

**LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA CREACIÓN
DE SERVICIOS CIVILES DE CARRERA:
La experiencia de México en los años 90**
(Versión revisada)

**Blanca Heredia
CIDE, México
Junio 2002**

**Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional
de Política del Banco Interamericano de Desarrollo**

Durante las dos últimas décadas, México ha vivido cambios profundos tanto en lo económico como en lo político. El giro hacia el mercado y el tránsito a la democracia han transformado aspectos centrales del funcionamiento del país y han generado, con ello, oportunidades y expectativas para un desarrollo rápido y estable. Desafortunadamente, estos cambios macro-institucionales no han logrado traducirse aún en mejoras significativas en la calidad de vida de las personas.

Diversos factores han contribuido a este desempeño poco satisfactorio. Destaca entre ellos, el poco avance registrado en lo que hace a elevar la calidad de las instituciones en general y del gobierno en particular. El problema del mal gobierno no es nuevo en México. En el contexto de una economía abierta y de una democracia competitiva, el asunto se ha vuelto, sin embargo, inusualmente urgente: más oneroso en términos sociales y más visible en términos políticos.

Mercado y democracia han impulsado una nueva ronda de iniciativas dirigidas a fortalecer la capacidad administrativa del gobierno. Si bien desiguales, los logros alcanzados hasta el momento han sido, en general, limitados. Una de las áreas en las que el avance ha sido particularmente escaso y fragmentario es la de la administración del personal del sector público. Esta situación resulta grave, pues es justamente en ella en la que anclan muchas de las raíces del mal desempeño global del gobierno.

Los bajos niveles de eficiencia, probidad y responsabilidad que, en general, caracterizan a la burocracia mexicana son asuntos viejos y bien conocidos. Los muy cuantiosos costos económicos y sociales derivados de estas deficiencias tampoco son nuevos. Corregirlas produciría seguramente beneficios sociales enormes. A pesar de repetidos intentos por alcanzar ese objetivo, lograrlo ha resultado extraordinariamente difícil.

El control sobre el manejo del empleo gubernamental constituye, en cualquier sistema político, un recurso de poder fundamental. Las reglas que gobiernan su uso se basan y, al mismo tiempo, tienden a reproducir una determinada distribución de poder entre cuatro grupos clave: los políticos, los burócratas, los ciudadanos y los grupos de interés organizados. Reformar estos sistemas implica alterar la correlación de poder existente entre estos grupos y suele requerir, por tanto, condiciones y estrategias que le permitan a sus impulsores remontar obstáculos y resistencias de magnitud muy considerable.

Este trabajo analiza las condicionantes políticas de los intentos recientes de reforma de los sistemas de administración del personal público en México. El trabajo se organiza como sigue. En la primera sección se presenta un esbozo de la situación general del empleo público en México. La segunda especifica los principales obstáculos que han enfrentado este tipo de reformas e identifica los factores que pueden facilitarlas. La explicación propuesta sugiere que el factor crítico para el éxito consiste en que la supervivencia y avance de los políticos y los burócratas pase a depender de que los cambios, en efecto, ocurran. En la tercera parte se presenta el caso de la iniciativa de creación de un servicio civil para la administración federal y en la cuarta el de la instauración de un sistema similar en el Instituto Federal Electoral. El trabajo cierra con una breve sección de conclusiones.

LA SITUACIÓN ACTUAL DEL EMPLEO PÚBLICO EN MÉXICO: RASGOS Y DEFICIENCIAS PRINCIPALES

Como resultado de los procesos de estabilización, saneamiento de las finanzas públicas, privatización y apertura iniciados a mediados de los años 80, la participación directa del gobierno en la vida económica y social se ha reducido de manera importante. El redimensionamiento del aparato estatal respondió al agotamiento del modelo de desarrollo intervencionista y permitió dismantelar el andamiaje institucional que lo había hecho posible. Lo que dicho acotamiento no ha conseguido hasta el momento es generar las condiciones para relanzar un proceso de crecimiento dinámico, equitativo y estable

Cuadro 1.1
Composición sectorial del PIB
Estructura Porcentual

Concepto	1988	1994	1999
Sec.Publ.	20.4	14.7	13.4
Gob.Gral.	10.1	9.1	8.4
Emp. Púb.	10.3	5.6	5.0
Sec.Priv.	79.6	85.3	86.6

Fuente: INEGI, SCNM, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1988-2000, cuadro 29.

Cuadro 1.2
Evolución del PIB
y PIB per cápita

Año	PIB*	PIB p/cápita**
1982	1,023,017	15.00
1988	1,042,066	13.34
1994	1,312,200	14.97
1998	1,447,946	15.28

* millones de pesos de 1993; ** miles de pesos de 1993.

Fuente: Arroyo y Guerra, 2000, cuadro V.8, basado en INEGI, Banxico, Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares.

El problema de fondo tiene que ver con que la reducción y redefinición de las funciones del gobierno no ha estado acompañada de estrategias capaces de fortalecer su estructura y mejorar su desempeño. Una de las áreas en las cuales esto resulta especialmente evidente es la relativa al personal empleado por el gobierno.

El tamaño del empleo público en México en relación tanto a la población total como a la población económicamente activa es similar al de los principales países de la región e inferior al promedio de los países desarrollados. Donde México se distingue, no es en tamaño sino, sobre todo, en costo.¹

¹ Conviene señalar, con todo, que, como proporción del personal ocupado, el empleo público es mucho mayor que en los países desarrollados, aunque similar a la de otros países en desarrollo.

