



Universidad Nacional Autónoma de México



Facultad de Economía

**La Reforma Administrativa del Estado: La Aprobación de la Ley del Sistema
Profesional de Carrera, Retos de Cara a la Nueva Gestión Pública.**

Tesis

que para obtener el título de:

Licenciado en Economía

presenta:

Liliana López Rojas

Director de tesis: Mtro. Leonardo Lomelí Vanegas

México, D.F.

2005

m340086



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a disponer en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo

titulado de mi trabajo ROJAS

NOMBRE: LUCAS LÓPEZ

FECHA: 19 ENERO 2008

FIRMA: 

Índice

Introducción.....	4
Capítulo 1. Modernización Administrativa.....	7
1.1. Sustento teórico: Neo Institucionalismo, Elección Racional, Fallas de Mercado y Fallas de Gobierno.....	10
1.2. El rediseño administrativo.....	14
1.3. Servicio Civil de Carrera: ventajas, desventajas y retos.....	19
Capítulo 2. Tendencias Mundiales.....	24
2.1. Reino Unido.....	24
2.2. Estados Unidos.....	27
2.3. Chile.....	31
2.4. Nueva Zelanda.....	32
2.5. Malasia.....	34
Capítulo 3. Revisión de la experiencia de México en la Implantación del Servicio Civil.....	37
3.1. Reseña histórica.....	37
3.2. Las diferentes iniciativas.....	40
3.3. Situación actual.....	47
3.4. La posición de los actores.....	51
3.4.1. Organismos Internacionales.....	51
3.4.2. El Congreso.....	59
3.4.3. Los Especialistas.....	61

Capítulo 4. El Servicio Civil de cara a la Nueva Gestión Pública.....	62
4.1. La Nueva Gestión Pública.....	63
4.2. La evolución del modelo en el caso mexicano.....	65
4.3. Desventajas y posibles soluciones en términos de la Nueva Gestión Pública.....	67
 Conclusiones y Recomendaciones.....	 72

Introducción

El tema sobre la reforma del Estado ocupa desde hace varios años un espacio significativo dentro de la Administración Pública, éste ha estado incluido en diversas agendas gubernamentales, sin embargo sexenios enteros transcurrieron sin que se concretaran muchas de las cosas contenidas en dichas agendas. Un ejemplo claro de esta situación es la *Ley del Servicio Civil de Carrera o Ley de Profesionalización del Aparato Público*.

La aprobación de esta ley es la razón principal de hacer énfasis en la reforma enfocada al aparato administrativo. Después de varios intentos y de diversos matices se logró concretar y aprobar el 10 de abril del 2003, desde entonces han surgido interrogantes relacionadas con la capacidad del país para experimentar este tipo de cambios; con el contexto en el que surge la ley; con el logro de las expectativas que este programa planteó; con la forma y costos de implementación y con la garantía de éxito.

La experiencia mundial sirve como herramienta auxiliar para responder estos cuestionamientos y deja ver que a lo largo del tiempo, el aparato burocrático se ha consolidado como el cimiento para el éxito de las políticas públicas, es decir, un aparato burocrático profesional, digno ejecutor de los intereses de la ciudadanía y transparente se traduce en un gobierno eficaz, eficiente, legítimo y representativo. Para darse cuenta de la importancia de contar con un aparato con estas características, los países que iniciaron tempranamente prácticas reformadoras tuvieron que pasar por numerosos intentos, dificultades, fracasos y muchos años para lograr obtener los resultados esperados.

La realidad de la burocracia mexicana muestra comportamientos y cambios diferentes a las experiencias del resto del mundo, estos cambios, no precisamente están

guiados por la satisfacción y el compromiso con la ciudadanía, en realidad se han mantenido por décadas enteras dentro de su propia lógica, lo que dificulta la fácil aceptación y asimilación a cualquier tipo de reforma ya que ésta se traduce en un posible daño a sus intereses.

La administración pública mexicana se ha transformado y desarrollado dentro de una lógica de grandes debilidades, se concibió como arena de lucha política, plataforma ideal para acceder a los círculos de poder, instrumento flexible y manipulable del sistema político y de sus intereses, dejando de lado los objetivos primordiales que supone una buena administración.

El aparato administrativo concebido de esta manera garantizó la permanencia de un sólo partido en el poder por varias décadas, fuerte y con capacidad para coordinar, movilizar y controlar, a plena satisfacción, la agenda pública, los presupuestos y en general la nación. Su papel fue primordial para garantizar estabilidad al sistema político, por medio de la manipulación de las políticas públicas y la flexibilización en la libre movilidad de actores. Toda esta labor realizada a lo largo del tiempo, le costó prestigio y credibilidad en sus funciones.

Por el contrario, la existencia de un aparato burocrático comprometido con la sociedad, transparente, eficiente y que rinda cuentas a sus ciudadanos está directamente relacionada con el éxito de sus políticas públicas, reflejadas en el crecimiento y desarrollo del país, cuestiones primordiales para responder a los rezagos históricos, procesos de globalización y modernización económica, política y social que México enfrenta actualmente.

Los mecanismos de modernización del aparato burocrático para alcanzar las características de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas tienen sus orígenes en antiguas discusiones. Este documento rescata uno de esos mecanismos que se centra en modernizar por medio de una visión clásica de la separación de lo político y lo

administrativo, esto es, estableciendo un Servicio Civil de Carrera. Se analizará el papel que desempeña a lo largo de la trayectoria del Estado y su consolidación.

La experiencia de países con una larga trayectoria en el establecimiento y funcionamiento de estos sistemas será aprovechada para identificar áreas de oportunidad y elementos valiosos para el análisis del reciente ejercicio de reforma administrativa mexicana. En este sentido, se encuentra que su éxito o fracaso dependen de la aceptación y la colaboración de diversos actores, por esta razón, se dedica una sección a analizar la percepción que ellos tienen sobre el sistema y la forma como pueden contribuir a su buen funcionamiento.

Finalmente, se hace una reflexión del lugar que ocupan estas reformas en la transición hacia la Nueva Gestión Pública producida alrededor del mundo y que tiene como criterios la privatización, los recortes presupuestales, la evaluación del desempeño, la transparencia y la flexibilidad por mencionar algunos. Se trata de valorar la efectividad de los ejercicios hechos hasta ahora y la capacidad de respuesta a las necesidades del mundo que nos rodea, de tal forma que se identifiquen los mecanismos de cambio necesarios para estar a la vanguardia y responder eficazmente a las demandas del Estado moderno mexicano.

Capítulo 1. Modernización Administrativa

En la actualidad México se encuentra de frente con procesos globalizadores que exigen llevar a cabo acciones exitosas que fomenten su desarrollo, sin embargo debido a la falta de coordinación, comunicación, transparencia en la información, planeación, por mencionar algunos de los problemas que enfrenta la Administración Pública (AP), los gobiernos no han podido ver realizadas sus iniciativas ocasionando la pérdida de credibilidad ante la sociedad y ante las naciones. Estas fallas que tiene el gobierno son explicadas por la escuela de elección pública como fallas provocadas porque los burócratas buscan maximizar el tamaño del presupuesto y de sus funciones, más allá del nivel socialmente necesario y económicamente eficiente, en la medida en que esto les permite aumentar su poder político, económico y electoral (Ayala, 1996).

En este sentido, la percepción de la ciudadanía es de un mal desempeño del gobierno, una incapacidad para satisfacer sus demandas y sus compromisos. Recuperar la confianza implica un gran trabajo y esfuerzo empezando por tener instituciones eficientes, eficaces, cercanas a la ciudadanía, basadas en resultados visibles y de largo plazo.

La preocupación por cambiar esta percepción así como la identificación de una relación entre el buen funcionamiento del gobierno y el desempeño económico condujo a diferentes grupos a proponer reformas y a impulsar una oleada de "modernización administrativa".

En términos generales un proceso modernizador busca una política administrativa-institucional de Estado, sustentada en una reingeniería de procesos en las instituciones gubernamentales, con la finalidad de lograr eficiencia y eficacia en sus acciones por medio de su transformación en unidades independientes orientadas a resultados de mediano y largo plazo.

En este sentido se define a las instituciones como las reglas del juego en una sociedad, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1993).

En las democracias se distingue la importancia que tienen las instituciones y su funcionamiento para las sociedades, su diseño da sentido y orientación a las actividades que el gobierno realiza, creando juegos en su interior y definiendo su actuación. En la evaluación de la eficiencia de las estructuras burocráticas se hace necesario comprender las reglas que imperan en el sistema, analizar e identificar que detrás de la acción gubernamental está una red de juegos políticos que van dirigiendo su actividad y que explican en gran medida como el propio marco institucional lleva a la ineficiencia del aparato (Niskanen, 1971), ya que éste se encuentra inmerso en un mundo de información asimétrica con agentes que actúan de manera oportunista para maximizar sus intereses.

Para describir la dinámica que sigue el aparato burocrático se tomará el argumento que plantea Niskanen en el modelo del agente maximizador del presupuesto, en el cual se parte de una definición económica de la burocracia que identifica a los miembros como maximizadores de su presupuesto. El sistema en que se encuentra inmerso el aparato de gobierno alimenta una serie de asimetrías en la información que hace que no se revelen las preferencias ni de los burócratas ni de los políticos o que se revelen parcialmente. En este modelo los legisladores demandan resultados a los burócratas mientras que las agencias gubernamentales persiguen el objetivo de obtener el máximo presupuesto posible. Los legisladores pretenden que los burócratas produzcan el máximo resultado por unidad de recurso otorgado y los burócratas por su parte prefieren funcionar ineficientemente para obtener incrementos en su presupuesto. Ante esta problemática

Niskanen plantea una serie de premisas alternativas de burocracia, de política y de mercado para reformar procesos en la administración pública y lograr su eficiencia.

En el ámbito burocrático plantea una serie de incentivos que conllevan a un incremento en la competencia entre las oficinas oferentes de los servicios públicos. En el ámbito del mercado propone la posibilidad de crear recursos privados de oferta que reduzcan el monopolio del poder de la burocracia y de los legisladores. Sin embargo, su propuesta no resuelve el dilema que él mismo se encarga de demostrar de manera formal en su modelo.

Incorporar mecanismos de mercado no elimina el surgimiento inevitable de los free riders o de oportunistas quienes actúan de forma racional y afectan la dinámica colectiva. Cuando se intenta modificar un marco institucional, surgen múltiples escenarios difíciles de controlar, por ejemplo, que las reformas impliquen sólo cambios marginales o incrementales; que se pierda de control de los instrumentos que se busca introducir o bien que los individuos respondan contrariamente a los incentivos y busquen mecanismos que satisfagan sus preferencias individuales aún por encima de su propio grupo. De esta manera, se pueden presentar condiciones no favorables para la implementación de los mecanismos que propone Niskanen, como que el burócrata no tenga incentivos suficientes para respetar los mecanismos propuestos.

Como réplica a esta propuesta, nos orientamos más a la idea de que lo administrativo no puede ser separado de la institucionalidad política. En términos de Arellano (Arellano, 2002), cualquier solución técnica y administrativa es incapaz de generar cambios duraderos. El esquema institucional debe considerar el comportamiento de actores racionales en esquemas colectivos donde se construyen nuevas reglas del juego como los contratos, los derechos de propiedad, esquemas de competencia y de reingeniería de procesos donde se evalúe y se dé seguimiento a las nuevas reglas del juego.

La experiencia en México ha mostrado que las burocracias presentan muchos conflictos de interés, dado que los derechos de propiedad no están claramente definidos y si lo están, en la práctica no se observa quienes son los verdaderos dueños. Por lo tanto, la burocracia es considerada como un aparato que rinde cuentas a grupos de interés más que a la sociedad misma. Bajo esta lógica surge la necesidad de tratar de cambiar vicios y prácticas que impiden el buen funcionamiento del gobierno. En principio se comienzan a ver intentos de cambio, un ejemplo es la puesta en marcha de un sistema de profesionalización del servicio público.

La modernización administrativa, por medio del establecimiento de un Servicio Civil de Carrera (SCC), busca reivindicar a los servidores públicos otorgándoles mayor confianza, estabilidad y mejores condiciones de trabajo en búsqueda de que eleven su productividad y puedan atender a la sociedad bajo los principios de eficiencia, eficacia, equidad y honradez.

El reto que enfrenta la modernización administrativa tiene que ver en primer lugar con las instituciones, debe tratar de rediseñarlas para que sus acciones estén fundamentadas bajo los mismos principios. Este nuevo paradigma reconoce que hay que dejar atrás el modelo tradicional¹ de la AP y adoptar otros esquemas, esto es, generar un ambiente de competencia entre las agencias públicas y las privadas donde imperen la cooperación y la negociación.

1.1. Sustento teórico acerca de la modernización administrativa

La modernización administrativa pretende incrementar la eficiencia y la eficacia de las instituciones que conforman el aparato gubernamental, para fortalecer la equidad, así

¹ El modelo tradicional tienen como base conceptos weberianos de cómo debe ser una burocracia ideal, es decir esquemas de organización jerárquica, de mando, lealtad, obediencia, imposición.

como elevar la calidad profesional, el sentido de compromiso con la comunidad y erradicar la Impunidad.

Para realizar esta tarea es necesario conocer la naturaleza y desarrollo de las instituciones y la lógica que siguen los individuos que las componen. Las teorías del Neo Institucionalismo, de la Elección Racional, de las Fallas del Mercado y de las Fallas del Gobierno permiten entender esta lógica y saber sobre que elementos ocuparse.

Neo Institucionalismo

El surgimiento del interés por las instituciones es la consecuencia acumulativa de la moderna transformación de instituciones sociales, políticas y económicas; de su complejidad y del papel que desempeñan en la vida colectiva.

La escuela del Neo Institucionalismo (NI) demuestra que las Instituciones importan, Intenta explicar el desempeño de un sistema económico en función de una estructura institucional. Sostiene tres elementos relacionados con el modelo de AP: 1) La burocracia como maximizadora de su propio beneficio. 2) La racionalidad de los individuos es limitada; y 3) Su comportamiento es oportunista. Esto a su vez lleva a cuatro axiomas dentro de la modernización administrativa:

- I. La reinterpretación del papel de los intereses que los funcionarios públicos tienen dentro del gobierno. Un análisis del funcionamiento gubernamental debe comenzar por una evaluación de los incentivos que afectan a sus integrantes.
- II. Los funcionarios son actores racionales que buscan maximizar sus beneficios antes que buscar maximizar la función objetivo del gobierno.
- III. Los individuos poseen una racionalidad limitada para reunir y analizar información.
- IV. Existe información incompleta relevante para la toma de decisiones.

Estos elementos sirven de base para describir el funcionamiento del aparato administrativo y de sus integrantes. Desde la perspectiva de esta escuela y una vez identificados los elementos comportamentales de la AP se busca que una modernización de sus instituciones conduzca a la construcción de organizaciones que definan correctamente los derechos de propiedad, reduzcan los costos de transacción y establezcan los incentivos para que los funcionarios públicos provean bienes y servicios de manera eficiente y oportuna a la sociedad, evitando con ello comportamientos oportunistas o no deseados para el "bien social" (Moctezuma y Roemer, 1999).

Elección Pública

La modernización administrativa utiliza a la escuela de la Elección Pública para evaluar el comportamiento de la burocracia, parte del supuesto de que los individuos son seres egoístas, racionales y maximizadores de su bienestar. Se pretende explicar cómo la conducta que tienen los funcionarios públicos afecta el comportamiento estratégico del gobierno, así como su desempeño. Estos modelos asumen que el proceso de diseño, definición e implementación de políticas públicas se determina de acuerdo con los esfuerzos de los individuos y grupos de interés para promover sus intereses.

