

¿Cuál es el problema del servicio profesional de carrera? Problemas de ejecución en Estados Unidos (1905-1918) y en México (1977-1997)

Jonathan Molinet

La burocracia gubernamental existe para resolver el problema de dar cumplimiento a la decisión de gobierno. Esta burocracia, así, conecta a los gobernantes con los gobernados. Es decir, permite ejercer la autoridad política al poner en práctica las decisiones de la administración o sea transformar decisiones vinculantes para toda la sociedad en acciones de gobierno¹. Este es el punto de partida, necesariamente abstracto del presente ejercicio.

Se trata aquí de poner en perspectiva la Ley del Servicio Profesional de Carrera (*Ley*), en vigor desde el 13 de octubre de 2003² sobre la base de su estructura interna a propósito del diseño institucional para darle cumplimiento. Por ahora no importa qué resulte del cumplir de estas disposiciones, llegará el día para hacerlo. Las declaraciones en la letra del instrumento y las modificaciones que su cumplimiento entraña en la arquitectura de la administración pública sugieren preguntar ¿cuál es el problema?

Por ejemplo, la (*Ley*) presenta el Servicio Profesional de Carrera (*Servicio*) como un mecanismo de reclutamiento, permanencia y retiro sobre la base del mérito, responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública, al mismo tiempo que deja la última palabra sobre reclutamiento y ascenso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Conforme a la (*Ley*), entonces, es difícil precisar el carácter del (*Servicio*) como mecanismo. ¿Es para reducir el gasto gubernamental o para obtener indirectamente eficiencia en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas?

Los temas del ejercicio, por tanto, son “mérito” y “restricción presupuestaria” a propósito de las relaciones laborales entre el gobierno y el personal empleado en la administración pública. Para reflexionar sobre ellos hay que examinar el espíritu de la (*Ley*) y del (*Servicio*) que parecen impulsar una doble ambición. Primero, cambiar la administración pública al modificar la base de la relación laboral del personal que conecta la conducción política del gobierno con su fuerza de trabajo. Segundo, por tanto, modificar la capacidad misma de esa administración en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Un examen preliminar de esta doble ambición sugerirá que queda mucho quehacer, § 3, no sólo para desmantelar el antiguo régimen, sobre todo para poner en operación el nuevo.

El (*Servicio*) establece un conjunto de acciones relativas al “mérito” y a la “restricción presupuestaria” en materia laboral. Establece también una manera de conectar estas acciones con las percepciones y las posiciones jerárquicas de los servidores públicos. El (*Servicio*), en este sentido, es un mecanismo particular para ejecutar las preferencias de la coalición de gobierno —parte en el legislativo y parte en el ejecutivo— respecto a una parte de las relaciones laborales en la administración pública federal. Pero, además, en virtud de la posición de la burocracia gubernamental en otros mecanismos, cualquiera que sea la fortuna del (*Servicio*), es razonable imaginar que la presencia de servidores civiles de carrera afectará la ejecución de las demás políticas al cambiar las condiciones de satisfacción en el trabajo de este personal.

En efecto, los restantes mecanismos donde interviene el gobierno, operan para maximizar la probabilidad de que la coalición de gobierno consiga realizar sus propias preferencias en las diversas arenas de política. En algún sentido, esa coalición considera que en el futuro semejantes preferencias estarán mejor servidas si dependen, en materia laboral, de servidores profesionales de carrera. Si agrupamos las políticas públicas de manera contable o hacendaria, resultan dos clases. Primero, el uso de herramientas gubernamentales para reunir los recursos, financiar y supervisar a las restantes. Segundo, los usos de herramientas similares para aplicar o gastar esos recursos. El (*Servicio*) abarcaría el personal encargado de financiar, supervisar y aplicar el tesoro del go-

¹ El punto de partida de la teoría de la burocracia, el reconocimiento de la separación entre decisión de gobierno y cumplimiento, ha sido formulado hace casi doscientos años, ver Hegel (1988).

² *DOF* 10 de abril de 2003.

bierno³.

En virtud de su naturaleza, hacer ejecutable una regla de elección, un mecanismo no incluye las preferencias propiamente dichas de los jugadores involucrados. El (*Servicio*), por ejemplo, un caso muy particular de mecanismo, define una multiplicidad de mensajes relativos al mérito y al presupuesto e identifica quiénes, cómo y cuándo han de enviar o recibir. Existe para hacer ejecutables las reglas de elección de la coalición de gobierno

Pero falta saber si prefieren el mecanismo en cuanto tal el personal que ya trabaja en la administración pública federal o quienes ingresarían dentro de las nuevas disposiciones. Se dirá que es obligatorio hacerlo. La cuestión es otra y de especial interés si es obligatorio. Hay más preferencias interesantes a considerar. Si es obligatorio, entonces, cabe imaginar preferencias acerca de cómo participar y acerca de cómo no participar. Si estas preferencias están ligadas con presunciones acerca de los mensajes, fundadas o no, es muy evidente que terminarán conectadas con las maneras de actuar. Las preferencias del lado de la oferta son cruciales porque influyen de manera decisiva en las condiciones laborales que permiten realizar las acciones de referencia.

Enfrente, en el lado de la demanda, por razones análogas, también vale la pena considerar qué hay con las preferencias. Por supuesto, ya que el (*Servicio*) va desde el enlace hasta el director general y homólogos, una dificultad mayor es la identidad de quién está facultado para expresar preferencias sobre las acciones que realizarán los restantes servidores profesionales de carrera. Estas acciones son cruciales porque son las acciones que tendrán verificativo "afuera" de la administración pública, en las arenas donde la coalición de gobierno quiere obtener resultados sobre la base del (*Servicio*).

Para abrir la ventana, § 1, sobre este doble problema de ejecución, usaremos un archivo mínimo que combina algunos documentos norteamericanos y un documento mexicano. En el primer caso, para el periodo 1905-1918, son documentos relativos al funcionamiento del servicio civil y al examen de un problema de eficiencia presupuestaria en tiempo de guerra. El archivo incluye un único documento mexicano que analiza problemas de coordinación intergubernamental entre 1977 y 1997. Adelante, § 2, veremos que el significado efectivo de los enunciados sobre el servicio civil y los problemas de gobierno resulta del tipo de incertidumbre y de las estrategias que suscita. Antes de seguir vamos a completar estos preliminares sobre contingencia y contrato laboral, por una parte, y sobre relaciones laborales en tiempos de cambio de régimen. La abstracción del punto de partida requiere, a fin de evitar el extravío, establecer las dificultades de cumplir la decisión de gobierno.

Contingencia y contrato laboral: escoger una acción en la administración pública

Examinaremos algunas propiedades lógicas muy elementales de estos textos a medias olvidados pero todavía con la voz muy clara. ¿Qué dicen? Enseñada, § 1, propondremos una lectura más detallada. Las propiedades lógicas principales de los enunciados sobre la relación laboral que permite disponer del personal responsable son similares en su forma. El hecho de que ocurran en diferentes momentos del tiempo y adquieran contenidos diversos según realidades nacionales distintas sugiere que la estructura burocrática es un problema contingente⁴. La (*Ley*) y el (*Servicio*), desde la perspectiva que resulta de escuchar esta parte de nuestro archivo, tendrán o no tendrán efectos, algunos esperados y otros algo sorprendentes, en virtud de las luchas que han producido ese intento de dar forma a un tipo particular de contrato laboral⁵.

Es inseguro que el (*Servicio*) esté orientado directamente a mejorar las políticas públicas. En parte, § 2,

³ En la experiencia reciente, parte del personal ocupado en la primera clase de políticas, recolectar impuestos, es personal de carrera desde antes de la (*Ley*) y tiene su propio mecanismo, el Servicio de Administración Tributaria.

⁴ Sobre las estructuras burocráticas como problema contingente, ver Silberman (1993).

⁵ Este ejercicio, entonces, es apenas el comienzo de una investigación que otros efectuarán. En efecto, ¿historia de qué? ¿Dónde buscar y encontrar mejor —si no a propósito del contrato de autoridad que liga de manera difusa al personal de la administración pública con el Ejecutivo, con el Legislativo, con los contribuyentes y a la mejor con algunos electores— la unión de la tesis de convergencia y la comprobación de la inadecuación y del fracaso consiguiente? ¿En qué otro lado se dan cita y la cumplen las políticas de adaptación, las esperanzas fallidas, las políticas de exportación y desarrollo autosostenible que fracasan? ¿Qué hay en el doble olvido de la historia? ¿Es posible confundir problemas de correo y de aduanas o la búsqueda de índices psicológicos con la composición de la membresía de un partido hegemónico pragmático que encabeza el proceso de cambiar el régimen que contribuyó a crear y que lo sostiene? ¿Se trata de un efecto cultural? ¿Es posible tomar la imagen por la realidad e importar la imagen mediante imitación? Ver Badie (1992).

por razones inherentes a la naturaleza de la relación laboral bajo incertidumbre dentro de la administración pública. Los compromisos asociados a este tipo de contrato provienen, en el caso general, de la incertidumbre relativa a la acción futura que el empleador espera del empleado⁶. Por ejemplo, la autoridad administrativa permite requerir acciones como "cumplir un procedimiento", "atender el antecedente", "hacer una excepción", "afectar la partida tal o cual", "salir de comisión", etc., etc. Como no puede anticiparse la oportunidad y la necesidad de cada una de estas acciones y similares, el contrato laboral permite disponer su realización al llegar el momento.

¿No son sólo acciones administrativas como otras parecidas en mil oficinas? Sin duda, pero en el caso particular del contrato laboral dentro de la administración pública, la incertidumbre adquiere un halo extraño. La elección de una acción en la oficina y su eventual realización surtirá o no surtirá efectos, como cualquier otra acción, en ambientes caracterizados por incertidumbre asociada con información incompleta y posiblemente exclusiva. ¿Cuál es la diferencia específica? La acción por escoger y ordenar, en estas condiciones, será una acción de gobierno.

La conexión de la conducta burocrática con las políticas públicas pasa por las consecuencias de la estructura jerárquica de la autoridad política en juegos de ejecución. La acción de gobierno, en este contexto, es consecuencia de una regla de elección adoptada por la coalición de gobierno, precisamente. Está orientada, § 1, diríamos que por definición, a conservar el poder mediante la obtención de los resultados correspondientes. El (*Servicio*), por ejemplo, es uno de tales mecanismos, pero no se agota en sí mismo. Por así decir, la coalición va en dos pistas con el mismo mecanismo: transformar una clase de ambientes y cambiar la manera de actuar en otras clases de ambientes, las arenas de política.

Primero, la coalición de gobierno, en términos de la (*Ley*) y del (*Servicio*), obviamente ha escogido la propia administración pública como la clase de ambientes que se propone modificar. Segundo, al mismo tiempo, ha escogido las arenas de política como clases de ambientes donde se propone modificar la manera en que usa las herramientas de gobierno sobre la base de cambiar las relaciones laborales. El ejemplo basta para tener una idea del alcance de escoger acción en el contexto de las relaciones laborales que declara querer la coalición de gobierno conforme a la (*Ley*)⁷.

El problema de escoger acción es tan difícil, ya a primera vista, porque es parte del asunto de operar un mecanismo de ejecución. Una acción del tipo de las mencionadas a manera de ilustración es una estrategia o es parte de ella. El problema es más difícil cuando uno intenta poner el (*Servicio*) en perspectiva. Resuelve o debería resolver el problema de ejecución de una política de relaciones laborales en la administración gubernamental. Pero si este mecanismo opera, cambiarían algunas condiciones de operación en los mecanismos de ejecución ubicados en otras arenas de política. Pero, en ambos casos, el problema de ejecución se ve mal planteado. ¿De qué resultados se trata? La interacción en ambas clases de ambientes ¿qué habrá de producir? ¿En qué cambia el uso de las herramientas de gobierno si funciona el (*Servicio*)? El problema de fondo es escoger la acción en cada estado de cosas, pero antes hay que saber para qué. ¿Eficiencia indirecta de las políticas públicas? ¿Reducir la plantilla al servicio del gobierno? ¿Ambos u otros?

Relaciones laborales en la administración pública cuando hay cambio de régimen

Hay otras razones, § 1, para dudar acerca del problema propiamente dicho que el (*Servicio*) ha de resol-

⁶ Acerca del punto de partida de las observaciones que siguen ver Simon (1951) relativas a la relación de empleo en el caso general. El intento de investigar el (*Servicio*) a partir de ese modelo forma parte del presente ejercicio.

⁷ Esta es una forma modificada del problema mucho más general de ejecución. El imperativo de conservación determina al final de las cuentas la clase de ambientes donde actuar. Determina también la manera de hacerlo, los criterios de aceptabilidad de la acción, y los resultados por alcanzar. La acción por escoger tendrá lugar dentro de un mecanismo o espacio de acciones que tiene el propósito de ejecutar la regla de elección. El problema de diseño institucional es encontrar y operar el mecanismo. Hay un problema de diseño porque los resultados dependen de la interacción de individuos cuyos intereses pueden ser diferentes hasta oponerse. Para la forma general donde el problema es encontrar la forma de interacción que ejecuta una regla de elección social, aparte del ya citado Hurwicz (1993), ver Jackson (1991) y Duggan (1997), también Serrano y Vohra (2005). En el resto de este estudio, sobre la base de estos autores, mantendremos nuestra forma modificada del problema de ejecución y por ahora de manera enteramente muy informal.

ver en cuanto mecanismo de la (*Ley*)⁸. La elección de una acción en casos decisivos de política es independiente de la relación laboral misma. Esta última por sí misma no vale mucho que digamos. La (*Ley*) proviene de una coalición para promulgarla que no es nada nueva en materia de colores partidistas. Es la misma coloración de la coalición mínima ganadora que acompañó a la coalición del ejecutivo para cambiar el régimen. Sin embargo, es por entero otra cosa. El poder legislativo tiende a hacer su propio juego, tiende a compartir el poder sin la existencia de disciplina partidaria que le una al poder ejecutivo.