Cuadro 1.3
Tamaño y costo de la nómina del gobierno

PAÍSES	Personal	Personal	Nómina sector
	público/pob	público/PEA	público/gasto público total
Argentina	4.9	11.7	37.8
Brasil	3.3	7.5	38.3
Chile	2.5	6.3	...
México	4.8	12	44.6
Prom. LA	3.88	9.38	40.23
Canadá	4	8.4	10
EU	7.1	14.7	8
Francia	7	15.6	16
España	...	10.2	11
Prom. Desarrollados	6.03	12.23	11.25

Fuente: Carlson y Payne, 2001; WDI, 2001; y IMD, 2000

Eficiencia e insuficiencia del gasto

En México, la nómina del sector público absorbe el 44% del gasto público total. Lo elevado de esta proporción se explica, en una considerable medida, por lo reducido del gasto en relación al producto. México tiene uno de los coeficientes de gasto público en relación al PIB más bajos dentro de América Latina y también dentro del grupo de los países de ingresos medio-altos.

Cuadro 1.4
Gasto e ingresos públicos, 1998

PAÍSES	Gasto público	Ingresos trib./
	total/PIB	PIB
	1998	
Argentina	18.39	16.11
Brasil	42.06	19.80
Chile	20.31	20.82
México	19.95	15.31
Prom. LA	25.18	18.01
Canadá	48.75	37.46
EU	32.6	28.33
Francia	54.1	45.239
España	42.9	34.16
Prom. Desarrollados	44.59	36.30
Prom. Países ingresos medios-altos	22.8	21.1

Fuente: Carlson y Paine, 2001 y WDI, 2001.

El alto costo de la nómina gubernamental indica que la eficiencia global del gasto es muy baja. Conviene señalar que esta ineficiencia puede haber contribuido, a su vez, a la dificultad para aumentar la recaudación e incrementar, con ello, el gasto en bienes y servicios públicos críticos para el desarrollo del país.

A casi nadie le gusta pagar impuestos. En situaciones en la que una alta proporción de estos se utiliza para el pago de funcionarios gubernamentales percibidos como poco eficientes – en parte porque disponen de pocos recursos para proveerle a los contribuyentes bienes y servicios públicos-, cabe suponer que el rechazo a pagar impuestos tienda a exacerbarse.² Este círculo vicioso entre ineficiencia e insuficiencia del gasto público constituye una de las raíces fundamentales del mal desempeño del gobierno en México.

Eficiencia y calidad

Otro elemento que contribuye a explicar la notoria ineficiencia global del gasto público en México es la baja calidad que caracteriza el perfil profesional y el desempeño de la mayoría de los funcionarios públicos. No existen, por desgracia, estudios empíricos sistemáticos sobre sus niveles de calificación, ni sobre sus patrones de comportamiento. La evidencia disponible -basada en encuestas sobre percepciones y en los resultados de la acción del gobierno en diversas áreas de la política pública- indican, con todo, que existen problemas graves y generalizados tanto en lo relativo a la adecuación entre funciones y competencias, como en lo que toca a probidad, responsabilidad y eficacia.³

CUADRO 1.5
Calidad de la burocracia

Países	Rendición de cuentas*	Control sobre funcionarios públicos*	Calificación IPC** en 2001	Lugar IPC
Argentina	2.5	2	3.5	57
Brasil	2.4	3.3	4	46
Chile	3.9	3.7	7.5	18
México	2.4	1.7	3.7	51
Perú	1.9	2.6	4.1	44
Estados Unidos	...	...	7.6	16
Inglaterra	...	...	8.3	13
España	...	...	7	22
Francia	...	...	6.7	23
Finlandia	...	...	9.9	1
Botswana	...	...	6	26
Bangladesh	...	...	0.4	91

* Escala de 1 a 10 donde 1 es nada transparente y 10 es muy transparente. Rendición de cuentas indica el grado de transparencia y el acceso a la información del poder ejecutivo en el gasto federal. El control sobre los funcionarios públicos se refiere a la transparencia de sus salarios y prestaciones, así como a la efectiva aplicación de penalizaciones por estos delitos

** Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Muestra de 91 países.

Fuentes: Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción, página electrónica; CIDE, Transparencia Presupuestaria en América Latina, mimeo.

² Para un análisis muy completo del tema impositivo en México, véase: Carlos Elizondo (2001).

³ Con respecto al muy pobre desempeño del gobierno mexicano, véase World Policy Institute, 2000.

La falta de adecuación entre funciones y competencias ha impactado muy negativamente la productividad del gasto público. Este problema resulta particularmente agudo y costoso en los niveles medios y, sobre todo, inferiores de la pirámide burocrática, pues en ellos se concentra la mayoría de los servidores públicos y es en ellos, además, donde han operado con especial fuerza las restricciones al despido. La “solución” más socorrida al problema de la incompetencia ha sido la de contratar personal adicional. Este patrón de respuesta, lejos de resolver la falla de fondo, le ha impuesto al gobierno más gasto en salarios.

Los bajos niveles de probidad y de responsabilidad son otra de las raíces fundamentales de la baja eficiencia del gasto y de la baja calidad del gobierno. La corrupción ha reducido los de, por si, escasos recursos disponibles para sufragar la provisión de bienes y servicios públicos y, al mismo tiempo, ha influido muy negativamente en la reputación y credibilidad del gobierno. Estos elementos han promovido bajos niveles de aceptación y cooperación voluntaria por parte de los gobernados lo cual ha incrementado notablemente el costo de la acción del gobierno.