Esta escuela, como la anterior, parte del supuesto de que para entender el comportamiento del gobierno es prioritario conocer el comportamiento de sus integrantes. La importancia de sus aportaciones a la modernización administrativa es fundamental ya que hace énfasis en que cualquier acción colectiva está dominada por acciones individuales y que éstas a su vez son motivadas por los incentivos.

La lógica de la acción colectiva forma parte de la explicación de la existencia y funcionamiento del gobierno en la sociedad (Olson, 1992; Ayala, 1996). Actuar colectivamente proviene de las ganancias mutuas que se pueden obtener al participar de una acción. Los seres humanos no van a llegar a la negociación perfecta a menos que

haya incentivos, esto implica su generación y si están bien contruidos se garantizará la participación de los individuos en pro del bien común.² Por el contrario las acciones individuales no coordinadas pueden conducir a resultados individuales y socialmente ineficientes.

Fallas de Mercado

Esta teoría refuta la idea de que el mercado es la solución para lograr una asignación eficiente de recursos, al comprobar que ante una alteración de los supuestos básicos de: racionalidad, competencia perfecta, mercados completos, información completa, e inexistencia de costos sociales y de transacción (Ayala, 1996), el mercado no produce los resultados esperados. Llevados a la realidad, estos supuestos difícilmente se pueden encontrar. Por el contrario no es extraño enfrentarse a mercados incompletos, monopólicos, a información asimétrica o incompleta y a costos de transacción. Situaciones que ocasionan comportamientos adversos, con una lógica de actuación diferente a la esperada con un modelo que cumple con los supuestos básicos.

Es por eso que estas fallas justifican la Intervención del Estado como nuevo paradigma para lograr la eficiencia y equidad que el mercado no garantiza y plantean la posibilidad de estudiar la respuesta de los individuos ante cada una de las alteraciones de los supuestos, de tal suerte que se puede identificar elementos que contribuyen a explicar la toma de decisiones en el aparato burocrático.

² Un ejemplo típico de este tipo de problemas es el dilema del prisionero, donde la búsqueda del interés individual de dos agentes, los lleva al peor de los escenarios. La racionalidad individual da como resultado una irracionalidad grupal.

Fallas del Gobierno

El Estado, al igual que el mercado, puede fallar en su papel como mecanismo de asignación de recursos. La escuela de la elección pública, sostiene que el gobierno puede fallar por las conductas que se dan dentro de la burocracia.

Desde esta perspectiva teórica se observa que la crisis por la que está pasando el Estado se debe en gran medida a fallas heredadas por años, algunas de ellas relacionadas con la incapacidad de definir claramente los objetivos y responsabilidades, con la falta de continuidad en los planes y programas, con la capacitación de los integrantes y los incentivos a los que se enfrentan, entre otras.

Esto ha costado al Estado legitimidad y capacidad para conducir las políticas y regulaciones sociales. Es por eso que resulta indispensable rediseñar la AP por medio de los mecanismos, incentivos y procedimientos para gobernar. Lograr una modernización administrativa implica crear instituciones flexibles que permitan la coordinación entre el gobierno y las demandas ciudadanas.

1.2. El rediseño administrativo

El diseño burocrático está íntimamente ligado con las estructuras de poder que orientan el sentido del gobierno. Uno de los problemas más recurrentes en esta labor es asumir que la separación política-administración es un problema técnico. Sin embargo, construir una burocracia profesional, neutral alejada de los vaivenes políticos no puede consolidarse únicamente con una separación de la esfera administrativa de los avatares políticos.

En la práctica el diseño de las instituciones deja entrever un juego particular de la administración en la política. Suponer que éste no existe llevaría a cometer un error de omisión. Efectivamente, las burocracias gubernamentales están insertas en un juego

político y los fundamentos institucionales de este juego son críticos para comprender el verdadero efecto de las reformas.

El estudio de los marcos institucionales en los cuales se desenvuelve la burocracia debe ser incorporado al análisis de las propuestas de reforma. No es posible discutir el SCC en México, sin comprender los fundamentos institucionales que sostienen a la democracia mexicana (Arellano, 2003). Se trata de dejar claro que el diseño político institucional define en gran medida las capacidades de la administración burocrática.

El siguiente análisis trata de encuadrar los elementos críticos del diseño institucional de una democracia como la mexicana para prever los efectos de las reformas estilo NGP.³

Los siguientes modelos⁴ tienen que ver con la idea de la separación de la administración y la política y con su evolución hasta llegar a las recientes discusiones de frente a la Nueva Gestión Pública. Es conveniente hacer estas consideraciones para empezar con una reforma de la burocracia.

Modelo 1

Este argumento clásico se basa en la idea de que el papel de las burocracias debe estar completamente separado de intereses políticos. La función de los burócratas debe ser meramente ejecutora de las decisiones de los políticos, se debe evitar al máximo la captura. La división de las funciones debe estar muy clara una administra lo que el otro diseña.

La máxima aspiración de este argumento es lograr la completa neutralidad de los individuos ejecutores, sin embargo la realidad permite constatar que esta esperanza es

³ El concepto de NGP engloba cuatro tendencias que se asocian con: la reducción del tamaño del Gobierno, la privatización de empresas públicas así como la creación de cuasi-mercados, la automatización de la información y el desarrollo de agendas globales. Además de asociarse a la defensa de siete aspectos relacionados con: la participación de profesionales en la administración, evaluación de desempeño, control de resultados, desagregación de unidades en el sector público, cambio en la competencia en agencias gubernamentales, adopción de técnicas de gestión de sector privado y alta disciplina en el uso de recursos del Gobierno. J. Ramírez y E. Ramírez, *génesis y desarrollo de conceptos de la NGP en DTAP* –108 CIDE.

⁴ Los cinco modelos son tomados del ensayo publicado en David Arellano Gault. *Nueva Gestión Pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México*. En *Revista*. Instituto de Administración Pública de Estado de México, A.C. *Revista* 54 enero-abril de 2003.

sumamente utópica. Comenzar a diseñar un nuevo aparato tomando la neutralidad como principio inamovible, sería un grave error.

Modelo 2

Este modelo se basa en las ideas de que mientras los burócratas aportan sus conocimientos y rutinas los políticos aportan sus intereses y valores.

La burocracia lucha por mantener la neutralidad frente a la esfera política y a grupos de interés. Su defensa es justamente lo que genera un punto de discusión en el sentido de que en aparatos democráticos como el estadounidense se espera que la burocracia participe en la defensa de sus políticas. El papel político que desempeña la burocracia es inevitable y no aceptarlo es un error, en el caso de México es indispensable incluir esta discusión al pensar en una reforma burocrática.

Hasta ahora ninguno de los modelos planteados define claramente como considerar el papel político de las burocracias y mucho menos como hacerlo eficaz, constructivo y legal.

Modelo 3

Los inicios de nuevas discusiones sobre la gestión pública iniciaron con una severa crítica al papel político de las burocracias. Niskanen y Ostrom argumentan que las democracias están diseñadas de tal manera que su producto racional es la ineficiencia (Ostrom, 1973). Al tratar de separar la acción administrativa de la política se produce un sistema donde la burocracia no es responsable ante la sociedad de sus resultados. El error de la AP de la nueva gestión administrativa es suponer que el problema de la neutralidad era una cuestión de profesionalización. Lo que no hay que dejar de lado ante cualquier proceso de reforma es que con o sin profesionalización los actores son agentes egoístas y que actúan buscando la satisfacción de sus intereses.

Cualquier diseño de la relación burocracia-política debe tener como principal punto de partida la desconfianza y basarse en los preceptos de la elección racional. La única

manera de lograr que su actuación egoísta logre resultados positivos es que el diseño institucional construya una relación de manera explícita, acudiendo a un actor verdaderamente neutral: que es la competencia del mercado.

En la aplicación de políticas públicas se da una lucha de intereses que están en constante enfrentamiento, éstas deben ser diseñadas de tal forma que los criterios que las dirigen sean técnicos y busquen la eficiencia social. Sin embargo, la solución de la competencia de mercado adolece de un problema, el mercado es una institución construida y conformada por seres humanos. La elección racional nos recuerda que los seres humanos son racionales, egoístas y oportunistas, por lo que ésta no es la solución perfecta a la necesidad de neutralidad.

La preocupación del modelo, en contraposición al primero, es asumir que la relación y acercamiento entre los intereses privados y públicos puede reportar beneficios, pues el interés general está protegido por las reglas del mercado y la competencia. La captura es casi inevitable, a menos que se tenga un marco institucional de competencia y único.

En el caso mexicano una reforma al estilo de la nueva gerencia pública⁶ abrió el debate ante el fracaso de una postura que ponía excesiva confianza en mecanismos de competencia y mercado y enfatiza que la burocracia trata con ciudadanos y no con consumidores.

Modelo 4

Este modelo basa su argumentación en un concepto fundamental, el de equilibrio: los políticos deben mediar entre valores políticos e intereses difusos, mientras que la burocracia debe hacerlo con intereses específicos y organizados.

⁶ Estas reformas proponen ajustes fuertes y quizá excesivos a los supuestos teóricos, con la finalidad de hacer viable la reforma en las condiciones políticas de cada nación.

Las políticas públicas quedan a la deriva dentro de un juego de múltiples actores. En el caso de México dejar que la política se discuta solamente en el Congreso y en los comités dictaminadores de la burocracia puede ser contraproducente ya que deja gran ventaja a los grupos que son capaces de organizarse. El reto está en el sentido de que se requiere un aparato burocrático que garantice equilibrio y estabilidad después de que ha estado en manos de los grupos de poder.

Modelo 5

Es evidente que la preocupación está en torno a la viabilidad de la neutralidad en las burocracias. En muchos países se están creando estructuras de funcionarios burócratas designados políticamente, es decir, fuera de la estructura del servicio civil (combinan expertise con compromiso político). Ésta es una tendencia que se está dando en las democracias modernas, la administración para serlo, tiene que ser política.

En conclusión, estos cinco modelos propuestos han llevado de la mano la discusión de la separación de funciones, dejan ver que el SCC da lugar a un juego político, donde políticos electos tienen que configurar mecanismos burocráticos politizados para darle continuidad a sus propuestas. La imagen que la sociedad capta de la burocracia es la de un actor político poderoso, misma que no se debe dejar de lado al pensar en instaurar un SCC.

La idea de analizar las diferentes posiciones que se tienen sobre la separación política-administración, es para adelantar que ante la instauración de un SCC no se debe suponer la neutralidad del aparato burocrático. La burocracia es indudablemente un actor político y quizá la tarea para el rediseño institucional sea tener en cuenta esto.

La burocracia debe rendir cuentas por sus acciones y por sus resultados al mismo tiempo que los políticos deben rendir cuentas por la forma en que dirigen las burocracias.

Esta discusión acerca de la percepción política-administración prepara el terreno para analizar, alrededor del mundo, el avance que se tiene en el rediseño del aparato

burocrático y los resultados que se han generado, de tal forma que se puedan aprovechar algunos de estos elementos en el caso mexicano.

1.3. Servicio Civil de Carrera

El SCC es un conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el precio del trabajo y su división (asignación) en una unidad administrativa. Este conjunto de reglas controla y dirige a los recursos humanos de la unidad y crea un mercado laboral cerrado que se conecta con el mercado laboral nacional a través de puntos de entrada y salida. Las reglas de la entrada y la salida, de la permanencia y la movilidad dentro del sistema (la carrera), de la asignación de las actividades y funciones de sus integrantes y de los premios y castigos a los mismos (Incentivos), constituyen las características del SCC. Estos cuatro elementos (entrada-salida, asignación de funciones con derechos y obligaciones, movilidad interna y remuneraciones) varían de un sistema a otro, de país a país (Guerrero, 2000b).

Teóricamente este tipo de reformas tienen como objetivos la disminución de la corrupción, el impulso a la profesionalización y por lo tanto la eficacia y la eficiencia. Sus principios rectores son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito⁶. Lograr estos objetivos y principios fortalece la confianza en los aparatos burocráticos. Sin embargo, existe otro escenario, el de una reforma que puede generar vicios, rigideces, falta de responsabilidad y de rendición de cuentas, lo que representa una amenaza pudiendo engendrar estructuras burocráticas paralelas a las ya existentes.

El establecimiento de un SCC es más que un proceso de reforma administrativa, también representa un proceso político, ya que genera una distribución del poder y de

⁶ Artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de Abril del 2003.

recursos gubernamentales. Se requiere que los poderes públicos tengan claridad y voluntad de llevar a cabo la reforma administrativa profesional y cultiven además el diálogo y la negociación para encontrar las normas y procedimientos apropiados para circunstancias mexicanas.⁷

Teóricamente contar con un SCC ofrece las siguientes ventajas:

1. Eliminación de la cultura de lealtad individual: Por medio de un proceso de modificaciones de los valores de los individuos y de un sistema de méritos y castigos se pretende evitar la formación de camarillas.
2. Generación de seguridad laboral con base en el mérito: Se trata de dar certidumbre y estabilidad laboral al funcionario de tal forma que no tenga incentivos para prácticas corruptas.
3. Preservación de memoria institucional: Permitir una libre movilidad de los funcionarios preservando la experiencia que tienen dentro de la AP.
4. Capacitación: Mantener al personal capacitado para incrementar su productividad, lo que generará incentivos económicos y reconocimiento a la tarea que realizan.
5. Resultados: A través de la generación de incentivos los resultados se traducen en mayor productividad y menor desperdicio de recursos.
6. Factibilidad de la implementación: Por haber una imagen negativa de la burocracia, en cuanto ésta comienza a involucrarse en la reforma, los cambios serán evidentes en un corto plazo (Moctezuma y Roemer, 1999).

Estas ventajas en general resuelven algunos de los problemas de la acción gubernamental, se traducen en una disminución de la discrecionalidad de los gobernantes sobre el proceso administrativo, lo que teóricamente contribuye al fortalecimiento de la continuidad de planes y programas que implementa el gobierno y añade credibilidad al

⁷Consúltese memorias sobre el foro de profesionalización del servicio público en México, Hacia la innovación y la democracia. México, D.F., marzo de 2003.

aparato burocrático. Sin embargo en cada una de las ventajas se puede encontrar su contraparte que se analizará con detalle en los capítulos posteriores.

Un sistema meritocrático como el SCC, en el mejor de los casos, puede contribuir a la seguridad en el puesto y a la reducción de prácticas corruptas, por el contrario, se puede pensar en una pérdida del control de la burocracia al limitar la intervención de los gobernantes en la misma. En términos generales existen aspectos que dentro de las ventajas planteadas han quedado diluidos dentro del proceso de reforma administrativa, tal es el caso del aspecto político y de la distribución del poder. La evidencia empírica muestra que estas ventajas, en muchos casos son únicamente ideales, ya que la implementación en contextos diversos genera resultados diferentes a los esperados.

Pensar que un sistema de reformas administrativas como éste logrará el eco que se plantea es muy ambicioso, sin embargo en muchas ocasiones son cambios que se necesitan sin importar que los beneficios sean marginales. Quizá el error más grande de este tipo de reformas sea pensar en que un gobierno honesto es un buen gobierno, que un hombre honesto aislado de presiones políticas y económicas actuará en nombre del interés común. Esto ha conducido a decisiones mal dirigidas para la reforma de la AP. La combinación de gobierno honesto y de buen gobierno es siempre esperada, pero muchas veces será preferido un buen gobierno a uno honesto si está sujeto a elección (Niskanen, 1971).

