

SOBRE LA PERTINENCIA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO

MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA¹

LA CREACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA (SPC) es una de las reformas administrativas más importantes en la historia de México. Sin lugar a dudas, en pocas ocasiones anteriores el Estado ha decidido comprometer en un solo proyecto de reforma gubernamental (aunque quizás sin saberlo) una cantidad tan grande de esfuerzos políticos, intelectuales y organizativos, así como de recursos administrativos, humanos y presupuestales. Resulta difícil encontrar numerosas reformas en el pasado que hayan traído consigo cambios de magnitud similar a los que el servicio civil traerá eventualmente en por lo menos tres vertientes: la configuración de los procedimientos, estructuras y sistemas de recursos humanos de las dependencias federales; los valores y patrones de comportamiento de los funcionarios públicos; y las relaciones de poder entre los diversos actores del sistema político-administrativo del país.²

Después de más de dos décadas de debates continuos sobre la necesidad de profesionalizar el desempeño de la administración pública federal,³ pareciera casi natural afirmar que la creación del SPC es una excelente

¹ Mucho agradezco los comentarios que Alasdair Roberts, Sanda Putina, José Sosa, Guillermo Cejudo, Javier González y Maira Vaca hicieron a versiones preliminares de este ensayo. No está de más subrayar que ninguno de ellos es responsable de las posibles omisiones o equívocos de estas páginas.

² Entre las primeras reacciones de los especialistas mexicanos con respecto a la creación del SPC vale la pena mirar: Luis F. Aguilar; David Arellano, "Profesionalización de la Administración Pública en México..."; José Luis Méndez, "El Servicio Profesional y la consolidación democrática"; Omar Guerrero; Rafael Martínez Puón, y los ensayos de los dos primeros números de la revista *Servicio Profesional de Carrera*.

³ Véanse María del Carmen Pardo, "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización"; José Luis Méndez, "La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?"; Mauricio Merino; Juan Pablo Guerrero, "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México"; Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer; Ricardo Uvalle y Marcela Bravo-Ahuja; Guillermo Haro Bélchez; David Arellano y Juan Pablo Guerrero; y Guillermo M. Cejudo.

noticia para el país. Sin embargo, mientras que en México se ha estado discutiendo la construcción del nuevo servicio civil de carrera, las reformas administrativas internacionales más avanzadas han ido caminando, paradójicamente, en sentido contrario.⁴

Durante los últimos veinticinco años, los servicios civiles han enfrentado una fuerte crisis de legitimidad, y países como Nueva Zelanda, Suecia, Australia, el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá han implementado importantes cambios administrativos para reducir, fragmentar, flexibilizar y descentralizar sus sistemas nacionales de servicio civil.⁵ En algunos casos extremos, como sucedió recientemente en los estados de Georgia y Florida, las reformas han culminado incluso en la abolición de los sistemas de servicio civil de los gobiernos estatales.⁶

Por supuesto, estas reformas administrativas no han sido homogéneas y la crisis de legitimidad de los servicios civiles tampoco ha sido completamente global. Los países centroeuropeos, por ejemplo, han dedicado buena parte de sus energías reformistas de los últimos quince años a construir servicios civiles más o menos "tradicionales",⁷ mientras que otros países con servicios civiles bastante desarrollados (como Francia o Japón) se han mostrado más bien reacios a reformar sus sistemas de carrera.⁸ Sin embargo, las experiencias internacionales probablemente sí nos obligan a plantear un análisis más profundo sobre la verdadera pertinencia de crear un servicio civil en la administración pública federal. Dicho de otra forma, cabe preguntarse si realmente es necesario construir un servicio civil de carrera en México (o varios servicios civiles) y por qué.

Sin buscar repuestas definitivas, este ensayo pretende analizar, en un nivel de discusión relativamente abstracto y general, qué tan adecuada puede

⁴ Esta aparente contradicción había sido ya apuntada en los ensayos pioneros de Pardo y Méndez, citados arriba. Sobre las reformas administrativas recientes en las democracias avanzadas, véanse B. Guy Peters, *The Future of Governing*; Elke Löffler; Tom Christensen y Per Laegreid; y Christopher Pollitt y Geert Bouckaert.

⁵ Véanse Donald F. Kettl, Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders y Constance Horner; Graham Scout; Jonathan Boston, John Martin, June Pallot y Pat Walsh; Danielle Bossaert, Christoph Demmke, Koen Nomden y Robert Polet; Sally Coleman Selden; Donald F. Kettl; Colin Talbot; y John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*.

⁶ Para un análisis comparativo de estos casos, véanse Jonathan Walters; y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Civil Service Reform: The New Human Resources Management Systems of Georgia and Florida".

⁷ De hecho, pocos países de la región han adoptado ideas provenientes de la Nueva Gestión Pública. Véanse Francisco Cardona; Danielle Bossaert y Christoph Demmke; A.J.G. Verheijen, "Public Administration in Post-Communist States"; y "L'administration publique en Europe Centrale et Orientale: Apparition d'un modèle *sui generis* ou avatar des traditions européennes?"

⁸ Véase Ezra Suleiman.

resultar la creación de un servicio civil de carrera en el gobierno federal mexicano.⁹ Con base en las experiencias históricas que otros países han tenido al construir (y reformar) sus servicios civiles,¹⁰ aquí se argumenta que la creación del SPC efectivamente ayudará (quizás en el mediano plazo) a resolver algunos de los problemas administrativos más importantes que tradicionalmente ha enfrentado (y sigue enfrentando) el gobierno federal.

El argumento, sin embargo, lleva un par de corolarios relativamente sencillos de explicar, pero que tienen profundas implicaciones para la futura gestión y reforma de la administración pública federal. En primer lugar, podría decirse que la creación del SPC resulta adecuada pero no suficiente para mejorar el desempeño estructural y cotidiano de las instituciones gubernamentales. Si bien los casos internacionales nos permiten saber que un servicio civil de carrera trae consigo beneficios valiosos, la experiencia de otros países (y de los servicios civiles nacionales existentes) también nos permite considerar que, por un lado, este tipo de instituciones político-administrativas deja sin resolver otros problemas igualmente importantes del funcionamiento y la gestión gubernamentales y, por el otro, que su creación trae consigo consecuencias no previstas originalmente.¹¹ Segundo, al tratarse de una reforma administrativa útil, pero necesariamente insuficiente y problemática, la creación de un servicio civil debe ir acompañada de reformas complementarias, que ataquen los problemas no resueltos por el servicio civil o que ayuden a controlar los efectos negativos que probablemente habrán de surgir durante y tras su implementación.

Para cerrar esta introducción, faltaría tan sólo describir brevemente el contenido de las distintas secciones que integran el ensayo. En la primera sección se sintetizan algunos de los principales rasgos problemáticos que han caracterizado la administración pública federal (y probablemente también las administraciones públicas locales) a lo largo del siglo XX. En la segunda sección se intentará analizar qué tan adecuado resulta (por lo

⁹ Aunque podría decirse que la utilidad de estas reflexiones será mayor para los gobiernos estatales y municipales, que previsiblemente comenzarán a diseñar e implementar sistemas de carrera en los próximos años.

¹⁰ A lo largo del ensayo se mencionarán ciertos países en lo particular. Sin embargo, el ensayo se basa fundamentalmente en las experiencias en materia de profesionalización y reforma administrativa de tres países: Francia, Estados Unidos y el Reino Unido. Entre muchos otros textos que existen sobre estos países, véanse los de Françoise Dreyfus; Colin Pilkington; Luc Rouban, *La fonction publique*; Office of Personnel Management, *Biography of an Ideal*; y Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit*.

¹¹ A fin de cuentas, la creación de un servicio civil es una reforma administrativa y, como se ha visto con mayor claridad en años recientes, todas las reformas administrativas traen consigo consecuencias no previstas. Véanse, por ejemplo, Elke Löffler; y Christopher Hood y B. Guy Peters.

menos en teoría) crear un servicio civil para acabar con los problemas administrativos del gobierno federal. Para ello, esta sección trata de describir algunos de los posibles efectos (“beneficios”, “problemas no resueltos” y “consecuencias no previstas”) que el nuevo SPC podría acarrear.¹² Y, finalmente, en la tercera sección se presentan algunas reflexiones y se pone “sobre la mesa” un conjunto de temas que tal vez habría que tomar en cuenta durante futuras reformas de la administración pública mexicana.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: RESTRICCIONES POLÍTICAS Y PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS¹³

En cualquier país, el funcionamiento y desarrollo de las organizaciones públicas se encuentra condicionado por las tradiciones, los valores y las relaciones de poder que caracterizan el sistema político en el que dichas organizaciones están inmersas.¹⁴ En este sentido, la particularidad del caso mexicano no se ha derivado de la politización de su administración pública –algo común en términos internacionales–,¹⁵ sino de la profundidad con la que esta politización (los valores y las contiendas políticas) ha afectado los mecanismos de reclutamiento y promoción de los servidores públicos, el uso cotidiano de los recursos federales y el desempeño en general de las organizaciones públicas.¹⁶

Como se sabe, durante la mayor parte del siglo XX, el sistema político mexicano estuvo dominado por la institución presidencial y el “partido de la revolución”. Aunque por varias décadas este binomio produjo ciertos

¹² Esta manera de plantear la reflexión sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera recupera algunos aspectos de los análisis propuestos por Löffler; Arellano, “Profesionalización...”; y Patricia W. Ingraham, Philip Joyce y Amy K. Donahue.

¹³ Vale la pena subrayar que esta sección no pretende realizar una descripción detallada de la relación entre política y administración pública en México, tema que ya ha sido revisado por muchos autores. Por el contrario, aquí tan sólo se intenta brindar un marco de referencia general para el análisis que se desarrollará más adelante.

¹⁴ Sobre este tema, véanse María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*; Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit*; B. Guy Peters y Jon Pierre; Luc Rouban, “Politization of the Civil Service”; y Ezra Suleiman.

¹⁵ Por supuesto, medir o definir el “grado de politización” de las administraciones públicas no es una tarea sencilla, como lo señala Luc Rouban, art. cit.

¹⁶ Para el análisis de esta sección me baso en los ensayos ya citados de Merino, Pardo, Méndez, Arellano y Guerrero. Adicionalmente, en Juan Pablo Guerrero, “La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar?”; y David Arellano, “Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organizational Culture in Mexico”.

beneficios económicos y sociales,¹⁷ el presidencialismo autoritario produjo también efectos negativos importantes, incluyendo un conjunto de problemas para el desarrollo y desempeño de la administración pública federal.

En términos estructurales, el predominio del poder ejecutivo impidió que se desarrollaran sistemas efectivos de “pesos y contrapesos”, pues los otros poderes federales (legislativo y judicial) vivieron prácticamente subordinados tanto a la voluntad del presidente en turno como a la influencia del “partido de la revolución”.¹⁸ Con ello se impidió el desarrollo de mecanismos e instituciones eficaces para garantizar la rendición de cuentas en torno a los actos del poder ejecutivo y su administración y, por lo tanto, se volvió costumbre que las organizaciones públicas y los funcionarios federales proveyeran bienes y servicios públicos bajo criterios poco transparentes, discrecionales e inequitativos.