La misma coloración partidista en el Senado de la República ha dejado de legislar para el desmantelamiento del viejo régimen bajo las exigencias del poder ejecutivo, ahora produce otras consecuencias. La sola existencia de la (*Ley*) modifica los futuros costos de transacción del ejecutivo para reclutar y conservar su personal al mismo tiempo que anticipa los costos de transacción que tendrá que cubrir alguna futura mayoría legislativa interesada en otra estructura burocrática para conectar la administración y la política⁹. Pero ¿qué ganancias y qué pérdidas están en juego? En virtud de la naturaleza misma de la (*Ley*) resulta aventurado buscar más de lo que hay antes de ver si tales pérdidas y ganancias pasan por la estructura burocrática en su aspecto laboral. ¿Qué incertidumbre conduce a integrar la coalición ganadora y a formar parte por un momento de la coalición de gobierno? La evidente transformación de la estructura de costos de transacción ¿qué nueva incertidumbre crea?

1. Problemas del servicio civil y problemas de gobierno

La (*Ley*) ordena al poder ejecutivo diseñar y operar el (*Servicio*). La promulgación respectiva y las ulteriores modificaciones de la administración pública han tenido lugar en circunstancias particulares muy fluidas y enigmáticas. La incertidumbre propia del cambio de régimen ha mutado en incertidumbre relativa a la conducción política y al carácter mismo del nuevo régimen. Propondremos una manera de poner en perspectiva el (*Servicio*) mediante la investigación de las propiedades de algunos enunciados relativos a problemas de ejecución del servicio civil como tal¹⁰.

Tomaremos estos enunciados en su versión norteamericana a principios del siglo pasado. Su forma y dificultades son inherentes a cualquier servicio civil, a cualquier relación laboral de este tipo dentro de la administración pública. Las diferencias provienen de los problemas sustantivos de gobierno. Abajo, § 2, veremos además que no se trata sólo de diferencias epistémicas y de información, también cuenta la posición relativa de los actores dentro de los juegos de ejecución. Es interesante considerar la promulgación de la (*Ley*) por sí misma.

Es una declaración imperativa de las preferencias de la coalición de gobierno respecto a la manera de tomar decisiones en materia laboral dentro de la administración pública federal, sin duda. Pero también acerca de la manera en que el Ejecutivo ha de proceder para cumplir la (*Ley*). La coalición o sea la (*Ley*) ordena al poder ejecutivo diseñar y operar el (*Servicio*), una manera de conectar la administración pública con la política. El (*Servicio*) como mecanismo es también una expresión imperativa de las medidas que toma la coalición citada para hacer valer sus preferencias. En efecto, si el (*Servicio*) es imperativamente definido, es imperativamente definida la manera de transformar los ambientes de la administración pública para hacer valer como resultados los criterios citados de mérito y factibilidad presupuestaria. ¿Por qué y cómo el mérito y la reducción de gastos mejorarían o empeorarían las políticas públicas? ¿En qué contribuyen a escoger la acción que contribuye a conservar el poder?

A fin de poner la (*Ley*) en perspectiva y considerar esta pregunta, proponemos un examen preliminar de

⁸ Conviene tener presente una formulación clásica y antigua del problema de la división de poderes. El cumplimiento de la ley, en general, requiere del poder ejecutivo porque está escrita en el modo de lo racional y de lo universal, hay que ponerla en este mundo y enfrentar la demanda de excepción que cada quien opone a la ley. A su vez, el ejecutivo se propone cumplir esa tarea a fin de conservar el poder mientras vela por el cumplimiento de leyes que él mismo inicia o que negocia directamente.

⁹ Acerca de esta manera de analizar el diseño institucional en términos de las oportunidades estratégicas que crea para la coalición que promulga la ley, ver Wood & Bohte (2004).

¹⁰ Nuestro ejercicio no es de historiador. En todo caso es previo y acepta su reto. Proponer un concepto que permita buscar en el tiempo y ofrecer la particular explicación que proviene de poner en contexto la documentación que establece lo que fue antes y lo que es después en el tiempo. ¿Qué es lo histórico a propósito del (*Servicio*)? Este sería el reto. Ver arriba nota 6 respecto al resto de las preguntas que falta por hacer y por contestar.

la lógica y del cuestionario asociado al debate sobre el servicio civil. Primero en el caso norteamericano a principios del siglo pasado. Sobre la base de una muestra muy pequeña de la literatura académica del periodo 1905-1918. El contexto cubre desde la Civil Service Law of January 16, 1883, y la Civil Service Commission (1871, 1883) y desde la Pendleton Act (1880-3) hasta las Mesas Redondas de la APSA en 1924 y 1926 relativas a los problemas específicos del servicio civil¹¹.

Nuestro archivo mínimo comienza, en su parte norteamericana, todavía en el horizonte del Keep Committee (1905), con un examen de la constitucionalidad del servicio civil. Incluye, a continuación algunos problemas especiales en el marco de la Commission on Economy and Efficiency (1911) y llega a 1918 con una discusión relativa al manejo presupuestario en tiempo de guerra que suscita un nuevo problema de eficiencia gubernamental. Vamos a terminar, después de la guerra, con el regreso de los problemas relativos a la eficiencia del personal que trabaja para el gobierno¹².

Nuestro archivo, en su parte mexicana, contiene una pieza que es interesante examinar a propósito de esta opacidad relativa al carácter del (*Servicio*). Entre 1977 y 1997, la aplicación del gasto gubernamental enfrentó los problemas de descentralización que requerían nuevos mecanismos y un replanteamiento de la política presupuestaria para la coordinación intergubernamental en un sistema federal¹³. A propósito de las relaciones entre el convenio de coordinación y el Ramo XXVI, como una manera de delimitar acciones burocráticas, pondremos atención sencillamente a algunas propiedades lógicas muy elementales de los enunciados relativos a un problema de gobierno.

Constitucionalidad, responsabilidad de gobierno y medición de eficiencia

Vamos a conservar el orden cronológico. La idea es no perder de vista la historicidad del material aunque nos mantendremos por entero en el plano lógico¹⁴. Hay tres clases importantes de enunciados en los límites de nuestra "muestra". Primera, enunciados jurídicos relativos a derechos individuales. La legislación de servicio civil redefine y reasigna derechos individuales. Segundo, enunciados empíricos sobre la manera en que se extienden los órganos del servicio civil en los ámbitos subnacionales de gobierno junto con las adecuaciones legislativas asociadas. La ejecución del servicio civil tiene lugar a través de procesos de ajuste y adaptación que también tocan derechos establecidos en las relaciones intergubernamentales.

Los enunciados empíricos incluyen información relativa a la integración de mecanismos relativamente separados de las instancias gubernamentales prevalecientes. Estos órganos pueden estar directamente asociados con el poder ejecutivo. Son comisiones concebidas para resolver problemas específicos y para ejecutar las políticas definidas. En el breve periodo cronológico considerado, la ideas de "economizar" y "hacer más con menos" dentro del gobierno acaban por requerir órganos de designación presidencial. Pero estos órganos no pueden llevarse directamente a las unidades subnacionales. La extensión por el territorio nacional ocurre estado por estado, municipio a municipio, eventualmente de ciudad a ciudad.

Al organizar la "muestra" a través de la noción "eficiencia" resultan problemas de coordinación entre los poderes y problemas de gobierno algo inesperados. ¿La intervención del ejecutivo en el legislativo sería un medio para aumentar la eficiencia del último? Los problemas del servicio civil parecen formar parte de problemas de gobierno más extensos. Si, en efecto, existe una proporción de la eficiencia legislativa que depende del ejecutivo, entonces, la eficiencia de los servidores públicos federales y estatales resulta una condición para la eficiencia de

¹¹ Respecto al siglo XIX, son interesantes los análisis de Jonson y Libecap (1994) y Silberman (1993). Para las Mesas Redondas, ver Mosher (1924, 1926).

¹² El material que compone el archivo propuesto: Harper (1907), President's Commission on Economy and Efficiency (1911), Kettleborough (1912), Garner (1913), Flack (1914), Faught (1915), Waters (1915), Lapp (1917), Holcombe (1918), Conover (1925), Finer (1925) y Mosher (1924, 1926).

¹³ Ver el análisis de Arroyo García (1997) sobre el que volveremos en un momento más. Hay otro caso relevante, el gasto en política social sujeto a reglas de operación. Una propuesta de análisis en una perspectiva similar al presente estudio en Molinet (2005).

¹⁴ Por cuestiones de economía expositiva evitaremos por ahora individualizar los enunciados. Ver arriba nota 11 sobre las fuentes.

la coordinación entre poderes. Los enunciados son inteligibles dentro de estas discusiones. La idea abstracta de eficiencia como resultado del reclutamiento fundado en el principio de mérito no dice nada por sí misma. Desde un punto de vista lógico, es necesario identificar las premisas o las consecuencias de un enunciado para investigar su validez. Para conseguir mayor nitidez consideremos brevemente el caso de los nuevos problemas de eficiencia gubernamental.

En la economía de guerra, por ejemplo, los gastos gubernamentales crecen inmensamente. La responsabilidad gubernamental requiere escoger un mecanismo apropiado de compras gubernamentales, es decir, hay que comparar ventajas y desventajas de un órgano centralizado y la existencia de varios órganos especializados. En parte el trabajo analítico es revisar la experiencia. La responsabilidad del gobierno, dicho sea en abstracto, proviene de que está dislocado el sistema competitivo del mercado. Otra vez, el principio de mérito y su conexión formal con el imperativo de eficiencia dependen del problema de gobierno de que se trate. Cuando preguntamos por la inteligibilidad de los enunciados jurídicos y de los enunciados empíricos relativos al servicio civil, el contexto de validez son los problemas de gobierno como tales. La política adoptada permitirá resolver en cada caso el problema de escoger una acción.

Volvamos al archivo. Al paso del tiempo, tenemos una tercera clase de enunciados. Por así decir, el servicio social está aclimatado como parte de la estructura burocrática de la administración pública. Los enunciados relativos a la administración del servicio integran una rica clase que por ahora apenas cabe describir en líneas muy generales. Son recomendaciones para construir evidencia que permita juzgar a los servidores civiles, al conjunto de servidores estén o no en el sistema, al servicio civil como tal. Unos son enunciados que formulan problemas, otros son enunciados que proponen los métodos para resolverlos.

El principio de mérito como rasgo distintivo de la relación laboral denominada "servicio civil" se deshace en una multiplicidad de cuestiones de medición y clasificación. Es preciso vincular tal principio con el reclutamiento, la permanencia, la promoción y la jubilación con las correspondientes recompensas monetarias. Hay problemas relativos a escoger la manera de medir cuando se está de acuerdo en que es posible y significativo hacerlo. Otros problemas surgen cuando hay acuerdo acerca de la necesidad y pertinencia de medir pero hay desacuerdos acerca de si cabe o no hacerlo aunque puede haber acuerdo en reconocer que existen profesiones capaces de resolver el problema, etc.

Con una palabra, atrás quedan los problemas de derechos y los problemas de difusión, es tiempo para ver si funciona o no, si funciona bien o mal. Es tiempo de investigar la eficiencia y hacerlo en varios niveles. Medir la eficiencia del órgano responsable de operar el sistema, aplicar métodos modernos para la selección de los empleados, definir maneras y medios de operar exitosamente un sistema para calificar la eficiencia. El período y nuestro archivo cierran juntos por ahora con enunciados relativos a una propuesta de auditoría del servicio civil. Una vez más, todos estos enunciados sólo tienen interés cuando preguntamos por los problemas de gobierno que se trata de resolver¹⁵.

Hubo por aquel entonces quien, en la academia, observó un desplazamiento del centro de gravedad de la ciencia política, abandono de los asuntos electorales para dedicarse al servicio civil. El asunto era investigar en distintas realidades nacionales dos funciones de los estados que están a cargo del cuerpo de servidores civiles. Cada estado tiene que resolver el problema de proporcionar a los legisladores las bases de conocimiento experto necesarias para promulgar las políticas preferidas por las coaliciones ganadoras. Del mismo modo, hay que encontrar cómo dar cumplimiento a las decisiones tomadas por las instancias de gobierno facultadas para escoger políticas. Cada estado nacional construye la estructura burocrática capaz de efectuar ambas funciones conforme a particularidades y características propias. Casi sobra decirlo, cada solución proviene de unos conflictos y genera otros.

Formalmente los enunciados de las dos primeras clases, constitucionalidad del servicio mismo y aceptabilidad del sistema en los niveles subnacionales, son enunciados relativos a derechos, a objeciones legales, a

¹⁵ Así que pasaron veinte años, McDiarmid (1946) pudo plantear el problema del papel propio de la U. S. Civil Service Commission. ¿Cuál es la capacidad del gobierno nacional para llevar las cargas internas de la posguerra? ¿Qué hizo la Comisión durante la guerra y qué cabe esperar de ella? ¿Qué es deseable que haga?

litigio, a debatir la legalidad misma del sistema. Los objetivos de política como neutralidad partidista y reconocimiento probado de capacidad profesional específica para el puesto, son objetivos cuya realización suprime unos derechos y crea otros.

A su vez, la realización de tales objetivos en los diversos niveles de gobierno encuentra objeciones similares. Con la diferencia de que las últimas suelen estar enclavadas dentro de grupos de interés y en posiciones de equilibrio que permiten diversas reformulaciones. Con los años, aparte de otros motivos, el objetivo de una administración gubernamental económica y eficiente requiere la creación de nuevas instancias. Si el cumplimiento de la legislación da lugar a la constitución de nuevos agentes políticos para dismantelar la configuración prevaleciente de derechos y dar forma a la nueva, no hay razón para creer que los objetivos alcancen realización y continuidad satisfactorias. Acabarán por animarse nuevos agentes políticos con distintos periodos de vida útil.

La burocracia está para cerrar la brecha entre decisión gubernamental y cumplimiento, pero la probabilidad de conseguirlo depende del equilibrio de derechos y obligaciones. Sin duda, y depende también del conocimiento experto. Justo en la medida en que éste es parte de la capacidad específica del gobierno a fin de resolver sus propios problemas nuevos de eficiencia. Vamos, si el ejecutivo está para que la ley sea realidad en políticas y para iniciar otras leyes, el personal a su servicio está para ejecutar las políticas y obtener el conocimiento experto que requieren la ejecución y las iniciativas de ley.