Una vez que se plantearon en términos generales cuales son los beneficios teóricos de la implementación de un servicio civil, es importante analizar cuáles son los posibles resultados no deseados o las desventajas que han sido observadas:

1. La experiencia de otras naciones es que un SCC genera una disminución de oportunidades ya que se ocasiona una sobreoferta de funcionarios, a la vez que se disminuyen las posibilidades de acceso a puestos públicos, si no se pertenece al sistema. Algunas ocasiones la seguridad laboral ha acentuado los problemas de

ineficiencia. Finalmente los principios basados en el mérito no se realizan con facilidad.

2. Ineficiencia: Si bien uno de los objetivos del SCC es fomentar una cultura de eficiencia, algunas veces estos sistemas perderían lugar frente a nombramientos de tipo político que acarrearán problemas tradicionales, como rigidez, lentitud, burocratización y excesiva autonomía, entre otros que generan ineficiencia.
3. Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación: El establecimiento de un sistema meritocrático hace pensar en la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo de desempeño del funcionario, lo que resultaría muy costoso.
4. Complejidad institucional: La experiencia muestra que las reformas administrativas con frecuencia son complejas. Cambiar las estructuras formales e informales es una tarea muy complicada. Lo mismo que coordinar los cambios con las necesidades de la reforma, es decir, las estructuras están interrelacionadas, así que cambiar una implica cambios en otras.
5. Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental: La primera implicación de contar con un SCC, es que resulta factible promover que los funcionarios públicos se especialicen en una función, sin embargo propiciar que esto suceda va de la mano con impedir la interrelación con otras áreas, dando como resultado la desarticulación y falta de coherencia y coordinación de políticas públicas. Así mismo, el que un individuo sea especialista en su área le dará cierto poder y control sobre la misma y le abre la posibilidad de que el funcionario desarrolle programas propios con el fin de aumentar su influencia en la agenda gubernamental.
6. Inmovilidad: Un servicio protector de los derechos de los funcionarios, incapaz de exigir reciprocidad y rendición de cuentas, es el máximo obstáculo para el desarrollo eficiente de la AP (Moctezuma y Roemer, 1999).

En general, estos son algunos de los aspectos que la evidencia empírica mundial pudo observar y puntualizar. La crítica a estos esquemas es en el sentido de que generan desestímulos para la eficiencia, inhiben la capacidad y la eficacia de los aparatos administrativos ya que diluyen la responsabilidad y erosionan la rendición de cuentas de las administraciones.

Con la finalidad de perfeccionar las reformas implementadas se incorporaron nuevos paradigmas al análisis, cuyo objetivo era acortar las distancias entre la gestión del sector público y el privado. La combinación del neo institucionalismo económico y el gerencialismo sentó las bases de los nuevos intentos de mejora en la AP y se les conoce con el nombre de la Nueva Gestión Pública.

Las soluciones al estilo Nueva Gestión Pública ponen énfasis en la evaluación de los funcionarios basada en la rendición de cuentas y la entrega de resultados, es decir promover la importancia de la eficiencia, la eficacia y la flexibilización.

Expuestas estas ventajas, desventajas y las oportunidades de mejora se puede observar que la implementación de un SCC tiene varios retos que enfrentar, lograr el justo medio entre ambas posturas; no dejar de lado el contexto al que se enfrenta y tener presente que al realizar este tipo de reformas o rediseños se debe contar con la colaboración de varios actores, como el político, el económico y el institucional lo cual implica un esfuerzo para tratar de equilibrar sus intereses.

La experiencia de otros países en términos del SCC servirá como base para analizar cuáles fueron los principales problemas a los que se enfrentaron al instaurar reformas de este tipo y de que manera los superaron. Esto con la finalidad de aprender de estas experiencias y tomarlas en cuenta al instaurar el SCC en la AP.

CAPITULO 2. Tendencias Mundiales

El objetivo de este capítulo es describir algunos de los factores que en otros países se tuvieron que enfrentar antes de la Instauración de un SCC y las reformas instrumentadas, con la finalidad de adecuarlas a las necesidades de un Estado moderno.

Se rescatan y analizan los principales obstáculos a los que se enfrentaron, los beneficios obtenidos y los costos en los que se incurrieron.

México está dando los primeros pasos en este tipo de reformas administrativas y se trata de aprender de las experiencias de países que tienen una larga trayectoria en la materia. Si bien son contextos diferentes en los que se busca hacer lo mismo, el tomar en cuenta todos los elementos mencionados servirá para tener una aproximación de lo que se espera obtener.

Los países que se analizarán son: Estados Unidos, Chile, Reino Unido, Nueva Zelanda y Malasia. El criterio para elegir estas experiencias internacionales se basa en la larga trayectoria que tienen en este tipo de programas y como se ponen en marcha en las principales economías del mundo (Estados Unidos, Inglaterra y Nueva Zelanda). Por otro lado, se consideraron países latinoamericanos para tratar de asemejar los contextos con los que enfrenta México (Chile), finalmente se eligieron aleatoriamente experiencias que destacan por ser casos especiales (Malasia).

2.1. Reino Unido

Los orígenes y la justificación de la reforma administrativa están muy relacionados con el proceso de industrialización por el que pasaba el país en el siglo XVIII y XIX, así que sus requerimientos por contar con un aparato burocrático que impulsará este proceso eran indispensables.

El sistema de servicio público tiene su origen en las reformas del informe Northcote Trevelyan.⁸ Este reporte estableció dos grandes principios: que la incorporación al SCC de nuevos miembros se tenía que dar por concurso abierto y de manera independiente de intereses políticos y los ascensos se harían con base en el mérito. La clase dominante se negaba a perder los privilegios que le otorgaba un sistema patrimonialista, sin embargo poco a poco se fueron logrando los cambios. La importancia del aparato reformado fue creciente, sobre todo en el siglo XX. El servicio civil británico apoyó eficientemente el desarrollo económico del país y se convirtió en el actor central del esfuerzo bélico del Reino Unido en las dos conflagraciones mundiales (García, 1997).

La más fuerte transformación del servicio civil se dio con la llegada de Margaret Thatcher al poder (1979). La justificación que ella daba a ese cambio era la de contar con un aparato confiable y capaz de desarrollar los programas que tenía en mente. Es así como en 1988 la Unidad de Eficiencia, tras haber realizando una exhaustiva investigación, entregó un reporte sobre los mecanismos necesarios para mejorar el funcionamiento del servicio público, creó el programa "mejorando la operación del gobierno: the next steps" y fue a partir de este momento que el gobierno impulsó la creación de agencias que funcionaran bajo criterios similares a los de una empresa privada, con autonomía tanto financiera, como en el diseño de las políticas.

Para 1993 bajo el mandato de John Major se le dio continuidad a los programas impulsados por Thatcher y el sistema "the next steps" fue complementado con una permanente reducción de servidores públicos.

El sistema mostró problemas, por un lado, continuaba la resistencia de antiguos miembros del servicio civil que no estaban satisfechos con el nuevo sistema de pagos basado en el mérito. Pero el principal problema radicó en el incesante intento de separar

⁸ Informe realizado en 1894 por Stafford Northcote y Charles Trevelyan, cuyo objeto fue proponer medidas que garantizaran la eficiencia del aparato público.

las actividades de carácter político de las administrativas, ya que esto ocasionaba la inadecuada prestación de servicios.

El Reino Unido tiene una larga trayectoria y experiencia en la instauración y desarrollo del SCC, por esta razón ha logrado trascender mundialmente. En la actualidad el SCC está dividido en dos grandes grupos: el Senior Service y el Civil Service. El primero comprende los niveles más altos del servicio, forman un grupo en la cúspide de la toma de decisiones. La Senior Service Commission es la encargada del reclutamiento de los miembros. Cuando hay vacantes son ellos los que deciden si el puesto se somete a competencia abierta y en que nivel.

En lo que se refiere al segundo grupo que conforma el SCC, éste aglutina al resto de los puestos inferiores. En estos niveles son las propias dependencias las que se encargan del reclutamiento, selección y evaluación.

En términos generales, la Senior Service Commission es la encargada de dar seguimiento al cumplimiento de los principios generales de justicia y mérito al servicio (García, 1997).

Muchos servicios públicos son proporcionados por el sector privado además de que éste ofrece una gran variedad de esquemas de participación de las finanzas e iniciativas del sector en la prestación de estos servicios.

La década de los 90's fue de grandes cambios para la AP Inglesa, ya que se enfocaron a la privatización y al uso cada vez mayor del sector privado para la prestación de servicios públicos, los esfuerzos estaban encaminados a rescatar los aspectos positivos que ofrece el sector privado y llevarlos al público.

Al inicio del mandato de Blair se buscó establecer un gobierno copartícipe, es decir, se buscaba una mayor colaboración Intergubernamental para abordar los problemas difíciles de las políticas. Otra tarea que se concretó durante este gobierno fue la de "políticas basadas en pruebas", la oficina del gabinete creó un centro de estudios para

encontrar pruebas para mejorar la capacidad de formulación de políticas y la Unidad de Exclusión Social intentó crear estrategias para enfrentar las privaciones sociales y económicas y también una Unidad de Innovación para establecer políticas que cubrieran toda la gama de responsabilidades gubernamentales (Page, 2003).

2.2. Estados Unidos

A fines del siglo XVIII y principios del XIX, cuando las colonias Inglesas logran independizarse de su metrópoli, los norteamericanos viven comprometidos en crear un Estado fuerte, lo que los lleva a adoptar un Gobierno Federal, compuesto por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Cada uno de estos poderes, por decreto constitucional tienen poder de intervenir en los otros dos, lo que genera un sistema de pesos y contrapesos. Sin embargo, este sistema llevó a que la Constitución confiara al Presidente y al Congreso el mismo poder sobre el desempeño del aparato burocrático.

La burocracia estaba conformada bajo un sistema de "despojos", donde los puestos públicos eran ocupados por los partidarios del líder en turno, esto conjugado con el poder que se le otorgaba tanto al Presidente como al Congreso generó disputas entre ambos por tratar de ampliar sus facultades. Este conflicto entre poderes desvirtuó y dificultó el desarrollo adecuado de los programas gubernamentales y la aplicación correcta de los recursos públicos. La preocupación que predominaba era atender y dar prioridad a los proyectos del líder y dejar de lado los objetivos oficiales del cargo público.

La élite política favorecía el sistema de "despojos" por los beneficios que para ellos significaba. Podían pensar en acceder a cargos públicos independientemente de su preparación, lo cual era una garantía de empleo.

Con el paso del tiempo el fin de la Guerra Civil (1861-1865) favoreció a los impulsores de un Estado con un Gobierno Federal fuerte, motor del crecimiento económico del país basado en el desarrollo industrial. El cumplimiento de estos objetivos

exigía la existencia de cambios en el aparato burocrático, cambios que favorecieran el camino hacia la modernización. De esta forma, surgen los primeros intentos por reformar la AP con el objeto de convertirla en un cuerpo profesional que contribuyera al desarrollo industrial de Norteamérica.

En 1881 un partidario inconforme por no haber obtenido un cargo en el poder, asesina al Presidente James A. Garfield, esta situación aceleró el proceso de culminación del viejo sistema de prebendas, favoreciendo el establecimiento de un aparato burocrático más profesional.

La AP norteamericana ha experimentado varias reformas, de tal suerte que imperó un sistema basado en la selección con base en el mérito, garantizando la estabilidad y la posibilidad de ejercer una carrera pública.

La continuidad para lograr un perfeccionamiento del aparato burocrático se ha podido mantener a lo largo de los diferentes gobiernos en turno: En el caso del Presidente Taft en 1912, instaló la Comisión de Eficiencia y Economía; el Presidente Franklin D. Roosevelt en 1936 diseñó y apoyó los trabajos del Comité Brownlow. Años después, en 1949 y en 1953, el Presidente Truman y posteriormente el Presidente Eisenhower, crearon una Comisión Hoover. Décadas más tarde, en 1977, James Carter impulsó el denominado Proyecto de Reorganización. Su sucesor, el republicano, Ronald Reagan propuso en 1982 un programa que buscó mayor eficiencia administrativa a partir de racionalizar la estructura pública y sus gastos. El Presidente Clinton mantuvo el National Performance Review como una de las principales acciones de su gobierno. Este programa tiene el objeto de revisar a profundidad el desempeño y los objetivos del aparato burocrático en busca de una mayor descentralización encausando las actividades hacia agencias especializadas, de tal forma que operen como empresas privadas (García, 1997).

Actualmente la contratación en empleos públicos está basada en el mérito, el ascenso en el buen desempeño de sus labores y el despido en el no cumplimiento

adecuado de sus funciones, mientras que la postura política nunca se toma en consideración.

Este tipo de principios relacionados con el mérito se han ampliado y en la actualidad contienen las siguientes disposiciones:

1. Reclutar, seleccionar y ascender con base en méritos tras una competencia justa y abierta.
2. Tratar a empleados y solicitantes de manera justa y equitativa.
3. Proporcionar la misma remuneración por el mismo trabajo y recompensas por excelencia en el desempeño.
4. Mantener altas normas de integridad, conducta e interés por el bien público.
5. Manejar a los empleados de manera eficaz y eficiente
6. Conservar o despedir a los empleados con base en su desempeño.
7. Educar y capacitar a los empleados si ello dará como resultado un mejor desempeño.
8. Proteger a los empleados de influencias políticas indebidas.
9. Proteger a los empleados por las represalias por la divulgación legal de información relacionada con desperdicio, fraude o abuso de fondos o bienes públicos o de confianza pública.

Por medio de estos principios se ha logrado incrementar la importancia y la atención al funcionario público y esto se ve reflejado en las prestaciones y condiciones laborales que se le otorgan. Por ejemplo, en el caso de planes de retiro, prestaciones de salud a largo plazo y problemas específicos; se cuenta con una amplia variedad de programas para cubrir las exigencias del hogar y del empleo. Entre ellas horarios de trabajo flexibles, trabajo desde casa, permisos, asistencia, puestos de medio tiempo o compartidos, recursos para el cuidado de niños y ancianos. Los miembros de la función pública tienen oportunidad de continuar sus estudios.

Las iniciativas del actual presidente Bush están dirigidas a aumentar la eficiencia, la productividad y la sensibilidad de la función pública hacia las necesidades del público al que sirve. El Presidente busca una administración centrada en el ciudadano, orientada a rendir cuentas, a responder a las demandas de la ciudadanía y regida por el mercado. Su objetivo es lograr un gobierno que produzca resultados, responsable por el progreso y no el proceso y que dé lugar a la competencia, la innovación y las opciones.

Por mandato del Presidente Eisenhower y para darle continuidad a muchos de los servicios federales, estos no son proporcionados única y exclusivamente por el Estado. En muchas ocasiones se busca la colaboración del sector privado para la prestación de servicios y para compartir mejores prácticas y técnicas de gestión.

El Presidente Bush colocó la gestión estratégica del capital humano en primer plano de su agenda. Ha impulsado la búsqueda de talentos para que participen en la función pública y para lograr mayor eficiencia, ha hecho énfasis en reducir el tiempo que se requiere para la toma de decisiones. Otra medida implementada en el proceso de modernización administrativa es la del concepto de gobierno electrónico, cuyo objetivo es que se pueda disponer del mayor número de servicios a través de la Internet.

La flexibilidad de los aparatos gubernamentales permite que se contraten trabajadores temporales provenientes de gobiernos estatales, universidades, gobiernos de tribus indígenas y otras organizaciones sin fines de lucro. Las asignaciones se efectúan en beneficio mutuo del Gobierno Federal y de la entidad no Federal. El funcionario público frente a la sociedad es muy respetado y reconocido por su trabajo, es por eso que es un sector protegido.

Si bien esta labor le ha costado 120 años al Estado norteamericano, también le ha generado resultados innegables, ya que además de realizar su labor de manera eficiente, de manera indirecta repercute en la solución de problemas como el desempleo, ya que tienen una gran flexibilidad para ocupar ciudadanos (Blair, 2003).