Eficiencia y fragmentación burocrática

Conviene señalar que, si bien la calidad general del personal público es baja, esta varía mucho entre distintos niveles y sectores del gobierno. Los funcionarios ubicados en los niveles superiores del gobierno federal -especialmente en las áreas de política económica- cuentan, en general, con altos niveles de competencia técnica y se desempeñan con grados de eficiencia superiores al promedio. Su perfil profesional, su nivel de remuneración y sus condiciones de trabajo tienen poquísimo que ver con la situación de la mayoría de los empleados públicos. En muchos sentidos -incluido el de los valores, el del lenguaje y el de las oportunidades y expectativas- estos personajes habitan un mundo radicalmente distinto al del resto de personal del gobierno.

En los niveles intermedios e inferiores de la pirámide burocrática, los niveles de calificación, productividad y eficiencia del personal, si bien desiguales, son, por lo general, muy reducidos.⁴ Los recursos materiales de los que disponen para realizar sus funciones son limitados y sus condiciones de trabajo tienden a ser muy precarias. En su mundo no se habla inglés, las computadoras son escasas y los baños no funcionan. El eje de la supervivencia no es el mérito, sino la lealtad al jefe y la posibilidad de atesorar información que minimice las posibilidades de despido ahí donde este es una opción real. Algunos de los funcionarios que operan en este mundo logran, a pesar de todo, desempeñarse con eficiencia, honradez y eficacia. La mayoría de ellos simplemente responde a los incentivos generados por un entorno adverso a través de estrategias centradas en minimizar los costos asociados a la responsabilidad y el esfuerzo. Al respecto, la siguiente cita de un funcionario medio de la Secretaría de Educación Pública resulta particularmente elocuente:

⁴ Lo mismo aplica para la mayoría de los funcionarios de los gobiernos locales y de las agencias encargadas de la política social, de la procuración de justicia y de la seguridad pública.

Tardé un poco en entender de que se trataba este trabajo. Terminé por darme cuenta que lo importante no es ser capaz de resolver los asuntos sustantivos, sino de transferirle el oficio correspondiente a otros funcionarios a la mayor velocidad posible.

La fragmentación resultante ha obstaculizado la comunicación y la coordinación entre las diferentes agencias públicas y entre distintos niveles jerárquicos y entre distintos niveles de gobierno –federal, estatal y municipal. La fragmentación burocrática ha producido, además, elevados costos sociales directos, pues ha tendido a reproducir y, en algunas áreas, incluso a acentuar la desigualdad social circundante.⁵

EL NUDO DE LAS REFORMAS: POLÍTICA Y EMPLEO PÚBLICO

Buena parte de las fallas en el perfil y el desempeño del personal gubernamental en México tienen su origen en el sistema de administración de recursos humanos del sector público asociado al régimen político posrevolucionario. Ese sistema fue parte medular de la reproducción del régimen priista y tuvo eje de operación el uso clientelar y corporativo del empleo público. La derrota del PRI en la elecciones presidenciales del año 2000 marcó el fin del largo y progresivo debilitamiento del partido oficial y abrió el paso a la democracia. En el ámbito burocrático, sin embargo, la democracia ha producido, hasta la fecha, pocas rupturas con el pasado.

El sistema de administración del personal público heredado del régimen priista se caracteriza por dos rasgos centrales. Primero, la coexistencia entre múltiples controles formales y altas dosis de discrecionalidad, irresponsabilidad y personalismo en el manejo efectivo de las decisiones sobre contratación, remuneración, promoción y despido del personal público. Segundo, las fuertes rigideces –particularmente en lo que toca a las restricciones al despido y a la concesión de diversos tipos de prebendas a los empleados sindicalizados de base- vinculadas a la importancia de los arreglos corporativos y clientelares como eje de la incorporación subordinada de los grandes sindicatos del sector público al régimen priista

Este esquema de gestión se fundó y, al mismo tiempo, contribuyó a reproducir un sistema político en el que burocracia y política tendieron a ser una y la misma cosa. La subordinación de la burocracia a la política, así como la fusión entre élites burocrática y élites políticas ha sido el resultado de larga inoperancia de la división de poderes, así como del monopolio virtualmente completo del partido oficial en el ámbito electoral y en el terreno de la intermediación de los intereses de los principales grupos sociales

El régimen laboral del sector público: Formalidad y realidad

El marco jurídico que regula las relaciones laborales dentro del sector público en México es diferenciado, fragmentario y complejo. De acuerdo al artículo 123, el conjunto de las relaciones laborales dentro de la administración pública federal debiera regirse por el

⁵ Tal ha sido el caso, por ejemplo, en el área de educación, donde el gasto por alumno a nivel de educación superior ha sido considerablemente mayor al gasto por alumno en educación básica (Scott, 2001)

apartado B.⁶ En la práctica, sin embargo las empresas paraestatales y otros organismos públicos se rigen, en algunos casos, por la LFT y, en otros, por la LFTSE, sin que existan criterios claros y uniformes con respecto al régimen en el que se inscriben. Por otra parte, la propia Constitución concede a ciertos cuerpos y dependencias –fuerzas armadas, servicio exterior, entidades bancarias, entre otros- la facultad de regirse por sus propias leyes (SHCP, SSE, 2000;17).