El servicio civil, así, adquiere la forma de un lugar jerárquico dentro de la administración pública donde una parte de las capacidades específicas del personal son registradas, analizadas y evaluadas. El servicio civil resulta de decisiones políticas y es mantenido por decisiones políticas. Pero unas y otras están asociadas al planteamiento y solución de problemas particulares cuya característica inmediata es que son ajenos a la política. Quien consiga imponer su planteamiento y solución obtendrá premios políticos. La conexión entre la administración y las políticas pasa por el cumplimiento de la ley y por la definición práctica de las relaciones laborales: ¿quién selecciona, contrata, supervisa, promueve y despide o jubila al personal? ¿El superior jerárquico proveniente de la arena política sobre la base de criterios casuísticos? ¿O un comité u otro juego simple sobre la base del mérito y sujeto a la restricción presupuestaria? Si los intereses de la coalición de gobierno optan por el juego simple, faltan otros asuntos por debatir y resolver. ¿En qué consiste el mérito? ¿Cómo identificarlo, medirlo y compararlo? ¿Cómo retribuirlo? En este último caso, los individuos comprometidos con esta voluntad de eficiencia y seguridad estaban convencidos de que la maquinaria funcionaría, de que contestarían las últimas preguntas al igual que otras parecidas de manera única y susceptible de ponerse en práctica.

Pero no es todavía tiempo de abandonar esta lectura preliminar. Al buscar las condiciones de validez relevantes para nuestros enunciados es preciso tener en cuenta quiénes los enuncian a propósito de los problemas de gobierno. Estos problemas, en 1918, cruzaron la frontera norte de su país de origen. Es interesante comenzar por algunos de los protagonistas de nuestro archivo.

El principio de mérito estaba sostenido por un proceso de difusión y una voluntad reformista peculiar¹⁶. Las comisiones de servicio civil como las comisiones de economía y eficiencia eran instancias federales, estatales y locales con ciertas características propias. Mientras que las comisiones de eficiencia y economía y su anhelo de aprender del sector privado carecían de futuro después del periodo presidencial, las comisiones de servicio civil consolidaron sus raíces estatales y locales. Sobre esta base crearon una Asamblea Nacional de comisiones de servicio civil con reuniones anuales.

Fuera de la administración propiamente dicha actuaba una Liga Nacional para la Reforma del Servicio Civil y, derivado de ella, un Buró de Administración Pública de Personal. Estas formaciones privadas actuaban bajo la dirección del Instituto para la Investigación de Gobierno. Además, operaban en coordinación con las dependencias gubernamentales del consejo asesor de la citada Asamblea Nacional. En éste confluían la Comisión del Servicio Civil de los Estados Unidos, la Liga Nacional y el Consejo Nacional de Investigación. En síntesis, la validez de los enunciados investigados no sólo depende de los problemas de gobierno que les dan contenido, dependen también de las formas de coordinación y de organización que los sostienen en las arenas de política.

¹⁶ Respecto al proceso de difusión y el peso que tuvo como fuente institucional de cambio entre 1880 y 1935, ver Tolberg & Zucker (1983). Para una discusión del enfoque histórico, ver Frant (1993).

Es curioso, después de 1918, encontrar Canadá en algunos puntos de nuestro escueto archivo entre referencias a los estados o a las ciudades norteamericanas relativas a los avances del servicio civil. Uno pensaría que está fuera de la muestra. Pero no es el caso¹⁷. Algunos miembros de la coalición de gobierno en un país pueden recurrir a expertos extranjeros dentro de sus luchas por dar forma a la conexión entre la política y la administración. Este recurso mete un jugador más juego de remodelar las relaciones laborales de la burocracia. Quien dice "jugador", dice "estrategias" y "recompensas". Dice más, puesto que dice "estrategias", dice "información" y "análisis".

Los profesionales de reformar tienen problemas epistémicos y retóricos más o menos peculiares. Entran en escena sobre la base de que han resuelto de manera definitiva la cuestión qué sabemos sobre el asunto, aquí sobre la adopción y operación del sistema de servicio civil. En este caso de saber se sigue hacer, saber sobre el personal de las administración pública y la manera de contratarlo permite establecer qué debemos hacer al respecto. De saber se sigue hacer y, por tanto, aconsejar acerca del problema de cómo dar cumplimiento a las decisiones de gobierno. Hasta aquí tendríamos un monólogo o una lección para buenos y condescendientes alumnos. No es el caso, la cadena anterior, aparte de delicadas presunciones implícitas que no el caso considerar ahora, tiene un sentido preciso, resolver exitosamente la pregunta crucial: ¿cómo conseguir que confíen en los consejos, cómo conseguir que los pongan en práctica? Este jugador actúa en dos escenarios: la lucha local donde están sus socios y los desconfiados, y la lucha dentro de su organización de origen.

Los enunciados relativos al sistema del servicio civil, por su forma, son aproximadamente iguales en todas las condiciones. Pero encuentran sus condiciones de validez en dos planos. Por un lado, remiten a disciplinas diversas con criterios propios de aceptabilidad. Por otro, remiten al entramado donde cada coalición de gobierno dirime los problemas de gobierno que requieren acciones específicas por parte de los servidores civiles. El criterio del mérito es una abstracción dentro del cuerpo de enunciados formalmente válidos acerca del servicio civil. En diversas proporciones, su institucionalización y su operación requieren resolver problemas pertenecientes a diversas disciplinas. Falta aclarar, si se trata de determinar su validez y efectividad, quiénes hacen la propuesta, quiénes la operan, quiénes ponen en práctica los mecanismos. Y, si es el caso, hay que indicar la existencia de profesionales de la reforma, su posición relativa, su capacidad de convencimiento y los otros elementos de que disponen para imponer sus consejos. Falta aclarar, en síntesis, cuáles son las condiciones de ejecución.

Coordinación intergubernamental, política presupuestaria, condiciones laborales

La cuestión de las relaciones laborales del personal contratado por el ejecutivo carece de solución única. Es posible enfrentar problemas de gobierno cruciales como la descentralización del gasto federal en el curso de diez años sin que semejante cuestión aparezca siquiera. Como es posible, al paso del tiempo, promulgar la (*Ley*) y poner en operación el (*Servicio*) sin que sea necesario siquiera considerar la cuestión del tipo de contrato entre el gobierno y los distintos tipos de responsables de operar los convenios de coordinación y aplicar el Ramo XXVI. Veremos que la tendencia a separar la cuestión laboral y los asuntos sustantivos se mantiene en el caso de la política social y en el caso de la política de regulación. Sobre la última volveremos abajo, § 3.

La coalición de gobierno encuentra en la coordinación de niveles uno de sus problemas más acuciantes. Las leyes, los mecanismos y las políticas tienen que reconocer una configuración de derechos y de equilibrios por cada una de las unidades subnacionales. Las disposiciones federales amenazan unos y refuerzan otros, entran o no en las trayectorias de equilibrio locales. Para 1977 era suficiente un convenio único de coordinación que definía los objetivos de coordinación mientras que podía dejar de lado la manera de tratar con los derechos y con los equilibrios. La operación política permitiría resolver los conflictos asociados. El poder federal, la capacidad para producir consecuencias sobre la base de resistir amenazas e imponer costos o beneficios, permitía negociar la oposición o suprimirla. Los objetivos federales no tenían que ser necesariamente antagónicos con los objetivos asociados a cada realidad estatal. El convenio, precisamente, creaba el espacio de negociación.

Los objetivos federales —mantener el federalismo, atender la pobreza y ejecutar una política regional— tenían buenas probabilidades de ejecución sobre la base de una plantilla altamente estructurada de personal

¹⁷ Sobre la experiencia canadiense de este proceso entre 1918 y 1921, ver Roberts (1995).

experimentado. Las acciones correspondientes estaban apoyadas por recursos y por diversos mecanismos especializados. La determinación de los objetivos federales en cada realidad subnacional, conforme a un convenio específico, permitía definir relaciones con los equilibrios locales. El personal del nivel subnacional quedaba integrado con el personal federal. Así, las relaciones laborales donde apoyar la coordinación no requerían ninguna especificación adicional.

Durante los cinco años que van de 1983 a 1988, ocurrió un cambio de denominación del instrumento de coordinación, en adelante sería conocido como convenio único de desarrollo. La coalición de gobierno en el nivel federal tenía nuevos objetivos que requerían precisiones diferentes. La descentralización de la vida nacional y la política para el desarrollo regional tenían que tomar en cuenta, por ejemplo, las condiciones del empleo. Los programas sectoriales, a su vez, estaban sujetos a concertación. Otro ejemplo, el fortalecimiento municipal daría lugar a conflictos diversos de un estado a otro, de una región a otra. No vale la pena abundar ahora, desde el punto de vista del personal, el convenio requería pactar la revisión y evaluación del mismo.

La cuestión de las acciones del personal requería considerar detalladamente las condiciones de ejecución. Desde el punto de vista del presupuesto, el Ramo XXVI, Desarrollo Regional y Ecología, sustituía al Ramo XXVI, Promoción Regional, de 1982. Este, por su parte, había reemplazado al mismo convenio único de coordinación, 1979-1981, como fuente de recursos. En el periodo anterior, esta fuente fue la asignación de dependencias y organismos federales. La necesidad de supervisar el uso de los recursos termina por afectar las condiciones de trabajo de los distintos tipos de responsables al establecer condiciones específicas para aplicar el presupuesto. Sin embargo, esta revisión y evaluación dependen de los contratos laborales vigentes y sus formas de estructuración.

El Convenio de Desarrollo Social, 1989-1994, no sólo reemplaza al anterior convenio único de conformidad con el conjunto de objetivos federales agrupados en el Programa Nacional de Solidaridad, pasa a un nuevo planteamiento de evaluación. La Federación y los estados sujetarían las políticas a un Sistema Estatal de Control y Evaluación. El Ramo XXVI, Solidaridad y Desarrollo Regional, no sólo cambia de nombre, también mutan sus condiciones de ejercicio. Los problemas de gobierno enfrentan novedades respecto a las demandas locales y federales en materia política, la negociación de los derechos y las presiones sobre los equilibrios anteriores son nuevas. La coalición de gobierno en el plano federal enfrenta condiciones nuevas para conservar el poder. El gobierno de las unidades nacionales, bajo una restricción presupuestaria intertemporal recién activada necesita encontrar políticas de recuperación económica con precios estables.

El Sistema Estatal mencionado condensa la creciente exigencia de los nuevos socios de la coalición gubernamental: la racionalización como medio de eficiencia es inseparable de la pretensión de abandonar al gobierno como agente de desarrollo para dejar lugar a la inversión privada con independencia de su origen nacional. La necesidad de recursos financieros y políticos, por añadidura, trae una nueva generación de profesionales de las reformas. Ya que tienen la posición de fiadores del gobierno en los mercados financieros internacionales, pasan directamente a formar parte de la coalición del ejecutivo que es cada vez más una coalición reformadora. En consecuencia, la ejecución de las nuevas políticas modifica en parte las condiciones de trabajo. Casi por definición, la burocracia es el lugar del conflicto entre pericia técnica y autoridad acompañado de la obligación de rendir cuentas acerca de decisiones sujetas a procedimiento debido y a requisitos de equidad al resolver los asuntos. El Sistema Estatal de Control y Evaluación es un nuevo mecanismo para conseguir una nueva forma de coordinación entre los niveles de gobierno. Las burocracias federal y estatal tienen la responsabilidad de operarlo al mismo tiempo que son responsables por sus propias acciones en el marco del mismo Sistema.

Es el desplazamiento en las condiciones de ejecución de las políticas, la mutación en las condiciones de conservación del poder lo que modifica las condiciones laborales del personal responsable de las políticas correspondientes al Ramo XXVI. El siguiente convenio de desarrollo social, 1995-1997, viene asociado a un Sistema Estatal de Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo y al requerimiento de Evaluación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social en el Estado. El ramo presupuestario se llama Superación de la Pobreza cuya aplicación ha de apoyar la erradicación de la pobreza. Pero hay otros dos objetivos del gobierno nacional que requieren este tipo de coordinación, el nuevo federalismo y la descentralización del gasto federal.

Las modalidades de aplicación son fondos etiquetados. Las condiciones de coordinación están sujetas a

proporciones establecidas de antemano. No sólo las políticas locales encuentran fijadas de antemano las maneras de orientarse frente a la restricción presupuestaria, las acciones del personal también quedan prefiguradas para el registro y la eventual evaluación. Como lo muestran las coberturas programáticas y las aperturas presupuestales, en parte el problema de gobierno ha sido delimitar la asignación del gasto regional. Este problema de gobierno requiere pericia y responsabilidad particular del personal responsable.

Hemos llegado al final de nuestro archivo mínimo, sin duda faltan lecturas. Ahora es suficiente con mostrar hasta qué punto es vano pretender la existencia de un problema de servicio civil aparte de la política. Equivale a renunciar al principio matriz mencionado al principio del presente ejercicio exploratorio. El sistema de servicio civil es una solución particular al problema laboral asociado al problema de transformar las decisiones de gobierno en acciones de gobierno dentro de la sociedad misma. La separación misma muestra que los problemas de gobierno rigen la manera de resolver el problema de las relaciones laborales en la administración pública. La configuración de la intersección entre la coalición de gobierno y los gobernados lleva a la continencia de un servicio civil.

Para poner en perspectiva el (*Servicio*) hay que comenzar por la (*Ley*). No entraremos en todas las peculiaridades ligadas al reglamento correspondiente y la posterior legislación secundaria. Para una perspectiva inicial basta una foto, un instante fijado en el tiempo.

Servicio Profesional de Carrera (2003): ¿Bajar Costos y Mejorar los Resultados?

A partir del 13 de octubre de 2003 está en vigor la Ley del Servicio profesional de Carrera (*Ley*) que establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del servicio profesional de carrera (*Servicio*) en la administración pública federal centralizada del gobierno mexicano (Art. 1).¹⁸ La *Ley*, publicada el 10 de abril de ese mismo año, proviene de un acuerdo entre los dos partidos políticos mayoritarios en el Senado de la República.¹⁹

Establece también que a lo largo de los próximos dos años y medio, el (*Servicio*) operará en su totalidad. Actualmente "se consideran servidores públicos de libre designación" los actuales directores generales, los directores y subdirectores de área, los jefes de departamento, y enlace, o sean todos los servidores públicos de confianza en funciones que ahora ya están sujetos a la (*Ley*).²⁰ En ese lapso se habrán convertido en servidores públicos de carrera o estarán fuera de la administración pública. Esos permanecerán en tal condición hasta que "se practiquen las evaluaciones que determine" la Secretaría de la Función Pública (SFP), "en coordinación con las dependencias²¹ para su ingreso al Sistema" (Art. 3ro. Transitorio).

