

El servicio civil de carrera: un elemento de la posible reforma del Estado



JOSÉ MARÍA SERNA DE LA GARZA

Introducción

A principios de la década de los noventa se empezó a hablar en México de la necesidad de una reforma del Estado. Producto de una iniciativa presidencial, el debate de entonces se desarrolló alrededor de temas tales como las dimensiones del Estado, su título de legitimidad para ser o no propietario, la redefinición de sus funciones “esenciales” y la recuperación de su “verdadera” misión histórica de acuerdo con los postulados originales de la Revolución mexicana. En la discusión fueron surgiendo opiniones distintas que, si bien no conformaron una propuesta única, coherente e integral, aportaron ideas orientadoras sobre los caminos que debían o podían seguirse para reformar el Estado mexicano.

Aquel debate sobre la reforma del Estado estuvo dominado por un tema en especial: la necesidad planteada por el gobierno en turno de “redimensionar” el Estado o, dicho con mayor propiedad, de reducir el tamaño de la burocracia para que ésta tuviera mayor capacidad (así se argumentaba) para cumplir con sus funciones “esenciales”. Otros temas, si bien fueron tocados en las discusiones iniciales que ocuparon la atención de la opinión pública por algunos meses, finalmente quedaron relegados. Entre estos temas, al margen del debate central, estuvo el relacionado con la reforma al régimen político mexicano.

El alcance limitado que tuvieron las reformas del aparato estatal, realizadas en los primeros años de esta década, provocó que hoy se esté planteando, de nueva cuenta, la cuestión de la reforma del Estado como un punto central de la agenda política nacional. Desde el gobierno mismo, así como de los partidos políticos y otras organizaciones sociales, han surgido diversas demandas y propuestas para reformar el Estado mexicano. El debate está abierto y todo parece indicar que ahora habrá de inclinarse por los temas soslayados en el pasado. Así, por ejemplo, ya se percibe la inquietud por llevar a cabo reformas posibles y factibles de las instituciones de nuestro peculiar régimen político.

El objetivo de este breve ensayo es desarrollar una serie de reflexiones acerca de un aspecto que podría significar un cambio importante en la forma de operar de las instituciones que componen nuestro régimen político, y que por lo mismo podría formar parte de una futura reforma integral del Estado mexicano. Me refiero a la poco discutida pero trascendente cuestión relacionada con la conveniencia de instalar o no en México un verdadero servicio civil de carrera, como una nueva forma de organización de la administración pública federal. Como se verá en este ensayo, una medida de tal naturaleza va más allá del ámbito meramente administrativo y toca fibras fundamentales del sistema político mexicano, tal y como lo conocemos en la actualidad.

Mi propósito, más que defender o atacar la puesta en práctica de una reforma de este tipo, es tratar de ver de qué manera afectaría la implantación de un servicio civil de carrera a nuestro régimen político y organización administrativa.

Relación entre el presidente de la República y la administración pública federal

La estrecha relación entre el presidente de la República y la administración pública federal es un aspecto esencial del sistema político mexicano, tal y como lo hemos conocido hasta hoy. Para decirlo en pocas palabras, la capacidad del presidente para designar una enorme cantidad de funcionarios de la administración pública ha sido un elemento muy importante para que éste se haga de una sólida base de apoyo político. Puede afirmarse que esa facultad discrecional de nombrar funcionarios, principalmente de los niveles altos y medios de la burocracia, es la piedra de toque de un sistema de lealtades cuyas líneas van a dar a la cima del poder estatal, es decir, al presidente de la República.

Sería injusto descontextualizar esta relación entre el presidente y la burocracia. Recordemos que tal relación se fraguó en los tiempos en que los gobernantes surgidos de la Revolución mexicana luchaban por reconstituir la unidad nacional y la paz social, alteradas por la guerra civil. En este contexto, el vínculo entre el titular del Poder Ejecutivo y la administración pública vino a constituirse en un factor para lograr la cohesión de la nueva clase política nacional, en torno a la figura del primer mandatario. Dentro de esta situación, la élite del poder, particularmente, pudo conformarse, entre otras cosas, a través de la concesión de recompensas de diversa índole y del manejo político de la amenaza de exclusión de tales beneficios. La integración así lograda no se reducía a una mera unión de élites sino que significaba un verdadero mecanismo para lograr la unidad nacional. Ello se debía a que los miembros de la élite política estaban conectados con importantes sectores de la población y eran capaces de movilizar regiones enteras.