En términos organizacionales, el funcionamiento del sistema político condujo a que dentro de las estructuras burocráticas se crearan numerosos grupos político-administrativos.¹⁹ Sin vigilancia ni controles efectivos, estos grupos o camarillas tendieron a utilizar los recursos institucionales para beneficiarse y, por supuesto, para impulsar los objetivos particulares del grupo (por ejemplo, ganar batallas inter e intraburocráticas que les permitieran alcanzar mejores posiciones dentro de la administración federal). Entre los efectos más negativos que estas prácticas trajeron consigo pueden mencionarse, obviamente, el aumento de la corrupción administrativa y el uso ineficiente de los recursos humanos, presupuestales y materiales de la administración pública.

Finalmente, en términos de la gestión de los recursos humanos, la consolidación de estos grupos político-administrativos produjo por lo menos dos tipos de consecuencias negativas. En primer lugar, la lógica de las camarillas impidió que muchas organizaciones públicas pudieran desarrollar una sólida memoria institucional.²⁰ La rotación continua e impredecible de estos grupos volvió prácticamente imposible que, por un lado, los funcionarios públicos se especializaran y, por el otro, que estos mismos funcionarios constituyeran un grupo estable y confiable de profesionales de la administración.²¹

¹⁷ Beneficios que incluso se llegaron a pensar como todo un “milagro mexicano”. Entre muchos otros textos que podrían citarse, véanse Héctor Aguilar Camín; y Luis Medina Peña.

¹⁸ Véanse en particular los ensayos de Juan Pablo Guerrero ya citados.

¹⁹ Véanse Mauricio Merino; y Mauricio I. Dussauge Laguna, “Cultura en las organizaciones públicas: el caso del Instituto Federal Electoral”.

²⁰ José Luis Méndez, “Aportaciones, dilemas y soluciones de los servicios civiles de carrera”.

²¹ Aunque, como mostró Rogelio Hernández, esta afirmación podría ser matizada en ciertos casos: “Los altos mandos de la administración pública mexicana”, en Méndez (comp.), *op. cit.*, pp. 465-476.

Además, dado que las camarillas generalmente incluían (incluyen) lo mismo a políticos de alto nivel que a funcionarios en mandos medios y superiores o personal en puestos administrativos, la rotación impredecible de estas camarillas solía afectar los trabajos de la administración pública federal en sus diversas unidades y niveles jerárquicos. La existencia de estos grupos político-administrativos generó, en segundo lugar, una cultura administrativa dentro de la cual la lealtad personal y la disciplina de grupo fueron (y quizás siguen siendo) valores más importantes que la eficacia administrativa o el apego institucional.²² En consecuencia, el reclutamiento, la selección, las promociones y las destituciones de los funcionarios públicos no se han basado, tradicionalmente, en criterios objetivos, imparciales y legales, sino en vínculos partidistas, grupales o personales. Las carreras de los servidores públicos han dependido así más de las redes de contactos que cada funcionario tiene (o del grupo político-administrativo del cual forma parte) que de sus capacidades o méritos profesionales.

Según puede observarse, el presidencialismo autoritario y el predominio de un partido político a lo largo de prácticamente todo el siglo XX no sólo causaron una profunda politización de la administración pública federal, sino que además impidieron que las organizaciones públicas federales completaran un verdadero proceso de profesionalización. La falta de transparencia y rendición de cuentas, la corrupción y las ineficiencias administrativas, la provisión discrecional de bienes y servicios públicos de baja calidad, y la falta de un cuadro sólido de verdaderos profesionales de la función pública son algunos de los problemas que hoy en día siguen afectando las estructuras gubernamentales del país.

Aunque los cambios políticos de los últimos años y la creación de nuevas instituciones para fomentar la transparencia administrativa probablemente ayudarán a mejorar el desempeño de las organizaciones públicas, quizás no resulte equivocado suponer que los problemas administrativos del gobierno federal permanecerán por algún tiempo. Frente a esta situación, cabe preguntarse si la construcción de un servicio civil de carrera ayudará a resolver los problemas del gobierno federal y en qué medida. Dicho de otra forma, ¿qué tan adecuada y oportuna resulta la creación del SPC en México?

²² Sobre el tema de la cultura y los valores organizacionales en el sector público mexicano, véanse en particular Mauricio Merino; David Arellano, "Mexican Public Sector Reform..."; y Mauricio I. Dussauge, "Cultura en las organizaciones públicas..."

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO:
“BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS”, “PROBLEMAS NO RESUELTOS”
Y “CONSECUENCIAS NO PREVISTAS”

La profesionalización del servicio público ha sido uno de los temas recurrentes en las discusiones sobre la reforma administrativa en México.²³ Quienes participan en estas discusiones, ya sea como especialistas o empresarios de políticas, generalmente asumen que los sistemas de servicio civil/profesional son un requisito indispensable para terminar con los problemas administrativos descritos arriba y para mejorar el desempeño gubernamental.

Sin embargo, y como se mencionó al inicio de este ensayo, buena parte de las reformas administrativas internacionales de los últimos veinte/treinta años surgieron como respuesta a los problemas enfrentados (o creados) por los sistemas de servicio civil.²⁴ En consecuencia, y aun cuando en años pasados diversos autores presentaron ya en foros los argumentos a favor de crear un servicio civil en el gobierno federal, quizás no sea del todo ocioso preguntarse si la creación del SPC es verdaderamente una reforma administrativa adecuada para México y por qué.

En lo general, podría decirse que las reformas administrativas suelen provocar por lo menos tres tipos de efectos:²⁵ “beneficios administrativos”, “problemas no resueltos” y “consecuencias no previstas”.²⁶ Dado que los procesos de construcción e implementación del SPC constituyen necesariamente una reforma administrativa, resulta factible suponer que éste también traerá consigo “beneficios administrativos” y “consecuencias no previstas”, al tiempo que dejará sin resolver algunos problemas administra-

²³ Véanse María del Carmen Pardo, art. cit.; José Luis Méndez, “La profesionalización...”; Guillermo M. Cejudo; David Arellano y Juan Pablo Guerrero; Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer; José Sosa; y Mauricio I. Dussauge Laguna, “Tres temas para la necesaria reforma de la administración pública mexicana”.

²⁴ Si bien no puede negarse que buena parte de estas respuestas partieron de doctrinas o postulados ideológicos que no siempre demostraron con claridad las fallas de los servicios civiles. Véanse los textos clásicos de Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?”; y Peter Aucoin. También vale la pena mirar el texto de Christopher Pollitt, “The ‘New Public Management’ – Revolution or Fad?”

²⁵ Acerca del carácter complejo y paradójico de las reformas administrativas, sobre todo las más recientes, véanse por ejemplo los textos de Christopher Pollitt y Geert Bouckaert; y Christopher Hood y B. Guy Peters.

²⁶ Se entiende por “consecuencias no previstas” aquellos efectos que una reforma administrativa trae consigo y que no habían sido considerados por los diseñadores entre sus objetivos. Dichos efectos pueden ser positivos o problemáticos. En el caso de este ensayo, la atención se centra únicamente en las “consecuencias no previstas” de carácter problemático.

tivos. Sin pretender una descripción exhaustiva, a continuación se presentan estas tres categorías de efectos administrativos potenciales, tomando como referencia para ello el breve diagnóstico administrativo esbozado en la sección anterior, así como las experiencias históricas de algunos países en materia de profesionalización.

“Beneficios administrativos”

Las experiencias de numerosos países permiten suponer que la creación del SPC acarreará diversos beneficios importantes para el funcionamiento del gobierno federal mexicano.²⁷ En primer lugar, el SPC podría convertirse en un mecanismo sumamente eficaz para limitar la profunda politización bajo la cual han funcionado (y funcionan) las instituciones administrativas del gobierno federal mexicano. En términos concretos, el SPC ayudará a aclarar de una vez por todas cuáles son los puestos públicos de carácter netamente político que el presidente y los miembros de su gabinete podrán seguir distribuyendo con base en criterios de confianza, lealtad personal y pertenencia partidista, y cuáles son los puestos de carácter fundamentalmente administrativo que deberán ocuparse a base de concursos públicos o criterios meritocráticos.²⁸

Si bien puede decirse que cualquier organización del Estado es simultáneamente una institución pública y una institución política/politizada, también puede afirmarse que niveles de politización administrativa tan altos como los que se han vivido en México impiden que las organizaciones burocráticas funcionen de manera efectiva y profesional.²⁹ En cambio,

²⁷ Aunque obviamente no se puede asegurar que los beneficios presentados en otros países también se presentarán en México.

²⁸ Por supuesto, este aspecto tiene sus limitaciones, pues como apunta Arellano (“The implementation...”), establecer esta frontera entre puestos políticos y puestos de carrera no será sencillo. Además, quedan fuera de este proceso de profesionalización y despolitización los puestos públicos de “base”, bajo el control *de facto* de los sindicatos, que a final de cuentas son puestos de carácter eminentemente administrativo.

²⁹ En este sentido, tanto Kenneth J. Meier como los participantes en la Segunda Comisión Volcker argumentan que uno de los problemas principales de la administración estadounidense es el número tan alto de funcionarios públicos de designación política que ocupan altos mandos en las organizaciones burocráticas federales. Ambos sostienen que se debería disminuir el número de puestos de designación política, para aumentar el número de puestos de carrera en la cúspide de la administración federal (Kenneth J. Meier; y National Commission on the Public Service). Para una revisión comparativa sobre las causas, efectos y problemas de la politización de los servicios civiles, véanse el número especial de la *Revue Française d'Administration Publique*, y Ezra Suleiman.

está comprobado que la existencia de sistemas de servicio civil (en países como Francia o el Reino Unido) ha permitido que las funciones administrativas del Estado se hayan realizado de manera autónoma, efectiva y despolitizada.³⁰ Por ello, sería razonable esperar que las dependencias del gobierno federal mejorarán en el mediano plazo su desempeño general una vez que el SPC haya eliminado (o por lo menos limitado) la politización administrativa, que ha sido una de las causas más importantes de inestabilidad e ineficiencia administrativas.

Estrechamente vinculado a lo anterior, un segundo beneficio que la creación del SPC eventualmente generará es la transformación de las lealtades personales (o partidarias) en lealtades institucionales.³¹ En la medida en que los funcionarios públicos (mandos medios y superiores) sean seleccionados, promovidos, evaluados y (si es necesario) despedidos con base en criterios meritocráticos y equitativos, los salarios y puestos públicos dejarán de funcionar como recompensas políticas basadas en el compadrazgo y las camarillas político-administrativas, tal y como sucedió en los Estados Unidos desde finales del siglo XIX.³² Así, el ingreso en la función pública o la obtención de ascensos no tendrán su origen en pesadas deudas personales o partidistas y, por lo tanto, los funcionarios (que ahora serán permanentes, "de carrera") podrán comprometerse con la misión y los objetivos de su institución y el servicio público en general.