La SFP, según el mismo Decreto, ocupa el lugar de la antigua Secretaría de la Controlaría y Desarrollo Administrativo, y es la autoridad que dirige el (*Servicio*). Este "dependerá del titular del Poder Ejecutivo Federal, será dirigido por la SFP y su operación estará a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública" (Art. 2). En particular, el Art. 16 del *Reglamento Interior* de la SFP²², establece las atribuciones de la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal (*USPyRH*).

¹⁸ Ver *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 10 de abril de 2003. Por sencillez, en adelante, las referencias a la *Ley* se indicarán entre paréntesis.

¹⁹ En Zárate Castillo (2003) hay un relato del proceso legislativo y un análisis de la *Ley*.

²⁰ La (*Ley*) señala que las Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tendrán a su cargo la operación del (*Servicio*). Este tendrá como base un Catálogo de Puestos de la Administración Pública Federal Centralizada para definir los cinco rangos citados. Además, en particular, la SFP emitirá "criterios generales para la determinación de los cargos que podrán ser de libre designación." Las dependencias de la APF donde opera el *Servicio* establecerán requisitos para cada puesto que deberán cumplir quienes ocupen esos cargos que, además, serán evaluados por su desempeño y estarán exentos de los procedimientos de reclutamiento y selección del *Servicio*. Junto con los trabajadores de base, tendrán acceso al *Servicio* a través de los procedimientos que se establezcan. (Arts. 2, 3, 5 y 6)

²¹ En la (*Ley*) se entenderá por "dependencia" a las "Secretarías de Estado, incluyendo sus órganos desconcentrados, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal". Agreguemos, cada una de estas dependencias de la administración pública estará a cargo de operar el *Servicio* en su propio ámbito. (Arts. 3 y 2).

²² Ver DOF 12 de diciembre de 2003.

Es la dependencia directamente encargada de hacer cumplir la (*Ley*) como responsable de conducir la realización y cumplimiento de la política de servicio profesional en la APF. "Programar, dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar" el (*Servicio*), y "su funcionamiento en las dependencias" de la APF. Esta es la primera atribución de la *USPyRH* creada específicamente para transformar la (*Ley*) en una política.

Aparte de la *USPyRH*, a esta fecha, se han constituido otros dos órganos del (*Servicio*). Con vistas al futuro inmediato reviste especial interés la conformación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección. "Las dependencias y los órganos desconcentrados" de la APF, sujetos a la (*Ley*), "deberán integrar e instalar formalmente" uno de estos órganos colegiados (*Comité*). Cada uno de ellos estará "encargado de la implementación, operación y evaluación del" (*Servicio*). Son órganos "responsables de la planeación y formulación de estrategias para el mejoramiento de los recursos humanos" de las dependencias donde actúan conforme a sus atribuciones.²³

El Decreto del 10 de abril de 2003 entraña otras modificaciones en las leyes y en la arquitectura de la APF.²⁴ En los límites del presente ejercicio, es interesante mencionar la desaparición de la Unidad del Servicio Civil ubicada en la Subsecretaría de Egresos de la SHyCP. Desaparición que, estrictamente, consiste en dejar funciones fuera de sus competencias para dar lugar a las atribuciones de la nueva *USPyRH*.

Esta nueva dependencia, así, podrá cumplir sus responsabilidades específicas en la conducción de la relación de trabajo con los rangos del Servicio. Desde luego, sin exceptuar la coordinación con la autoridad presupuestaria. En la SHyCP la Unidad de Política y Control Presupuestario ejercerá las competencias retenidas en materia presupuestaria. En rigor, la política de servicio profesional entraña, una estructura doble: la *USPyRH*, respecto a las decisiones y acciones profesionales en un segmento de la APF, y la Unidad de Política y Control Presupuestario para el control de los costos. En principio esta separación proviene del imperativo legal del (*Servicio*), está en la (*Ley*). ¿Qué consecuencias hay que esperar para la operación misma del (*Servicio*)?

El imperativo legal del (*Servicio*) como mecanismo

El dominio empírico del presente ejercicio es un pequeño subconjunto de normas jurídicas cuya referencia única es la (*Ley*).²⁵ La muestra, escogida para propósitos exploratorios, consiste en ejemplares de enunciados que establecen imperativamente un prototipo de acciones para conseguir el ordenamiento del personal que trabaja en la APF. Son representaciones imaginativas concebidas por los autores del texto legal como paradigmas de comportamiento laboral dentro de la APF. En consecuencia, ésta adquirirá poco a poco las marcas del profesionalismo, el mérito, la estabilidad, etc.

La base del prototipo es el servidor público de carrera (*SPC*): "Persona física integrante" del *Servicio*, "que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia" (Art. 3). Las actividades específicas de un *SPC* están determinadas por el *Servicio* como mecanismo. Desde este punto de vista, el (*Servicio*) es una manera de establecer relaciones laborales en un subconjunto de la APF. Como mecanismo, garantizará "la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad." Sus "principios rectores" son "la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito" (Art. 2).

²³ Ver Art. Primero del "Acuerdo que establece los Lineamientos para la instalación y facultades de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada". DOF, 18 de septiembre de 2003. Ver también, en general, la Sección Tercera del Capítulo Noveno de la *Ley* respecto al lugar de cada Comité en la estructura orgánica del *Servicio*.

²⁴ Por ejemplo, desde el punto de vista formal-jurídico, el Art- Segundo del Decreto reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En efecto, surge la SFC, se redefinen los asuntos cuyo despacho corresponde a la SHyCP y a la SFP. Excede a los límites del presente ejercicio considerar las consecuencias de estos imperativos en la APF.

²⁵ Desde luego, será necesario algún día investigar el (*Servicio*) en la perspectiva del proceso legislativo su conjunto hasta la promulgación de la (*Ley*) y la instauración de la *USPyRH*, junto con la reubicación de ciertas funciones de control en la SHyCP. Convendrá entonces examinar la vasta literatura y las diversas formas de acción colectiva que contribuyeron para producir tales resultados. Es suficiente aquí con indicar una dirección para trabajar. ¿Todos los participantes concebían el mismo problema en la APF tal que para resolverlo era necesario instaurar el mecanismo del (*Servicio*)? ¿Qué participantes consiguieron imponer su definición del problema? ¿Con qué consecuencias?

Ha sido necesaria la cooperación de una coalición de legisladores y la voluntad del ejecutivo para desplegar el procedimiento formal que dota a estas proposiciones normativas de manifestación normativa, desde la iniciativa de ley hasta su promulgación.²⁶ La manifestación imperativa del ordenamiento de la APF sobre la base de la conducta del *SPC*, quiere decir que el ejecutivo está obligado a diseñar, adoptar, ejecutar y evaluar una política de servicio profesional. Quiere decir que es necesario elegir e instalar una estructura dentro de la misma APF responsable de esa política, dar vida a nuevos actores políticos.

Los "principios rectores" serían los rasgos distintivos de toda decisión y de toda acción dentro de la APF en cuanto guiarían la conducta de todo *SPC*. Falta saber en qué medida corresponden a las preferencias del *SPC*. Falta también por saber si es factible que las decisiones y acciones del *SPC* correspondan a esos principios como propósitos o resultados de la política. En el ambiente de la APF no hay garantía de que estos resultados puedan alcanzarse. Los autores de la (*Ley*) concibieron el (*Servicio*) como un mecanismo que ejecute esos resultados al menos en lo que toca a las condiciones laborales.

Para conseguir que el *SPC* responda al paradigma imperativamente expresado, el (*Servicio*) determina un conjunto de restricciones sobre el comportamiento de cada *SPC*. Establece también los incentivos y motivos que harían preferible la conducta sujeta a los "principios rectores".

Ciertamente la "muestra" de normas legales seleccionada para este ejercicio es muy selectiva. Basta con que permita formular algunas preguntas relativas a las consecuencias de la (*Ley*). Las restricciones implican que el ingreso, permanencia y ascenso dependen de las maneras de actuar prescritas. ¿Hay motivos para actuar de otra forma? Si existe un dispositivo que imponga las imponga efectivamente, ¿conducen a los objetivos del (*Servicio*)?

Incertidumbre y restricciones: ejecución y disposiciones institucionales

El sentido de cualquier instrumento jurídico de ese tipo está dado parcialmente por lo que aboga y deroga. Inicialmente exploraremos algunas características sobresalientes de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, cuya existencia ha sido abrogada por la (*Ley*). Consideraremos también una interesante ausencia en la (*Ley*), la Unidad de Servicio Civil de la SHyCP, que ha desaparecido para dejar, a medias, un sitio para la *US-PyRH*. Algunas de sus competencias han mutado para formar la materia de la *USPyRH* mientras que otras han sido conservadas dentro de la propia SHyCP²⁷.

El paso atrás sugiere una conjetura. La (*Ley*) está parcialmente asociada con una interpretación particular de la condición problemática de la burocracia. Existe un problema de la burocracia en dos sentidos conjugados. El cumplimiento de sus tareas y el costo que representa.²⁸ Desde este particular punto de vista, el problema de la (*Ley*) es que parece separar dentro de la arquitectura de la APF la solución de cada uno de esos dos aspectos de un mismo problema. Encomienda el primero a la *USPyRH*. Mientras que deja el segundo a la Unidad de Política y Control Presupuestario (*UPyCP*) en la SHyCP, especialmente a las Direcciones Generales de Programación y

²⁶ Ver Olivecrona (2000) para esta formulación, relativa al imperativo de las leyes, en el caso general.

²⁷ En condiciones de incertidumbre, los objetivos no pueden conseguirse sin contar con un mecanismo. En el caso del (*Servicio*) definido por la (*Ley*), ¿qué es lo que trata de conseguir? ¿Cuál es la función de objetivos que se trata de alcanzar mediante el (*Servicio*)? La presente exploración de un asunto público en extremo fluido, diseñar y poner en marcha una política de servicio civil, requiere dar un paso atrás como parte del intento de establecer un significado para la (*Ley*). Nada más allá de los artículos transitorios de la (*Ley*) misma. ¿Qué aboga y qué deroga? ¿Cómo aboga y cómo deroga? ¿Qué efectos cabe identificar en una exploración preliminar y qué consecuencias es razonable esperar para la política de servicio civil que ahora el poder legislativo pide al poder ejecutivo que ponga en práctica dentro de la APF?

²⁸ Ver Johnson & Libecap (1994) para una formulación de esta manera de describir y analizar la burocracia, en particular el papel del servicio civil, las fuerzas que lo impulsan, y las consecuencias de implantarlo. ¿Hasta dónde puede generalizarse la experiencia norteamericana y una combinación de modelos dominada por la elección pública? Esta pregunta, tan pertinente como es, y algunas posibles respuestas, están muy lejos del presente ejercicio. Caben dos observaciones para no perder piso. Primero, respecto a la investigación del servicio civil en la misma historia norteamericana. Skowronek (1982) Segunda, acerca esta importación de paradigmas teóricos. Badie (1992) sugiere la hipótesis de que la dependencia cultural posee una importante capacidad política para dar forma al funcionamiento del sistema internacional y a la evolución de las sociedades que importan tales paradigmas.

Presupuesto sectoriales.

Esta modificación incremental de las condiciones laborales en la APF encuentra otra parte de su sentido desde el punto de vista de las funciones específicas que cabe atribuir a la burocracia. En el curso de este ejercicio, tomaremos como punto de partida la idea de que la burocracia es productora de información. El (*Servicio*), bajo su doble faz de realización y de costos, ¿cómo afecta esta producción? La separación entre ambos términos ¿puede implicar complementariedad o supremacía del asunto de los costos sobre la realización profesional?

Ahora, bajo el efecto de la (*Ley*), esa producción está asociada, § 4, con las consecuencias de crear un peculiar segmento del mercado laboral. Un mercado interno para los actuales mandos medios y superiores que serán servidores públicos de carrera (Art.) conforme a la (*Ley*) y al futuro Reglamento. También existe una fuerza de trabajo con empleo más o menos garantizado. En la cúspide de la APF, estarán los funcionarios producto de la disciplina partidaria y de los avatares de la arena electoral.

Más adelante, a medida que la (*Ley*) pueda o no realizarse ejecutarse en cuanto mecanismo y hacerse cumplir como acto de autoridad, la división entre la decisión de gobierno como voluntad del estado y su ejecución burocrática por el (*Servicio*), abrirán la dificultad de § 5. En los límites del texto de la (*Ley*), ¿cuál es el problema que se resuelve al ejecutar y cumplir el mecanismo? ¿Qué es exactamente el problema que no se resuelve o empeora si el *Servicio* no llegara a cuajar o su operación produjera efectos inesperados?

Atrás: la separación de los costos y del desempeño

Este paso es impuesto por el carácter enigmático que tienen ahora funcionarios de libre designación que podrán llegar a ser *SPC* en la APF. Los registros de las acciones y acontecimientos asociados con la producción y suministro de bienes públicos y privados son responsabilidad del conjunto de la APF, sin duda. Pero la (*Ley*) hace ver que requieren una conexión entre la APF y los miembros de la coalición presidencial que están al frente de las dependencias de la APF. Mejor dicho, una doble conexión. Es necesario también conectar con la fuerza de trabajo que se desempeña en la APF. Precisamente el (*Servicio*) es una manera de definir las condiciones laborales de quienes efectúan esta doble conexión, los miembros de ese (*Servicio*).²⁹

Las actividades de quienes un día formarán parte del (*Servicio*) estarán sujetas a un peculiar mercado laboral ahora no están claras. La especial incertidumbre que produce una ley cualquiera antes de que sea formulado su reglamento y adoptada la política para cumplirla, requiere tener en cuenta otra fuente de incertidumbre. La (*Ley*) ahora vigente y las dependencias recién creadas conforme a su mandato, sugieren la existencia de varios problemas que serían resueltos por la (*Ley*) misma, por su futuro reglamento y por las dependencias establecidas dentro de la misma APF. De manera sencilla, ¿cuál es el problema que resuelve la política de servicio profesional que está en proceso de definición y adopción.