En el caso mexicano falta generar un ambiente de confianza para creer en los beneficios que pudiera tener actuar bajo los principios del SCC. Para lograr esa confianza se necesita rediseñar al aparato burocrático y operar con base en Incentivos. Es indispensable no aplazar más el proyecto y empezar a dar los primeros pasos tratando de prever las dificultades que se pudieran presentar y sobre todo rescatar las experiencias exitosas y en la medida de lo posible adaptarlas al contexto de nuestro país.

2.3. Chile

Chile realizó grandes esfuerzos entre 1974 y 1990 para fortalecer su economía, privatizar los servicios que brindaba el sector público y descentralizar las funciones que realizaba el gobierno (Moctezuma y Roemer, 1999). La AP está conformada en su mayoría por funcionarios del SCC, quienes tienen garantizada su estabilidad laboral. El personal que está fuera del servicio es de confianza y sirven al Presidente y a los Ministros.

El servicio civil chileno otorga grandes libertades en el manejo de recursos humanos, a los ministerios, Intendencias, gobernaciones, organizaciones y a los servicios públicos centralizados y descentralizados. Existe una ley central que concentra los lineamientos para el Ingreso, promoción y separación del servicio civil, sin embargo la ley otorga a cada dependencia libertad para hacer las modificaciones que consideren pertinentes. También tienen libertad para fijar tabuladores, catálogos, jerarquías y el número de personas que requieren para realizar sus funciones.

Actualmente, el gobierno chileno obtiene resultados aceptables en su gestión sin llegar a erradicar los problemas de la burocracia. La Ley del Servicio Civil implementada después de la dictadura de Pinochet no considera un plazo máximo para convertir todos los puestos de servicio civil. Esto ha traído como consecuencia un aparato gubernamental con una doble organización: los servidores públicos inamovibles y los nuevos servidores

públicos contratados por honorarios. Situación que se traduce en una dilución de responsabilidades y en mayor inversión de recursos financieros.

La escasa competitividad del SCC es compensada por la eficacia de sus mandos superiores. El sistema de evaluación de desempeño no cumple sus metas a causa de la falta de incentivos que los mandos medios y superiores tienen para calificar a sus subordinados.

México debe aprovechar la experiencia chilena para evitar los vicios en el sistema de evaluación, la doble estructura organizacional y las limitaciones de puestos de carrera ya que se atenta contra la eficiencia y la motivación de los funcionarios públicos.

2.4. Nueva Zelanda

La reforma administrativa a la que se enfrentó Nueva Zelanda ha sido de las más drásticas y de las más orientadas hacia la economía de mercado, lo cual le permitió tener un esquema de AP bastante similar al del sector privado.

Antes de pensar en llevar a cabo esta reforma, el país tenía una de las economías más proteccionistas del mundo. La AP y de recursos humanos era sumamente centralizada.

En 1973, Nueva Zelanda se enfrentó a una fuerte crisis económica. En primer lugar la entrada de Gran Bretaña al Mercado Común Europeo trajo como consecuencias una disminución de las exportaciones neocelandesas a ese país; en segundo lugar la crisis de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), ocasionó una abrupta alza en los precios del petróleo que impuso grandes costos al país. Para 1984 se enfrentaba una severa inflación, déficit fiscal, tasas de interés altas, devaluación y un gobierno ineficiente. De esta forma y dada la situación se hace indispensable e inmediata, tanto la reforma económica como la administrativa (Moctezuma y Roemer, 1999).

En este mismo año se comienza a dar la reforma en tres etapas:

Se reexamina el papel del Estado interventor en la economía y se adoptan mecanismos de mercado para las operaciones comerciales; se le quitan excesivas regulaciones al sector privado y se desregula el sector público y el mercado laboral.

Esto trajo como resultado que para 1986 se separaran a las empresas paraestatales y se les diera el nombre de Crown Entities quienes ahora compiten con compañías del sector privado, generando así una presión por la eficiencia. Estas empresas se promovieron para proveer de servicios que se pueden llevar de manera más eficiente fuera del gobierno.

La organización del sector público está basada en contratos. Los departamentos son las unidades donde se ejerce la discrecionalidad gerencial y la rendición de cuentas. Estas unidades son responsabilidad de los ministros, su operación está a cargo de los jefes Ejecutivos o del sector privado Crown Entities. El jefe Ejecutivo a su vez depende de un ministro con un contrato de no más de cinco años. Las Crown Entities proveen de servicios públicos mismos que el ministro contrata en el mercado. La estructura es similar a la "the next steps" del Reino Unido en cuanto a la división de elaboración de políticas, sólo que en este caso la relación es contractual, lo que genera presión para incrementar la eficiencia.

En términos generales la reforma de Nueva Zelanda se dio por dos formas: La devolución de autonomía combinada con rendición de cuentas y la reestructuración con base en la economía contractual.

Para el caso de México se recomienda que devolver el poder, rendir cuentas y una economía contractual de mercado serían adecuadas siempre y cuando se den de manera paulatina (Moctezuma y Roemer, 1999).

2.5. Malasia⁹

Este caso ilustra un experimento de reforma administrativa integral, que a diferencia de otras naciones no estuvo impulsado por alguna crisis económica o política, sino que fue una reforma que estuvo en la preocupación del país después de independizarse. Era un tema incluido en la agenda política. Se eligió exponer este caso por ser un ejemplo exitoso que logró tener un crecimiento con equidad y donde el servicio civil fue un actor primordial. En los años sesenta y setenta el objetivo de la reforma fue transformar la administración de ley y orden público en la administración de desarrollo, bajo la cual el sistema administrativo se enfocó en el cambio y los servidores públicos se convirtieron en los agentes del cambio. Mientras el sector privado se encargó de la promoción del desarrollo y la consolidación institucional. Para las décadas subsecuentes, la reforma tenía otra perspectiva que era la mejora de la gestión del sector público y la transferencia de la responsabilidad del desarrollo económico al sector privado.

Desde que Malasia logró su independencia, se dieron a la tarea de realizar una serie de reformas administrativas dirigidas al desarrollo socio-económico y la construcción de la nación. Estas reformas estaban diseñadas para apoyar las nuevas políticas de desarrollo que tenían como aspiración nacional, lograr la industrialización y el desarrollo en las siguientes tres décadas. Los retos del servicio público son alcanzar las metas políticas, económicas y sociales que son:

1. Desarrollo de un sistema, que cuente con la capacidad inherente de enfocarse a la prestación eficaz de servicios de calidad.
2. Desarrollo de una capacidad institucional para promover y mantener un clima de creatividad e innovación.

⁹ Cheema, Shabbir, El caso de Malasia, en el marco del seminario sobre la profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia. Universidad Iberoamericana, Marzo 2003.

3. Habilidad para responder eficazmente a las demandas de un ambiente complejo y de rápido cambio; y
4. Desarrollo de recursos humanos de calidad para facilitar la transformación de Malasia en una nación moderna industrializada y totalmente desarrollada.

La reforma que realizó Malasia representa un caso de reforma administrativa gradual, incremental, sostenida y global, así como de planeación e implementación de estas reformas junto con otros cambios sociales, económicos y políticos. Todo esto lo lograron con el apoyo de un partido político unificado y de una élite burocrática comprometida con el cambio y el progreso. Desde la independencia en 1957 crearon y apoyaron un servicio profesional de carrera eficiente y dinámico. La eficacia de la reforma que experimentó se basa en el desarrollo de instituciones apropiadas, en el reclutamiento de personal bien capacitado y basado en el mérito, al que se le motiva y recompensa por su desempeño y en la buena integración de los sectores público y privado, así como de la política nacional congruente y bien articulada. Pero sobre todo por una visión nacional de crecimiento con equidad.

Esta reforma global, coordinada y sostenida durante cuatro décadas se facilitó por el hecho de que la mayoría de la élite política y administrativa provenía de un grupo étnico, los malayos. Ellos pudieron dirigir el país con equidad y justicia con el apoyo total de otros grupos étnicos, principalmente los chinos e indios, que dominaban los negocios.

La idea de plasmar algunas de las experiencias de otros países en cuanto a las reformas administrativas que se han implementado, es con la finalidad de rescatar algunos elementos que pudieran ser de utilidad y que se pudieran concretar al tratar de emprender esta reforma en México.

La mayoría de los casos expuestos tienen una gran trayectoria en este tipo de temas, sin embargo el contexto les ha dado la pauta a seguir. Efectivamente el contexto importa, en muchos países la razón fundamental para llegar a pensar en reformar su

administración, está relacionada con la superación de alguna crisis o conflicto. Se espera que algunas de estas experiencias sirvan de ejemplo a un país como México y además le permitan identificar puntos de oportunidad.

De la exposición de las experiencias anteriores, se observa que la forma en que se han implementado reformas, a pesar de ser economías muy diferentes, concuerdan en puntos comunes que son necesarios al efectuar sus programas de reforma, algunos de los que se pueden identificar son:

1. Son programas basados en el mérito, flexibilidad, generación de incentivos.
2. Hay una marcada participación tanto del sector público como del privado en la provisión de servicios públicos.
3. Los programas se diseñan con estrategias de largo plazo.
4. Hay gran colaboración de los actores.
5. La empresa pública funciona bajo criterios de la empresa privada.
6. Se trabaja bajo criterios de eficiencia, eficacia y equidad.
7. Hay un reconocimiento por la necesidad de interacción de los agentes políticos y los administrativos, no pensando en su separación.

En resumen, resaltar algunos de los factores comunes en las reformas de estos países, que en su gran mayoría han sido experiencias favorables, sirve de pauta para considerarlos en la implementación que recientemente México experimenta. Aunque es importante tener bien claro que los contextos importan y que en este caso se están considerando países que tienen una trayectoria de años atrás y que sus reformas responden a necesidades específicas. En México habrá muchas iniciativas que por el contexto al que se ha enfrentado, pudieran no ser las mejores o no generar los resultados esperados. Un ejemplo que deja bien claro esto es el delegar por completo funciones públicas al sector privado, que fue una práctica recurrente en las experiencias anteriores y que en muchos casos fue exitosa, sin embargo México tiene experiencia frente a este tipo

de reformas bajo ciertos contextos, lo cual le permitió ver que no era una situación ideal o esperada. Es por eso que al iniciar con estas reformas se deben tener presentes los obstáculos y los éxitos que otros países han experimentado para tratar analizar si cualquiera de los dos escenarios (éxito o fracaso) pudiera suceder en nuestro país bajo las circunstancias que enfrenta actualmente.

Capítulo 3. Revisión de la experiencia de México en la Implantación del SCC.

El objetivo de este apartado es analizar cuál es la trayectoria que México tiene en cuanto a la reforma administrativa, específicamente el SCC. Especificando los avances, logros y obstáculos a los que se ha enfrentado y como se sitúa hoy día.

La revisión que se hizo anteriormente sobre países que ya tienen una larga trayectoria en la implementación del servicio civil es con la finalidad de poder identificar exactamente los puntos de interés, puntos que pueden aportar algo o incluso identificar aquellos aspectos que representaron algún problema, para tenerlos en consideración.

En el capítulo anterior hubo un factor que vale la pena resaltar y que parece ser un denominador común, que es la cooperación y coordinación de diversos actores, es decir se identifica que en los esfuerzos por lograr una reforma administrativa exitosa se han involucrado a esferas tanto públicas como privadas. La segunda parte de este capítulo conjunta a los actores involucrados en el caso de la reforma administrativa de México, con la finalidad de captar las posibilidades de lograr su éxito, vía la colaboración de los actores y considerando las sugerencias de otras experiencias sobre el SCC.

3.1. Reseña Histórica

El actual aparato administrativo tiene sus antecedentes después de la consolidación del Estado incluido al terminar el movimiento armado de 1910. La Constitución se promulga

de reformas bajo ciertos contextos, lo cual le permitió ver que no era una situación ideal o esperada. Es por eso que al iniciar con estas reformas se deben tener presentes los obstáculos y los éxitos que otros países han experimentado para tratar analizar si cualquiera de los dos escenarios (éxito o fracaso) pudiera suceder en nuestro país bajo las circunstancias que enfrenta actualmente.

Capítulo 3. Revisión de la experiencia de México en la Implantación del SCC.

El objetivo de este apartado es analizar cuál es la trayectoria que México tiene en cuanto a la reforma administrativa, específicamente el SCC. Especificando los avances, logros y obstáculos a los que se ha enfrentado y como se sitúa hoy día.

La revisión que se hizo anteriormente sobre países que ya tienen una larga trayectoria en la implementación del servicio civil es con la finalidad de poder identificar exactamente los puntos de interés, puntos que pueden aportar algo o incluso identificar aquellos aspectos que representaron algún problema, para tenerlos en consideración.

En el capítulo anterior hubo un factor que vale la pena resaltar y que parece ser un denominador común, que es la cooperación y coordinación de diversos actores, es decir se identifica que en los esfuerzos por lograr una reforma administrativa exitosa se han involucrado a esferas tanto públicas como privadas. La segunda parte de este capítulo conjunta a los actores involucrados en el caso de la reforma administrativa de México, con la finalidad de captar las posibilidades de lograr su éxito, vía la colaboración de los actores y considerando las sugerencias de otras experiencias sobre el SCC.

3.1. Reseña Histórica

El actual aparato administrativo tiene sus antecedentes después de la consolidación del Estado incluido al terminar el movimiento armado de 1910. La Constitución se promulga

en 1917 y desde entonces algunas de las disposiciones siguen vigentes, tal es el caso del artículo 89, que le otorga al Presidente el poder de dirigir y designar a los miembros del aparato administrativo, se le faculta para “nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión”.¹⁰

Como resultado de las atribuciones que al Ejecutivo se le habían conferido, prácticamente éste queda facultado para poder decidir sobre el futuro económico y político del país. Hubo pugnas entre los grupos que se oponían al poder que tenía la figura presidencial y sus partidarios, sin embargo estos últimos tomaron fuerza y pudieron conformarse en un solo partido: El Partido Nacional Revolucionario (PNR), que más tarde se conocerá con el nombre del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Desde sus inicios en 1929 hasta 1997, en el sexenio de Zedillo, el PRI no había perdido ninguna elección y mantenía mayoría en las dos Cámaras del Congreso.

La conjugación de estos dos factores: un partido hegemónico y el poder que se le otorga al Ejecutivo sobre el aparato burocrático, generó que la composición de éste fuera en su mayoría gente del partido en el poder y que la designación de nuevos funcionarios estuviera dominada por mecanismos discrecionales, favoreciendo a los militantes del partido, independientemente de la formación y de las capacidades que tuvieran para ocupar el cargo que se les confería.

La discrecionalidad en la designación de los funcionarios propició que se dejara de lado el diseño de mecanismos eficientes para seleccionar a los candidatos a ocupar los puestos públicos, quedando únicamente en manos del Ejecutivo y de la élite en el poder la conformación de este aparato burocrático. De esta forma, la gente que ocupaba los cargos pertenecía al PNR y los había recibido como agradecimiento a su fidelidad al partido. Se podría pensar que al pertenecer al partido en el poder, se favorecería los mandatos de su líder en lo que se refiere al cumplimiento de políticas públicas, sin

¹⁰ México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 89, fracción II.

embargo no sucedió así. Dentro del mismo partido comenzó a desarrollarse una serie de pugnas. Lo que quedaba claro era la siguiente regla al llegar al poder, cualquiera de los grupos, Ejecutivo o Congreso, tenía la facultad de renovar a sus colaboradores y esta práctica comienza desde el Ejecutivo al poseer la libertad constitucional de designar y remover a sus subordinados (García, 1997).