Con el tiempo, y combinado con el cambio obligado de presidente cada seis años (por la no reelección), las facultades discrecionales de nombramiento de funcionarios se convirtieron en un factor de movilidad social que vino a dar mayor estabilidad al sistema político mexicano. La inexistencia de mecanismos institucionalizados para ingresar a la burocracia propició una gran flexibilidad en el acceso a los puestos principales de la administración pública, sin que se exigiera mayor requisito que el de tener relación política con el titular del Ejecutivo o con sus colaboradores más íntimos. Por su parte, el cambio de gobierno sexenal generó la expectativa de ingreso o ascenso dentro de la burocracia, lo cual propició que individuos con ambiciones políticas tuvieran esperanza de conseguir un puesto mejor, como parte de los reacomodos sexenales, antes que desear la transformación del sistema imperante.

La relación descrita entre el presidente y la administración pública es un factor que ha contribuido a la estabilidad del régimen político mexicano, que tanto ha asombrado a propios y extraños. Sin embargo, este vínculo también ha entrado en conflicto con algunas de las nuevas necesidades de una sociedad mexicana cada vez más compleja y diversificada. Es decir, sin dejar de contribuir a mantener la estabilidad política, el tipo de relación presidente-administración pública existente ha resultado disfuncional respecto de otras necesidades del organismo social.

Por ejemplo, la movilidad laboral, cada seis años, en los organismos y dependencias públicos se ha convertido en un obstáculo para la especialización de los funcionarios en la realización de ciertas tareas, lo que ha impedido que se formen expertos en áreas cruciales para la vida nacional. Además, la remoción periódica de los empleados públicos de niveles medio y superior ha dificultado la consolidación de una memoria histórica en los diversos departamentos administrativos. No ha sido raro que cada seis años, al dejar los puestos que ocupaban, algunos funcionarios se lleven informa-



Alicia, 1947, litografía en blanco y negro, 67 × 47 cm

ción de los archivos institucionales, obligando a los entrantes a empezar sus funciones en un vacío informativo.¹

La inestabilidad en el empleo, la estructura de las carreras dentro del sector público y el depender de los contactos personales (más que institucionales) que puedan hacerse con el o los superiores han generado patrones de conducta poco solidarios dentro de la burocracia, dificultando la creación de un espíritu de grupo que contribuya a dar coherencia al trabajo desarrollado por las diversas oficinas que participan en la elaboración y aplicación de las políticas públicas. En este mismo contexto de competencia "horizontal" se da un manejo casi secreto de la información generada u obtenida por cada oficina administrativa respecto de las otras lo cual dificulta la acción pública coordinada, oportuna y eficiente.

Por último, la inestabilidad en el empleo ha sido un factor que ha contribuido a propiciar la corrupción y por lo

¹ Debe mencionarse, sin embargo, que algunas áreas de la administración pública lograron mantener mayor estabilidad en el empleo de sus funcionarios, así como un verdadero *esprit de corps* y un alto grado de especialización. Tal fue el caso, a partir de fines de los años cincuentas, de la Secretaría de Hacienda, el Banco de México y lo que entonces se conocía como NAFINSA. Ver, por ejemplo, el análisis de estos tres organismos desarrollado por Robert Jones Shafer, *Mexico, Mutual Adjustment Planning*, Syracuse University Press, 1966.

mismo la ineficiencia de algunas áreas de la administración pública, situación que ha perjudicado a sectores de la actividad productiva nacional que para su desarrollo requieren de una acción gubernamental honesta y eficaz.

¿En qué consiste el servicio civil de carrera?