El Art. 7o. Transitorio de la (*Ley*) contiene la fórmula usual relativa a la derogación de las disposiciones que se oponen al decreto del 10 de abril de 2003, sin más explicaciones. Una El martes 17 de junio, tres meses después, apareció en el *DOF* un decreto relativo al *Reglamento Interior* de la SHyCP. El Art. 63 es derogado mientras que el 62 y el 65 son adicionados con algunas fracciones.

¿Qué establecía el Art. 63? Se trataba, en 1996, de las competencias de la Unidad de Servicio Civil (*Unidad*).³⁰ En conjunto, la materia era "el sistema de servicio civil de carrera". Al respecto, competía a la *Unidad*, el diseño, la coordinación, la supervisión y la evaluación. También, "captar, analizar e integrar la información básica necesaria". Las competencias incluían también la expedición de normas y la emisión de dictámenes en una materia muy amplia. Iba desde "catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, hasta servicios personales." Pero, además, "en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro correspondientes."

Dualidad y extensión resultan las marcas distintivas de este conjunto de competencias. Por un lado, acerca del desempeño, "[e]stablecer políticas y expedir normas sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas,

²⁹ Desde enfoques diferentes, Johnson & Libecap (1993) como Skowronek (1982), establecen la necesidad de analizar el proceso histórico que da lugar a un servicio civil particular. Este análisis permite

³⁰ Ver *Reglamento Interior* de la SHyCP. *DOF* del 11 de enero de 1996.

así como para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades." Igualmente, "[e]stablecer y expedir la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público".³¹

Por otro lado, la cuestión de los costos en sentido lato. "Ejercer el control presupuestal de los servicios personales", puede resultar algo vago. Es necesario especificar que abarca "dictar y expedir las normas y metodologías, criterios y establecer los procedimientos a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto en materia de servicios personales de las dependencias y entidades". Requiere algo más, controlar, dictar y expedir "para su posterior integración al Presupuesto de Egresos de la Federación."³²

Es insuficiente, sin embargo. ¿Qué toca a la *Unidad* "sobre la viabilidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal"? Desde luego, en la medida en que "impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades." "Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría", es la competencia para establecer precisamente qué tan viable y qué tan conveniente resulta.

Estas competencias dobles y amplias tenían raíces muy precisas. En lo esencial, habían estado en el ámbito de la SHyCP, ya en 1992, y bajo la misma noción de "servicio civil".³³ Su ejercicio correspondía a la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo. La primera competencia era precisamente "[d]iseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria." En cierto modo, el paso de 1992 a 1996 parece sugerir un proceso de simplificación, por así decir.³⁴

La *Unidad* de 1996 retiene la dualidad y la extensión que venían de 1992 pero en forma de competencias relativas al servicio civil. Antes de la política actual de servicio profesional de carrera con dos problemas conjugados, la política de servicio civil enfrentaba los mismos problemas conjugados, costos y desempeño. La diferencia

³¹ Una vez entrados en el camino de la dualidad y la extensión es imprescindible preservar la coherencia lógica. "Estudiar y emitir resoluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, —son otras competencias— sobre beneficios con cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones." En este tenor, es necesaria una competencia específica de resolución. "Resolver los asuntos que las disposiciones legales que integren el régimen de los servidores públicos y las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario."

³² A medio camino entre la cuestión del desempeño y la cuestión de los costos se encontraba el amplio tema de la modernización. Este no es el lugar para examinar este tema donde se cruzan el doble problema de la burocracia, la propaganda simple, y la semántica según Humpty Dumpty. A manera de ejemplo, respecto a esta forma del doble problema citado, consideremos dos competencias más de la *Unidad*. "Diseñar y proponer —primero—, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional." "Promover —segundo—, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, descentralización, sectorización y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la administración pública federal y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias".

³³ Ver *Reglamento Interior* de la SHyCP. DOF del 24 de febrero de 1992. Se trata del Art. 80, dividido en quince fracciones, relativo a la competencia de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo.

³⁴ A manera de ilustración respecto a la complejidad del conjunto de competencias consideremos sus alcances en otra materia: "Proponer normas de carácter general para la realización de obra pública. Estas "normas de carácter general" iban lejos. Es interesante transcribirlas a título de paso inicial para un intento posterior de medir esta parte del proceso de cambio de régimen que suele pasarse por alto. En dos oportunidades la competencia es "proponer", en otro caso es "resolver" y finalmente para "imponer sanciones". Un frente importante del cambio de régimen ha sido hasta ahora modificar el perfil de la APF. "Proponer las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias de la administración Pública Federal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial." "Proponer las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles de la Administración Pública Federal." "Resolver los recursos administrativos en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, así como tramitar los que se interpongan contra las resoluciones que dicte la misma." "Imponer las sanciones que, conforme a las normas legales corresponda aplicar a la Secretaría, derivadas de la inobservancia de las disposiciones legales en las materias de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la administración Pública Federal."

es que fue adoptada y puesta en práctica dentro de una misma secretaría de estado. En ambos casos, está a cargo de una dependencia con ubicación particular dentro de la jerarquía.

La política de servicio profesional de carrera concentra cada uno de los dos problemas en secretarías de estado distintas, SHyCP y la SFP, respectivamente. En ambos casos, las dependencias responsables son directamente comparables, la *Unidad* y la *USPyRH*. Una palabra respecto a la evidencia que da pie a la conjetura. En los límites necesariamente limitados de la presente exploración de los determinantes de la política de servicio profesional de carrera, es interesante considerar el conjunto de las primeras diez competencias establecidas en 1992.

Se trata de competencias esencialmente iguales en las mismas materias. Las competencias consisten en proponer, fijar y establecer las normas, las políticas y los lineamientos respecto a los registros y los criterios respecto al desempeño y al control de los costos en materia laboral al igual que la movilidad del personal. También estudiar y emitir resoluciones cuando hay conflictos en este mismo ámbito, del mismo modo que le compete establecer la normatividad, dictar las normas y metodologías al respecto.

En coordinación con las demás áreas competentes de la SHyCP, compete diseñar, proponer, promover y dictaminar de manera más profunda y más amplia. Respectivamente, procedimientos y registros en materia de presupuesto acerca de los servicios personales, la política de modernización administrativa en sentido amplio, en fin, la viabilidad y conveniencia de los cambios de organización en la APF cuando sea preciso modificar la estructura orgánica al grado de modificar los reglamentos interiores y registrar las estructuras organizacionales.

Ulteriormente el Art. 63 fue reformado.³⁵ En los términos del decreto correspondiente, la *Unidad* expedirá normas y dictaminará una materia bastante extensa relativa a las condiciones de trabajo en la APF. Se trata de “catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registro respectivos”.

La expedición de normas, junto con el establecimiento de políticas, incluye “las estructuras ocupacionales para racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades”. Era obligatorio para esta dependencia que ciertas autorizaciones y registros que le competían, al igual que la verificación de la “conformidad con las disposiciones aplicables”, fueran ejecutadas de manera coordinada.

La autorización y el registro de “las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como sus modificaciones”, se efectuarían “conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias”. Mientras que la verificación mencionada, tocante a “los cambios de organización de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica”, es una competencia que requiere “coordinación con las áreas competentes” de la propia SHyCP.

Pero volvamos al Art. 7o. Transitorio de la *Ley*. Acabamos de ver cómo el Art. 63 derogado concedía competencias para actuar en materia de costos y en materia de realización de servicios profesionales en la APF. Vimos también cómo la mezcla de competencias proviene directamente de la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto con la SHyCP de 1992. Volveremos sobre este punto en un momento más a propósito de la abrogación de una dependencia de 1983. Por ahora no perdamos el hilo. ¿En qué consisten las adiciones a los Artículos 62 y 65 del mencionado *Reglamento Interior* de la SHyCP del 17 de junio de 2003?

Se trata, señala el Art. 62, de algunas funciones de política presupuestaria en materia de servicios personales.³⁶ “Ejercer el control presupuestario de los servicios personales —define— así como expedir las normas, fijar las políticas y los lineamientos en materia del control del gasto en ese rubro”. La separación entre los dos problemas conjugados que hacen el problema de la burocracia, realización de las actividades profesionales y costo que representan, tiende a dar un sitio especial a la restricción presupuestaria del gobierno.

³⁵ Se trata de las fracciones II, IV, V y XI. Ver *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan los Reglamentos Interiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público* [...] DOF del 30 de abril de 2001.

³⁶ Para el caso del Art. 62, relativo a las competencias de la Unidad de Política y Control Presupuestario, se trata de las fracciones XXIV, XXVI y XXVII, respectivamente.

Ciertamente hay un proceso de depuración de funciones que viene desde 1983 y cuya fase más reciente va del 10 de abril al 17 de junio de 2003. El control presupuestario hace las veces de un dispositivo para forzar el cumplimiento de la política de servicio profesional de carrera. Las decisiones y acciones correspondientes sólo son aceptables en la medida en que sean factibles dado el presupuesto disponible. Es decir, esta política es concebida como solución al problema de los costos. Volveremos después, § 5, a la cuestión del problema que se trata de resolver con el *Servicio* a la luz de la *Ley* misma.

Las siguientes dos competencias despliegan esta tendencia y le asignan estructura dentro de la jerarquía burocrática de la SHyCP. Compete a la Unidad de Política y Control Presupuestario, "conjuntamente con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales", dictaminar "en el ámbito presupuestario, sobre la procedencia de la expedición de las normas en materia de servicios personales" por parte de la SFP. La materia sobre la que compete emitir dictamen es amplia, "tabuladores de sueldos, pago de remuneraciones, separación voluntaria y, en general, en materia de servicios personales".³⁷

Hay otro renglón importante desde el punto de vista de la restricción presupuestaria, "el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades" de la APF. En efecto, hay que revisar "las medidas que impliquen erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación." La competencia consiste en "[f]ijar, previa opinión de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, las políticas generales" para asegurar la factibilidad presupuestaria de las condiciones generales de trabajo en la APF.

Pero si la *Unidad* aparece tenuemente en el segundo plano de las disposiciones derogadas para contribuir así eficazmente a la acción, el frente del escenario está ocupado por una abrogación explícita. ¿En qué contribuye a la acción? La (*Ley*) abroga el Acuerdo presidencial que creó, en 1983, la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (*Comisión Intersecretarial*) y su *Reglamento Interior* de 1984.³⁸

No es evidente la pertinencia de esta decisión de los autores de la (*Ley*). En principio toda esa parte de la estructura de la Secretaría de Programación y Presupuesto de hace veinte años estaba absorbida en la SHyCP desde hace once años. Tal vez valga la pena un poco de paciencia, dar la palabra a los instrumentos legales. *La Comisión Intersecretarial* resulta de una orden presidencial. A fin de acordar, considera el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En este caso, la necesidad explícita de instaurar un Servicio Civil de Carrera. Hay diferencias de vocabulario, sin duda, pero no de lógica ni de designio.

La base del Servicio Civil de Carrera es la carrera administrativa y ésta requiere, primero, estabilidad y seguridad laborales. Segundo, esta garantía estaría asociada con el aumento de la responsabilidad en sentido amplio. Se busca conseguir un mejor funcionamiento de la APF y la capacitación permanente del personal. El primer término del problema de la burocracia queda claramente señalado, hay un problema de desempeño, junto con el camino para resolverlo, crear condiciones de estabilidad y permanencia laborales. La sociedad saldrá ganando con una mejor APF.

¿Y el otro término? Si es necesario el Servicio Civil de Carrera es porque van juntas la ejecución del gasto público, la lealtad institucional y la realización de las responsabilidades de los Servidores Públicos.³⁹ *La Comisión Intersecretarial* fue creada como un "instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal". Traducía el propósito del Ejecuti-

³⁷ El Art. 65 establece la competencia relativa a "la procedencia de las estructuras orgánicas y ocupacionales" de la APF. Una vez autorizadas y registradas por parte de la SFP, las direcciones generales mencionadas han de "emitir dictámenes en el ámbito presupuestario".

³⁸ Ver DOF, 29 de junio de 1983 y 19 de junio de 1984, respectivamente.

³⁹ Respecto al problema del desempeño. En los "Considerandos", el Acuerdo sostiene que para "crear las condiciones de la carrera administrativa, es necesario garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacitación permanente del personal federal". Respecto al problema de los costos. *La Comisión Intersecretarial* permitiría la coordinación necesaria "para instaurar el Servicio Civil de Carrera, que apoye y contribuya a asegurar la lealtad a las instituciones de la República, así como la eficiencia, honradez y control de la ejecución del gasto público y, en general, el desempeño de las responsabilidades de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".

vo Federal de alcanzar esa instauración.

La *Comisión Intersecretarial*, presidida por el Secretario de Programación y Presupuesto, estaba integrada, además, por los Secretarios de Gobernación, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social. Había también un asiento para el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Para el asunto propiamente dicho del Servicio Civil, el Acuerdo establecía la Subcomisión Técnica del Servicio Civil integrada por los Oficiales Mayores de la APF y tres representantes de la FSTSE.

Atrás de la *Ley* hay un camino recorrido. Sin duda, fuera de nuestro dominio empírico, es la mutación de una forma de economía mixta, la intervención gubernamental dominante, a otra forma, el régimen comercial dominante. La administración pública fue, al mismo tiempo, escenario y materia del proceso. La *Ley*, la duplicidad de problemas conjugados, la separación organizacional entre la realización de las funciones y la operación de la restricción presupuestaria sugieren que mutación de la administración pública no ha terminado.

Es preciso permanecer en el dominio empírico de los imperativos legales que dan lugar a la política de servicio profesional de carrera en dos secretarías de estado diferentes. Hay un paso de la *Comisión Intersecretarial* a la *Unidad*. Otro, el último hasta ahora va ésta a la *USPyRH* y a la Unidad de Política y Control Presupuestario y las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales. El primero, a partir de 1983, ya con la concepción doble del problema de la burocracia, pasa por la absorción de la Secretaría de Programación y Presupuesto en la SHyCP, consiste en una acumulación de competencias, 1992, y después en concentración y purificación desde 1999 aproximadamente. El doble problema de la burocracia queda concentrado en la *Unidad*.