Al recibir todos estos beneficios del aparato burocrático se reducían los incentivos por intentar Instaurar un SCC. Los esfuerzos por lograrlo se pueden rastrear en la historia del siglo XX en México con la siguiente cronología:

1923: En el Estado de San Luis Potosí con la llamada Ley del Servicio Civil.

1931: Durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio se promulgó la Ley Federal del Trabajo.

1934: Abelardo L. Rodríguez promovió la firma del Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil.

1938: Se crea el Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (distinción entre trabajadores de base y de confianza).

1963: Se aprueba la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

1983: Se forma la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

1994: El Gobierno Federal lanzó el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1994-2000. Se proponía acabar con el sistema del botín y construir por primera vez un Sistema de Carrera y Servicio Civil para la Administración Pública Federal. Se encomendó a la SHCP, a través de la Unidad de Servicio Civil, y a la SECODAM la iniciativa de ley para enviarla al Congreso. Sin embargo la falta de coordinación entre estas dos Secretarías fue crucial, finalmente el proyecto de ley nunca llegó al Congreso.

En el sexenio del Presidente Zedillo se incorpora al debate la reforma de la AP. El aparato administrativo continúa siendo la arena política de lucha por el poder (Arrellano,

2002). Ante la necesidad de reformar el aparato burocrático surgieron respuestas y sugerencias de diferentes niveles. Muchos intereses y actores estaban detrás de la implementación del SCC así que los puntos de vista no se hicieron esperar y es así como las principales esferas involucradas lanzaron sus propias iniciativas.

3.2. Las diferentes iniciativas.

En México la labor de aplicar una reforma que incluya un servicio civil se ha visto minada por el papel tan importante que tiene la burocracia en el juego político y la conservación del poder. Sin embargo se han experimentado dos tipos de reformas: unas que condujeron a cambios y otras intrascendentes.

En los años ochenta y noventa, se pudieron instrumentar en México reformas económicas, políticas y sociales, sin embargo en el terreno administrativo, específicamente en la iniciativa del SCC no se pudo hacer mucho. El interés de proteger este sector era muy fuerte, ya que era el que daba estabilidad en el poder al partido hegemónico, así que todo lo que se hacía por reformar al sector era marginal. Las reformas que se concretaron, hasta antes de la crisis de 1982, fueron posibles gracias a la participación de un Ejecutivo fuerte y de sus aliados, sobre todo del sector empresarial que sería el más beneficiado en esas épocas.

La reforma económica implicó altos costos políticos y sociales, pero desde el punto de vista administrativo, estabilizar la economía ha sido más fácil que impulsar reformas institucionales para la regulación de nuevos mercados, la provisión de bienes públicos, la creación de infraestructura y dotación de servicios, educación y salud en forma eficiente (Haggard, 1997).

Al trastocar intereses particulares con una reforma administrativa se limitan las posibilidades de que ésta suceda y sea profunda, por el contrario puede resultar en conflictos y luchas políticas internas.

En este sentido el proyecto que más alcance tuvo fue el realizado durante la presidencia de Ernesto Zedillo, el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). Éste ocasionó reacciones inmediatas y otros sectores hicieron sus propios diagnósticos y propuestas. Los actores involucrados en la reforma del tipo de servicio civil son: El Ejecutivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

A. La propuesta del Gobierno de Ernesto Zedillo a través del Programa de Modernización de la Administración Pública (Guerrero, 1998).

El diagnóstico resumido en cuatro temas problemáticos:

1. Limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano: Hay un deterioro de la imagen de las instituciones públicas y sus empleados; hay ineficiencia en la capacidad de respuesta; no hay claridad ni sencillez en los procedimientos de atención, lo que propicia prácticas de abuso y corrupción.
2. Centralismo en la toma de decisiones: esta atribución se concentra en sólo algunas de las instancias de gobierno.
3. Deficiencia en los mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno: Por mucho tiempo éstas se hacen a través del ejercicio del presupuesto y se deja de lado el logro de los objetivos, no hay una evaluación por resultados.
4. Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos: Ésta es la justificación de la implementación de un servicio civil que permita mejorar los resultados de la gestión gubernamental y la eficiencia del aparato burocrático y que éste vaya de la mano en la búsqueda del bienestar social.

Propuestas:

Las reformas del PROMAP están enfocadas al desarrollo profesional, la capacitación y el combate a la corrupción.

B. La propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Guerrero, 1998).

La Unidad de Servicio Civil fue la encargada de elaborar la propuesta. Su diagnóstico fue:

1. Las compensaciones: los sueldos que perciben los funcionarios se dividen en sueldo base y compensación, donde el primero constituye un porcentaje bajo, es el que está estipulado en la ley y sobre el cual se realizan los cálculos de las demás prestaciones, como las de jubilaciones, salud, etc. La otra parte compuesta por la compensación comprende el porcentaje más alto del sueldo y no tiene un fundamento legal, lo que da lugar a cierta discrecionalidad en su manejo y otorgamiento.
2. La contratación: no se sigue un procedimiento claro y perfectamente controlado sobre este aspecto, quedando a libre criterio y discrecionalidad de los altos mandos el otorgamiento de puestos, retomando viejas prácticas de dar un puesto público como pago al apoyo partidista.
3. El desarrollo profesional: No cuenta con una visión estratégica de largo plazo, su permanencia en el cargo está supeditada a la permanencia de la camarilla a la que apoya, si es que pertenece a alguna, sino se enfrenta a la llegada de otra que ya cuenta con los puestos para su gente.
4. La separación es conflictiva: al no haber ningún tipo de seguridad en el empleo para el personal de confianza, se incentiva la aparición de falta de interés, oportunismo y prácticas corruptas.

Las propuestas de la SHCP (Arellano 2001):

1. Crear un sistema de reclutamiento claro y abierto que sea capaz de atraer a los aspirantes mejor calificados y regido bajo los principios de transparencia, legalidad e igualdad de oportunidades.
2. Sistema de Ingreso. Una vez que cumplieran los requisitos anteriores, se daría un nombramiento oficial como servidor civil.
3. Compensación. Se integran el sueldo que se recibe de manera regular y periódica, más la compensación garantizada, los estímulos y las prestaciones basadas en el grado de responsabilidad.
4. Sistema de evaluación del desempeño. La evaluación cuantitativa y cualitativa del trabajo de los empleados se integraría como un criterio para definir los ascensos, promociones y despidos.
5. Sistema de valuación de puestos. Sería un sistema institucional para responder a la cultura organizacional, este programa consiste en una serie de criterios de valuación que permita comparar puestos con otros organismos nacionales e internacionales.
6. Capacitación con la finalidad de lograr los objetivos de la AP previendo sus necesidades de manera dinámica.
7. Promoción basada en un sistema integral, donde se califique desempeño, capacitación, puesto y experiencia. El servidor público no podría excederse de siete años en el puesto. Dado el caso el puesto se pondría en competencia, con la participación del actual empleado.
8. Separación. Aparte de la voluntaria y por faltas legales graves, se podría separar a un servidor por no cumplir con las reglas del servicio civil.
9. Los cargos de libre designación sería para los niveles de Secretario, Subsecretario y equipo básico de apoyo.

10. El personal de base. La propuesta en este sentido no terminó de definirse. Tres posiciones hubo al respecto (Guerrero, 1998): incorporar a los trabajadores de base al modelo propuesto, cuestión complicada dado que los sindicatos (la FSTSE) difícilmente aceptarían eliminar la inmovilidad y cambiar la ley que les otorga tal derecho. Una segunda opción, es que el personal de base acepte ingresar al SCC renunciando a sí a la condición de base. Finalmente la otra opción es que se mantuvieran los dos sistemas paralelamente (Arellano, 2001).

C. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Guerrero 1998).

Más que un diagnóstico la SECODAM expresó sus reacciones ante la propuesta de la SHCP.

Comenzaron a suscitarse puntos controversiales y uno de esos parecía radicar en cuestiones presupuestales. La SECODAM argumentaba que el costo de la separación de funcionarios era muy alto.

Otra de las diferencias con respecto a SHCP estaba relacionada con las remuneraciones. Formalizar las reglas de los bonos y los incentivos podía tener costos presupuestales muy altos al generalizarse el sistema que anteriormente solo recibían ciertos funcionarios.

La SECODAM encontraba puntos de oportunidad en la administración, mientras que para la USC no había nada rescatable. Esta Secretaría reconoce que para los mandos medios y altos no existen reglas claras, pero que se rigen por un sistema informal muy eficiente y entendido dentro del círculo. Las diferencias entre ambas Secretarías radican en cuestión de incentivos.

Otro punto de controversia tenía un fondo político, ya que para SECODAM la reforma que proponía Hacienda era rígida, centralizadora y costosa.

La administración de personal, apertura de plazas, criterios de selección, aprobación de contratación, de promoción, remuneración, sistema de incentivos, capacitación, control y evaluación, todo esto quedaba prácticamente en manos de la USC, la SECODAM duda de la capacidad que la Secretaría de Hacienda tuviera para lograrlo. La resistencia que ponía estaba directamente relacionada con el control y los espacios que controlaría la SHCP y esto significaba quitarle espacio a la otra Secretaría.

No hubo acuerdo entre dichas instancias antes del término del primer periodo de sesiones del Congreso de 1997. En este nivel se quedó estancada la iniciativa.

D. La posición de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (Guerrero, 1998).

Aplicar un SCC afectaría a los trabajadores de base, pues implicaría modificaciones a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. En un principio la FSTSE apoyó las iniciativas de reforma del Estado propuesta en la administración del Presidente Zedillo en el PROMAP, pero con la condición de que fueran incluyentes y respetuosas con todos los actores involucrados. Anteriormente los sindicatos se habían visto renuentes con otras reformas que incluían al SCC, bajo el argumento de unilateralidad al no considerar los puntos de vista de los trabajadores de base.

Con todo lo anterior la FSTSE se integró al proceso de modernización lanzando su propia propuesta de Servicio Civil Profesional. Esa propuesta se dio a conocer en 1989 y se le llamo Estrategia de Mediano Plazo para la Carrera de Servicio Civil, donde se explicaba la importancia de ofrecer este tipo de reformas para todos los niveles, específicamente se referían al personal de base sindicalizado.

Para la FSTSE el servicio civil debería darse como complementario a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que el sindicato no estará dispuesto a renunciar a los derechos que ya ha adquirido.

Los integrantes más viejos de la FSTSE concuerdan en que la Instauración de un servicio civil debe realizarse sin tocar los principios básicos de la ley actual: la inamovilidad, el monopolio de la representación en la FSTSE y el hecho de que hay un sólo sindicato por dependencia. La nueva ley tendría que garantizar la estabilidad y la seguridad en el empleo, además de que la FSTSE pretende que el órgano directivo del servicio esté integrado por el sindicato.

Las diferencias que se dieron entre las dos Secretarías fueron los factores determinantes en la obstaculización de la puesta en marcha del servicio civil. Mientras el diseño de la SHCP se caracterizaba por la rigidez, el de la SECODAM era más flexible tratando de rescatar los aspectos positivos del aparato burocrático.

El panorama durante este sexenio no ofrecía grandes posibilidades de avance en su implementación. Durante el sexenio de Zedillo, específicamente el año de 1997 se convirtió en un año sensible a los cambios, todas las acciones se interpretaban desde la perspectiva político-electoral. Se renovaba al mismo tiempo la Cámara, el Senado, algunas gubernaturas y la Jefatura del Distrito Federal. El proyecto de servicio civil, ante la posible pérdida del control de la Cámara de Diputados por parte del Presidente se entendía como un intento desesperado de los altos funcionarios públicos por no perder sus privilegios y sus puestos de trabajo.

En el supuesto de que se hubiera terminado de diseñar con el acuerdo de las esferas involucradas (Ejecutivo, SHCP, SECODAM y FSTSE), faltaba el Congreso, quien se opondría por pensar que era el instrumento ideal de los altos funcionarios por perpetuarse en sus puestos (Guerrero, 1998).

Éste no era el momento de llevar a cabo la implementación del servicio civil, había otros asuntos que atender en la agenda presidencial antes de ocuparse por la Reforma del Estado.

3.3. Situación actual

Fue el 10 de abril del 2003 con el actual Presidente Vicente Fox Quesada, que se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal¹¹

El panorama cambia, la ley muestra complejidades en su contenido y algunas debilidades ya que crea un servicio civil con posibilidades altas de volverse rígido. Se presenta una insuficiencia en el análisis al no considerar aspectos relacionados con los costos económicos, políticos, sociales y administrativos, así como una carencia de información para hacer los cálculos esperados y el diagnóstico requerido para conocer las implicaciones, los alcances y la sustentabilidad.

Sin haber realizado este diagnóstico tampoco se pueden hacer proyecciones y el riesgo que se corre de caer nuevamente en vicios o capturas del aparato, es grande.

Sin embargo es una iniciativa que apenas comienza y habrá que analizar los resultados que genere. Más importante aún será ir corrigiendo las deficiencias que se han identificado y aprender de otras experiencias, para saber que es lo que podría pasar y de que manera afrontarlo.

Al pensar en este tipo de iniciativas es indispensable conocer a cuantos actores impactará la misma, es por eso que en esta sección se enfatiza nuevamente la importancia de la composición y funcionamiento de la AP, específicamente se hace referencia al factor humano que interviene en las actividades prioritarias que desempeña ésta, con la finalidad de identificar hasta que punto una reforma a la AP del tipo de SCC con todas las implicaciones que tiene, puede impactar en su desempeño.

El gobierno tiene como proyectos prioritarios todos aquellos que están relacionados con la educación, salud, seguridad pública, desarrollo económico, la gobernabilidad democrática con la finalidad de fortalecer los niveles de competitividad de nuestro país

¹¹ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Abril de 2003.

(Arellano, 2003b). La APF, específicamente en áreas prioritarias está conformada como lo muestran los siguientes cuadros:

Cuadro 1. Total de plazas de la APF por sectores 2001-2002

Sectores Prioritarios	Número de plazas		
	2001	2002	2003
Educación	1,448,868	1,462,433	1,477,786
Salud y Seguridad Social	679,865	673,332	662,084
Seguridad Pública y Nacional	288,662	291,401	297,577
Subtotal de Sectores Prioritarios	2,415,393	2,427,166	2,437,447
Resto de los Sectores*	612,665	570,706	475,575
Total de plazas de la APF.	3,028,258	2,997,872	2,913,022

Presupuesto de Egresos de la Federación, 2001 al 2003.

* Incluye 21 Dependencias de la Administración Pública Centralizada, Administración Pública Parastatal, Organismos y Empresas de Control Directo e Indirecto.

El cuadro 1 muestra la evolución del número de plazas de 2001 al 2003. Las plazas totales disminuyeron en 115,236. Sin embargo en términos particulares se redistribuyeron a favor de los sectores prioritarios. Específicamente el sector educación y seguridad pública y nacional mientras que en salud y seguridad social se redujo el número de plazas.

Cuadro 2. Tasa de crecimiento del número de plazas de la APF.

Sectores Prioritarios	Número de plazas		
	2001	2002	2003
Educación	-	1.08	2.14
Salud y Seguridad Social	-	0.96	2.62
Seguridad Pública y Nacional	-	0.95	3.09
Subtotal de Sectores Prioritarios	-	0.49	0.91
Resto de los Sectores*	-	6.88	22.40
Total de plazas de la APF.	-	1.00	3.81

Lo anterior se expresa en porcentajes y vemos que en términos generales la disminución de plazas fue de un 3.81% entre 2001 y 2003, siendo el "Resto de los Sectores" los más afectados ya que su disminución fue del 22.4%. El sector educación creció en un 2.14% y el de seguridad pública en un 3.09% no así el sector de salud y seguridad social que presentó una reducción en el número de sus plazas de 2.62%.

Cuadro 3. Total de plazas como porcentaje del total de la APF.

