La transformación de la gestión pública. Las reformas en los
países de la OCDE. Madrid, 1997.
35. OECD Public Management. Serving the economy better. Paris 1991.
36. OECD Public Management. Value and Vision: Management development in a
climate of civil service Change. Paris 1992.
37. OECD, Public Management Studies. Flexible Personnel Management in
the Public Sector. Paris, 1990.
38. OECD Public Management, Market type mechanisms # 1 Managing
modernisation in the public sector: managerial aspects of market type
mechanisms. Paris 1992
- 39.----- PUMA, Market Type Mechanisms Series # 6 Internal Markets. Paris 1993.
- 40.----- Administration as service. the public as client. Paris 1987.
41. ----- SIGMA PAPERS # 3 Training Civil Servants for Internationalisation.
Paris, 1996.
42. OECD, The State of The Higher Civil Service After Reform: Britain, Canada and
the United States. 1999.
43. Offe, Claus. The theory of the capitalist State ad the problem of policy formation.
En Organizing interest in western Europe, edit. Suzanne Berger. 1981.
44. Ospina Bozzi, Sonia. Gestión. política pública y desarrollo social: hacia la
profesionalización de la gestión pública. En Gestión y política pública, vol. II
núm. 1, enero-junio, 1993.
45. Pliego Carrasco, Fernando. Enfoques para el Estudio de la Participación Social.
PUEC, Diplomado sobre la Ciudad de México, UNAM, coordinación de
humanidades, Septiembre, 1997.

46. Poder Ejecutivo Federal. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.
47. Popper, R. Karl. La sociedad abierta y sus enemigos. Buenos Aires, Paidós, 1992.
48. Pozas Horcasitas, Ricardo. El oficio del Poder. en "Redes de Inclusión, la construcción social de la autoridad" Castañeda Sabido Fernando y Cuellar, Angélica, comps. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Miguel A. Porrúa. 1998.
49. Rodríguez Inzunza, Jorge. La política y el ciudadano en México. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1989.
50. Rosovsky, José. Las relaciones laborales en el municipio. Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal. Octubre-marzo 1984, INAP. México.
51. Sedgwick, Jeffrey y Sulzner, George. Bureaucracy and human nature.
52. Shepsle and Boncheck, Analyzing politics. Harvard University Press.
53. Uvalle Berrones Ricardo La calidad de la Administración Pública.
54. ----- Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. UAEM-IAPEM.
55. ----- y Bravo Ahuja, Marcela (coordinadores). Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado. FCPyS, UNAM – Plaza y Valdés. 1999.
56. Wade, Robert. The market for public office: why the Indian State is Not better at development. world development, 13. April 1985.
57. Weber, Max. El Político y el Científico. Colofón, 1997.
58. Williamson, E. Oliver. Mercados y Jerarquías. FCE 1991.