El segundo consiste principalmente en separar orgánicamente ambos problemas. La realización y operación de las relaciones laborales, por un lado, y la supervisión de los costos como operación de la restricción presupuestaria. Ya en el Decreto del 10 de abril de 2003, quedó establecido que corresponde a la SHyCP, como parte de los asuntos que ha de despachar, el ejercicio del "control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control de gasto en ese rubro". Es decir, la separación ¿puede implicar complementariedad o supremacía del asunto de los costos sobre la realización profesional? Enseguida, § 4, abordaremos esta cuestión que es primordial para investigar qué pasa ahora con el personal de la APF.

Por el lado de la hechura de las leyes, hay que hacer otra observación que resulta del paso atrás. El proceso de 1983 a 2003 tiene otro punto de inflexión. El paso de la *Unidad* a la *USPyRH* es el paso de la división de poderes débil del antiguo régimen a una intensa lucha política entre los poderes legislativo y ejecutivo por el control del personal que presta sus servicios en la APF.

La *Comisión Intersecretarial* resultó de un Acuerdo presidencial que refrendaba su compromiso de instaurar el Servicio Civil de Carrera en la APF. La composición de la *Comisión Intersecretarial* y de la Subcomisión Técnica del Servicio Civil sugiere hasta qué punto la cuestión de qué hacer con las condiciones de trabajo en la APF es una cuestión del nuevo régimen. El paso de la *Unidad* a la *USPyRH* es un paso del poder legislativo, es un caso particular de operación de la división de poderes.

Determinar el presupuesto es tarea legislativa, ejecutar las leyes es precisamente tarea del ejecutivo. Las leyes pueden o no resultar del equilibrio entre ambos poderes, eso es otra cosa. En particular, legislar sobre las condiciones laborales en la APF es tarea del legislativo, ejercer el presupuesto bajo las condiciones resultantes, es tarea del ejecutivo.

Ahora (1): información, mercado laboral segmentado, gasto público

El *Servicio* (Art. 2) está sujeto a siete "principios rectores": "la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito." Al respecto, es atribución de la *USPyRH* "[p]romover y vigilar la observancia" de esos principios en el *Servicio*. Las atribuciones, muy razonablemente, se extienden para incluir acciones que permitan a la SFP cumplir su responsabilidad de dirigir el (*Servicio*).

"Elaborar y proponer al Secretario la emisión de normas, políticas, lineamientos, manuales y demás disposiciones generales que se requieran para la operación, regulación, evaluación, perfeccionamiento y, en su caso, corrección" del Servicio, "en los términos de la" *Ley* y su Reglamento. También incluyen "[o]perar el Registro Unico del Servicio Público Profesional de Carrera." Igualmente "[a]probar los mecanismos y criterios de evalua-

ción y puntuación del desempeño, selección, capacitación, certificación, ingreso, movilidad y valuación de puestos, de acuerdo a lo previsto en la *Ley*. De esta forma es plausible que exista una atribución muy precisa. "Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad de las dependencias y en su caso entidades de la APF y estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos".

Son atribuciones, además, orientadas al futuro. Todo instrumento jurídico requiere interpretación. "Interpretar y aplicar" la (*Ley*) en la APF, ha sido atribuido a la *USPyRH*, "para efectos administrativos —y también— emitir los criterios obligatorios sobre ésta y otras disposiciones sobre la materia para la regulación" del *Servicio*. Una vez más, en consonancia, toca atribuir un rango de acciones. "Elaborar y someter a la consideración del Secretario —establece el Reglamento— las normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal de la APF, y en general, lo relativo a los tabuladores de sueldos, cualquier tipo de estímulos, prestaciones y separación del servicio en los términos de las disposiciones aplicables".

En general, el problema de la burocracia como desempeño, a la luz de estas atribuciones, tendería a quedar resuelto bajo su aspecto laboral.⁴⁰ El desempeño es un problema de control y supervisión. También de organización y división del trabajo entre cuadros políticos, mandos medios, y fuerza de trabajo.

Lógicamente hay una clase de atribuciones que permiten a la *USPyRH* organizar esa división. Por ejemplo, la (*Ley*) define el Gabinete de Apoyo (Art. 7).⁴¹ "Autorizar las estructuras" respectivas es la atribución correspondiente, "de conformidad con lo establecido en la" (*Ley*) "y demás disposiciones jurídicas aplicables". Desde luego, es necesario establecer la excepción. Se atribuye a la *USPyRH* "[d]efinir para su aprobación, los cargos que por excepción sean de libre designación y emitir los criterios generales para su determinación en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables."⁴²

Todas las funciones correspondientes al concepto de un contrato de trabajo. subrayó, dentro de la teoría administrativa, cómo en un contrato de trabajo la relación entre las partes contratantes es una relación de autoridad. El empleador escoge, con el consentimiento parcial del empleado, el patrón de conducta o estrategia que ha de seguir este último. El empleado está sujeto a una estructura de permisos que encuentra más o menos aceptable. SIMON.

Ya que se está en la APF y con la separación entre cumplimiento y ejecución, existe un subconjunto de atribuciones de la *USPyRH* que le dan el derecho de efectuar acciones en coordinación con la *UPyCP* en la *SHyCP*.

Ahora (2): pero cuál es el problema

La vigencia de la (*Ley*), sin embargo, es suficiente para formular una dificultad. ¿Cuál es el problema cuya solución es el servicio profesional de carrera? ¿Cuál es el problema de la APF tal que se resuelve mediante la separación entre los componentes costo y realización de las relaciones laborales en un subconjunto del personal que trabaja en la APF?

Las dependencias mencionadas, la *Comisión Intersecretarial*, en la extinta SPP de 1983, y la *Unidad*, en

⁴⁰ Hasta aquí las referencias corresponden a las atribuciones II, III, XI, IV, XVIII y V definidas en el Art. 16 del *Reglamento Interior* de la SFP. No son todas, sin embargo. Por ejemplo, hay que tomar en cuenta las atribuciones XIV a XVI relativas a valorar, resolver y dictar resolución a propósito de los conflictos e inconformidades. Del mismo modo, la atribución XVII implica promover el *Servicio* y reclutar personal de nuevo ingreso.

⁴¹ "El Gabinete de Apoyo es la unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Organos Desconcentrados y equivalentes para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. // Los servidores públicos que formen parte de los Gabinetes de Apoyo serán nombrados y removidos libremente por su superior jerárquico inmediato. // Las estructuras de los Gabinetes de Apoyo deberán ser autorizadas por la Secretaría la cual tendrá en cuenta por lo menos los siguientes criterios:// a) la capacidad presupuestal de la dependencia, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y // b) La prohibición de que estos Gabinetes de Apoyo ejerzan atribuciones que por ley competen a los servidores públicos de carrera."

⁴² Ver Art. 16 del *Reglamento Interior* de la SFP, fracciones VII, VI,

la SHyCP hasta el año pasado, ¿tenían el mismo problema? ¿Cuál es el problema de la *Ley* y del *Servicio*? Pero si la *Comisión Intersecretarial* y la *Unidad* tenían problemas separados, ¿cuál es el problema de la APF que resuelven la *Ley* y el *Servicio*? Una vez que existe la *USPyRH* en la SFP ¿la *USPyRH* es a la *Comisión* como la Unidad de Política y Control Presupuestario con las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales son a la *Unidad*?

Si la (*Ley*) y el (*Servicio*) no existieran o, respectivamente, su cumplimiento y operación erraran el blanco, ¿qué estaría pendiente de solución? ¿En la lista de pendientes de quién? ¿Del Ejecutivo, del Legislativo, del poder Judicial o de los tres? Los principios rectores del (*Servicio*) —legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad y competencia por mérito— ofrecen un interesante punto de partida.⁴³

Los antónimos de cada una de estas palabras describen un estereotipo. La APF es *ilegal, ineficiente, subjetiva, mediocre, parcial, "palanca"*. ¿Para qué existe, entonces, el (*Servicio*)? ¿Las nuevas relaciones laborales darán a la APF y a los burócratas una manera de adquirir todas las características positivas que los diferencien del estereotipo?

¿En qué dirección buscar el significado de la nueva incertidumbre y de las nuevas restricciones que poco a poco cobran forma sobre la APF? Como sugerimos arriba, son restricciones que podrían afectar la ejecución, evaluación y reemplazo o conservación de las políticas. La incertidumbre atañe de modo directo a los efectos de tales políticas.

Ahora la APF, respecto a las actividades de los funcionarios de libre designación que corresponden a los mandos medios y superiores y personal de confianza del antiguo régimen, se caracteriza por un diseño institucional que escinde las dos vertientes conjugadas del problema de la burocracia.

Por un lado, las atribuciones para registrar las acciones y actos orientados a la integración y operación de los futuros servidores profesionales de carrera. El mecanismo es una "unidad" dentro de una "subsecretaría" que cubre el conjunto de la APF. Las atribuciones, provienen de otra "unidad" y corresponden a las disposiciones de la *Ley*. De este modo la *USPyRH* tiene las atribuciones necesarias operar la función de la SFP como responsable del *Servicio*.

Por otro lado, las competencias para registrar las acciones y los actos de la *USPyRH* a modo de controlar y supervisar el aspecto presupuestario de los costos que representan los servidores públicos de carrera. El mecanismo es también una "unidad" dentro de una "subsecretaría", y cubre el conjunto de la APF. Estas competencias, en particular desde 1992, ya estaban en la esfera de la SHyCP. La *UPyCP*, vía direcciones generales sectoriales, determinará la congruencia entre los requerimientos del (*Servicio*) y la política presupuestaria. La pregunta por el problema cuya solución son la (*Ley*), el (*Servicio*) y la política de servicio profesional de carrera, cuando sea el caso, es la pregunta por la conexión entre esta política y la política del Legislativo y del Ejecutivo.

La estructura para el ejercicio del poder requiere inducir equilibrios en dos planos. Primero, entre los poderes de la unión, segundo, entre la decisión de gobierno y su ejecución. El equilibrio entre los poderes integraría la voluntad política del estado mientras que el equilibrio entre los decisores políticos y la burocracia tendería a ejecutar las políticas consistentes con esa voluntad y a conectar esta misma voluntad con los gobernados. El equilibrio entre los poderes ha producido la (*Ley*). No es seguro que la separación entre las atribuciones para la realización o ejecución del *Servicio*, en la SFP, y las competencias para controlar los costos del conjunto de la APF, ubicadas en la *SHyCP*, conduzcan a un equilibrio eficiente para la operación del (*Servicio*).

¿Qué vemos en perspectiva? ¿Una solución sin problema? Sin duda aquí radica parte de la dificultad al buscar los rasgos fisonómicos de la (*Ley*) y del (*Servicio*)⁴⁴. Como lo sugiere la supresión de la principal instancia a cargo de la autoridad presupuestaria y la eliminación de otras instancias borrosas, la coalición de gobierno le-

⁴³ Ver, como referencia principal para la elaboración siguiente, Chr. J. Bosso, "The Contextual Bases of Problem Definition", en Rochefort & Cobb (1994: Chap. 9).

⁴⁴ La falta de nitidez no proviene de simple tontería. Una cosa es definir un problema para formar una coalición más o menos amplia que desemboca en aprobar una ley, otra muy diferente es definir un problema para echar a andar el mecanismo que la cumple. La fase inicial bien puede pasar por alto un cierto número de problemas de operación y de comprensión del estado de cosas. Ver, respectivamente, Weiss (1989) y SHCP (2003).

gisla para suprimir las formas anteriores de establecer relaciones laborales en la APF⁴⁵. Es interesante subrayar una coincidencia de fechas. Las instancias que suprime la (*Ley*) provienen del mismo periodo, examinado arriba, en que la autoridad fiscal dentro de la coalición de gobierno transformaba la aplicación presupuestaria. Esta transformación terminó por redefinir el desempeño profesional y la pericia burocrática que quedaron bajo disposiciones de evaluación y control.

Este complicado problema de gobierno afectaba exitosamente el desempeño burocrático. Las generalidades y abstracciones del nuevo mecanismo no parecen ligadas a ningún problema real de gobierno. Sin embargo, el punto esencial aquí es otro. El (*Servicio*) es un mecanismo fracturado. El principio de mérito y la eventual contribución a la mejoría de las políticas ocupa una posición subordinada y queda atrapado en las complejidades abstractas de medición a ciegas. Al otro lado está el principio de economía y eficiencia presupuestaria con toda la autoridad y la última palabra dentro de la jerarquía de la APF.

2. Un contrato laboral para usar herramientas de gobierno: acciones de ejecución

Desde esta perspectiva volvamos al punto de partida sobre la base del pequeño archivo que hemos comenzado a estudiar aunque queda todavía mucho que hacer. En una perspectiva pura de análisis administrativo, la burocracia gubernamental es parte de la organización del gobierno y opera ésta y las restantes herramientas gubernamentales, tesoro, nodalidad y autoridad⁴⁶. El (*Servicio*) contribuiría, por tanto, a resolver el problema administrativo: escoger la herramienta para la tarea. Este problema es inherente a toda política pública.

Ciertamente tiene premisas y consecuencias políticas, pero tiene también un momento de conocimiento experto imposible de evadir justo por razones de eficacia política. Denominaremos "políticas públicas" a las maneras específicas de disponer de esas cuatro herramientas como una combinación de actividades de detección y de afectación en la interfaz que forman el gobierno y la sociedad⁴⁷. Un cuadro de profesionales de carrera en la administración pública contribuiría a la eficacia de las políticas, quizá también a su eficiencia. Pero ¿basta un contrato laboral como el (*Servicio*) para conseguir este resultado? Entonces, el problema de la coalición de gobierno en busca de políticas eficaces ¿es sencillamente contratar personal capacitado?