Un sistema de servicio civil de carrera sigue una lógica muy distinta de la que ha orientado las relaciones entre el presidente y la administración pública en México. Para describirlo de manera sumamente resumida, el servicio civil implica la existencia de un sistema normativo racional-universal, que gobierne el reclutamiento, entrenamiento y desarrollo profesional de los empleados de carrera del sector público. Un sistema de este tipo conlleva por lo general el establecimiento de un método de reclutamiento por méritos y altamente institucionalizado; requiere de normas fijas reguladoras de las promociones y los ascensos, así como de los derechos y deberes de los empleados públicos, que les dan un *status* particular y distinto de aquél del cual gozan quienes trabajan fuera del sector público.

La tendencia inherente al servicio civil de carrera consiste en promover la especialización en cada una de las ramas profesionales del sector público, mediante la selección basada en la cantidad y calidad de conocimientos específicos que posee el solicitante, y la preservación de la estabilidad en el empleo de los servidores públicos. Con estos dos mecanismos se estimula al mismo tiempo la elaboración de una memoria histórica dentro de cada oficina pública, cuyos empleados llegan a desarrollar intereses comunes en función de perspectivas de largo plazo. Asimismo, el servicio civil promueve la generación de un espíritu de grupo entre los servidores públicos, debido a que los procedimientos comunes de selección y entrenamiento, por un lado, y la creación de un *status* especial al pertenecer a un grupo con un prestigio social particular, por el otro, contribuyen a generar entre los funcionarios públicos una serie de asunciones y expectativas que comparten entre sí.²

En los países en los que se ha establecido, el servicio civil de carrera ha dado lugar al fortalecimiento de la administración pública, al dotarla de una organización y un personal mejor capacitados para diseñar opciones de política y ponerlas en práctica.³ Además, al ampliar el horizonte de las carreras dentro de la burocracia, el servicio civil ha favorecido la elaboración y ejecución de planes y programas de largo plazo, así como la identificación del funcionario con la oficina adminis-

trativa a la que está adscrito, elementos ambos que han contribuido a hacer de la burocracia la expresión de la continuidad del Estado, independientemente de los vaivenes de la política, típicos del mundo de las luchas partidistas y la formación de alianzas y coaliciones de gobierno.

El servicio civil y sus posibles impactos en el régimen político mexicano

Dicho lo anterior, cabe formular la siguiente pregunta: ¿qué sucedería en México si se implantara el servicio civil de carrera?

Lo primero que salta a la vista es que sufriría alteraciones el sistema de lealtades cuyas líneas apuntan todas hacia el presidente de la República. En otras palabras, la introducción de normas de servicio civil en México afectaría de manera directa el presidencialismo pues se reducirían las posibilidades de que el jefe del Poder Ejecutivo genere apoyos políticos por medio de sus facultades discrecionales de nombramiento y promoción de funcionarios.

Conviene expresar algunos comentarios relacionados con la necesidad (proclamada por muchos) de poner límites al poder presidencial en nuestro país. Creo que es válido afirmar que el gran poder de que goza el presidente de la República ha resultado en muchos casos contraproducente. Sin embargo, debemos distinguir entre el poder personal y el institucional del jefe del Ejecutivo. El primero es el que se construye a través de un sistema de relaciones personales, muchas veces de corte clientelista o basadas en vínculos de amistad y hasta familiares. El segundo es aquél cuya fuente se encuentra en las instituciones políticas mismas, en la forma en que éstas funcionan y guardan correspondencia entre sí, independientemente de los lazos e intereses personales de los individuos que operan dentro de ellas.

A partir de esta distinción podemos decir que, si bien el servicio civil vendría a afectar la fuerza personal del presidente de la República, no necesariamente significaría una disminución de su poder institucional. Es más, una administración pública con mayor prestigio, y con mejores elementos para una actuación eficaz y oportuna, podría incrementar la fuerza institucional del primer mandatario.⁴ Soy de la opinión de que si en México se ha de conservar el sistema presidencialista, el titular del Ejecutivo debe tener gran fuerza institucional y menos poder personal. La ventaja de la institucionalidad es que la sujeción del primer mandatario a reglas institucionales predeterminadas implica en sí un principio de acotamiento del poder de aquél.

De lo dicho en párrafos anteriores se desprende que la implantación de un servicio civil de carrera en México podría fortalecer las capacidades de la administración pública como

² Dietrich Rueschemeyer y Peter Evans, "The State and Economic Transformation: Toward and Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", en Peter Evans *et al.*, *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1989, p. 51.