En las entidades y dependencias de la administración pública federal central rigen el Apartado B) y LFTSE. Estas disposiciones no contemplan la existencia de un servicio civil de carrera para el conjunto de la administración pública federal. Lo que establecen son dos tipos de funcionarios: los de base y los de confianza. Los derechos de los primeros están bien detallados, mientras que los de los segundos se definen con mucho menor precisión. Los empleados de base ocupan la parte baja de la pirámide burocrática, gozan de inamovilidad, están sindicalizados y tienen pocas oportunidades y perspectivas de ascenso.⁷ Los empleados de confianza ocupan los niveles medios y altos de la administración, desempeñan las tareas de mayor responsabilidad, disponen de mejores ingresos y condiciones de trabajo que los trabajadores de base, pero, a diferencia de estos, no cuentan con estabilidad garantizada en el empleo y no tienen derecho a sindicalizarse.⁸

Cuadro 2.1
Administración Pública Federal Centralizada
Distribución de Plazas Permanentes*

CONFIANZA			DE BASE	HONORARIOS	SUMA
Superiores	Mandos med.	Operativos	Operativos		
3 941	28 694	330 628	217 769	8 235	589 287
0.67	4.87	56.11			
61.64			36.95	1.40	100

*Estimado a diciembre de 1997.

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 1998, VI.4.

⁶ El artículo 123 de la Constitución establece dos regímenes laborales: el que se deriva del Apartado A) y de la Ley Federal del Trabajo(LFT); y el que se deriva del Apartado B) y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)

⁷ Los empleados de base son, en su mayoría, personal operativo (por ejemplo, secretarías, choferes y encargados de mantenimiento y limpieza) Su nivel de escolaridad suele ser bajo y sus posibilidades de desarrollo profesional, muy limitadas. Cabe señalar, sin embargo, que no todo el personal de este nivel y tipo es de base. Muchos cuentan con puestos de confianza. A los empleados de base puede también asignársele funciones distintas a las de su puesto a través de su designación como comisionados. Los empleados sindicalizados de base ascienden, según las últimas cifras disponibles, a 450 000, sin considerar a los maestros y al personal del sector salud (Ibarra, 2001;90).

⁸ El personal de confianza incluye a empleados con responsabilidades operativas, a los mandos medios –Jefes de Departamento y Subdirectores- y a los mandos superiores –de Director de Área a Subsecretario. También suelen ser de confianza los servidores con funciones de asesoría y apoyo técnico. Según los datos más recientes, el personal de confianza en mandos medios y superiores es de 39 000 funcionarios (Ibarra,2001:90) Esta cifra no incluye a los funcionarios de confianza que se desempeñan en puestos operativos y que, según datos del proyecto de Presupuestos de Egresos de 1997, era, en ese año, de 330 628.

La existencia de distintos marcos regulatorios en materia laboral dentro del sector público – tanto entre dependencias como al interior de estas- ha tenido altos costos en términos de transparencia, equidad y eficiencia. La heterogeneidad normativa en combinación con las múltiples rigideces y lagunas de la legislación vigente ha promovido, además, la operación de un conjunto de prácticas informales -en muchos casos alejadas o, de plano, contrarias a las disposiciones formales- que son las que, en los hechos, han regulado las relaciones laborales dentro del gobierno.

En la práctica lo que ha operado en la administración pública federal ha sido un régimen laboral dual: el que se aplica a los empleados sindicalizados de base y el que rige para los servidores de confianza.⁹ En muchos sentidos, la distinción entre estos dos grupos de funcionarios constituye la piedra angular del sistema de personal público del México posrevolucionario, pues en ella descansó el control del gobierno y su partido (PRI) sobre el conjunto de los funcionarios. En el caso de los trabajadores de base, a través de arreglos corporativos y clientelares: inamovilidad a los agremiados y monopolio para los líderes de la representación sindical y de la facultad para conceder prestaciones y beneficios a los trabajadores a cambio del apoyo político –votos, recursos y capacidad de movilización- al gobierno y al partido oficial. En el caso de los funcionarios de confianza, a través de prácticas personalistas, discrecionales y flexibles que ofrecían a los funcionarios estabilidad laboral de facto, posibilidades de ascenso político y beneficios materiales a cambio de lealtad al régimen y de una eficacia razonable en el manejo de las políticas públicas.¹⁰

El uso fundamentalmente corporativo y clientelar del empleo público en un sistema político dominado por un solo partido dio origen a una administración pública en la que la frontera entre política y administración tendió a ser muy permeable y muy poco clara. La ausencia de competencia electoral efectiva y el progresivo desplazamiento de las elites provenientes del PRI por parte de los políticos con carreras en la propia burocracia trasladaron la lucha por el poder político al interior de la propia administración. De los años 50 en adelante, de hecho, los presidentes de la República y sus Secretarios de Estado salieron de los niveles superiores de la administración pública. Ha sido dentro de la propia burocracia, además, donde se ha organizado tradicionalmente la representación de los sectores sociales clave y donde se han intermediado sus intereses y sus demandas.

Continuidad y cambio

Durante muchas décadas, los beneficios de la ausencia de un servicio civil y de la operación de un sistema laboral dual en términos de control político y de capacidad de gobierno tendieron a ser mayores que sus costos económicos y sociales. A ello contribuyeron la

⁹ Conviene incluir en este segundo grupo a los empleados contratados por honorarios. Ello en virtud de que si bien sus derechos y condiciones son distintos, en la práctica, suelen ser similares particularmente en lo que toca a la flexibilidad con la que pueden ser contratados, remunerados y separados de sus cargos.