El "servicio profesional de carrera" o el "servicio civil" es una manera de contratar el personal que diseñará y ejecutará las políticas conforme a los lineamientos o criterios de la coalición de gobierno. El diseño y ejecución de política envuelve un conjunto de actividades específicas para cuya realización la coalición de gobierno recluta el personal burocrático. En principio no hay nada extraordinario en el contrato del futuro servidor público. A cambio de un sueldo y de una definición preliminar del tipo de actividad a realizar junto con las condiciones mínimas de realización satisfactoria para ambas partes, el individuo establece una relación laboral con quien está facultado para hacerlo dentro de la jerarquía que opera una dependencia gubernamental⁴⁸.

¿Cuál será exactamente esa actividad? No es evidente. ¿Quién exactamente dispondrá su realización, supervisará el cumplimiento y valorará los resultados? Tampoco es evidente. El contrato laboral, las condiciones de ejercicio de autoridad sobre la conducta del servidor público, a través de tramos de autoridad conduce hasta el titular del poder ejecutivo. Pero éste puede decidir sobre varios aspectos del sueldo, no sobre el dinero mismo. Este es asignado por el poder legislativo.

Por supuesto, el dinero distribuido en las partidas presupuestarias tampoco pertenece a la coalición de

⁴⁵ Basta examinar la definición del SPC a la luz del examen que hizo Stinchcombe (1959) del tipo ideal de burocracia para ver cómo una lista inconsistente de características llamativas consigue una coalición legisladora y un desorden de política. ¿Cuáles son las características necesarias del SPC en cuanto burócrata que dispone de las herramientas de gobierno?

⁴⁶ Para las definiciones correspondientes, ver Hood (1986). En la perspectiva de este autor, pero algo más allá de su propio planteamiento, diríamos que la burocracia tiene la responsabilidad de resolver el problema de escoger la herramienta apropiada para la tarea de gobierno.

⁴⁷ Para proponer esta denominación tomamos a manera de punto de partida el análisis administrativo como lo establece Hood (1986). Alternativamente, Salamon (2002: 19) define una herramienta de acción pública como "un método identificable a través del cual estructurar la acción colectiva para abordar un problema público."

⁴⁸ Ver arriba nota 7.

gobierno integrada por la mayoría del legislativo y el ejecutivo que participan en el juego de redistribuir el ingreso. En resumen, las actividades del servidor público, por ejemplo contribuir a elaborar legislación secundaria, ejercer el presupuesto, emitir y recibir mensajes, son actividades sujetas a una estructura de permiso⁴⁹.

¿Qué aportan, entonces, la (*Ley*) y el (*Servicio*) a esta importante y enigmática relación laboral? La incertidumbre relativa a la oportunidad y al carácter de cada actividad, en general, explican la existencia de los contratos laborales. Cada política pública se divide en una multiplicidad de actividades. En parte son rutinarias y oscuras, otras son inesperadas y brillantes. Cada una está asociada con procedimientos de control arcanos o intimidatorios también a una estructura de permiso para actuar que a veces proviene de varios jefes juntos y otras de uno solo. Cotidianamente, sin embargo, no hay confusión en la oficina aunque puede haber arbitrariedad o tedio. Lo que tratamos de subrayar aquí es la dificultad de establecer el significado de la conducta del personal sujeto a la (*Ley*).

Tanto los miembros de la coalición de gobierno, secretarios y subsecretarios de estado, como los futuros servidores públicos de carrera, entre enlace y director general, probablemente encuentren razonables la (*Ley*) y el (*Servicio*) para enfrentar la incertidumbre relativa a la oportunidad y al carácter preciso de cada actividad. La permanencia en el empleo y el carácter predecible de las diferentes etapas contribuirían a eliminar la incertidumbre. La noción de mérito asociada a concursos quizá disminuirá el costo de oportunidad de permanecer en la administración pública federal. Han de pasar muchos años para valorar estos argumentos todavía abstractos y tentativos. En cualquier caso tienden a ser válidos a cualquier hora en toda latitud y longitud.

Pero quizá hemos dado con un elemento crucial para continuar. El diseño y ejecución de las políticas públicas pueden descomponerse en una multiplicidad de actividades. Busquemos qué motivaría a los mandos superiores de la administración pública para disponer la realización de una sola de ellas. Pongamos que en cada política abstracta hay una regla de elección gubernamental o correspondencia de metas⁵⁰ que va de una clase de ambientes a una clase de resultados. Esta correspondencia envuelve los criterios gubernamentales para aplicar las herramientas de gobierno en un punto de los ambientes a fin de conseguir un conjunto de resultados preferidos por la coalición de gobierno⁵¹.

La (*Ley*) y el (*Servicio*) son parte del proceso que encabezó el ejecutivo para dismantelar el régimen de participación gubernamental dominante. El éxito de este proceso estuvo asociado al hecho de que al mismo tiempo cambiaron las condiciones de la competencia política. El sistema de partido hegemónico pragmático, gemelo de la participación gubernamental, tuvo que contribuir al cambio de régimen, contribuyó a configurar el régimen comercial ahora dominante. El cambio de régimen es un proceso de supresión, redefinición y reasignación de derechos. Una parte del proceso es la transformación de toda la administración pública para conservar el poder mediante el gobierno de los mercados. ¿Qué ocurre entonces con el personal que presta sus servicios laborales ahí?

Es el personal encargado de operar los mecanismos que ya no acaban de tener lugar propio en el nuevo régimen, aunque no son fáciles de suprimir. Simultáneamente aparece un nuevo cuadro de profesionales para operar nuevos mecanismos. A su vez, la irrupción del conflicto entre poderes para determinar la voluntad política del estado, contribuye a acrecentar un nuevo tipo de incertidumbre política sobre la continuidad de la conducción del país. Dentro de la administración pública, la existencia del (*Servicio*) va asociada con el reclutamiento de profesionales cuya carrera no proviene de la administración pública. Es decir, la incertidumbre conduce a reclutar personal, sobre todo personal directivo, al margen de la organización. El (*Servicio*) requiere primacía de la organización en tiempo de alta incertidumbre mientras que la profesionalización requiere primacía de individuos en tiempo de baja incertidumbre⁵². ¿De dónde sale esta contradicción fatal?

El (*Servicio*) no es un mecanismo capaz de conseguir equilibrios que coincidan con los resultados de equilibrio que buscaría la coalición de gobierno. En parte por la sencilla razón de que las preferencias de una

⁴⁹ Ver Derks & Gilles (1995).

⁵⁰ Sobre los conceptos “política abstracta” y “correspondencia de metas”, ver respectivamente Molinet (2005) y Hurwicz (1993).

⁵¹ Ver arriba nota 8.

⁵² Ver Silberman (1993) acerca de este planteamiento.

coalición legislativa exitosa no son las preferencias que han de transformarse en decisiones de gobierno que la burocracia hará cumplir. Ni mérito ni ahorro, al menos por ahora. Los incentivos de los burócratas, de los responsables de operar el mecanismo en cada uno de sus fragmentos, de los cuadros partidarios resultan inconsistentes. Tienen razones distintas para actuar. Pueden vetarse entre ellos y los engaños son inevitables. La contradicción fatal sale de que en la actualidad el (*Servicio*) no es ejecutable. Sin un gobierno es el par formado por una mayoría legislativa y las políticas que sostiene tal mayoría⁵³, para la política de servicio civil en la administración pública no hay gobierno.

3. Falta mucho quehacer

Es necesario reconsiderar las condiciones primeras del problema de ejecución⁵⁴. Ni la (*Ley*) ni el (*Servicio*) resuelven por sí mismos los problemas asociados al cumplimiento de las decisiones de gobierno. Tampoco la expresión imperativa de las preferencias de la coalición de gobierno relativas a las relaciones laborales en la administración pública federal, Menos los mecanismos adoptados para transformar la carrera profesional en esa administración. En particular, los mecanismos del (*Servicio*) probablemente contribuyan a reducir gastos en sueldos y salarios aunque sin conexión directa con la operación propiamente dicha de esos mecanismos⁵⁵.

¿Se puede hacer valer el mérito?

La (*Ley*) resuelve el problema de operar la calificación de méritos y las aplicaciones presupuestarias mediante una forma de división del trabajo en el interior mismo de la administración pública federal. Deja la verificación y evaluación del mérito, por un lado, y la autorización efectiva de los efectos pecuniarios de esas operaciones. Subordina, entonces, la carrera de un subconjunto del personal a las disposiciones presupuestarias y no al mérito. La coincidencia entre el Programa de Retiro Voluntario y esta separación asimétrica refuerza la tendencia al predominio de la autoridad presupuestaria y deja a la autoridad del mérito sin capacidad real de ejecución.

Ya que la separación que subordina y esta coincidencia pueden favorecer alguna reducción en el pago por servicios personales, valdría la pena investigar una conjetura: en parte el problema que resolvería el (*Servicio*) sería la magnitud "excesiva" de ese gasto y, por consiguiente, el tamaño "desproporcionado" del personal contratado. Podría contribuir residualmente a cambiar algunas características profesionales de algunos cargos en la estructura de la administración pública federal, aunque no es claro cómo los mecanismos del (*Servicio*) evitarán manipulaciones diversas en los concursos de admisión y promoción. Tampoco es claro cómo evitar que la autoridad fiscal determine dónde y cuando "suavizar" o "endurecer" la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno.

En fin, también por el lado de la eficacia de las políticas públicas, la separación asimétrica dentro de la estructura jerárquica probablemente produciría otro efecto. Contribuiría, sin pérdida de autoridad, a simplificar la

⁵³ Sobre este concepto primordial para comprender las condiciones fundamentales de ejecución, ver Rusinowska *et al* (2005).

⁵⁴ Por "condiciones primeras", aquí, me refiero a dos familias de problemas cruciales para diseñar políticas relativas a las relaciones laborales en la administración pública de los tres niveles de gobierno. Una que será considerada más abajo, se refiere a la articulación histórica entre autonomía del personal que dispone de las herramientas de gobierno y su conexión con los sectores sociales donde hace cumplir las decisiones de gobierno. La otra familia, no considerada aquí, abarca los problemas propios de la articulación entre los modos de vida y la manera de resolver el problema de hacer cumplir las decisiones de gobierno. La propuesta del (*Servicio*) presupone en alto grado que las reglas determinan nuestras vidas individuales y que el grupo prevalece en alto grado. El servicio civil es como el servicio militar pero sin uniforme, digamos. En rigor es un procedimiento que privilegia la jerarquía. Este supuesto implícito genera contradicciones de fondo con las declaraciones relativas al privilegio del individuo y las exigencias igualitarias de otros grupos sociales. Ver Hood (1998) y Hammond & Miller (1985) sobre las imposibilidades que se generan dentro de la misma administración pública entre jerarquía y pericia. Precisamente, al preguntar por las "condiciones primeras" del problema de ejecución, tratamos de dejar abierto el problema de los supuestos implícitos en metáforas como "gerencia pública" y alegorías como "reinención del gobierno". Hay que abrir estos asuntos para preguntarse por el tipo de gobierno que presuponen algunos miembros de la desaparecida coalición legislativa que produjo el (*Servicio*). Es tiempo de averiguar si es factible.

⁵⁵ Por ejemplo, son más efectivos el Programa de Retiro Voluntario y la congelación sistemática de plazas de bajo y medio nivel.

administración de la restricción presupuestaria gubernamental al separarla de los registros y evaluaciones. Vamos, la eficacia de las políticas públicas, en cuanto depende de la conducta del personal, resulta borrosa o insegura de acuerdo con la (*Ley*) y con el (*Servicio*).

¿Un juicio de eficiencia? ¿Para qué se usan los recursos?

¿Y la obtención indirecta de eficiencia en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas? El problema administrativo de escoger el tipo de actividad del trabajador y la oportunidad de emprenderla es estrictamente insoluble en el marco de la (*Ley*) y en el diseño del (*Servicio*). No hay forma de establecer dos distinciones fundamentales para examinar la cuestión. Primero, entre un contrato de compra-venta y un contrato laboral; segundo, entre un contrato laboral y un contrato laboral en la administración pública.

El paso inicial para abordar la cuestión es tener presente que el conjunto donde seleccionar la actividad y la oportunidad, a propósito de las que queremos pronunciar un juicio de eficiencia, es un conjunto asociado al último tipo de contrato laboral. Por tanto, el segundo paso, es reconocer que ese juicio tiene como materia usos de herramientas de gobierno para hacer cumplir decisiones gubernamentales. ¿Cuáles son esas decisiones? ¿A qué preferencias responden?

Formalmente un juicio de eficiencia requiere identificar el propósito de la actividad, identificar los criterios relativos a la manera de actuar con vistas a los resultados e identificar los recursos empleados. Las actividades de diseño y de ejecución no tienen interés por sí mismas, los recursos no se emplean por emplearlos, es imposible. La (*Ley*), si uno considera los mecanismos del (*Servicio*) sólo define un marco para establecer las relaciones de trabajo del personal burocrático de reciente ingreso y hasta el nivel de director general y homólogos. El balance entre derechos y obligaciones, en este aspecto, resulta más o menos claro al igual que las disposiciones relativas a los órganos requeridos para ejecutar la (*Ley*) y generar la legislación secundaria.

Pero la existencia de residuo y la separación funcional de mecanismos sugieren otras líneas de investigación. Las distinciones entre contratos no están hechas o están mal hechas y parecen bien hechas. Si, de por sí, información puede ser incompleta y tal vez privada, la falta de claridad sobre el tipo particular de contrato agrega incertidumbre respecto al tipo de acciones y al tipo de autoridad sobre la conducta del personal burocrático de carrera. En estas condiciones, escoger la actividad es el corazón del problema de conectar la política con la administración y escoger, por tanto, el tipo de estructura burocrática que resulta posible. Al no distinguir entre contratos y no poder analizar las acciones escogidas, formular un juicio de eficiencia es virtualmente imposible.

Además, en el ámbito propio del (*Servicio*), la conducta optimizadora del decisor responsable de escoger la actividad pasa a depender de su información privada. Como el responsable de efectuarla está en las mismas, el problema de ejecución se diluye y el equilibrio resultante tenderá a estar asociado con las rentas derivadas de la posesión asimétrica de información. En síntesis, la imposibilidad de formular juicios rigurosos de eficiencia deriva de una (*Ley*) y unos mecanismos de ejecución orientados por cuestiones del tipo "cuántos burócratas y a qué precio". Mientras deja de lado cuestiones del tipo "qué burocracia y para qué"⁵⁶.