En tercer lugar, la creación del SPC podría producir una serie de beneficios en términos de legalidad, equidad social, justicia y predecibilidad administrativa.³³ La introducción de criterios objetivos e imparciales para el reclutamiento y selección de los futuros funcionarios de carrera implica que, con la entrada en vigor del SPC, cualquier ciudadano que cuente con la formación académica o la experiencia profesional requeridas podrá ocupar puestos vacantes dentro del servicio civil.³⁴ Al mismo tiempo, el

³⁰ Véanse Luc Rouban; y Christopher Clifford y Vincent Wright.

³¹ Sobre esto véase el artículo de Merino. Cabe anotar, sin embargo, que el desarrollo de una fuerte lealtad institucional o de un espíritu de cuerpo no es algo que suceda en automático (Mauricio I. Dussauge Laguna, "Cultura..."). Para que esto suceda, las dependencias probablemente deberán crear buenos mecanismos organizacionales de socialización, formación (inicial y continua) y comunicación interna. Además, como lo muestran los casos de Francia, Japón, el Reino Unido o Alemania, la lealtad a un cuerpo de funcionarios o institución pública puede estar condicionada por otras variables, como las percepciones públicas sobre el funcionamiento de la administración y sus élites, los mecanismos cerrados/elitistas de reclutamiento y selección, o la pertenencia a una profesión específica (por ejemplo, abogados, ingenieros, etcétera).

³² Véase Ingraham, *op. cit.*

³³ Véase Donald Klingner.

³⁴ Véase José Luis Méndez, "El Servicio Profesional..."

desarrollo de regulaciones y normatividades claras en materia de formación, evaluación del desempeño, desarrollo profesional y sanciones hará que la gestión de los recursos humanos sea una actividad predecible e imparcial. Aunque siempre existirá la posibilidad de que los funcionarios ignoren o manipulen las normas de profesionalización,³⁵ es indudable que la ley del SPC y su reglamento proveen un marco jurídico mucho más claro y certero para el desarrollo de la carrera profesional de los mandos medios y superiores de la administración pública federal que el que hasta ahora había existido.

Un cuarto beneficio que podría obtenerse de la implementación del SPC es el desarrollo de una verdadera memoria institucional en las distintas áreas del gobierno federal, que garantizará la continuidad administrativa del Estado mexicano.³⁶ Al asegurar la estabilidad de los integrantes del servicio civil y ofrecerles oportunidades para realizar una carrera profesional independiente de ciclos electorales y vaivenes políticos, la administración pública federal logrará también sentar las bases necesarias para proveer la estabilidad y regularidad que numerosos programas institucionales y políticas públicas requieren para demostrar su efectividad. Precisamente por estas razones (y otras, por supuesto), la Unión Europea ha presionado/ayudado desde hace varios años a sus nuevos miembros, provenientes de Europa Central y Oriental, para que desarrollen sistemas burocráticos profesionalizados y estables, capaces de brindar, por una parte, neutralidad, certeza, estabilidad e imparcialidad jurídica y administrativa a sus ciudadanos y, por la otra, suficiencia organizacional para la implementación de las directivas, políticas y regulaciones comunitarias.³⁷

En este mismo sentido, un quinto beneficio que en el mediano plazo el SPC podría brindar al gobierno federal es el desarrollo de un grupo sólido de funcionarios expertos y profesionales.³⁸ De acuerdo con las experiencias europeas, estadounidenses y asiáticas, los servicios civiles ofrecen sistemas estructurados e integrales para la gestión de los recursos humanos

³⁵ Véanse David Arellano, "Towards..."; y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Cultura..."

³⁶ En el caso francés, por ejemplo, la existencia de una burocracia profesionalizada, estable, contrarrestó la inestabilidad política del siglo XIX y proveyó al Estado de una continuidad que muy probablemente no habría tenido de otra forma. Véanse Rouban, *op. cit.*; y Françoise Dreyfus.

³⁷ Véanse los textos ya citados de Francisco Cardona; Danielle Bossaert y Christoph Demmke; y A.J.G. Verheijen. Para obtener una visión más amplia sobre este proceso, véanse también: Desmond Dinan; Klaus H. Goetz; y Barbara Lippert, Gaby Umbach y Wolfgang Wessels.

³⁸ Esto no quiere decir, obviamente, que el gobierno federal no cuente en la actualidad con funcionarios bien preparados. Simplemente se subraya aquí la coherencia que un servicio civil puede brindar a la integración y formación de cuadros administrativos profesionales.

de las organizaciones públicas.³⁹ Crear un servicio civil de carrera implica, por lo tanto, comenzar un continuo proceso de profesionalización de la función pública y su personal en por lo menos tres frentes: reclutamiento y selección, capacitación y formación, y evaluación del desempeño. Primero, al establecer procedimientos de ingreso meritocráticos (concursos, revisiones exhaustivas de antecedentes profesionales), los sistemas de servicio civil permiten que las organizaciones públicas atraigan y seleccionen a los mejores candidatos del mercado laboral. Segundo, los sistemas de carrera introducen mecanismos para formar y capacitar a los funcionarios tanto en los temas teórico-prácticos relacionados con sus tareas cotidianas, como en los que resultan necesarios para desarrollar habilidades gerenciales o de trabajo grupal, o en los que están orientados a construir criterios y valores éticos para el desempeño de las actividades públicas.⁴⁰ Y, finalmente, los servicios civiles contemporáneos incluyen sistemas de evaluación del desempeño para verificar que los funcionarios realicen sus tareas conforme a ciertos estándares de servicio. De esta forma, los servicios civiles (entendidos en este punto como sistemas de gestión de recursos humanos) podrían ayudar a que las organizaciones públicas federales cuenten con mandos medios y superiores verdaderamente profesionales, que lo mismo sean capaces de tomar decisiones de política oportunas y atinadas, que de ofrecer asesoría especializada a los directivos públicos de designación política.⁴¹

Por último, y como lo han mostrado algunos estudios de instituciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE,⁴² uno de los mayores beneficios que podría esperarse de la implementación (exitosa) del SPC es que, en el mediano plazo, los niveles de corrupción administrativa vayan disminuyendo. Por una parte, la introducción de reglas claras, objetivas y meritocráticas para la gestión de recursos humanos permitirá erradicar la

³⁹ Sobre este punto, véanse Manuel Villoria Mendieta y Eloísa del Pino Matute; Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry y Theo A. J. Toonen; y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Anatomía del servicio civil".

⁴⁰ Sobre el tema de la formación en los servicios civiles, vale la pena consultar a Veronique Chanut. Para revisar un caso práctico, resulta muy interesante el esquema y los materiales que el Instituto Federal Electoral ha desarrollado para formar a sus funcionarios de carrera.

⁴¹ De hecho, como menciona B. Guy Peters, la experiencia y conocimiento acumulados de este cuerpo de funcionarios puede ser útil no sólo a los mandos directivos y líderes políticos del gobierno en turno, sino también a los miembros del poder legislativo, quienes requieren consultar a los expertos durante el proceso de creación de nuevas leyes ("El Servicio Profesional de Carrera y la democracia").

⁴² Véanse World Bank; y Janos Bertok.

importancia que hoy en día tienen las lealtades grupales o partidistas y, por lo tanto, los funcionarios no enfrentarán la necesidad de usar los recursos gubernamentales (puestos, recursos materiales) de manera ilegal o ineficiente, ya sea para beneficio de sus camarillas, ya con el fin de pagar deudas políticas. Por otra parte, al contar con la posibilidad de desarrollar una carrera estable (tanto en términos salariales como profesionales), basada en el desempeño propio y no en las voluntades políticas o partidistas, los funcionarios probablemente irán dejando atrás la tentación de aprovecharse ilegalmente de los recursos públicos a los que tienen acceso en un momento determinado para garantizar su futuro bienestar privado.⁴³

De acuerdo con estas razones, pareciera estar claro que la creación e implementación de un SPC en la administración pública federal podría ser útil para combatir una buena cantidad de los males administrativos que tradicionalmente han afectado a nuestro gobierno: elevada politización de las estructuras administrativas, bajo profesionalismo de los funcionarios, corrupción administrativa generalizada, falta de regularidad y estabilidad en la provisión de servicios públicos, etc. Ahora bien, es necesario entender que, como suele suceder con cualquier otra reforma administrativa, la implementación de un sistema de servicio civil no será una "panacea" que resuelva todos los males administrativos del gobierno mexicano.⁴⁴ Y por eso resulta igualmente útil conocer de antemano las posibles limitaciones del SPC, mismas que tratarán de mostrarse en los siguientes apartados.

"Problemas no resueltos"

Como se ha mencionado antes, los sistemas de servicio civil ayudan a paliar ciertas deficiencias administrativas, pero no todas. Incluso cuando su implementación es exitosa, los servicios civiles dejan sin resolver ciertos problemas importantes que las organizaciones burocráticas enfrentan. La explicación simple y llana, pero con frecuencia ausente en los debates sobre la profesionalización administrativa en México, puede encontrarse en

⁴³ Estoy consciente, por supuesto, de que el problema de la corrupción es mucho más complejo y depende de muchas otras variables socioeconómicas. En este sentido, puede decirse que la creación de servicios civiles es una condición necesaria, pero no suficiente, para terminar con el problema de la corrupción administrativa. El uso de programas de formación ética, la existencia de mejores salarios para todos los servidores públicos (no sólo para los mandos medios y superiores) y el desarrollo de mejores sistemas de vigilancia burocrática son medidas que resultan igualmente necesarias. Véase, entre otros, el ensayo de Janos Bertok ya citado.

⁴⁴ Como lo han mencionado, entre otros, Luis F. Aguilar Villanueva; y José Mejía Lira.

que los servicios civiles son instituciones político-administrativas relativamente útiles para contrarrestar ciertos problemas administrativos (corrupción, bajo profesionalismo, politización), pero no tienen la capacidad o potencial para atacar todas las “patologías” o fallas del funcionamiento gubernamental.⁴⁵ Por ello, resulta pertinente analizar no sólo los alcances, sino también las limitaciones de los servicios civiles como herramientas de reforma administrativa.

En primer lugar, vale la pena tocar el tema de la eficiencia administrativa. Por un lado, puede argumentarse con razón que el proceso de profesionalización (formación, especialización, evaluación del desempeño) que acompaña a los servicios civiles servirá para que los funcionarios públicos aprendan a hacer uso más económico y eficiente de los recursos con los que trabajan. En este sentido, la implementación del SPC podría ayudar efectivamente a que disminuyeran las ineficiencias administrativas relacionadas con la actual falta de preparación de muchos funcionarios o con la alta rotación del personal público originada en los vaivenes político-electorales. Por el otro lado, debe tenerse en cuenta que los servicios civiles representan reformas administrativas destinadas fundamentalmente a mejorar la gestión de los recursos humanos de los gobiernos y a limitar la politización de los aparatos administrativos, pero no a rediseñar procesos administrativos ineficientes, a reestructurar programas gubernamentales dispendiosos o a modificar estructuras organizativas inoperantes.⁴⁶ La falta de sistemas de información adecuados, la existencia de jerarquías organizacionales mal diseñadas o la aprobación de leyes que no partan de un mínimo análisis de factibilidad administrativa son asuntos relativamente comunes en el mundo político-administrativo mexicano, que provocan ineficiencias en el ejercicio presupuestal, en la toma de decisiones o en la prestación de servicios públicos. Y buena parte de estas ineficiencias quedan fuera del ámbito de mejora de los servicios civiles.