³ Ver, por ejemplo, el sentido que tuvo la introducción de las normas del servicio civil en los Estados Unidos de América en 1883. J. E. Kingdon (comp.), *The Civil Service in Liberal Democracies*, Routledge, Londres/Nueva York, 1990, pp. 163-181.

⁴ Otras fuentes de fortaleza institucional lo son la legitimidad producto de triunfos electorales legales y crebles; o la existencia de mecanismos de corresponsabilidad con los partidos políticos en los procesos de toma de decisiones, por mencionar dos ejemplos.



Peinándose, 1947,
litografía
en blanco y negro,
46 x 66 cm

un todo. Sin embargo, no debe pensarse que con esta medida sería suficiente. El fortalecimiento de la burocracia, cuando no va acompañado de la creación de controles sociales y políticos sobre ella, puede dar lugar a una gestión opresora. Es por ello que resulta importante concebir la eventual introducción en nuestro país del servicio civil de carrera como parte de una reforma integral del régimen político mexicano, que fortalezca también los poderes Legislativo y Judicial, así como el principal mecanismo de control político con que cuentan los ciudadanos en una democracia: el voto.

Por otra parte, debe discutirse sobre el posible impacto que tendría la implantación del servicio civil en los mecanismos tradicionales de cohesión de las élites políticas nacionales, y en la expectativa, cada seis años, de movilidad laboral como factor de estabilidad política. En mi opinión, esto dependería del tipo de servicio civil que se adoptara en México. No es igual, ni cumple las mismas funciones políticas, el servicio civil en Inglaterra que el establecido en Francia o en Italia.⁵ La naturaleza de este ensayo no nos permite profundizar más al respecto; sin embargo, creo indispensable añadir lo siguiente: las dificultades históricas que hemos tenido que superar para construir mecanismos de integración nacional (recordemos

nuestro siglo XIX), nos obligan a pensar en cómo podríamos mantener dicha integración y la estabilidad social bajo un nuevo esquema, distinto al que hasta hoy, con todo y sus defectos y crecientes limitaciones, ha funcionado.

Conclusiones

La dinámica nacional iniciada en 1994, y en la que seguimos inmersos, ha venido a demostrar que la crisis económica y la político-institucional mantienen un vínculo muy estrecho. Parece que hay elementos suficientes para hablar de la existencia de una cierta incapacidad oficial para tomar decisiones a tiempo, que de forma adecuada resuelvan los problemas antes de que estallen, así como para encausar inquietudes de fuerzas políticas regionales y nacionales, de élites o de sectores populares. Creo que el reconocimiento de estas circunstancias debe obligarnos a pensar en la manera en que podemos cambiar nuestras instituciones políticas, como parte de una verdadera reforma del Estado.

En este ensayo he presentado algunas reflexiones sobre un asunto que podría ser incluido en la agenda de la reforma a nuestra organización estatal. Sin embargo, creo que la decisión de instaurar un servicio civil de carrera en México debe ser producto de un estudio amplio y detallado sobre este tema, que proporcione una visión integral de las conexiones de aquél con otras áreas de nuestra vida económica, social y política. El análisis de las experiencias de otros países y las formas específicas de organización de sus respectivos servicios civiles podría auxiliarnos a encontrar nuestro propio camino para reformar el Estado mexicano, en el sentido de dotarlo de mayor eficiencia y contenido democrático. ♦

⁵ No todos los "modelos" de servicio civil existentes en la actualidad en diversos países abarcan el mismo porcentaje de empleados públicos, ni las mismas áreas y niveles de la administración pública. Además, todos dejan ciertos márgenes al jefe del gobierno para distribuir discrecionalmente algunos puestos. En el caso de México habría que pensar cuáles áreas y niveles convendría que cubriera el servicio civil. Asimismo, este servicio, dondequiera que existe, se entrelaza funcional y estructuralmente con otros "subsistemas", como el educativo, el económico y el de los partidos políticos y el Congreso. Cada país que cuenta con el servicio civil de carrera lo ha ajustado a sus propias necesidades políticas y evolución histórica.