¹⁰ La expectativa de eficacia era común; no así la de eficiencia o probidad. Dichos populares en relación a los funcionarios públicos tales como “el que no transa no avanza” o declaraciones del tipo: “hay dos clases de funcionarios los que sólo roban y los que roban y hacen”, así lo sugieren.

magnitud moderada del sector público en México hasta el año 70 y la debilidad de la competencia electoral. A partir de finales de los años 60, sin embargo, la pérdida de dinamismo de la economía –en particular, de la inversión privada y de los ingresos por exportaciones- y el aumento de las demandas de participación política configuraron una situación crecientemente inestable. La respuesta inicial del régimen ante estas nuevas presiones consistió en expandir de forma acelerada las funciones y la nómina del sector público. La dificultad para lograr apuntalar dicha expansión con una ampliación en los ingresos tributarios llevó a las finanzas públicas a una situación cada vez más precaria y vulnerable. Hasta el año 81, la brecha fiscal pudo cubrirse con deuda externa e ingresos por concepto de exportación de petróleo. A partir de ese año, sin embargo, el incremento abrupto en las tasas de interés internacionales hizo insostenible la posibilidad de seguir posponiendo el ajuste entre los ingresos y los gastos.

Cuadro 2.2
Tamaño del Sector Público, 1950-82
(Porcentaje del PIB)

Año	Inversión Pública	Gasto Total	Balance Sect.Público
1950	6.1	7.87	-0.2
1960	5.6	13.39	-0.8
1970	6.6	24.59	-3.4
1976	7.9	37.94	-9.1
1982	10.2	47.24	-16.9

Fuente: Aspe, 1993, cuadros II.3 y IV.2.

Cuadro 2.3
Empleo gubernamental, 1975-85
(miles de empleados)

Año	Educación	Salud	A.P.,Seguridad Y Defensa	Gobierno General	Empresas Públicas	TOTAL SECPUB
1975	727	195	701	1 623	529	2 152
1980	1 253	293	919	2 465	738	3 203
1985	1 768	370	1 148	3 287	1 060	4 347
Var 75-85	143%	90%	64%	103%	100%	102%

Fuente: Maddison y asociados, 1993, cuadro VI.17.

La crisis de la deuda puso en evidencia las múltiples fallas y carencias del aparato burocrático del gobierno mexicano. Las primeras en saltar a la vista fueron aquellas asociadas a su explosivo y desordenado crecimiento durante la década de los 70. El remedio para ellas fue el convencional a nivel internacional por esos años: privatización¹¹, techos a nuevas contrataciones, descentralización del empleo federal y, aunque en menor medida que otros países, recortes de personal.

¹¹ Entre 1982 y 1993, el número de empresas públicas pasó de 1,155 a 213 (Rogozinski, 1993, Gráfica 2).

Cuadro 2.4
Empleo en el Sector Público
(Número de ocupaciones remuneradas y distribución porcentual)

	Gob Central	Gob Local	Gob Gral	Emp Pub	TOTAL
1982	2 032 914	501 185	2 783 398	885 220	3 668 618
1988	2 311 487	917 692	3 597 215	1 055 538	4 652 753
1994	1 431 289	2 168 616	4 030 713	526 719	4 557 432
1999	1 369 195	2 508 133	4 331 341	479 245	4 810 586
	Gob Central	Gob Local	Gob Gral	Emp Pub	TOTAL
1982	55.41	13.66	75.87	24.13	100
1988	49.68	19.72	77.31	22.69	100
1994	31.41	47.58	88.44	11.56	100
1999	28.46	52.14	90.04	9.96	100

Fuente: Para el año 1982, Nafinsa, 1990, basado en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público; resto de los años: INEGI; SCNM, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1988-2000.

Cuadro 2.5
Personal Ocupado
Variación anual

	Sec Pub	Sec Priv	TOTAL
1989	0.2	3.5	2.9
1990	0.5	5.8	4.8
1991	0.6	3.5	3.0
1992	-3.8	2.8	1.6
1993	-1.2	1.6	1.1
1994	1.8	2.7	2.5
1995	0.8	-3.6	-2.9
1996	0.8	3.9	3.4
1997	2.2	4.1	3.8
1998	1.6	4.9	4.4
1999	0.1	3.0	2.5
Prom 89-99	0.16	2.93	2.46

Fuente: INEGI, SCNM, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1988-2000.

Reducir el tamaño del sector público tuvo costos políticos importantes para el régimen. La enorme vulnerabilidad del gobierno frente a las presiones de los acreedores externos y la necesidad urgente de sanear las finanzas públicas para estabilizar la economía no le dieron la posibilidad al gobierno de seguir posponiendo el ajuste. Al logro de las metas propuestas también contribuyó el hecho de que reducir el tamaño del gobierno tiende a ser un juego de una sola partida y a que suele, con frecuencia, a generar –en el caso de las privatizaciones, por ejemplo- grupos concentrados de beneficiarios en el corto plazo.

Si bien el énfasis en la reducción y el recorte fueron la prioridad en los años 80, desde mediados de la década se registran intentos por introducir reformas capaces de incrementar de forma proactiva su calidad, su efectividad y su eficiencia. Destacan, al respecto, los esfuerzos emprendidos durante la gestión de Miguel de la Madrid (1982-88) en materia de simplificación y racionalización administrativa y, en el área laboral, las iniciativas encaminadas a reducir la corrupción y a profesionalizar la función pública, a través de la creación de un servicio civil (Pardo, 1995;cap.4). Entre 1988-1994, el gobierno concentra y refuerza su atención sobre la reducción del tamaño del sector público. Durante esos años la modernización administrativa como tal pasa a un segundo plano.