Un segundo tema que es necesario tocar es el de la “opacidad” administrativa que tradicionalmente ha acompañado las actividades de la administración pública federal. De nuevo, podría sin duda afirmarse que la creación del SPC ayudará a “transparentar” los mecanismos de recluta-

⁴⁵ Así lo señalan, por ejemplo, Patricia W. Ingraham (*op. cit.*) al revisar la historia del servicio civil estadounidense y el consejo científico del CLAD al proponer una “nueva gestión pública para América Latina” (CLAD, véase).

⁴⁶ David A. ellano menciona que el SPC debería haberse implementado tras una reducción del gobierno federal, basada en una revisión detallada de las personas y posiciones realmente necesarias (“The Implementation of a Civil Service in Mexico: The Beginning of a Critical Process”).

miento y selección de funcionarios,⁴⁷ los procedimientos para ascender en la jerarquía organizacional y los sistemas por medio de los cuales se revisa y evalúa el desempeño de los servidores públicos. Sin embargo, los sistemas de carrera administrativa no han estado asociados tradicionalmente a una promoción sistemática de la transparencia administrativa o el acceso a la información pública.⁴⁸ De hecho, en algunos casos (como el de Inglaterra), los servicios civiles se han visto como sistemas que permiten (y en ocasiones promueven) el anonimato de los funcionarios y la reserva en el desempeño de sus funciones gubernamentales.⁴⁹ En este sentido, podría suponerse que la contribución del SPC (o de otros sistemas similares en gobiernos estatales/locales) en materia de transparencia administrativa será hasta cierto punto limitada y que deberá pensarse en otro tipo de mecanismos para contrarrestar la opacidad gubernamental.⁵⁰

Un tercer problema administrativo que difícilmente podría encontrar una solución definitiva en el SPC es el de la calidad de los bienes y servicios públicos que el gobierno federal provee a los ciudadanos. Por una parte, es indudable que los exigentes procedimientos de selección y los programas de capacitación continua permitirán que el gobierno federal cuente con cuadros de ingenieros, abogados, contadores, funcionarios en general

⁴⁷ La publicación de vacantes del servicio civil en los diarios oficiales (y más recientemente en los sitios de internet) ha sido una práctica constante de todos los países que cuentan con sistemas de carrera. En el caso mexicano, el sitio www.trabajaen.gob.mx es de hecho un buen mecanismo para comenzar a transparentar los procesos de reclutamiento.

⁴⁸ Debe tomarse en cuenta además que el desarrollo de los servicios civiles comenzó en los siglos XVIII-XIX, mientras que la transparencia y el acceso a la información pública han sido valores gubernamentales reconocidos desde hace apenas treinta años más o menos (véase Alasdair Roberts, "Acceso a la información gubernamental: compendio de temas"). En el caso de España, por ejemplo, a mediados de los ochenta se presentaron algunas reformas iniciales para incrementar la transparencia administrativa de la función pública (Manuel Villoria Mendieta y Eloísa del Pino Matute).

⁴⁹ Cabe acotar que en ocasiones el anonimato se presentó como un mecanismo para asegurar el desempeño neutral, imparcial de los funcionarios de carrera. Sobre este tema, véase Colin Pilkington, "The Political Culture of the Civil Service", en *op.cit.*, pp. 44-62. Por supuesto, tanto aquí como en muchos otros puntos de la discusión hay que tener cuidado, pues los efectos derivados de las burocracias como sistemas de estructuración organizativa suelen mezclarse y confundirse con los efectos derivados de los servicios civiles como sistemas de gestión de recursos humanos, que generalmente se insertan en organizaciones de corte burocrático.

⁵⁰ Afortunadamente, la reciente aprobación de la ley y el instituto federales de acceso a la información si son reformas que constituyen un avance importante en el esfuerzo por transparentar los procesos y actividades públicas. Por supuesto, en el mediano plazo será necesario realizar una evaluación de la efectividad que estos mecanismos realmente han tenido para transparentar las actividades de las organizaciones públicas y fomentar el acceso del público a la información gubernamental.

mucho más profesionales. En este sentido, el desempeño cotidiano de las organizaciones públicas será más efectivo y la calidad de los servicios (entendida aquí como estabilidad y regularidad en la provisión) será superior en el mediano plazo.⁵¹ Ahora bien, debe tomarse en cuenta que el tema de la calidad en la prestación de bienes y servicios públicos (entendida, en su acepción más reciente, como la capacidad del gobierno para satisfacer las expectativas diferenciadas de los ciudadanos) no ha sido una preocupación histórica central de los sistemas de servicio civil.⁵² En realidad las burocracias públicas profesionalizadas generalmente han visto la equidad y no la calidad como el valor central que guía la prestación de bienes y servicios públicos. Tanto los sistemas de carrera "clásicos" (el francés o el estadounidense),⁵³ como algunos servicios civiles de reciente creación (los de Europa Central y Oriental, por ejemplo),⁵⁴ se han preocupado más por dar un trato igual a quienes son legalmente iguales (ciudadanos), que por responder de forma diferenciada ante las demandas de quienes son individual y socialmente desiguales (clientes).⁵⁵ Por todo ello, vale la pena advertir que el SPC difícilmente será capaz de resolver por sí solo el problema de la falta de calidad en los servicios públicos que provee el gobierno federal.⁵⁶

La actual ausencia de mecanismos sistemáticos, útiles y eficaces para evaluar el funcionamiento de las organizaciones, las políticas y los programas del gobierno federal es un cuarto problema que la implementación del SPC dejará sin resolver. Por supuesto, el SPC contará con un sistema de evaluación del desempeño que probablemente servirá para medir qué tan bien realizan su trabajo los funcionarios de carrera, así como para alinear

⁵¹ Véase Luis F. Aguilar Villanueva.

⁵² Como en el caso de la transparencia, es importante considerar que la calidad (entendida, según se dijo, como la satisfacción de las expectativas diferenciadas de los ciudadanos o clientes) es también un tema relativamente reciente en el sector público (véase Mark Holzer). En el caso de Inglaterra, por ejemplo, el tema de la calidad en el servicio comenzó a plantearse con fuerza apenas en los noventa (Mauricio I. Dussauge Laguna, "Organizaciones y servicios públicos de calidad en el Reino Unido").

⁵³ Véanse B. Guy Peters y Jon Pierre; Françoise Dreyfus; y Donald F. Kettl *et al.*

⁵⁴ Para este punto, véase OECD, "European Principles for Public Administration" y "Promoting Performance and Professionalism in the Public Service".

⁵⁵ Además, como se menciona más adelante en esta misma sección, los servidores públicos de ventanilla ("*street-level bureaucrats*") no formarán parte del SPC. Sin embargo, la percepción que los ciudadanos tienen respecto de la calidad de los servicios públicos tiene mucho que ver con el trato y la relación que desarrollan precisamente con este grupo de servidores públicos.

⁵⁶ Es importante mencionar en este punto que las recientes "cartas de compromiso ciudadano" sí parecieran contener elementos que explícitamente buscan responder a la falta de calidad en la provisión de bienes y servicios públicos.

las metas institucionales con las metas individuales de los funcionarios.⁵⁷ Asimismo, la ley del SPC incluye un interesante subsistema de control y evaluación, que permitirá revisar periódica y sistemáticamente el funcionamiento integral del SPC. Sin embargo, la implementación de servicios civiles no supone, por una parte, la creación de mecanismos de evaluación (incluyendo comparaciones antes/después, atribución de resultados, revisión de impactos)⁵⁸ que puedan verificar los logros y limitaciones de las políticas y los programas públicos, ni, por otra parte, la introducción de sistemas de evaluación y auditoría organizativas que puedan ofrecer pistas sobre cómo mejorar el diseño/funcionamiento de las dependencias federales o sus órganos desconcentrados.⁵⁹ Se trata otra vez de un tema problemático, el de la evaluación (de políticas, de programas, de organizaciones), que hasta cierto punto sigue pendiente en las discusiones administrativas nacionales, y que se encuentra más allá de los alcances de la creación del nuevo servicio civil federal.

El tema de la falta de “capacidades administrativas” de las organizaciones públicas —es decir la ausencia de condiciones institucionales y organizacionales básicas con las que las dependencias deben contar para alcanzar sus objetivos— es un quinto problema administrativo que tan sólo encontrará una solución parcial (si bien de enorme importancia) en la implementación del SPC.⁶⁰ Por un lado, la estabilidad, la legalidad, el profesionalismo y la neutralidad que sólo los servicios civiles o sistemas de profesionalización pueden proveer resulta fundamental para construir y consolidar las capacidades administrativas mínimas que todo Estado requiere. Sin embargo, por su misma naturaleza los servicios civiles tienden a concentrarse en el desarrollo y consolidación de un cuerpo de funcionarios profesionales (es decir se enfocan en los recursos humanos de la orga-

⁵⁷ Sobre las tendencias recientes en materia de evaluación del desempeño en los servicios civiles, véanse, por ejemplo, Office of Personnel Management; y Danille Bossaert *et al.*, “L'évaluation du personnel: de la notation à la gestion des performances, des compétences et du potentiel”, en *op. cit.*, pp. 117-127.

⁵⁸ Véase el texto de Carol Weiss. Un texto mucho más básico pero útil es el de Christopher Pollit, “Evaluation – How Do We Measure Success?”

⁵⁹ Para este tema, el texto de Carles Ramió es extraordinariamente útil.

⁶⁰ Las capacidades administrativas significan distintas cosas según el autor o el contexto en el que se discutan. Desde mi punto de vista, en general se relacionan con la existencia de adecuados recursos materiales, humanos, tecnológicos, financieros, de participación ciudadana y transparencia, aunque se podrían agregar a éstos cuestiones gerenciales o de diseño organizacional. Para este tema en lo general, vale la pena mirar los trabajos de Patricia W. Ingraham, Philip Joyce y Amy K. Donafne; y del Government Performance Project. Estas referencias contienen análisis interesantes sobre los servicios civiles federal, estatales y municipales de los Estados Unidos.

nización), pero no en el adecuado diseño organizativo, el desarrollo y consolidación de los sistemas informáticos, los mecanismos presupuestales, la infraestructura física y las demás condiciones (capacidades administrativas) cuya existencia es también necesaria para que las organizaciones públicas puedan desempeñar sus funciones con eficacia y profesionalismo.