Es, pues, evidente que queda mucho quehacer. Mostremos este mismo resultado desde otro punto de vista. Mientras haya un pobre o un monopolio o ambos, el régimen comercial tiene un problema delicado. ¿Cómo

⁵⁶ El problema cultural de fondo es muy delicado. Es interesante hacer un par de observaciones ahora mismo. No se gana mucho frente a los problemas reales con descubrir que el servicio civil es creado por el congreso y el presidente de todas las posiciones partidarias para impedir que uno solo de los grupos se quede con las ventajas del control indebido. Tampoco se gana mucho con descubrir que esta situación es un equilibrio estable donde es difícil cambiar el servicio para que sea más productivo y capaz de asumir responsabilidades. Johnson & Libecap (1994) exponen con interesantes bases empíricas este enfoque negativo. Al respecto, el problema cultural aludido estriba en el uso de las conclusiones y de las premisas sin ninguna base empírica y sin hipótesis serias sobre los procesos políticos subyacentes a cualquier estructura burocrática existente. Todavía se gana menos con la falsa generalización asociada a confundir el carácter instrumental y artificial del estado con un cierto carácter genérico del mismo. No hay un estado igual a otro, no hay un estado en general, por tanto tampoco hay una conexión entre la política y la administración que sea igual a otra. Esto no cambia en nada la tesis de filosofía política relativa al carácter instrumental del estado. El problema es ¿de qué derechos se trata? El problema es, además, ya que es "un hombre artificial", ¿qué historia, qué luchas y qué hombres lo han creado? ¿Cuándo y para qué? Hay también un problema cultural cuando estas cuestiones tan evidentes ni siquiera son formuladas.

se relacionan la autoridad política y los mercados? El problema es delicado también porque no puede ser resuelto en general y es inseparable de fuerzas en equilibrio que sacan ventajas importantes del estado de cosas prevalente. Consideremos aquí sólo el problema del monopolio.

¿Qué regulación? ¿Qué burocracia?

La coalición presidencial de gobierno que dismanteló el régimen de participación gubernamental dominante remató activos y redefinió derechos de propiedad, simultáneamente remodeló la administración pública. Cambió, pues, legalmente la conexión entre mercados y autoridad, o sea, creó un conjunto de agentes políticos nuevos como responsables de poner la autoridad política al servicio de los mercados. Por ejemplo, reemplazó los consejos de administración del sector público por “juegos simples” o “juegos coalicionales”, en forma de comisiones reguladoras como órganos desconcentrados con autonomía técnica y operativa. Si las decisiones de coordinación y asignación pasaron de aquellos consejos a los consejos de administración y a los corporativos privados, nada garantiza que éstos tomarán como guía los mercados competitivos.

Los citados órganos desconcentrados tratarán de aproximar las decisiones y acciones privadas, por ejemplo en materia de fijación de precios, a los criterios de eficiencia asociados a los costos marginales en competencia perfecta. Es obvio que, en el caso de estas comisiones reguladoras, están esencialmente resueltos los problemas asociados a escoger acción y a definir responsabilidad. Las relaciones laborales, a su vez, están anticipadas en las leyes respectivas. Es evidente que, en el ámbito de la política de regulación de los mercados, salen sobrando la (*Ley*) y el (*Servicio*), aparte de que la restricción presupuestaria puede ser más bien “blanda”⁵⁷.

Para tratar con el problema del monopolio, pues, existe un subconjunto no subordinado de servidores públicos especializados. Han de escoger acciones para buscar remedios al hecho de que el mercado por sí mismo no haga interesantes la libre competencia o la competencia perfecta como configuraciones donde maximizar el beneficio. Pero hay algo raro aquí. En efecto, esos remedios no corresponden a soluciones únicas y estables. Para que el problema de ejecución esté bien especificado es imprescindible formular un criterio o lineamiento que permita seleccionar entre las soluciones que ofrecen la teoría y el análisis de cada situación.

Cierto, en parte la solución está dada por el hecho de que en la estructura de los órganos reguladores da lugar a la formación endógena de vínculos para formar mayorías o integrar unanimidades para resolver cada asunto. Pero ¿cuál es el contenido de estas decisiones? Lo que es raro, precisamente, es ¿cuáles son las bases epistémicas y de información de la solución que prevalece? Todavía mejor expresado ¿qué interpretación del ambiente determina la correspondencia de resultados o el conjunto de reglas de elección? ¿Qué información hace variar los indicadores y su interpretación? ¿Qué resultados se propone la política de regulación así formulada?

En rigor, conforme a la teoría de ejecución no es razonable suponer que una burocracia autónoma puede dar por sí misma con la solución óptima al problema de control con información incompleta que es formalmente un problema de regulación en términos de incentivos⁵⁸. Pongamos que la suposición es falsa, ¿cuál es el juego que la ejecuta? Sin ir muy lejos, ¿quiénes son los jugadores regulados y cuál es su estrategia racional frente a las disposiciones del órgano regulador? Una burocracia autónoma no puede conseguir por sí misma una regulación exitosa. Sin duda su autonomía es una condición necesaria, pero ni de lejos es suficiente.

Volvamos al problema epistémico de interpretar el ambiente. La burocracia tiene que resolver la cuestión de su propia relación con la industria o las empresas que busca regular. Si va a evitar complicidad en la captura de rentas, necesita una relación con los agentes regulados suficientemente profunda para conseguir cooperación

⁵⁷ El problema de determinar las fuentes de incertidumbre que la coalición reformadora del ejecutivo consideró para diseñar estos órganos de gobierno, sin duda, es un problema que espera solución. Del mismo modo que falta por investigar las formas de incertidumbre que resultan de su diseño y de su intervención. Es decir, falta por investigar las formas específicas en que operaron el imperativo de conservar el poder y sus determinantes culturales hasta el grado de saltar la naturaleza del derecho romanista. Habrá que investigar estos determinantes en el contexto del remate de activos bajo las etiquetas “desincorporación” y “privatización”.

⁵⁸ Ver Laffont (2005) para esta formulación y para los problemas específicos que resultan después de un cambio de régimen a la luz del problema de regular para el desarrollo.

sobre la base de la confianza que resulta de objetivos comunes. Esta tendría que conseguir un compromiso creíble y ejecutable entre eficiencia y extracción de rentas.

Si es el caso, habrá innovación tecnológica que justifique la ulterior destrucción de tales rentas y su reemplazo por beneficios derivados de eficiencia. Pero estas negociaciones y acuerdos modifican el carácter de la burocracia reguladora. No pierde autonomía que una de las bases de su éxito. Lo que sucede es la autonomía se combina con un compromiso profundo en la búsqueda de objetivos comunes entre la industria regulada y la burocracia reguladora autónoma⁵⁹. La cooperación entre ambas partes encontrará la manera de emplear las herramientas de gobierno para conseguir conjuntamente el desarrollo. ¿Hay razones para esperar esta clase de política? ¿Hay razones para esperar una burocracia autónoma pero comprometida con el desarrollo?

Referencias

- F. Arroyo García 1997. Análisis de los instrumentos de descentralización del gasto federal en México 1977-1997. El Convenio de Coordinación y el Ramo Presupuestal XXVI. México, Manuscrito.
- B. Badie 1992. *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris, Fayard.
- M. Conover 1925. Merit Systems of Civil Service in the States. *American Political Science Review* 19 (3): 544-60.
- J. M. Derks & R. P. Gilles 1995. Hierarchical organization structures and constraints on coalition formation. *International Journal of Game Theory* 24 (2): 147-63.
- J. Duggan 1997. Virtual Bayesian Implementation. *Econometrica* 65 (5): 1175-99.
- P. Evans 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- H. Frant 1993. Rules and governance in the Public Sector: the case of Civil Service. *American Journal of Political Science Review* 37 (4): 990-1007.
- J. W. Garner 1913. Executive Participation in Legislation as a Means of Increasing Legislative Efficiency. *Proceedings of the American Political Science Association*, Vol. 10, Tenth Annual Meeting, 176-90.
- E. L. Glaeser & Cl. Goldin Eds. 2006. *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History (National Bureau of Economic Research Conference Report)*. Chicago: University of Chicago Press. Introduction. (En prensa)
- Th. H. Hammond & G. J. Miller 1985. A Social choice perspective on expertise and authority in bureaucracy. *American Journal of Political Science Review* 29 (1): 1-28.
- H. Harper 1907. Constitutionality of Civil Service Legislation. *Political Science Quarterly* 22 (4): 630-44.
- G. W. F. Hegel 1988. *Principios de filosofía del derecho*. Barcelona.
- A. N. Holcombe 1918. New Problems of Governmental Efficiency. *American Economic Review* 8 (1): 271-80.
- Chr. C. Hood 1986. *The Tools of Government*. Chatham House Publishers.
- 1998. *The Art of State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.
- L. Hurwicz 1993. *Implementation and Enforcement in Institutional Modeling. Political Economy: institutions, competition, and representation*, ed. by W. A. Barnett et al. N. York: Cambridge: University Press.
- M. O. Jackson 1991. Bayesian Implementation. *Econometrica* 59 (2): 461-77.
- 2001. A crash course in implementation theory. *Social Choice and Welfare* 18 (4): 655-708.
- R.N. Johnson & G. D. Libecap 1994. *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: the economics and politics of institutional change*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ch. Kettleborough 1912. Civil Service. *American Political Science Review* 6 (2): 235-8.
- J. J. Laffont 2005. *Regulation and Development*. Cambridge: Cambridge: University Press.
- J. A. Lapp 1917. Economy and Efficiency. *American Political Science Review* 11 (1): 115-6.
- J. McDiarmid 1946. The Changing Role of the U. S. Civil Service Commission. *American Political Science Review* 40 (6): 1067-96.
- J. Molinet 2005. El problema de la eficiencia en la política social. Preparado para el IV Coloquio Internacional del

⁵⁹ Para el concepto *embedded autonomy*, ver Evans (1995).

- Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, organizado por el Programa Modernidad y Políticas Sociales. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. 14 y 15 de abril de 2005.
- W. E. Mosher 1924. Round Table II. Problems and Methods in Civil Service with Special Reference to Efficiency Ratings. *American Political Science Review* 18 (1): 125-33.
- 1926. Round Table on the Personnel Problem: specific investigations and the proposal of the Civil Service Audit. *American Political Science Review* 20 (1): 134-6.
- President's Commission on Economy and Efficiency 1911. *American Political Science Review* 5 (4): 626-8.
- K. Olivecrona 2000. *La realtà del diritto. Antologia di Scritti*. Torino: G. Giappichelli Ed.
- A. Roberts 1995. *So-Called experts: how American consultants remade the Canadian civil service, 1918-21*. School of Policy Studies. Queen's University.
<http://faculty.maxwell.syr.edu/aroberts/documents/chapters/experts.pdf>
- D. A. Rochefort & R. W. Cobb 1994. *The Politics of Problem Definition: shaping the policy agenda*. Kansas: U. P. K. Chaps. 1 & 9.
- A. Rusinowska *et al* 2005. A New Model of Coalition Formation. *Social Choice and Welfare* 24 (1): 129-54.
- L. M. Salamon, Ed., 2002. *The Tools of Government: a guide to the new governance*. N. York: Oxford University Press.
- R. Serrano & R. Vohra 2005. A characterization of virtual Bayesian implementation. *Games and Economic Behavior* 50: 312-31.
- B. S. Silberman 1993. *Cages of Reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- H. A. Simon 1951. A Formal Theory of the Employment Relationship. *Econometrica* 19 (3): 293-305.
- SHCP Unidad de Servicio Civil (2003). Orientación Estratégica de los Servicios Personales en la Administración Pública Federal. *Gestión y Política Pública* XII (2): 351-65.
- S. Skowronek 1982. *Building a new American State: The expansion of national administrative capacities 1877-1920*. N. York: C. U. P.
- A. Smith Faught 1915. Civil Service Legislation —1915. *American Political Science Review* 9 (3): 549-55.
- A. L. Stinchcombe 1959. Bureaucratic and craft administration of production: a comparative study. *Administrative Science Quarterly* 4 (2): 168-87.
- P. S. Tolberg & L. G. Zucker 1983. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of Civil Service reforms, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly* 28 (1): 22-39.
- C. C. Waters 1916. Economy and Efficiency Commissions. *American Political Science Review* 10 (1): 96-7.
- J. A. Weiss 1989. The Powers of Problem Definition: the case of government paperwork. *Policy Sciences* 22: 97-121.
- B. D. Wood & J. Bohte 2004. Political Transaction Costs and the Politics of Administrative Design. *Journal of Politics* 66 (1): 176-202.
- A. Zárate Castillo 2003. La ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal. *Cuestiones Constitucionales* 9: 239-55.

Reseña biográfica

Profesor-investigador de tiempo completo en el Programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la FLACSO, del cual fue Coordinador Académico. También es Profesor de Ciencia Política en el ITAM. Es también asesor y consultor en ejecución y evaluación de política social. Escribió el capítulo "Subnational units and joint policies in the bilateral agenda: Migration, environment, bureaucracy" en *U. S. – Mexican Economic Integration: NAFTA at the Grassroots*, edited by John Bailey. Entregado para publicación en las Actas del XII Congreso Nacional de Filosofía: "Más allá de la eficiencia y de la eficacia, ¿la ética? ¿más allá? Neuquén 3-6 de diciembre de 2003. Publicación más reciente: "La filosofía política de los enunciados «reglas y comportamientos» y «hay que seguir una regla»" en Y. Meyenberg y J. M. Herrera R., Coords., 2003: *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*. México, IIS-UNAM. Cap. VII, páginas 285-362.

Su trabajo de investigación se concentra en dos líneas. Una es determinar el papel del poder ejecutivo y la admi-

nistración pública federal en el paso al régimen comercial. Dos ejemplos representativos son "La oficina presidencial 1979-1994. ¿Cómo conservar el poder y hacer cumplir la ley en tiempo de excepción?" (XI Reunión de Historiadores Mexicanos, Canadienses y Estadounidenses. Monterrey, 1-4 de octubre de 2003) y "Desconcentración administrativa y autonomía técnica para gobernar los mercados" (I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, septiembre 2002). La otra línea estudiar la filosofía política del nuevo régimen.