A partir de 1995, la crisis económica, la dificultad para seguir avanzando en la agenda privatizadora y la necesidad de eficientar el gasto contribuyen a impulsar una nueva ronda de esfuerzos dirigidos a fortalecer la capacidad administrativa del gobierno. En el ámbito laboral, las iniciativas de reforma pueden agruparse en dos conjuntos principales. Por un lado, las medidas encaminadas a lograr un mejor control del gasto en salarios tales como: la integración de los diversos componentes del ingreso en un solo salario; la homogeneización y racionalización de los tabuladores las diversas dependencias por niveles de responsabilidad; y la reducción de irregularidades en el uso de partidas presupuestales, así como de las altas dosis de discrecionalidad en el uso de plazas y en la provisión de prestaciones a los empleados. Por otro, los esfuerzos por elevar la calidad del desempeño de los funcionarios a través de diversas medidas, entre las que destaca, la propuesta de creación de un servicio civil de carrera para la administración pública federal en su conjunto (SHCP, SSE, 2000).

La economía política de las reformas de los sistemas de personal público¹²

A diferencia de lo ocurrido en el caso de las reformas para reducir el tamaño del sector público, el éxito de las iniciativas dirigidas a fortalecer su capacidad administrativa ha sido escaso y fragmentario. En el área de la profesionalización de la función pública, los logros han tendido a ser especialmente limitados. Desde el punto de vista de su instrumentación política, las reformas de primera y segunda generación difieren en dos aspectos centrales. Primero, la posibilidad o no de que el cambio genere grupos de beneficiarios concentrados. Segundo, el grado en el cual producen patrones de auto-cumplimiento de las nuevas reglas del juego por parte de los actores afectados (Heredia y Schneider, en prensa).

Las reformas orientadas a reducir el tamaño del gobierno suelen generar grupos concentrados de ganadores en el corto plazo y a someter a los grupos afectados a la disciplina del mercado. La propia dinámica de la competencia genera incentivos para que dichos grupos ajusten su comportamiento de forma voluntaria al nuevo entorno regulatorio.¹³ La presencia de estas dos condiciones tiende a facilitar la tarea de los reformadores, pues, al tiempo, que los dota de aliado, reduce los costos para el gobierno de

¹² Para un análisis más detallado de este tema, véase: Heredia, 2001.

¹³ En la práctica, las reformas de primera generación no siempre han llevado a generar entornos competitivos que faciliten su éxito. En México, muchos procesos de privatización adolecieron, justamente, de este problema.

lograr que las nuevas reglas, en efecto, se cumplan. Los incentivos a favor del auto-cumplimiento reducen la duración del proceso. También limitan la necesidad de obtener la cooperación activa de los grupos adversamente afectados y, por tanto, la amplitud de los consensos requeridos para instrumentarlo.

Las reformas de segunda generación confrontan a sus impulsores con condiciones bastante menos favorables. A diferencia de las primeras, estas reformas no suelen producir grupos concentrados de beneficiarios y tampoco suelen generar incentivos para el auto-cumplimiento por parte de los actores cuyos intereses se ven amenazados por las reformas. Conviene señalar, además, que el grueso de los perdedores potenciales se ubican dentro del propio gobierno y, en muchos casos, involucran a sectores clave de la coalición gobernante. En conjunto, estas condiciones le imponen a las iniciativas orientadas a fortalecer la capacidad administrativa del gobierno restricciones, retos y costos muy considerables. Destacan, entre ellos, la larga duración de estos procesos de cambio; la necesidad de movilizar el apoyo y la cooperación de grupos poderosos de perdedores potenciales; y el alto costo administrativo y político de monitorear que las nuevas reglas se cumplan.

En el caso de las reformas de los sistemas de personal público, a los obstáculos mencionados habría que añadir algunas complicaciones adicionales. Dos resultan especialmente importantes. Primero, el gran número de personas que suelen sentirse amenazadas por el cambio y cuya cooperación activa resulta, sin embargo, decisiva para el éxito de las reformas. Segundo, la previsible y, con frecuencia, feroz resistencia a este tipo de reformas por parte de los grupos que se benefician de los arreglos vigentes, en particular: los políticos, los burócratas y los sindicatos de empleados públicos.

La raíz fundamental de la notable continuidad de la brecha entre la legalidad y realidad, así como de la centralidad de los arreglos corporativos y clientelares en las relaciones laborales dentro del sector público en México tiene que ver con su considerable eficiencia y rentabilidad política. Las altas dosis de discrecionalidad irresponsable en el manejo del empleo público y la fusión entre política y administración han sido, históricamente, factores centrales de la supervivencia y el avance de las élites políticas y burocráticas. Tres elementos principales han contribuido a ello: la fragmentación social y económica de la sociedad mexicana, la debilidad del imperio de la ley y, hasta hace poco, la ausencia de competencia electoral efectiva.

La fragmentación social ha hecho poco rentable políticamente la provisión de bienes y servicios públicos amplios y, por tanto, poco atractivo para los detentadores del poder político el promover la existencia de una burocracia profesional capaz de producirlos de manera regular y continua. Mucho más eficiente y funcional ha sido el disponer de la discrecionalidad necesaria para atender demandas sociales altamente diferenciadas a través del uso clientelar del empleo público y de la provisión de bienes y servicios particulares – sea a individuos concretos o a bloques de trabajadores sindicalizados– mismos que, con frecuencia, lejos de atacar el fondo del problema de la desigualdad, tienden a reproducirla. (Stokes, 2000) El uso discrecional, particularizado e irresponsable de los recursos públicos –incluyendo el empleo– ha tenido elevados costos colectivos. Para las élites políticas y burocráticas, sin embargo, los costos individuales de estas prácticas han sido bajos debido a los altos grados de impunidad que los que han disfrutado en virtud de la

debilidad de la competencia electoral y, muy particularmente, de la muy precaria vigencia del estado de derecho.