Para cerrar la sección, valdría la pena mencionar un último punto, que se relaciona más específicamente con los alcances mismos de la ley del SPC. Como se sabe, el servicio civil federal cubrirá únicamente los puestos de enlace, jefe de departamento, subdirector, director de área, director general adjunto y director general, es decir entre 50 y 70 000 puestos.⁶¹ Así, a diferencia de otros servicios civiles del mundo cuya cobertura abarca a profesores universitarios (España), enfermeras y funcionarios locales (Francia) o personal operativo (Estados Unidos), el SPC cubrirá prácticamente sólo a los mandos medios y superiores de la administración pública federal. Esto significa que el personal “de base”,⁶² que regularmente es el que da la cara a los ciudadanos, que tradicionalmente ha sido criticado por su pésimo desempeño laboral y que ha sido el origen de buena parte de los problemas e ineficiencias administrativas, no tendrá que responder a las reglas, procesos y sistemas de profesionalización del nuevo servicio civil. Por consiguiente, los beneficios del SPC estarán limitados a ciertos estratos organizacionales, lo cual significa que algunos de los problemas organizativos que hasta ahora han existido en las áreas dominadas por este tipo de personal probablemente permanecerán, incluso si la implementación del servicio civil es exitosa.⁶³

Así, sin tratar de ser exhaustiva, la descripción de este apartado permite identificar en una dimensión más clara los posibles alcances (y limitaciones) del SPC. Los servicios civiles, se ha dicho arriba, no son una panacea y sería injusto e inadecuado esperar que el SPC pueda resolver satisfactoria-

⁶¹ Es difícil señalar un número exacto más allá de este rango, pues las mismas autoridades de la Secretaría de la Función Pública han utilizado distintas cifras en diferentes momentos y foros.

⁶² Sobre los contornos jurídicos de la tipología de personal del gobierno federal, véanse Guillermo Haro Bélchez; y David Arellano, “Profesionalización...”

⁶³ Es importante hacer dos comentarios al margen. Por una parte, se entiende que la no inclusión de estos grupos de personal probablemente respondió a cálculos de factibilidad política, pues anteriores reformas que buscaban implementar el servicio civil fallaron por las resistencias originadas al tratar de incluir en el sistema al personal de “base” (véanse Guillermo Haro Bélchez; y Juan Pablo Guerrero, “Un estudio de caso de la reforma de la administración pública en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”). Por otra parte, los casos de Estados Unidos, Inglaterra o Francia demuestran que la cobertura del servicio civil (es decir el número de puestos de carrera) crece con el tiempo.

mente todos los problemas administrativos del gobierno federal mexicano. Ahora bien, la situación es aún más compleja, en tanto que las experiencias internacionales también permiten saber que la creación de servicios civiles puede traer consigo algunas “consecuencias no previstas”. Por ello, y para completar el análisis sobre la pertinencia del SPC para el gobierno federal (o de otros servicios civiles en gobiernos estatales o municipales), el siguiente apartado tratará de sintetizar algunas de las principales “consecuencias no previstas” que la implementación de este servicio civil podría acarrear.

“Consecuencias no previstas”

Las reformas administrativas, según se dijo anteriormente, desencadenan numerosos efectos. En ocasiones, las consecuencias observadas fueron planeadas y formaron parte de los objetivos de la reforma. Sin embargo, en otros casos las reformas generan ciertos cambios que no fueron previstos por quienes las diseñaron. Obviamente, las consecuencias no previstas podrían ser positivas,⁶⁴ pero interesa aquí llamar la atención sobre los posibles efectos problemáticos que podrían aparecer en el corto o mediano plazos y que quizás no fueron detectados (o al menos no fueron plenamente considerados) por quienes propusieron la creación del SPC. Si bien estas “consecuencias no previstas” son por definición difíciles (y en ocasiones hasta imposibles) de predecir, las experiencias internacionales (e incluso las nacionales) arrojan de nuevo un poco de luz para tratar de prever los efectos del servicio civil.

En primer lugar, el nuevo servicio civil podría crear un conjunto de burocracias más sólidas y profesionales, pero también más autónomas, poderosas y, sobre todo, resistentes al cambio.⁶⁵ Al garantizar la estabilidad de los mandos medios y superiores del gobierno federal, el SPC podría ocasionar que los futuros funcionarios de carrera se vuelvan más afectos a res-

⁶⁴ Por ejemplo, que se desarrollen canales de comunicación interinstitucional que, además de ayudar a implementar el SPC, sirvan para mejorar la necesaria coordinación para el diseño e implementación de otras políticas públicas multisectoriales.

⁶⁵ Como lo ha advertido, entre otros, David Arellano en diversos foros (véanse sus ensayos “Towards a Civil Service...” y “Profesionalización...”). Aquí sin embargo es importante destacar que quizás el problema de la resistencia al cambio se deba tanto a los servicios civiles como sistemas de profesionalización que garantizan la permanencia de los funcionarios, cuanto a la naturaleza de las burocracias como sistemas de organización. A fin de cuentas, se sabe que la resistencia al cambio se presenta en todo tipo de organizaciones, incluyendo las burocracias mexicanas actuales, que se basan en el patronazgo y las lealtades personales.

petar el *statu quo* de las políticas y programas gubernamentales que han estado manejando, que a ser receptivos a las nuevas ideas y propuestas de los grupos gobernantes en turno. Más allá de los tintes ideológicos de su gobierno, esta resistencia al cambio fue precisamente una de las justificaciones centrales que Margaret Thatcher destacó para impulsar las reformas al servicio civil británico.⁶⁶ Por ello, quizás no esté de más tener en mente este punto como una de las “consecuencias no previstas” de la implementación del SPC que podrían aparecer en el mediano plazo.

En segundo lugar, el proceso mismo de creación de un servicio civil requiere del compromiso sostenido de las autoridades políticas, de los líderes de las instituciones administrativas y de los propios funcionarios que habrán de participar en la implementación del sistema. Así, la creación de un servicio civil requiere de dedicación, tiempo y muchos recursos (humanos, administrativos, incluso financieros), lo cual supone que los esfuerzos y recursos originalmente pensados para otros programas públicos deberán compartirse o redistribuirse. Por ello, y por lo menos en los primeros años de implementación del SPC, una “consecuencia no prevista” es que las dependencias y sus órganos desconcentrados tendrán que distraerse de sus actividades cotidianas y sustantivas, para poder atender el desarrollo de un nuevo sistema de personal cuyos beneficios quizás no resultarán tangibles sino en el mediano plazo.⁶⁷

En tercer lugar, la creación de servicios civiles ayuda, como se ha mencionado, a profesionalizar los aparatos administrativos del Estado a través de la contratación de funcionarios mejor calificados. Sin embargo, la introducción de sistemas de ingreso mucho más objetivos, imparciales y meritocráticos (por lo menos en teoría) también puede provocar que el reclutamiento y la selección de funcionarios se vuelva una tarea mucho más lenta, complicada y hasta frustrante, tanto para las organizaciones que requieren de personal calificado, como para aspirantes bien preparados que no desean esperar eternamente a ocupar un puesto. Esta situación ya se ha presentado en los países europeos,⁶⁸ así como en el servicio civil estadounidense y en el mismo Servicio Profesional Electoral del Instituto

⁶⁶ Sobre las reformas británicas al servicio civil, véanse Colin Talbot; y David Richards.

⁶⁷ De hecho, este argumento fue presentado con insistencia por los sindicatos de funcionarios federales estadounidenses para tratar de impedir o al menos retrasar la construcción del nuevo servicio civil del Departamento de Seguridad Interna (Homeland Security) de los Estados Unidos.

⁶⁸ En el caso de España, por ejemplo, ocupar ciertas vacantes puede llevar hasta 22 meses, según lo señalan Manuel Villoria Mendieta y Eloisa del Pino Matute, p. 53. Otros servicios civiles, como el francés o el belga, también enfrentan este problema. Para los casos de los servicios civiles europeos en general, véase Danielle Bossaert *et al.*

Federal Electoral mexicano.⁶⁹ En todos los casos mencionados, los procedimientos de ingreso pueden llevarse varios meses, tiempo durante el cual las funciones de los puestos vacantes podrían quedar hasta cierto punto descuidadas por la organización.

En cuarto lugar, el principio de estabilidad del personal que acompaña a los servicios civiles servirá para que los funcionarios públicos del SPC puedan desarrollar sus tareas públicas con autonomía, imparcialidad y neutralidad política. Sin embargo, la permanencia en el servicio civil podría volver mucho más problemático el proceso de destitución de funcionarios públicos (ahora de carrera) cuyo desempeño sea ineficiente, ilegal o inadecuado. Éste ha sido el caso, por ejemplo, del servicio civil estadounidense, en el que, a pesar de las reformas implementadas por el gobierno de Carter (1978), los funcionarios ocupados en tareas de supervisión siguen encontrando dificultades para destituir a los funcionarios de bajo desempeño.⁷⁰ Aunque de acuerdo con la ley del SPC la estabilidad de los funcionarios de carrera está sujeta a varias condiciones (certificación de capacidades, aprobación de la evaluación del desempeño), la “sobreprotección de malos funcionarios” podría presentarse como una “consecuencia no prevista” del SPC también en el mediano plazo.

En quinto lugar, la introducción de evaluaciones del desempeño y su posible vinculación a la entrega de recompensas monetarias suele entenderse como una medida de profesionalización que, por una parte, ayuda a revisar y mejorar el desempeño de los funcionarios de carrera y, por la otra, permite ofrecer un mecanismo de motivación para el personal del servicio civil. Ahora bien, las experiencias de diversos servicios civiles nacionales e internacionales (España, Estados Unidos, Servicio Profesional Electoral) han mostrado que estos sistemas pueden traer consigo ciertas consecuencias indeseables.⁷¹ En el caso de la evaluación del desempeño, podría provocarse que los funcionarios se concentren en cumplir sólo aquello que será evaluado en términos individuales y que descuiden otras tareas importantes del puesto que no están sujetas a evaluación, o que desatienden metas grupales que tampoco serán evaluadas pero que son fundamentales para la buena marcha de la organización.⁷² En el caso de las

⁶⁹ Precisamente, una de las discusiones actuales más importantes en los Estados Unidos es acerca de cómo hacer que los procedimientos de ingreso sean más rápidos y efectivos. Véanse los artículos y notas que existen sobre el tema en los sitios de internet de la Office of Personnel Management (www.opm.gov) y de Partnership for Public Service (www.ourpublicservice.org).

⁷⁰ Véase Merit Systems Protection Board.

⁷¹ Véanse por ejemplo los comentarios de Carles Ramíó, “La organización de los empleados públicos”, en *op. cit.*, pp. 74-103.