Sectores Prioritarios	Número de plazas		
	2001	2002	2003
Educación	48%	49%	51%
Salud y Seguridad Social	22%	22%	23%
Seguridad Pública y Nacional	10%	10%	10%
Subtotal de Sectores Prioritarios	80%	81%	84%
Resto de los Sectores*	20%	19%	16%
Total de plazas de la APF.	100%	100%	100%

La importancia que tienen cada uno de los sectores respecto al total de plazas que conforman la APF se muestra en el cuadro 3. Se observa que el sector educación es el más representativo y que del 48% del total de las plazas de la APF que tenía en 2001 pasó al 51% en 2003. Mientras que las dependencias que comprenden el "Resto de los Sectores" sí han visto afectada su composición respecto al total de las plazas de la APF, en el mismo periodo.

En el caso de los demás sectores se observa que hay una estabilidad en el porcentaje de plazas que lo componen, no variando significativamente, siendo seguridad pública y nacional el sector al que menos participación se le otorga del total de plazas, a penas un 10% seguido del sector salud y seguridad social con un 23% en el último año.

La presente APF tiene como prioridades "tener un gobierno inteligente, eficaz, efectivo, que haga más y que cueste menos". Éste ha sido el principio rector que guía las estrategias para dirigir el gasto en servicios personales, impulsando el propósito de contar con mejores funcionarios atendiendo a la ciudadanía, contrarrestando ineficiencias y resultados pobres en el gobierno (Arellano, 2003b).

Después de analizar el comportamiento de las plazas que se encuentran en áreas prioritarias se completa el análisis en términos de gasto en Servicio Personales¹².

¹² Dentro de esta categoría se engloban los gastos relacionados a sueldos y salarios de los servidores públicos.

Cuadro 4. Gasto corriente programable del Sector Público en Servicios Personales (millones de pesos)

Año	Total ^{1/}	Servicios Personales ^{2/}	Porcentaje del total de gasto corriente
1990	89,318.10	33,259.80	37.24%
1991	111,316.60	46,537.50	41.81%
1992	137,328.20	45,129.50	32.86%
1993	161,308.50	50,738.70	31.45%
1994	193,111.20	58,717.30	30.41%
1995	229,773.30	68,635.60	29.87%
1996	308,923.90	90,789.20	29.39%
1997	416,172.50	131,186.40	31.52%
1998	480,361.00	139,946.10	29.13%
1999	581,245.10	181,145.10	31.17%
2000	713,919.10	199,536.30	27.95%
2001	778,193.60	229,971.70	29.55%
2002	889,989.00	242,082.90	27.20%
2003	955,614.00	255,705.90	26.76%

Fuente: Con base en el Anexo del Tercer Informe de Gobierno 2003.

1/ Este se trata únicamente del gasto corriente, no se incluye el de capital.

2/ En 2002 se incluyeron 48,878.0 millones de pesos, correspondientes a la liquidación de BANRURAL y a la creación de Financiera Rural.

Los esfuerzos del gobierno han estado dirigidos a dar una mejor distribución al gasto en servicios personales en aquellos sectores relacionados con áreas prioritarias que están en contacto con la ciudadanía como las que se refieren a educación, salud y seguridad pública y tratando de disminuir en aquellas áreas con un enfoque más burocrático.

La creación de un servicio civil trae consigo costos de diferente índole, políticos, económicos y sociales que cualquier democracia debe pagar para evitar ser capturados por un sistema de despojos o botín.

Lo que por ningún motivo hay que olvidar es que no es una solución perfecta, un servicio civil crea distorsiones dentro de las organizaciones aunadas a sus costos.

Los servicios civiles son estructuras anacrónicas: un mercado interno de trabajo tiende irremediablemente a priorizar las reglas del sistema sobre las necesidades de las organizaciones, la sociedad y las personas. Indudablemente se necesita implementar el servicio civil. Pero esto no significa que debamos implementar cualquiera a cualquier costo. Un SCC es un mal necesario que debe ser cuidadosamente diseñado para obtener margen de manobra con el fin de minimizar sus ineludibles costos (Arellano, 2003a).

3.4. La posición de los actores

Esta sección trata de proporcionar la visión que organismos mundiales, el Congreso y los especialistas tienen de la implementación de este tipo de reformas administrativas, bajo qué circunstancias proporcionan apoyo a las naciones, qué características debe tener la reforma para ser candidatos a que se les apoye.

A partir de las experiencias que tienen estos representantes, cuáles son los obstáculos más frecuentes a los que se enfrentan y de qué manera los superan. En términos generales se trata de reunir el punto de vista de estos actores y el papel que cada uno desempeña ante estos retos.

3.4.1. Los Organismos internacionales

Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹³

En la mayoría de los casos la implementación de reformas del tipo de servicio civil están directamente vinculadas con la existencia o el deseo de solucionar debilidades y deficiencias o de hacer que el aparato administrativo funcione de manera más eficaz y responda rápidamente al contexto que le rodea. Se busca el fortalecimiento de sus

¹³ Chemma G. Shabbir, La visión de la Organización de las Naciones Unidas, Foro sobre la Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Universidad Iberoamericana, Marzo 2003.

Instituciones para poder tener repercusiones en áreas estratégicas y contribuir de esta forma al logro de los objetivos del Ejecutivo.

La ONU identifica algunos factores fundamentales en cualquier servicio profesional de carrera viable:

1. Profesionalización del Servicio Público: para ser capaces de atraer al personal más calificado, este proceso debe iniciar observando el principio de mérito en las contrataciones y ascensos, el primero requiere que la calificación y experiencia profesionales sean el centro principal para nombramientos a puestos públicos, en vez de la afiliación política o social.
2. Sistemas y unidades para la planeación de los recursos humanos: se necesita contar con estrategia y planes de desarrollo de recursos humanos a largo plazo, con base en datos básicos.
3. Estructura de incentivos.
4. Creación de una cultura de organización de aprendizaje: fomentar la actualización de conocimientos, capacidades y aptitudes, según lo requieran las necesidades.
5. Estrategias para aprovechar el mejor talento: prácticas de igualdad de oportunidades.
6. Estrategias para fortalecer el liderazgo.

Llevar a cabo todas estas iniciativas requiere de la existencia de instituciones fuertes y sólidas. Una reforma institucional otorga credibilidad y legitimidad para emprender otras reformas que puedan impulsar el desempeño del sector público.

De esta forma se requiere que se consideren los siguientes aspectos para poder llevar a cabo una estrategia de reforma sostenida:

1. Reconstrucción de la confianza en el sector público.
2. Reclutamiento de los mejores elementos de las universidades e instituciones del sector terciario en el sector público; y

3. Diseño de un sistema justo de remuneraciones, que no necesariamente esté a la par del sector privado, pero que se base en el costo de la vida, permitiendo que quienes dedican su vida laboral al servicio público tengan una calidad de vida adecuada.

En resumen se puede decir que el profesionalismo del sector público se logra con dos cosas: estrategias de largo plazo y un marco institucional creíble y coherente.

La ONU, a través del órgano encargado, apoya y promueve a los países miembros en la consecución de este tipo de reformas. En muchas ocasiones no se logran concretar estas tareas y la implementación fracasa o encuentra ciertos obstáculos, que están directamente relacionados con las características y estructuras socioeconómicas y políticas de cada país. La experiencia global ha permitido identificar cuales son los factores críticos que llevan al fracaso de estas reformas:

1. Proporcionar empleos, que frecuentemente resultan en una dotación excesiva de personal en departamentos gubernamentales y organizaciones semiautónomas, especialmente en niveles no calificados o semicalificados, lo que ocasiona la existencia de trabajadores fantasma.
2. Debido al favoritismo en el proceso de contratación y promoción se asciende a puestos de alto nivel, a personal sin preparación y méritos suficientes.
3. Niveles salariales bajos generan bajos incentivos y en ocasiones obligan a tener más de un empleo. Es importante mantener incentivos salariales para atraer a personas con las competencias requeridas.
4. Es poco probable que tengan éxito iniciativas impulsadas externamente, sin el adecuado apoyo político nacional y local.
5. El diseño e implementación de reformas requieren de un compromiso a largo plazo por parte de los que elaboran las políticas.
6. Una AP eficiente y un sistema político estable van de la mano.

7. Para ser eficiente, el SCC requiere cierto grado de seguridad en el cargo.

Estos factores críticos dejan ver que cuando un servicio profesional de carrera está politizado, el proceso racional y objetivo de elaboración de políticas se ve afectado. La seguridad en el cargo del servicio deber ir acompañada de reglas de rendición de cuentas. Es necesario que los servicios civiles vayan de acuerdo con el contexto que enfrentan y que sean capaces de ir con los procesos de globalización y responder a las necesidades del país.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁴

De acuerdo a la experiencia que ha tenido el BID, se puede decir que las reformas administrativas del tipo de la de Servicio Civil, son posibles y deseables.

Las principales ideas en las tendencias de la reforma son:

1. Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo los criterios de mérito y flexibilidad.
2. Promover la coordinación entre la política fiscal y la política salarial pública; desarrollar políticas y sistemas de gestión moderna y eficiente de recursos humanos, como selección, promoción y evaluación que sean acordes con las necesidades de los servicios públicos.
3. Apoyar la modernización de instituciones centrales de servicio civil y de las organizaciones laborales.
4. Asegurar la neutralidad y objetividad de la AP.
5. Apoyar un reconocimiento adecuado de las plantas de trabajadores en las administraciones públicas.
6. Apoyar el aseguramiento de los criterios de mérito e igualdad en el acceso y promoción en los puestos profesionales de la AP.

¹⁴ Echebarria Koldo, La visión del Banco Interamericano de Desarrollo, Foro sobre la Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Universidad Iberoamericana, Marzo 2003.

7. Apoyar la existencia de sistemas que garanticen la integridad y transparencia de la Información administrativa.
8. Apoyar la promoción de la ética del servicio público, para fortalecer su compromiso con los criterios de neutralidad, objetividad y defensa del interés general.
9. Apoyar la delimitación de las funciones políticas y administrativas, así como su vinculación, mediante mecanismos de planificación y control.
10. Apoyar los procesos de transición entre los gobiernos para asegurar la continuidad.
11. Apoyar la existencia de sistemas que permitan la defensa efectiva de los derechos de los ciudadanos.

Como se observa en los puntos anteriores, las líneas básicas de acción del BID en apoyo a los países que apuntan hacia la reforma del Estado están dirigidas a impulsar la gobernabilidad democrática, mediante un fuerte desarrollo institucional. La reforma debe tener presente que su aplicación estará en función del contexto de cada país, la forma de aplicación debe variar de acuerdo al país y de los objetivos que se persigan.

De la experiencia que ha vivido el Banco se derivan un conjunto de criterios que guían sus intervenciones en los procesos de reforma administrativa:

1. Pensar las tareas de reforma del servicio civil como un proceso político.
2. Incidir sobre instituciones básicas que generan incentivos en los actores.
3. Verificar la aplicación de las reformas, para tratar de adaptarlas al contexto local.
4. Diseñar y aplicar mecanismos acordes con la situación Institucional que se enfrente.
5. Tener una visión de largo plazo de la reforma.
6. Diseñar con base en criterios flexibles que permitan la adaptabilidad a diferentes situaciones.

En términos generales una reforma del servicio civil requiere que los países adopten políticas de largo plazo que hayan sido sometidas a consenso.

El Banco apoya tanto de manera económica como técnica y además trata de ofrecer espacios de diálogo y de intercambio para obtener una definición común de los objetivos de la cooperación. Trata de realizar un trabajo conjunto con sus países miembros.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)¹⁵

Este organismo ha participado de manera activa en procesos de modernización del sector público, lo que le permite generar ciertas conclusiones y visiones al respecto, las cuales se enumeran a continuación:

1. No existe un programa común internacional de reforma en el servicio civil. Las diferencias significativas radican en: la pluralidad de la agenda política, esto es, un programa eficaz de cambio va a ser muy diferente dependiendo de la combinación específica de problemas, circunstancias y limitaciones.
2. Los gobiernos tienen una capacidad limitada para lograr un cambio importante en el sistema: resulta relativamente sencillo realizar o controlar los cambios a nivel de instrumental. Sin embargo lo que realmente representa un reto es el de garantizar cambios en la conducta del servidor público. El cambio cultural requiere de un enfoque continuo de liderazgo. Tratar de hacer todos los cambios a la vez, es una fórmula del fracaso.
3. La práctica óptima no siempre es la mejor: lo que es lo mejor para un país, puede ser negativo para otro. Los problemas a los que se enfrentan los países suelen ser muy distintos.
4. El cambio en la AP por sí mismo no es suficiente.

¹⁵ Matheson, Alex. Una perspectiva de la OCDE. Foro sobre la Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Universidad Iberoamericana, Marzo 2003.

5. Apalancamientos para el cambio: los servidores públicos se comportan de cierta forma debido a incentivos profundamente arraigados, reforzados por la costumbre. Muchos intentos de reforma no tienen impacto ya que no cambian estos incentivos profundos.

La OCDE sugiere a México:

1. Armonizar las responsabilidades administrativas y financieras con la responsabilidad asumida por los altos funcionarios.
2. Dar prioridad a la creación de un grupo de liderazgo para el servicio civil, unido por un profundo compromiso con los intereses de la nación.
3. Prestar atención especial a la calidad del apoyo del servicio civil para los procesos importantes de toma de decisiones del gobierno.
4. Mostrar liderazgo del SCC en las normas de conducta que refuercen la percepción interna y externa del profesionalismo apolítico del servicio.
5. Reforzar el enfoque sobre el desempeño, mediante una amplia variedad de medios formales e informales, pero en especial encargándose con firmeza y transparencia del mal desempeño dentro de las filas del servicio civil.

Banco Mundial ¹⁸

El Banco Mundial (BM), se ha dado a la tarea de impulsar y promover las reformas del tipo de servicio civil. Se han hecho préstamos para llevar a cabo las reformas a fin de contener las presiones fiscales de los empleados públicos y mejorar así la capacidad para la prestación del servicio público de manera eficiente y con la capacidad de rendir cuentas.

¹⁸ Shepherd Geoffrey, La visión del Banco Mundial, Foro sobre la Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la Innovación y la democracia. Universidad Iberoamericana, Marzo 2003.

Las intervenciones del BM originalmente estaban orientadas al otorgamiento de préstamos para cumplir con el costo fiscal del empleo público. Actualmente los préstamos están enfocados más al desempeño del SCC:

1. Intereses fiscales: Los elevados costos salariales amenazan el equilibrio de los presupuestos gubernamentales. Los préstamos para asistencia técnica algunas veces han aportado recursos para el diseño y financiamiento de esquemas de reducción de gastos, que recompensan selectivamente a servidores públicos para dejar el empleo o para una jubilación anticipada.
2. Intereses de desempeño: Implica mayor capacidad para prestar servicios y para rendir cuentas. Los empréstitos del Banco han buscado estimular iniciativas para un mejor desempeño, mediante reformas en las estructuras de recompensas.

En muchas ocasiones los resultados no son los planeados, así que en estos casos las reformas dan marcha atrás.

Para los países en vías de desarrollo la introducción de sistemas meritocráticos representa un gran reto. Los principales obstáculos a vencer están relacionado con:

1. Salarios bajos en el sector público: las poblaciones tienen suficientes facultades para hacer demandas al gobierno, pero son para obtener beneficios directos y no para el bien común, como las demandas por mejores servicios públicos. El uso del sector para crear empleos lleva a una presión fiscal, lo que a su vez deprime los salarios y dificulta el atraer a personal calificado.
2. Politización de los nombramientos de alto nivel: cuando los controles democráticos no son lo suficientemente fuertes y cuando las reglas formales para alisar el servicio civil son atropelladas, es fácil que los funcionarios actúen en la búsqueda de sus intereses.