En México, al igual que en muchos países de la región, modernizar y profesionalizar la función pública resulta difícil pues supone reducir la discrecionalidad irresponsable en el manejo político del empleo público y, por tanto, dismantelar uno de los pivotes en los que ancla la supervivencia y avance de una parte importante de los grupos que detentan el poder político. La fuerza de estos actores y su intensa resistencia al cambio tienden a configurar distribuciones de poder muy adversas a la reforma: perdedores potenciales poderosos, concentrados y atentos, por un lado, frente a beneficiarios potenciales amplios, desinteresados y dispersos, por otro.

Transitar hacia burocracias modernas y profesionales no es, ni ha sido fácil en ningún país. Lograrlo entraña la posibilidad de alterar correlaciones de poder muy resistentes al cambio y suele requerir, por lo tanto, presiones de sectores externos al gobierno –por ejemplo, inversionistas privados, acreedores externos y votantes- capaces de amenazar la supervivencia de los políticos si estos no introducen las reformas. Existen tres modelos principales de reforma en esta materia: los de servicio civil clásico, los esquemas gerencialistas y los de rendición de cuentas. De entre ellos, el primero suele ser el más difícil de introducir (Heredia y Schneider, en prensa).

Los arreglos patrimonialistas y clienterales en materia de empleo público se basan en patrones fuertemente arraigados de colusión entre políticos y burocratas. En contextos de este tipo, las fronteras entre ambos son difusas y sus intereses tienden a ser muy similares. Introducir sistemas de carrera en esas condiciones supone romper la colusión ambos y autonomizar a los segundos de los primeros. En el largo plazo, ello beneficia a los funcionarios públicos, pero en el corto, reduce su discrecionalidad y los excluye del terreno de la competencia por el poder político. Para los políticos, dotar a los burócratas de autonomía supone pérdidas aún mayores, pues incrementa los costos de controlar el aparato estatal y de utilizarlo discrecionalmente para maximizar sus ganancias electorales.

Los sistemas de carrera profesionales autonomizan a la burocracia de la política a través de diversos mecanismos, en particular; de la despersonalización de las decisiones de contratación, remuneración, movilidad y despido, y de la estabilidad en el empleo. El eje de su operación descansa, así en reducir la discrecionalidad de los superiores jerárquicos sobre la carrera de los funcionarios. Esta reducción afecta, desde luego, a los políticos, pero también a los mandos superiores de la administración. En términos históricos, el remplazo de burocracias patrimonialistas y clientelares por sistemas de carrera fue vista como el mejor remedio para la corrupción y como la mejor vía para promover mayores niveles de eficiencia, de continuidad en las políticas públicas y de capacidad del gobierno para incrementar la oferta de bienes públicos amplios. La mayor autonomía de la burocracia tendió a elevar considerablemente, sin embargo, los costos de agencia; es decir los costos en los que se ven obligados a incurrir políticos para cerciorarse de que los funcionarios instrumenten sus decisiones.

Las élites gobernantes suelen resistir ferozmente acciones que supongan atarse la manos. Es por ello que la instauración de sistemas de carrera suele exigir así condiciones bastante

excepcionales. En concreto, situaciones que promuevan la división entre políticos y burocratas y que obliguen a ambos a renunciar a cuotas importantes de poder discrecional. Los factores específicos que han impulsado la construcción de burocracias profesionales de carrera han variado mucho entre países y períodos. En términos generales, sin embargo, el detonante más importante ha tendido a involucrar crisis de credibilidad que amenacen la supervivencia de los políticos. Dicho de otra manera, los incentivos para atarse las manos suelen resultar especialmente grandes en situaciones en las que la supervivencia de las élites gobernantes se vea amenazada por su incapacidad para hacer promesas creíbles en relación a políticas que requieran continuidad en el tiempo (Horn, 1995;16-19).

En los países que hoy cuentan con sistemas de carrera consolidados, el tránsito de burocracias patrimonialistas y clientelares a burocracias profesionales tendió a producirse en ese tipo de situaciones. En el este de Asia, por ejemplo, las presión a favor de la profesionalización burocrática tuvo que ver con factores geoestratégicos que amenazaban la supervivencia misma de los estados. En el caso de Estados Unidos, el establecimiento de burocracias más profesionales y meritocráticas tuvo mucho de su origen, a nivel local, con las demandas de los acreedores privados en el contexto de crisis fiscales agudas y, a nivel federal, con el fortalecimiento de los inversionistas privados y con la expansión del peso electoral de las clases medias. Las amenazas externas en el este de Asia y el fortalecimiento de los acreedores, inversionistas de escala nacional y clases medias en Estados Unidos resultan claves, pues obligaron a las élites en el gobierno a renunciar a cuotas de poder discrecional a cambio de la posibilidad de generar el tipo de bienes públicos amplios requeridos para mantener el poder.

Como en el resto de América Latina, en México el impulso a favor de este tipo de reformas en años recientes encuentra sus principales motores en el giro hacia el mercado y en el tránsito a la democracia. La apertura económica ha fortalecido de forma notable la capacidad de influencia de los actores económicos privados –tanto nacionales, como, en particular, extranjeros- sobre el gobierno y ha sido una de las causas fundamentales del interés por introducir reformas que mejoren su calidad y desempeño. La competencia electoral, por su parte, ha dotado a la ciudadanía de mayor capacidad para llamar a cuentas a los gobernantes, lo cual también ha contribuido a promover, entre algunos grupos de políticos, este tipo de esfuerzos de cambio.