⁷² Sobre este último punto, véase James P. Pfiffner y Douglas A. Brook.

recompensas ligadas al desempeño, podría producirse una competencia poco sana entre el personal de carrera y llegarse a desmotivar a todos aquellos funcionarios de carrera que estén desempeñando bien su trabajo, pero que por razones presupuestales o de diseño del sistema no obtengan una recompensa.⁷³

Finalmente, cabe discutir un último punto relacionado con el "modelo" específico de servicio civil al que tiende el SPC.⁷⁴ Históricamente, los sistemas de profesionalización han tendido a seguir un modelo de carrera (con ascensos abiertos sólo a competencia interna: Francia, Bélgica, Chile) o uno de empleo (con ascensos abiertos a competencia externa: Estados Unidos, Suecia, Holanda). La elección de uno u otro modelo refleja las posturas ideológicas y tradiciones administrativas de cada país, pero también determina un conjunto de probables efectos para la futura gestión del sistema. En el caso de México, los textos legales parecieran reflejar un sistema que tiende al modelo de empleo, pues las vacantes de cualquier nivel jerárquico deberán someterse a concurso público y los funcionarios de carrera sólo podrán ascender por la vía de los concursos en los que competirán contra candidatos externos. Si bien este modelo de servicio civil acarrea ciertas ventajas, podría sugerirse que en el mediano plazo también provocará consecuencias no tan positivas y que, sin embargo, tal vez aún no se perciben: dificultad para crear un espíritu de cuerpo unificado, largos procesos de adaptación organizativa para quienes ingresan a puestos de alta responsabilidad y provienen de sectores laborales distintos al público, desmotivación de funcionarios de carrera que pierdan los concursos de ascenso frente a candidatos externos. Se trata pues de consecuencias importantes, cuya revisión habría que hacer en el futuro.

Así, como ha tratado de mostrar este apartado, la creación de un servicio civil no sólo resulta compleja durante los primeros años de su implementación, sino que además implica un conjunto de efectos futuros no previstos, que podrían ser problemáticos. Con la revisión de lo que aquí se ha llamado "consecuencias no previstas", podría darse por concluido el análisis sobre la pertinencia, los alcances y limitaciones del SPC. Por lo tanto, es momento de resumir los principales argumentos del ensayo y de ofrecer algunas reflexiones sobre el camino que queda por avanzar en materia de reforma y profesionalización administrativa.

⁷³ Debe decirse, sin embargo, que el uso de sistemas de recompensas ligadas al desempeño de los funcionarios se ha ido extendiendo en los servicios civiles de los países de la OCDE. Véanse, por ejemplo, OECD, "Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment"; Michael Katula y James L. Perry; y General Accounting Office.

⁷⁴ Para este párrafo me baso en Mauricio I. Dussauge Laguna, "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual".

¿Y DESPUÉS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA? ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

De acuerdo con lo apuntado al comienzo del ensayo, aquí se ha buscado mostrar por qué la creación del SPC (y en general la creación de servicios civiles en los estados y municipios) puede considerarse una reforma administrativa acertada para la realidad mexicana. Frente a los serios problemas que han enfrentado los aparatos administrativos del país, como la corrupción administrativa, la alta politización de las organizaciones públicas, la discrecionalidad en la gestión de recursos humanos y la inestabilidad en la prestación de servicios públicos, la creación de un servicio civil para el gobierno federal ofrecerá certeza jurídica a los funcionarios, desincentivará las prácticas de corrupción, fomentará el desarrollo de una verdadera memoria institucional dentro de las organizaciones públicas y garantizará la continuidad de los programas y políticas públicas federales. Con base en lo anterior, el ensayo ha sostenido que el SPC es algo útil, incluso indispensable, para apoyar la necesaria consolidación administrativa del Estado mexicano.

Ahora bien, el ensayo no sólo ha tratado de destacar las ventajas o beneficios que un servicio civil puede ofrecer a las estructuras burocráticas de la administración pública federal. En el fondo, ha buscado explicar cuáles pueden ser los alcances y las limitaciones (“problemas no resueltos”, “consecuencias no previstas”) de esta reforma administrativa. Dicho de otra forma, lo que en realidad se ha intentado es encontrar en una dimensión más objetiva y justa el verdadero significado del SPC, pues, como diversos autores lo han apuntado, la creación de servicios civiles no es una panacea para los males de la administración pública mexicana. Para evitar desencantos en el futuro, más valdría entender esto desde el principio.

Es necesario reiterar, sin embargo, que el análisis aquí propuesto se ha reducido a una discusión general, abstracta, es decir una discusión básicamente teórica. El ensayo no ha buscado analizar detalladamente el diseño institucional del SPC, su proceso y plan de implementación, ni la forma en que esta reforma está (o no) estratégicamente vinculada con otras reformas administrativas relacionadas con el combate a la corrupción, la transparencia administrativa o la rendición de cuentas. Todos ellos son temas que siguen esperando un análisis amplio, cuidadoso y honesto, pues aún seguimos sin discutir seriamente qué tan bien estructurado está el marco normativo del SPC; qué tan bien planeados están los procesos de diseño e implementación de herramientas de ingreso, evaluación del desempeño y capacitación; qué tan bien están funcionando en la práctica los portales de “www.trabajaen.gob.mx” y “@Campus México”; cómo han respondido las

dependencias y entidades federales en la implementación del SPC; cómo han funcionado los mecanismos de coordinación y colaboración intersecretariales; y un largo etcétera.

Ahora bien, y regresando a la discusión general del artículo, si los servicios civiles no resuelven todos los problemas administrativos del gobierno federal, ¿qué otros cambios, arreglos o reformas quedan por hacer? ¿De qué otra manera podemos mejorar o modernizar nuestra administración pública? Responder a estas preguntas requeriría, obviamente, un ensayo de igual o mayor extensión que el aquí presentado. Sin embargo, con base en el análisis realizado en estas páginas sobre los problemas que no resolverá el SPC y las “consecuencias no previstas” que su implementación podría ocasionar, quizás sea posible rescatar brevemente un conjunto de temas que guíen futuras agendas de reforma administrativa.

En un primer nivel de análisis se podría discutir los puntos que deberán tomarse en cuenta durante la implementación del SPC, así como las adiciones o adecuaciones que podrían hacerse al sistema (adiciones que incluso se deberían considerar para el diseño de otros servicios civiles). Primero, es importante que los esquemas de reclutamiento y selección, sin dejar de ser objetivos, imparciales y meritocráticos, logren desarrollarse en tiempos mucho más reducidos que los que han caracterizado a los procesos de ingreso de los servicios civiles internacionales. Asimismo, es importante que, una vez alcanzada cierta madurez en el sistema de ingreso (léase regularidad e imparcialidad garantizada en su aplicación), el SPC considere la posibilidad de incluir esquemas de selección que permitan contratar con mayor facilidad (sin tantos rodeos) a candidatos cuyas calificaciones o formación previa garanticen que su desempeño será adecuado.⁷⁵ En ambos casos, el SPC estaría evitando que los buenos candidatos externos se “desesperen” ante los tiempos y mecanismos de selección que deben enfrentar y prefieran buscar otras opciones laborales.

Segundo, resultará fundamental que los sistemas de evaluación del desempeño (ligados o no a la entrega de recompensas) se implementen de manera gradual, transparente, con la participación continua de los funcionarios de carrera que serán evaluados y con un enfoque que incluya objetivos individuales y grupales (u organizacionales).⁷⁶ La autoridad que

⁷⁵ Por ejemplo, universitarios que hayan egresado con promedios muy destacados o profesionistas que hayan recibido una certificación por una agrupación reconocida por las autoridades educativas federales. En este sentido, el servicio civil estadounidense ofrece varios ejemplos que podrían revisarse y adaptarse para el caso mexicano.

⁷⁶ Véase sobre esto General Accounting Office; y Danielle Bossaert *et al.*, “L'évaluation...”

coordine estos sistemas tendrá la doble responsabilidad de “formar” a los evaluadores para que éstos califiquen con objetividad y justicia a sus evaluados, y de informar oportunamente a los evaluados sobre el significado, alcances y objetivos de la evaluación del desempeño. Las autoridades deberán asimismo garantizar la colaboración de evaluados y evaluadores en el diseño del sistema de evaluación, y deberán asegurar que los funcionarios evaluados reciben con transparencia y oportunidad sus resultados de evaluación y saben cómo solicitar una revisión de los mismos cuando así lo consideran necesario. Y en el caso del sistema de recompensas vinculadas al desempeño de los funcionarios, deberá cuidarse que el sistema sea transparente, vinculado al cumplimiento de objetivos claros y entendidos por el personal de carrera, pero que además garantice recompensas lo suficientemente atractivas para incentivar el esfuerzo extra de los funcionarios.⁷⁷

Tercero, dadas las características del modelo de servicio civil de empleo que parece subyacer en el SPC, las autoridades que participan en su implementación (es decir la Unidad del SPC y las dependencias y órganos desconcentrados del gobierno federal) deberían buscar mecanismos que contrarrestaran algunas de las desventajas potenciales de dicho modelo.⁷⁸ Así, las autoridades podrían establecer mecanismos de socialización/formación inicial que rompieran las barreras culturales y permitieran crear un verdadero espíritu de cuerpo entre los funcionarios de carrera. Asimismo, se podrían introducir esquemas de rotación interministerial o intraministerial (durante algunas semanas o meses) que facilitarían a los funcionarios de carrera adquirir una visión mucho más completa de las características y funciones de su organización y del servicio civil federal en su conjunto.⁷⁹

⁷⁷ Danielle Bossaert *et al.*, “Rémunération des fonctionnaires”, en *op.cit.*, pp. 129-148.

⁷⁸ Por ejemplo, que los funcionarios sólo conozcan las funciones y características de sus puestos o que se desarrollen culturas organizacionales muy diversas debido al ingreso continuo en el servicio civil de personas sin experiencia gubernamental.

⁷⁹ Estoy consciente de que el marco normativo del SPC considera el desarrollo de planes de carrera para los funcionarios y propone el intercambio de funcionarios para que éstos realicen estancias laborales en otras instituciones públicas o privadas. Sin embargo, creo que el primer mecanismo no garantiza la formación de una identidad o espíritu de cuerpo compartido por el personal de carrera, mientras que el segundo no promueve la construcción de una visión global del servicio civil federal entre los funcionarios de carrera. Además, me parece que la forma en la cual están diseñados los subsistemas de ingreso, por un lado, y desarrollo profesional, por el otro, más temprano que tarde generarán problemas de implementación y, en concreto, quejas por parte de funcionarios que desarrollan su plan de carrera, se preparan de acuerdo con el mismo y, sin embargo, tienen que concursar en igualdad de condiciones con otros aspirantes (internos/externos) al momento en que un puesto para el cual se han estado preparando como parte de su plan de carrera queda vacante.