3. Reserva insuficiente de recursos humanos: en estos países la reserva de recursos humanos no es lo suficientemente grande para proveer servidores públicos calificados.

Una vez analizados los puntos de vista de cada uno de los organismos mundiales que se encuentran estrechamente ligados a la reforma del servicio civil, se pueden identificar algunos puntos de acuerdo en sus recomendaciones al pensar en llevar a cabo reformas de este tipo.

Coinciden en el punto de la necesidad de contar con instituciones fuertes y unificadas; con la necesaria participación y colaboración del sector público y el privado. Sugieren estrategias y visión de largo plazo que busquen impulsar la gobernabilidad democrática.

La aplicación deberá estar en función del contexto de cada país, la forma debe variar de acuerdo a los objetivos de cada nación y a la combinación de problemas, circunstancias y limitaciones a las que se enfrenta. Los cambios deben darse de manera paulatina ya que de ello depende el éxito o el fracaso que se pudiera tener.

3.4.2. El Congreso ¹⁷

Lo que el Congreso opina al respecto, es que una reforma del Estado es fundamental, sin embargo tratar de aplicar modelos de otros países no sería viable ya que se enfrentan diferentes contextos. Por esto se dio a la tarea de diseñar una ley que esté basada en la sencillez, claridad, austeridad y gradualidad. Por medio del Servicio Profesional Público de Carrera se busca vincular a la APF con el poder Legislativo, a través de los Planes Nacionales de Desarrollo, ya que es el propio Congreso con sus instancias quien vigila que los programas se cumplan.

¹⁷ Jáuregui, Cesar, Magdalena Núñez, Carlos Rojas, Armado Salinas y Felipe Solla, integrantes de los partidos políticos representativos en México.

El Congreso reconoce que los cambios profundos están relacionados con el fortalecimiento de las instituciones. Una APF profesionalizada y eficiente, implica pensar en la posibilidad de erradicar la corrupción dentro de las instituciones. Se hace necesario redefinir sus funciones, se tiene que redimensionar la influencia de su actividad en la vida diaria del país.

Bajo estos preceptos, la Iniciativa de ley que se presentó, pretende ser un instrumento para poder llegar a las metas requeridas y ver cristalizadas las aspiraciones de mayor eficacia y eficiencia. Esta iniciativa prevé la posibilidad de que se puedan instrumentar mecanismos de participación ciudadana que permitan diseñar y realizar acciones y políticas para mejorar el sistema de SCC que a su vez le dé claridad y transparencia en su desempeño.

La ley para el servicio público es fundamental para que, en el marco de la transformación democrática, el gobierno cuente con servidores públicos altamente calificados. Esta ley es un ejercicio de transparencia y equidad ya que debe permitir a cualquier ciudadano, con la capacidad y los conocimientos necesarios, colaborar en beneficio de la comunidad. La ley es determinante para reformar el Estado, esta reforma demanda fortalecer las instituciones. Es indispensable que el gobierno cuente con tiempo suficiente para establecer de manera gradual el sistema. La construcción histórica de las instituciones se sostuvo de una compleja dinámica de negociación entre los representantes de propuestas normativas informales, cada una bajo esquemas jerárquicos.

La profesionalización del servicio público es parte de la reinención de todo arreglo político y social. Busca despojar de toda arbitrariedad al aparato burocrático, para llevarlo a un modelo de mérito y certeza. Es importante la aprobación de esta iniciativa, ya que será un punto de inflexión en la vida democrática de México.

Según los expertos, hay una asociación directa entre los países que gozan de índices altos de calidad gubernamental y administrativa con relación a aquellos que tienen un SCC. Se busca que el funcionario tenga más relación con las tareas de carácter institucional, más que con compromisos de carácter personal o político.

El SCC, es un tema que debe revisarse a profundidad de manera que se garanticen los derechos del empleador pero también los de los servidores, debe ser considerado como un medio, como la necesidad que tenemos de instaurar un aparato administrativo profesionalizado que permita garantizar índices mejores de calidad en el servicio.

3.4.3. Los Especialistas

La función política que tiene los SCC es aislar de los vaivenes políticos al aparato burocrático; y la función organizacional es establecer condiciones generales para el desarrollo de la carrera burocrática. La tarea es hacer que estos sistemas impulsen la innovación y la flexibilidad organizacional.

Se está partiendo de una confianza excesiva en que el sistema de mérito y profesionalización será suficiente para transformar la politizada burocracia mexicana, sin embargo la experiencia internacional muestra lo contrario.

El SCC debe apoyar al poder ejecutivo, al mismo tiempo que vigile que este poder no pueda manipular al aparato burocrático, alcanzar este equilibrio es fundamental. Por otro lado, debe estar ligado de manera integral a otras reformas que buscan dirigir el desempeño y hacer más autónoma la gestión de los organismos gubernamentales.

Una variable fundamental es la corresponsabilidad entre el poder Ejecutivo, el Congreso y el aparato burocrático para poder asegurar la estabilidad de las políticas. La transparencia de los sistemas de evaluación del desempeño debe ser una prioridad en los congresos.

El SCC creará nuevos problemas al buscar resolver otros. Esto significa tener la capacidad de prever escenarios que combinen la posibilidad de tener un sistema claro y transparente de manejo de los recursos públicos, con la necesidad de evitar que al centralizar tal sistema éste termine protegiendo los intereses de grupos o camarillas.

Los SCC seguirán enfrentando problemas de sobrerreglamentación, de dificultades para definir transparentemente los mecanismos de medición de desempeño.

El primer paso es no confiar demasiado en la reforma gerencialista, pensando que un sistema de mérito es suficiente medicina para evitar los problemas de un servicio civil rígido y con intereses políticos (Arellano, 2003a).

Capítulo 4. El Servicio Civil de cara a la Nueva Gestión Pública.

En nuestros días, las reformas se enfocan a crear un aparato burocrático profesionalizado, responsable y comprometido con la sociedad, que contribuya a eliminar prácticas corruptas y disminuya las posibilidades de captura del aparato. Se trata de evitar que éste continúe siendo un instrumento de lucha política y de acceso al poder.

Para lograr esta tarea, alrededor del mundo se gestan mecanismos de reforma administrativa que tienen gran eco por los resultados generados. México está dando sus primeros pasos al adoptar reformas del tipo de servicio civil, sin embargo, la tradición en otros países muestra que éstas no han sido suficientes, por esta razón, fue necesario pensar en otro tipo de mecanismos, de tal suerte que se adoptaron reformas del tipo de la Nueva Gerencia Pública (NGP), caracterizada por un énfasis en esquemas de mercado en la asignación de bienes y servicio públicos.

En este apartado se analiza la posibilidad de una mayor flexibilización en las prácticas de reforma administrativa, de tal forma que contribuyan a la consolidación de

El SCC creará nuevos problemas al buscar resolver otros. Esto significa tener la capacidad de prever escenarios que combinen la posibilidad de tener un sistema claro y transparente de manejo de los recursos públicos, con la necesidad de evitar que al centralizar tal sistema éste termine protegiendo los intereses de grupos o camarillas.

Los SCC seguirán enfrentando problemas de sobrerreglamentación, de dificultades para definir transparentemente los mecanismos de medición de desempeño.

El primer paso es no confiar demasiado en la reforma gerencialista, pensando que un sistema de mérito es suficiente medicina para evitar los problemas de un servicio civil rígido y con intereses políticos (Arellano, 2003a).

Capítulo 4. El Servicio Civil de cara a la Nueva Gestión Pública.

En nuestros días, las reformas se enfocan a crear un aparato burocrático profesionalizado, responsable y comprometido con la sociedad, que contribuya a eliminar prácticas corruptas y disminuya las posibilidades de captura del aparato. Se trata de evitar que éste continúe siendo un instrumento de lucha política y de acceso al poder.

Para lograr esta tarea, alrededor del mundo se gestan mecanismos de reforma administrativa que tienen gran eco por los resultados generados. México está dando sus primeros pasos al adoptar reformas del tipo de servicio civil, sin embargo, la tradición en otros países muestra que éstas no han sido suficientes, por esta razón, fue necesario pensar en otro tipo de mecanismos, de tal suerte que se adoptaron reformas del tipo de la Nueva Gerencia Pública (NGP), caracterizada por un énfasis en esquemas de mercado en la asignación de bienes y servicio públicos.

En este apartado se analiza la posibilidad de una mayor flexibilización en las prácticas de reforma administrativa, de tal forma que contribuyan a la consolidación de

estructuras Institucionales más eficientes, eficaces, Innovadoras y con un factor humano que garantice la confiabilidad en sus acciones.

La experiencia que se tiene con reformas del tipo de servicio civil es que generan dificultades en su desarrollo y en sus resultados, por lo que se ha hecho necesario recurrir a reformas del tipo de la NGP, Incorporando elementos de la ciencia económica como herramientas auxillares. El objetivo es analizar la conveniencia de combinar ambos tipos de reformas en un marco Institucional que recientemente empezó a experimentar los cambios basados en un SCC.

4.1. Nueva Gestión Pública

Este tipo de reformas surge en un contexto complicado para las sociedades, se necesitaban mecanismos capaces de superar o al menos disminuir las dificultades del momento: crisis fiscal, debilitamiento para mantener los sistemas de bienestar y endeudamiento. Los mecanismos que se habían logrado conformar eran insuficientes para dar respuestas a tales dificultades, por esta razón se conforma una herramienta que combina diferentes disciplinas del ámbito público y del privado, herramienta que busca redimensionar el papel del Estado.

Algunos de los elementos que caracterizan las reformas del tipo NGP tienen que ver con: Intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; la privatización de empresas públicas así como la creación de cuasi-mercados; la automatización de la información y el desarrollo de agendas globales. Los principales mecanismos que caracterizan a estas reformas son la Innovación, la privatización, la descentralización, los recortes presupuestales, la evaluación del desempeño y la subcontratación (Ramírez J., 2001).

De acuerdo con Hood, la NGP se caracteriza por el uso y defensa de siete doctrinas principales (Hood, 1997): 1) participación de profesionales de la administración; 2)

explicitación de los estándares y evaluación del desempeño de las agencias; 3) énfasis en el control de los resultados; 4) desagregación de las unidades en el sector público; 5) cambio en la competencia en las agencias de gobierno; 6) énfasis en las técnicas de gestión del sector privado y 7) alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno (Ramírez J., 2001).

Este tipo de reformas difiere de las anteriores en el sentido de que ya no se enfocan sólo al mejor desempeño del servidor público, sino lo hacen de manera global, redimensionando el papel de lo público y abriéndolo al exterior, de tal forma que sea un sistema interactivo entre lo público y lo privado con énfasis en mecanismos de mercado.

Las características que presentó por muchos años la APF, la ciencia económica las explicaría diciendo que se dio un problema de agente-principal (Bendor, 1990).

Este modelo se basa en dos premisas esenciales, la primera, existe un problema de información asimétrica; la segunda que se genera un conflicto de intereses.

El agente (burocracia) conoce algo que el principal (político) ignora y el riesgo latente es que el agente puede utilizar esa información de manera estratégica. Ambos agentes son maximizadores de su propio beneficio y bajo esta lógica actúan, de tal forma que mientras exista información asimétrica se creará un espacio de incertidumbre que estos utilizarán para controlar la agenda. De esta forma se explica como el aparato burocrático fue cooptado por la clase política y viceversa.

Los problemas que enfrenta este modelo son, por un lado definir cuáles son los incentivos que el principal deberá utilizar para inducir al agente a realizar la política deseada y cómo el principal selecciona a aquel agente que garantice el mínimo costo para controlarlo; por otro lado, asume que el principal puede preconcebir un esquema de incentivos (Bendor, 1990).

4.2. La evolución del modelo en el caso mexicano.

El Estado Mexicano a lo largo del tiempo ha experimentado cambios de diversa índole, reformas que han buscado solventar los problemas del momento pero que difícilmente ha permeado, ya sea porque no fueron diseñadas para ese fin y se concretaron en resolver los problemas de corto plazo sin pensar en los de largo plazo. Sin embargo, lo que sí ha permeado fue la falta de control en el desempeño del aparato burocrático. Por muchos sexenios la historia se repetía, la discrecionalidad era el elemento que imperaba en la composición de la burocracia. Se contaba con un aparato administrativo totalmente cooptado por clase política y que estaba a merced de ésta, dejando de lado su razón de ser para convertirse en la plataforma de ascenso al poder. No fue hasta 1923 cuando se empieza a vislumbrar una preocupación en el aparato burocrático y se empiezan a diseñar programas que ayudan a abatir estas inconsistencias. Mientras que esta preocupación rodea al resto del mundo desde siglos atrás.

En México hubieron repetidos intentos por establecer un SCC, que al menos disminuyera las patologías que tenía el aparato burocrático, sin embargo no fue hasta el pasado 10 de abril de 2003, que se logró concretar este tipo de reformas con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal¹⁸. La ley define el Sistema de Servicio Profesional de Carrera como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para el beneficio de la sociedad.

El Sistema dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la Secretaría de la Función Pública y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la AP. Serán principios rectores de este sistema: la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por el mérito. Está dirigido

¹⁸ Diario Oficial de la Federación, 10 de Abril de 2003.

únicamente a los rangos de: Director General, Director de área, Subdirector de área, Jefe de departamento y Enlace. Otro tipo de personal como los de libre designación y personal de base están sujetos a las disposiciones que la ley estipula.

De esta forma el aparato burocrático mexicano está regido por este esquema desde octubre del 2003. Muy poco tiempo para poder hacer una evaluación de los resultados que se han generado. Lo que si se ha hecho evidente es la serie de cambios relacionados con el número de plazas presupuestales, su distribución y la reasignación del presupuesto hacia áreas prioritarias.

En este caso la experiencia muestra que programas de reforma como estos deben ser muy cuidadosos para no caer en rigideces y malas prácticas. En el caso mexicano un cambio de esta índole representa un avance, sin embargo todavía queda mucho que hacer. Se requiere un proceso cuidadoso de observación que permita monitorear perfectamente los resultados y así ir ajustándolo. Aunque la propia naturaleza del Servicio Civil induce a la sobrerreglamentación y a crear rigideces.

La tradición de siglos atrás que otros países han experimentado los lleva a diferentes prácticas, por ejemplo algunos desecharon el SCC por completo para adoptar otras reformas como la NGP (Nueva Zelanda); otros han tratado de adoptar mecanismos de ajuste haciendo combinaciones de elementos que les permitan alcanzar sus metas (Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia).

México empieza a dar sus primeros pasos en un contexto que desde luego será diferente al que enfrentaron otros países, sin embargo la propuesta es que no hay que esperar a ver si el servicio civil funciona o repite la historia de otros. Será mejor empezar a considerar mayor flexibilidad en las reformas de tal suerte que se puedan incorporar algunos elementos de la NGP, tratando de formar otro tipo de reformas combinadas que se vayan ajustando de acuerdo a los resultados y a las necesidades.

A continuación se revisan algunos de los posibles ajustes que podrían darse en términos de la NGP retomando las desventajas que se han observado en otros servicios civiles.

4.3. Desventajas y posibles soluciones en términos de la Nueva Gestión Pública

- 1) La experiencia de otras naciones es que un servicio civil genera una disminución de oportunidades ya que se ocasiona una sobreoferta de funcionarios, a la vez que se disminuyen las posibilidades de acceso a puestos públicos sino se pertenece al sistema. Algunas ocasiones la seguridad laboral ha acentuado los problemas de ineficiencia, debido a las dificultades de evaluación. Finalmente los principios basados en el mérito no se realizan con facilidad (Moctezuma y Roemer, 1999).