Cuarto, la creación del servicio civil federal podría complementarse en un futuro quizás no tan lejano con la creación de un servicio civil ejecutivo, integrado por una élite de funcionarios de carrera que ocuparan los puestos más altos de las burocracias federales.⁸⁰ En los últimos años, numerosos países (Reino Unido, Hungría, Nueva Zelanda, Holanda) se han preocupado por crear un sistema de este tipo, que por un lado funcione como “bisagra” o “vaso comunicante” entre los servidores públicos de carrera y los servidores públicos de designación política y, por el otro, provea el liderazgo ejecutivo, la visión de cambio y la perspectiva estratégica de conjunto que la administración pública necesita para garantizar una gestión adecuada de los programas y políticas gubernamentales.⁸¹ Al mismo tiempo, la otra cara de la moneda estaría representada por la necesidad de desarrollar más y mejores mecanismos de profesionalización administrativa para aquellos estratos organizacionales (en concreto el “personal de base”) que no están cubiertos por el SPC, pero que en muchas situaciones representan la verdadera cara del gobierno ante los ciudadanos.

Si los cuatro puntos anteriores han hecho referencia a temas relacionados con el nuevo servicio civil federal, existe un segundo nivel de análisis en el cual habría que incluir otros asuntos que las futuras agendas de reforma administrativa podrían recuperar. El primero de ellos es reforzar los mecanismos de gestión del desempeño institucional para obtener mejores resultados organizacionales.⁸² Las dependencias del gobierno federal deberán construir mecanismos más completos para orientar su desempeño organizacional, así como nuevos sistemas de información que alimenten de forma útil y oportuna la toma de decisiones y la gestión institucional. Estos sistemas de información y gestión del desempeño deberán basarse en un conjunto de indicadores y metas que estén verdaderamente alineados con la misión y los objetivos institucionales. Además, deberá cuidarse que las metas y los objetivos institucionales no sólo promuevan el logro o entrega periódica de cierto número de “productos” o servicios (*outputs*), sino que garanticen, en la medida de lo posible, que dichos productos o servicios contribuirán a producir ciertos impactos (*outcomes*) socialmente deseables.⁸³

⁸⁰ José Luis Méndez apuntaba ya esta posibilidad en su ensayo “La profesionalización...”

⁸¹ Sobre el tema de los servicios civiles ejecutivos y su aportación a la profesionalización administrativa y la buena gestión organizacional, véanse Edward Page y Vincent Wright; y John Halligan, “Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective”.

⁸² Los mecanismos de planeación estratégica y los programas operativos anuales están en esta línea. Sin embargo, aquí se incluye este tema pues me parece que la gestión del desempeño institucional orientado a resultados es un asunto todavía en construcción.

⁸³ Sobre el tema de la gestión del desempeño y su relación con los insumos, productos e impactos en las organizaciones públicas véanse, entre otros, Alasdair Roberts, “Issues Associated with the Implementation of Government-wide Performance Monitoring”; y Graham Scott.

Estrechamente vinculado con lo anterior, un segundo tema que debería atenderse es el relativo al desarrollo y uso cotidiano de mejores mecanismos para evaluar los efectos de las políticas y los programas públicos. Tradicionalmente, la evaluación en el gobierno federal ha sido sinónimo de control, es decir de una revisión acerca de los gastos ejercidos frente a los presupuestados o, en el mejor de los casos, de una comparación entre las actividades programadas y las actividades efectivamente cumplidas. Sin embargo, es necesario que la evaluación adquiera su verdadero significado de estudio sistemático de los alcances, efectos o impactos que una política o programa tuvo sobre una situación o población determinada en un tiempo también determinado. Por lo tanto, las dependencias federales deberán realizar mayores esfuerzos por investigar con objetividad y regularidad si sus programas están logrando o no los objetivos que se plantean, si lo están haciendo de la manera más efectiva/eficiente/oportuna, si ciertos cambios o efectos sociales se presentan a causa de sus programas o por otras razones, o si los programas están fallando en uno o más aspectos.⁸⁴ Por supuesto, todo esto dependerá de que los funcionarios públicos tengan la capacidad técnica-metodológica y los recursos para diseñar estudios de evaluación útiles, lo que lleva al siguiente punto.

El análisis y la (re)construcción de las capacidades administrativas de las organizaciones públicas federales es un tercer tema que valdría la pena tomar en serio en el futuro próximo. Sería inadecuado ignorar la gran contribución que el SPC hará al mejoramiento de las capacidades administrativas del Estado mexicano, pero sería también absurdo suponer que con la creación del servicio civil la historia está ya completa. A riesgo de decir una verdad de Perogrullo, las organizaciones públicas federales (y cualquier otra) requieren de personal calificado y profesional, pero también necesitan infraestructura adecuada, tecnologías de la información eficientes, esquemas de presupuestación y contabilidad modernos, canales de participación ciudadana eficaces, etc.⁸⁵ Por ello, podría afirmarse que mientras no se realice un serio esfuerzo por analizar cuáles son las verdaderas condiciones institucionales con las que cuentan las dependencias federales, es decir un verdadero intento por saber cuáles son sus capacidades administrativas reales o cómo pueden construirse o mejorarse éstas, el desempeño del gobierno federal seguirá siendo desigual, por decir lo menos.⁸⁶

⁸⁴ No está de más referir al lector nuevamente a los textos de Carol Weiss y Christopher Pollitt ya citados.

⁸⁵ Sobre esto, véanse Patricia W. Ingraham *et al.*; y Government Performance Project.

⁸⁶ De hecho, la misma implementación del SPC requiere que las dependencias y órganos desconcentrados cuenten con ciertas capacidades administrativas mínimas para llevar a buen

La transparencia, la rendición de cuentas y la ética pública son un cuarto tema que seguirá en el escenario administrativo mexicano por un buen tiempo. Por un lado, el SPC ayudará a transparentar la gestión de recursos humanos en el sector público; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (y el Instituto que vigila su aplicación) permite(n) que los ciudadanos soliciten información a los organismos públicos; y las estrategias de control existentes ayudan a sancionar los malos manejos de recursos públicos. Por el otro lado, estos mecanismos probablemente no sean suficientes para promover la transparencia administrativa/presupuestal y la rendición de cuentas que la democracia mexicana requiere. En el primer caso, se podría esperar que los efectos del nuevo SPC sean más bien indirectos, mientras que en los otros dos casos se trata de mecanismos que suponen una actitud reactiva, más que preventiva o proactiva, por parte de los organismos públicos. Por ello, quizás sea necesario comenzar a imaginar nuevas vías para fomentar la transparencia y rendición de cuentas *a priori*, es decir como una práctica en la que el Estado actúe con antelación y no tenga que estar esperando la aparición de escándalos periodísticos o las solicitudes de información de los ciudadanos.⁸⁷ En este sentido, el desarrollo de mejores programas de formación para los servidores públicos (sean de carrera o no) en áreas como la responsabilidad social y la ética pública se vuelve un asunto impostergable, o por lo menos se convierte en una estrategia digna de recibir una atención más cuidadosa.⁸⁸

Finalmente, podría reiterarse la necesidad de desarrollar nuevas estrategias de reforma orientadas a mejorar continuamente la calidad de los bienes y servicios públicos. Si por un lado la idea de mirar a los ciudadanos como clientes resulta problemática —en tanto que los ciudadanos tienen derechos como consumidores de servicios, pero también obligaciones políticas, legales y sociales—, por el otro lado la idea sirve para recordar que los ciudadanos no son súbditos del Estado, sino actores políticos que esperan (y hasta exigen) recibir servicios públicos de calidad.⁸⁹ Las cartas ciudadanas son una iniciativa interesante que deberá seguirse con atención y que sin embargo probablemente requerirá ir acompañada de otros meca-

puerto el desarrollo del nuevo sistema de profesionalización, capacidades que no necesariamente existían o existen.

⁸⁷ Como apunta Robert Gregory, "Accountability in Modern Government", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *op.cit.*, pp. 557-568. Sobre el tema, también vale mucho la pena revisar el texto de Paul G. Thomas.

⁸⁸ La literatura sobre el tema es muy vasta, pero podrían sugerirse los textos de: Manuel Villoria Mendieta; J. Patrick Dobel; y Mark Bovens.

⁸⁹ Como destacan Patricia W. Ingraham y Donald P. Moynihan.

nismos (encuestas, grupos de enfoque) que permitan evaluar de forma sistemática la calidad de los bienes y servicios públicos brindados por las dependencias federales.

Así, según lo muestra este breve recuento de temas pendientes, la reforma de nuestras administraciones públicas tiene todavía un largo camino por recorrer. Por ello, es importante comenzar a reflexionar sobre los posibles cambios que deberán venir después de (o quizás junto con) la implementación del SPC. Sin embargo, es también necesario destacar una vez más que la construcción de un servicio civil dentro del gobierno federal es un enorme paso hacia delante. Al fin y al cabo la profesionalización sistemática y organizada de los funcionarios públicos es una de esas reformas que, sin tanto bombo y platillo, sin titulares en la prensa, habrán de transformar (esperemos) radicalmente y para bien el funcionamiento interno del Estado mexicano. Y esto es algo que vale la pena celebrar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1993.
- Aguilar Villanueva, Luis F., "La importancia del establecimiento del servicio público de carrera en México", en *Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia*, México, UIA-ITESM-UNAM-ITAM-CIDE-COLMEX-UAM-FLACSO, 2003, pp. 17-25.
- Arellano, David, "Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organisational Culture in Mexico", *International Review of Public Administration*, vol. 4, núm. 2, 1999, pp. 67-77.
- , "Towards a Civil Service in México: Advantages and Perils of the Current Proposal under Discussion", *ASPA Online Columns*, 15 de noviembre de 2002.
- , "Profesionalización de la administración pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en David Arellano, Rodrigo Egaña, Oscar Oszlak y Regina Pacheco, *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas, CLAD, 2003.
- , "The Implementation of a Civil Service in Mexico: The Beginning of a Critical Process", *ASPA Online Columns*, 9 de octubre de 2003.
- Arellano, David y Juan Pablo Guerrero, "Stalled Administrative Reforms of the Mexican State", en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North South Center Press, 2003, pp. 151-179.
- Aucoin, Peter, "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos", en Quim Brugué y Joan Subirats (comps.), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996, pp. 493-515.

- Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry y Theo A. J. Toonen, "Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems", en su libro *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996, pp. 1-10.
- Bertok, Janos, "Construcción de una infraestructura de la ética: las experiencias recientes de los países de la OCDE", *Gestión y Política Pública*, vol. XI, núm. 2, 2001, pp. 335-373.
- Bossaert, Danielle, Christoph Demmke, Koen Nomden y Robert Polet, *La fonction publique dans l'Europe des quinze*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2001.
- Bossaert, Danielle y Christoph Demmke, *Civil Services in the Accession States*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2003.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot y Pat Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press, 1996.
- Bovens, Mark, *The Quest for Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
- Cardona, Francisco, "El espacio administrativo europeo y su ampliación al Este", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 22, septiembre-diciembre de 2001, pp. 19-37.
- Cejudo, Guillermo M., "Public Management Policy Change in Mexico: 1982-2000", *International Public Management Journal*, vol. 6, núm. 3, 2003, pp. 309-325.
- Chanut, Veronique, *La formation continue de l'encadrement supérieur de l'État*, París, La Documentation Française, 1998.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (eds.), *New Public Management*, Inglaterra, Ashgate, 2002.
- CLAD, "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", 1998, www.clad.org.ve.
- Clifford, Christopher y Vincent Wright, "La politisation de l'administration britannique: ambitions, limites et problèmes conceptuels", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 86, abril-junio de 1998, pp. 267-280.
- Dinan, Desmond, *Ever Closer Union*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2ª ed, 1999.
- Dobel, J. Patrick, *Public Integrity*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- Dreyfus, Françoise, *L'invention de la bureaucratie*, París, La Découverte, 2000.
- Dussauge Laguna, Mauricio I., "Cultura en las organizaciones públicas: el caso del Instituto Federal Electoral", tesis de licenciatura, México, El Colegio de México, 2000.
- , "Tres temas para la necesaria reforma de la administración pública mexicana", *Este País*, núm. 118, diciembre de 2000, pp. 40-43.
- , "El servicio civil de carrera en el Distrito Federal", *ASAMBLEA*, núm. 3, marzo de 2001, pp. 46-50.
- , "Organizaciones y servicios públicos de calidad en el Reino Unido", *ASAMBLEA*, núm. 6, agosto de 2001, pp. 47-50.
- , "Anatomía del servicio civil", *Foro Internacional*, vol. 52, núm. 170, 2002, pp 745-808.

- , "Civil Service Reform: The New Human Resources Management Systems of Georgia and Florida", inédito, Syracuse, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, octubre de 2002.
- , "Measuring the Administrative Capacities of Local Governments in Developing and Transitional Countries", inédito, Syracuse, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, abril de 2003.
- , "European Integration and National Public Administrations", inédito, Syracuse, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, abril de 2003.
- , "Tendencias de cambio en el servicio civil de los Estados Unidos", *Servicio Profesional de Carrera*, vol. I, núm. 2, 2004, pp. 41-60.
- , "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual", por aparecer en *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 1, 2005, pp. 45-65.
- , "El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas de la región: ¿hacia la convergencia administrativa?", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 180, 2005, pp. 293-314.
- General Accounting Office, "Human Capital: Implementing Pay for Performance at Selected Personnel Demonstration Projects", 2004, www.gao.gov.
- Goetz, Klaus H., "European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?", *West European Politics*, vol. 23., núm. 4, 2000.
- Government Performance Project, *Paths to Performance in State and Local Government*, Syracuse, The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, 2003.
- Guerrero, Juan Pablo, "Un estudio de caso de la reforma de la administración pública en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", Documento de Trabajo núm. 61, División de Administración Pública del CIDE, 1998.
- , "La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar?", Documento de Trabajo núm. 89, División de Administración Pública del CIDE, 2000.
- , "Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México", Documento de Trabajo núm. 90, División de Administración Pública del CIDE, 2000.
- Guerrero, Omar, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, UNAM, 2003.
- Halligan, John, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.
- , "Leadership and the Senior Service from a Comparative Perspective", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003, pp. 98-108.
- Haro Bélchez, Guillermo, *El servicio público de carrera*, México, INAP, 2000.
- Hernández, Rogelio, "Los altos mandos de la administración pública mexicana", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 465-476.
- Holzer, Mark, "Administración de la productividad y de la calidad", en Jay M. Sha-

- fritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, México, FCE, 1999, pp. 1073-1087.
- Hood, Christopher, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 2001, pp. 3-19.
- Hood, Christopher y B. Guy Peters, "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, 2004, pp. 267-282.
- Ingraham, Patricia W., *The Foundation of Merit*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.
- , "Human Resources Management. Introduction", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003, pp. 49-52.
- Ingraham, Patricia W. y Donald P. Moynihan, "Looking Back, Looking Forward: What Did Reinvention Do?", en Tom Liou (ed.), *Handbook of Public Management Practice and Reform*, Nueva York, Marcel Dekker, 2001, pp. 447-472.
- Ingraham, Patricia W., Philip Joyce y Amy K. Donahue, *Government Performance. Why Management Matters?*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2003.
- Katula, Michael y James L. Perry, "Comparative Performance Pay", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003, pp. 53-61.
- Kettl, Donald F., *The Global Public Management Revolution*, Washington, The Brookings Institution, 2000.
- Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders y Constance Horner, *Civil Service Reform: Building a Government that Works*, Washington, Brookings Institution Press, 1996.
- Klingner, Donald, "Competing Perspectives on Public Personnel Administration: Patronage, Civil Service, and Privatization", en Steven W. Hays y Richard C. Kearney, *Public Personnel Administration*, New Jersey, Prentice Hall, 5a ed., 2003, pp. 16-28.
- Lippert, Barbara, Gaby Umbach y Wolfgang Wessels, "Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power", *Journal of European Public Policy*, vol. 8, núm. 6, 2001, pp. 980-1012.
- Löffler, Elke, "The Administrative State in Western Democracies", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003, pp. 478-488.
- Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México*, Madrid, INAP, 2003.
- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*, México, FCE, 1994.
- Meier, Kenneth J., "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy", *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 3, 1997, pp. 193-199.
- Mejía Lira, José, "Los grandes retos del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública en México", *Servicio Profesional de Carrera*, vol. I, núm. 2, 2004, pp. 7-21.

- Méndez, José Luis, "La profesionalización del Estado mexicano: olvidando o esperando a Godot?", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 477-501.
- , "Aportaciones, dilemas y soluciones de los servicios civiles de carrera", conferencia presentada en la Cámara de Senadores, México, 13 de diciembre de 2000.
- , "El Servicio Profesional y la consolidación democrática", ponencia presentada en el seminario "Gobernabilidad democrática y Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de la Función Pública, México, 24 de noviembre de 2003.
- Merino, Mauricio, "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 91, 1996, pp. 5-18.
- Merit Systems Protection Board, "Removing Poor Performers in the Federal Service", septiembre de 1995.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México, FCE, 1999.
- National Commission on the Public Service, "Urgent Business for America. Revitalizing the Federal Government for the 21st Century", Reporte de la Segunda Comisión Volcker, enero de 2003.
- Nunberg, Barbara, "Managing the Civil Service. Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries", *World Bank Discussion Papers* 204, 1995.
- OECD, "European Principles for Public Administration", SIGMA, 1999 (SIGMA Papers núm. 27).
- , "Promoting Performance and Professionalism in the Public Service", SIGMA, 1999 (SIGMA Papers núm. 21).
- , "Public Sector Modernization: A New Agenda", PUMA, 2001, www.oecd.org.
- , "Public Service as an Employer of Choice", OECD Observer Policy Brief, 2002, www.oecd.org.
- , "Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment", OECD Observer Policy Brief, julio de 2004, www.oecd.org.
- Office of Personnel Management, *A Handbook for Measuring Employee Performance*, Washington, OPM, 2001.
- , *Biography of an Ideal*, Washington, OPM, 2003.
- Page, Edward y Vincent Wright (eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991.
- , "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 445-464.
- Peters, B. Guy, *The Future of Governing*, Kansas, University Press of Kansas, 2a ed., 2001.
- , "El Servicio Profesional de Carrera y la democracia", ponencia presentada en el seminario "Gobernabilidad democrática y Servicio Profesional de Carrera", Secretaría de la Función Pública, México, 24 de noviembre de 2003.

- Peters, B. Guy y Donald J. Savoie (eds.), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, Canadian Centre for Management Development-McGill-Queen's University Press, 1a reimp., 2001.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre, "Introduction: The Role of Public Administration in Governing", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003, pp. 1-9.
- Pfiffner, James P. y Douglas A. Brook, *The Future of Merit*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press-The Johns Hopkins University Press, 2000.
- Pilkington, Colin, *The Civil Service in Britain Today*, Manchester, Manchester University Press, 1999.
- Pollitt, Christopher, "The 'New Public Management' - Revolution or Fad?" y "Evaluation - How Do We Measure Success?", en su libro *The Essential Public Manager*, Londres, Open University Press, 2003, pp. 26-51 y 112-126.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2a ed., 2004.
- Ramió, Carles, *Teoría de la organización y administración pública*, Barcelona, Tecnos-Universidad Pompeu-Fabra, 1999.
- Revista de Administración Pública*, "El servicio de carrera en la administración pública mexicana", núm. 103, 1999.
- Revue Française d'Administration Publique*, "Les fonctionnaires et la politique dans les pays de l'Union Européenne", núm. 86, 1998.
- Richards, David, "The Civil Service in Britain: A Case Study in Path Dependency", en John Halligan, *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003, pp. 27-69.
- Roberts, Alasdair, "Issues Associated with the Implementation of Government-wide Performance Monitoring", en Anwar Shah (ed.), *Public Services Delivery*, Washington, World Bank, 2005, pp. 1-38.
- , "Acceso a la información gubernamental: compendio de temas", en Laura Neuman (ed.), *Acceso a la información: la llave para la democracia*, Atlanta, Carter Center, 2002, pp. 9-16.
- Rouban, Luc, *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 1996.
- , "Politization of the Civil Service", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003, pp. 310-320.
- SECODAM, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", 1996.
- , "Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación", *Diario Oficial*, 10 de abril de 2003.
- Selden, Sally Coleman, "Innovations and Trends in Human Resources Management Practices", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003, pp. 62-71.
- Servicio Profesional de Carrera*, vol. I, núms. 1 y 2, 2004.

- Suleiman, Ezra, *Dismantling Democratic States*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- Scott, Graham, *Public Sector Management in New Zealand*, Wellington, Australian National University, 2001.
- Sosa, José, "Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta", *Foro Internacional*, vol. XL, 2000, núm. 161, pp. 522-551.
- Talbot, Colin, "La Réforme de la Gestion Publique et ses paradoxes: l'expérience britannique", *Revue Francaise d'Administration Publique*, núm. 105/106, 2003, pp. 11-24.
- Thomas, Paul G., "Accountability. Introduction", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003, pp. 549-556.
- Toonen, Theo A.J., "Administrative Reform. Introduction" y "Administrative Reform: Analytics", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003, pp. 465-466 y 467-477.
- Verheijen, A.J.G., "Public Administration in Post-Communist States", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, 2003, pp. 489-497.
- , "L'administration publique en Europe Centrale et Orientale: Apparition d'un modèle *sui generis* ou avatar des traditions européennes?", *Revue Francaise d'Administration Publique*, núm. 105/106, 2003, pp. 95-108.
- Villoria Mendieta, Manuel, *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Madrid, Tecnos-Universitat Pompeu-Fabra, 2000.
- Villoria Mendieta, Manuel y Eloísa del Pino Matute, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos, 2ª ed., 2000.
- Uvalle, Ricardo y Marcela Bravo-Ahuja (coords.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 1999.
- Walters, Jonathan, "Life after Civil Service Reform: The Texas, Georgia, and Florida Experiences", *IBM Endowment for The Business of Government*, 2002, http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Walters_report.pdf.
- Weiss, Carol, *Evaluation*, New Jersey, Prentice Hall, 2ª ed., 1998.
- World Bank, *World Development Report: The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.