Ante este tipo de problemas una solución del tipo de la NGP, sería seguir una de las prescripciones de "alternativas burocráticas" (Niskanen, 1971) a través de incorporar cambios desde dentro de la burocracia incrementando la competencia entre oficinas oferentes de un servicio igual o similar, de esta forma las oficinas tendrán incentivos maximizadores de presupuesto para ampliar su línea de servicio, traducido en un mayor aprovechamiento del factor humano. La competencia entre oficinas opera para reducir la característica de ineficiencia de una oficina monopólica. Otra opción sería crear sistemas efectivos de evaluación de desempeño y de rendición de cuentas o bien crear mecanismos de descentralización de las funciones del gobierno e incorporar al sector privado y que se abra a la competencia por los puestos para desempeñar esas funciones.

En la experiencia del Banco Mundial, éste sugiere ajustes estructurales a fin de reducir el tamaño del empleo en el servicio civil. Los préstamos que hace el organismo son para asistencia técnica para el diseño y el financiamiento de

esquemas de reducción de gastos que recompensan selectivamente a servidores públicos para dejar el empleo o para una jubilación anticipada (Shepherd, 2003).

- 2) Ineficiencia: Si bien uno de los objetivos del servicio civil es fomentar una cultura de eficiencia, algunas veces estos sistemas perderían lugar frente a nombramientos de tipo político que acarrearán problemas tradicionales, como rigidez, lentitud, burocratización y excesiva autonomía entre otros problemas que generan ineficiencia (Moctezuma y Roemer, 1999).

Una de los principios fundamentales de las reformas del tipo de la NGP es el que está relacionado con la eficiencia. De tal forma que para lograr un gobierno más eficiente se requiere administrarlo de una manera muy similar a la que se administraría una organización privada. Se recomienda introducir sistemas de competencia de mercado que generen incentivos para usar procesos eficientes. Sin embargo, entrar al tema de la eficiencia genera grandes controversias y dilemas entre ésta y la rendición de cuentas. Parece ser que una organización que está cercanamente monitoreada genera ineficiencias a pesar de garantizar una buena rendición de cuentas (Knott y Miller, 1987), lo que significa una contradicción entre los objetivos que se plantea la NGP.

- 3) Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación: Con el establecimiento de un sistema meritocrático se hace pensar en la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo de desempeño del funcionario, lo que resultaría muy costoso.

Se propone una redefinición del sistema de control y evaluación. La NGP depende de un nuevo diseño del marco constitucional de los procesos de responsabilidad pública, que lleve consigo la implantación de un sistema de evaluación y control, necesarios para evitar la fragmentación de los servicios públicos (Pérez y Díaz, 2000). Se plantea la necesidad de fortalecer los

mecanismos de rendición de cuentas mediante esquemas de evaluación y desempeño.

- 4) Complejidad institucional: La experiencia ha mostrado que las reformas administrativas con frecuencia son complejas. Cambiar las estructuras formales e informales es una tarea muy complicada. Lo mismo que coordinar los cambios a las necesidades de la reforma, es decir, las estructuras están interrelacionadas, así que cambiar una implica ir de la mano con las que estén relacionadas (Moctezuma y Roemer, 1999).

La NGP propone desarrollar sistemas organizacionales mucho más flexibles en los que la sociedad (sobre todo la que está organizada, sectorizada y focalizada) sea el interlocutor permanente y activo, corresponsable y participe en las actividades consideradas de interés público (Ramírez J., 2001).

Se propone eliminar el burocratismo y la rigidez en la administración, introduciendo sistemas y estructuras de gestión innovadoras y más productivas como: a) esquemas de incentivos; b) descentralización interna de funciones; c) esquema basado en resultados con organizaciones menos jerárquicas; d) simplificación administrativa que promueva reglas claras y sencillas; e) establecimiento de un sistema de auditoría interna y externa flexible (Pérez y Díaz, 2000).

- 5) Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental: La primera implicación de contar con un SCC, es que resulta factible promover que los funcionarios públicos se especialicen en una función, sin embargo propiciar que esto suceda va de la mano con impedir la interrelación con otras áreas, dando como resultado la desarticulación y falta de coherencia y coordinación de políticas públicas. Así mismo el que un individuo sea especialista en su área le dará cierto poder y control sobre la misma y le abre la posibilidad de que el funcionario

desarrolle programas propios con el fin de aumentar su influencia en la agenda gubernamental (Moctezuma y Roemer, 1999).

Uno de los principios de la NGP está relacionado con el control por resultados que no sólo es más eficiente, sino que reduce las inercias burocráticas y los nichos de poder que esconden bajo la protección de complejos procesos y trámites (Arellano, 2002).

- 6) Inmovilidad: Un servicio protector de los derechos de los funcionarios e incapaz de exigir reciprocidad y rendición de cuentas, es el máximo obstáculo para el desarrollo eficiente de la AP.

En este sentido la aplicación de los preceptos de la NGP podría dar solución a este problema, pensando que ésta busca, entre otras cosas, concretar un buen sistema de evaluación del desempeño y de rendición de cuentas. Al igual que la aplicación de un sistema de control por resultados cuyas características se mencionan en el caso anterior.

La finalidad de analizar estos casos es la de adelantar posibles consecuencias de la aplicación del SCC en el aparato burocrático y tratar de analizar la solución que plantearían las reformas del tipo de la NGP. Si bien, es cierto las reformas de éste tipo plantean soluciones con base en herramientas de la ciencia económica como la elección racional, se debe considerar a éstas como sólo eso, herramientas capaces de diagnosticar y no como elementos que proporcionan soluciones contundentes.

Diversos han sido los diagnósticos y los cuestionamientos en torno a la efectividad de ambos tipos de reformas y muchos de ellos están relacionados con el contexto en el que se aplican. Sin embargo, a pesar de las diferencias resulta benéfico tomar en cuenta las experiencias de otros países para poder conocer los posibles resultados.

Las sugerencias en torno al estudio de las burocracias han tenido diferentes vertientes como el de mantener un pluralismo teórico que permite enriquecer el proceso de toma de decisiones.

Por otro lado se plantean críticas a este tipo de reformas, en el sentido de que se empeñan, al igual que otras, en despolitizar a la burocracia y no reconocer que ésta está inserta en un juego político. Los servicios civiles generan un juego político particular, donde políticos electos, tanto del Congreso como del Ejecutivo, han tenido que crear mecanismos burocráticos politizados para llevar a cabo sus propuestas; porque las sociedades entienden cada vez con mayor claridad a la burocracia como un actor político poderoso. Incluso la NGP, bajo este lente más abierto que el simple gerencialismo puede ser considerado como un intento por recuperar el control sobre las burocracias. (Arellano, 2003a).

Las discusiones en torno al papel de la NGP en contextos de reformas del tipo de servicio civil son vistas como difíciles de acoplar, sin embargo podría tratar de hacerse equiparables. Mientras un servicio civil plantea soluciones rígidas y reglamentadas, la NGP aboga por la flexibilidad, pero lo ideal en este caso sería tratar de alcanzar el justo medio. Vemos de una manera muy simplista como las rigideces o desventajas de un SCC pudieran encontrar una mejora en las propuestas de la NGP. Esto no significa que sea fácil, pero tampoco imposible.

La labor de hacer compatible la NGP en un contexto que apenas está dando sus primeros pasos dentro de un SCC puede ser o bien una locura o bien una opción de mejora, la realidad es que tampoco sería recomendable mantener un sistema rígido y seguirlo al pie de la letra para esperar ver los resultados que en otras experiencias se han visto, estamos a tiempo de innovar y experimentar, de llevar a cabo reformas versátiles y que vayan respondiendo a las necesidades del aparato burocrático y a los resultados que se van generando.

Finalmente se percibe que ésta no es una discusión acabada, es necesario estar atentos a la evolución para no perder de vista las oportunidades de cambio con vistas al logro de las mejores prácticas y los mejores resultados.

Conclusiones y Recomendaciones

El análisis anterior permite ver la necesidad de incorporar elementos reformadores al aparato burocrático, de tal suerte que éste garantice el cumplimiento de las políticas públicas. La respuesta a algunas de las necesidades se ha encontrado en reformas del tipo de SCC y las de la NGP.

El establecimiento de un sistema de SCC busca esencialmente separar al aparato administrativo de influencias políticas con la finalidad de garantizar neutralidad en el ejercicio de las políticas públicas. El programa es sumamente ambicioso ya que busca construir un sistema burocrático confiable y eficiente mientras que garantiza estabilidad e independencia de los vaivenes políticos.

En el caso mexicano, el aparato administrativo ha sido un apoyo político de alta importancia para el funcionamiento del régimen, sin embargo éste está garantizado por el control que tenían las élites sobre el aparato.

Parecería ser que, ante la instauración de un SCC, surgen al menos dos problemas: por un lado lograr la neutralidad política a través de capacidades técnicas puede generar fragmentación en el logro de las políticas públicas; por otro lado un SCC debilita la posición del ejecutivo frente al aparato administrativo, dándole a éste un espacio de discrecionalidad en su ejercicio.

Es muy importante no dejar de lado las condiciones en las que se encuentra México en el momento de querer instaurar un sistema de este tipo. Estamos hablando del desmantelamiento de un aparato burocrático que dominó por siete décadas, en el marco de una transición democrática que por sí misma implicará muchos cambios. El SCC debe ser una institución que apoye al ejecutivo, al mismo tiempo que evite que este poder pueda manipular al aparato burocrático. Debe estar vinculado a otro tipo de reformas que le permitan auxiliarse de ellas para lograr sus objetivos, evitar caer en rigideces y a la vez

incorporar nuevos elementos. La NGP se perfila a cubrir estas necesidades de complementariedad, incorporando elementos como: innovación, flexibilidad, presupuesto por resultados, gestión de la calidad, medición del desempeño, descentralización de procesos y lucha contra la corrupción. Considerar la incorporación de estos elementos tiene que revisarse con cautela y no ser estrictos en la implementación. El asunto fundamental es identificar las ventajas y las limitantes que ofrecen cada una de las reformas y aprovechar los espacios de oportunidad que generan. Sería un error pensar que hay una sola respuesta para resolver los problemas y que las reformas que tuvieron éxito en algún momento o lugar se van a adaptar tal cual a la problemática mexicana.

Se busca dar una visión amplia de posibilidades para incorporar diferentes elementos que ayuden a superar las deficiencias que presenta el aparato burocrático. La propuesta en este caso es no adoptar esquemas rigurosos de reforma administrativa ya sea del tipo del SCC o de la NGP, ni desechar uno por otro sino más bien tratar de aprovechar los elementos que cada una aporta de la mejor manera para hacerlo adaptable a las necesidades del aparato burocrático mexicano.

En este contexto se hablaría de una transformación del aparato que busque incorporar ambos tipos de elementos reformadores. Por ejemplo: la transparencia y la rendición de cuentas aspectos propios de la NGP vinculados con un servicio público profesionalizado propio del SCC; el control de resultados de la NGP relacionado con la evaluación del desempeño del SCC y la orientación de la gestión hacia la satisfacción de las demandas del ciudadano de la NGP vinculada con la vocación del servicio, la responsabilidad y el sentido democrático del SCC.

La reforma administrativa en países como México, es mucho más que una reforma técnica o administrativa en sentido estricto. Implica un esfuerzo de transformación de los marcos políticos y los juegos institucionales. La discusión no es si debemos abandonar las ideas de la vieja administración pública, o si podemos implementar las ideas de la

NGP devenidas de las realidades políticas distintas. La cuestión es la inteligencia para enfrentar los problemas específicos y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos (Arellano, 2002).

En definitiva, en el caso mexicano era indispensable propiciar un cambio en el aparato burocrático que de respuesta a las necesidades de un país en transición hacia su democracia. Se necesitó de cambios que si bien no se conocen de antemano sus resultados, sí significan el inicio de cambios incrementales que pueden garantizar más que un gran cambio repentino, es por eso que se resalta la importancia de empezar ya a dar impulso a las nuevas iniciativas reformadoras.

Los mecanismos que se utilicen no deben ser únicos e inamovibles. Otras experiencias han demostrado que ante situaciones similares a las nuestras sería un error adoptar reformas estrictas y únicas. Ante esto lo ideal es ir un paso más allá y buscar incorporar elementos de distintas corrientes reformistas que aporten posibles soluciones a nuestras necesidades, sin embargo no hay que dejar de lado que cada una generará nuevos dilemas que resolver.

El reto es tener la capacidad de aprovechar lo que se tiene y a esto incorporar elementos que ayuden a su perfeccionamiento, evolución y mejor desempeño comprometidos con el bienestar de la sociedad.

Bibliografía

1. Arellano, D. 2000. *¿Soluciones Innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la Nueva Gestión Pública en International Management*. Otoño, Vol. 5 no.1. Québec.
2. _____. 2001. *La transformación de la administración pública en México: Límites y posibilidades de un servicio civil de carrera*. Documento de Trabajo núm. 117, México: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
3. _____. 2002. *Nueva Gestión Pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México*. Documento de Trabajo núm. 108. México: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
4. _____. 2003a. *Nueva Gestión Pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México*. En Revista Iapem núm. 54, Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
5. _____. 2003b. *Orientación estratégica de los servicios personales en la administración pública federal*, en *Gestión y Política Pública*, vol. XII, Núm.2, segundo semestre, México.
6. Ayala, José. 1996. *Mercado, elección pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Miguel Ángel Porrúa.

7. Bendor, J. 1990. *Formal models of burocracy: a review*. In Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky, Public Administration. The State of the discipline. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
8. Blair, Dan. 2003. *Fundamentos y estrategias para una función pública eficiente: El caso de Estados Unidos, en el marco del seminario sobre la profesionalización del servicio público en México: hacia la Innovación y la democracia*. México: Universidad Iberoamericana.
9. García, J. 1997. *Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México*. Documento de trabajo núm. 50. México: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
10. Guerrero, Juan. 1998. *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: Los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*. Documento de Trabajo núm. 61. México: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
11. _____. 2000a. *La reforma de la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. Documento de Trabajo núm. 89, México: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

12. _____. 2000b. *Consideraciones sobre la Instauración de un servicio civil de en México*. Documento de Trabajo, núm. 90. México: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
13. Haggard, Stephan. 1997. *The Reform of the State in Latin America*, mimeo.
14. Hood, Christopher y Michael Jackson. 1997. La argumentación administrativa. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Coahuila y Fondo de Cultura Económica.
15. Knott, J. Y G. Miller. 1987. *Reforming bureaucracy*. The politics of institutional choice. Saddle River: Prentice Hall.
16. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Abril de 2003.
17. Lindblom, Charles. 1999. *Democracia y Sistema de Mercado*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y Fondo de Cultura Económica.
18. Mathiasen, D. 1999. *The New Public Management and its critics*, en International public management journal, vol.2, núm.1.
19. Moctezuma, E., Esteban Roemer. 1999. *Por un gobierno con resultados. El Servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

20. Niskanen, W. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, Atherton.
21. North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio Institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
22. Olson, M. 1992. *La lógica de la acción colectiva*. México: Limusa.
23. Ostrom, 1973. *The intellectual crisis in American public administration*. Tuscalosa: University of Alabama Press.
24. Page, E. 2003. *Operación y beneficios de la Administración Pública en el Reino Unido en el marco del seminario sobre la profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia*. México: Universidad Iberoamericana.
25. Pérez y Díaz. 2000. *Hacia una nueva cultura de la gestión pública*, en Revista Iapem, núm. 48, Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
26. Ramírez, J. 2001. *Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública*. Documento de Trabajo núm. 106. México: División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
27. Shepherd, G. 2003. *Tendencias mundiales en memorias del Congreso de profesionalización del servicio público en México: hacia la Innovación y la democracia*. México: Universidad Iberoamericana.