Las condicionantes políticas del grado de éxito en la instrumentación de la reformas

Las iniciativas de reforma en materia de empleo público emprendidas en años recientes en México si bien, en general, poco exitosas, presentan diferencias importantes en términos de su grado relativo de avance. En algunas entidades y en ciertas áreas, los progresos han sido considerables. En otras, los cambios han sido escasos y, en muchas ocasiones, casi puramente declarativos o cosméticos. Para explicar estas diferencias, conviene enfatizar dos conjuntos de factores principales: las variables estructurales que inciden sobre el poder relativo entre élites gobernantes y grupos externos al gobierno –por ejemplo, inversionistas privados, acreedores externos y votantes-, por un lado y , por otro, los factores institucionales, ideológicos y estratégicos que condicionan la identidad, preferencias y resultados de la interacción entre los actores políticos y burócraticos que impulsan y aquellos que se oponen a la reforma.

Las variables estructurales –crisis fiscal, giro hacia el mercado y tránsito a la democracia– explican el aumento en la vulnerabilidad de las élites gobernantes frente a los grupos externos al gobierno interesados en y capaces de impulsar el cambio y resultan cruciales, por tanto, para dar cuenta del ingreso y de la prioridad concedida al tema de la reforma dentro de la agenda del gobierno. Las presiones de actores externos al gobierno –nacionales o internacionales– resultan por sí mismas insuficientes, sin embargo, para explicar el modelo de reforma adoptado y el grado de éxito en su instrumentación.

El esquema analítico que informa este documento sugiere que tanto el modelo de reforma elegido como el éxito o fracaso de su ejecución dependen, en una considerable medida, de la dinámica y los resultados de la interacción estratégica entre los impulsores y los opositores del cambio. Esta interacción, a su vez, tiende a estar condicionada por la identidad, las preferencias, los recursos y las estrategias de los actores involucrados en el proceso. Sobre los tres primeros elementos influyen: el tipo de sistema político, la naturaleza de la burocracia y el sistema de administración de recursos humanos a ser reformado, así como los intereses y las preferencias ideológicas de los principales protagonistas. En lo que hace a estrategias estas tenderán a variar en función del escenario institucional específico dentro del cual se libren las batallas en torno a la reforma, así como de la habilidad relativa de impulsores y opositores para construir coaliciones ganadoras.

Un aspecto medular de la economía política de este tipo de reformas tiene que ver con la definición del modelo de reforma a adoptar –tecnocrático-eficientista, servicio civil clásico, esquemas gerencialistas o modelos de rendición de cuentas. Este asunto resulta clave, pues distintos modelos de reforma producen distribuciones de ganadores y perdedores diferenciales y, por tanto, constelaciones de restricciones y oportunidades para el cambio también diferentes. No es casual, así, el que la definición del modelo de reforma tienda a suponer dosis elevadas de conflicto y competencia entre los distintos actores involucrados en su diseño y ejecución.

Para explicar las preferencias de los protagonistas a este respecto, dos factores suelen resultar decisivos: su postura ideológica y su posición político-institucional. Posturas normativas contrarias al intervencionismo estatal y centradas en la importancia del balance presupuestal y la estabilidad macroeconómica suelen promover modelos de reforma tecnocráticos cuya primera prioridad en materia de personal público es el recorte del gasto en nómina y el aumento del control central sobre contrataciones, promociones y remuneraciones. Estas posiciones tienden a ser dominantes dentro de los niveles superiores del gobierno, en particular en las áreas encargadas de la política fiscal y monetaria. Cuando lo que interesa es la despolitización del aparato gubernamental, el modelo elegido tiende a ser el de servicio civil clásico. Con frecuencia, los impulsores de esta solución son los burócratas profesionales. Si el énfasis recae en el combate a la rigidez y en la necesidad de incrementar eficiencia y flexibilidad ello favorece la defensa de esquemas gerencialistas. Esta opción tiende a resultar especialmente atractiva a políticos interesados en fortalecer la capacidad de acción del gobierno, pero también útil y aceptable a políticos locales y/o clientelares. Finalmente, posturas críticas frente al centralismo y a la arbitrariedad suelen promover iniciativas orientadas a incrementar la participación y el control de la ciudadanía sobre el aparato estatal a través de mecanismos que incrementen la transparencia y la

rendición de cuentas por parte de las élites gobernantes. El impulso y defensa de modelos de reforma centrados en la rendición de cuentas suele provenir, en primer término, de la ciudadanía, de las organizaciones no gubernamentales y de algunas agencias internacionales. Si la vulnerabilidad del gobierno frente a estas presiones es alta y si, por ejemplo, llega al poder un nuevo partido interesado en exhibir y controlar a sus antecesores en el gobierno, este tipo de enfoques puede llegar a contar con el apoyo del jefe del ejecutivo.

Las orientaciones ideológicas y la posición institucional de los grupos reformadores resultan fundamentales para explicar el modelo de reforma elegido. Sobre esta elección, sin embargo, también suele influir el contenido de los discursos dominantes a nivel internacional sobre la materia. En la actualidad los modelos más influyentes a nivel global son los gerencialistas y los de rendición de cuentas. Los principales vehículos de influencia de estas propuestas han sido los trabajos y recomendaciones de organismos financieros internacionales y la producción académica en los principales centros de pensamiento del mundo. La enorme difusión y peso creciente de estos enfoques a nivel intelectual contribuye a dar cuenta del predominio de los modelos gerencialistas y de rendición de cuentas en muchos de los esfuerzos recientes de reformas a los sistemas de personal público en América Latina y en otras partes del mundo. Dado que estos modelos se basan en una fuerte crítica a los servicios de carrera clásicos, su predominio también ayuda a explicar la debilidad relativa, así como las enormes dificultades que han enfrentado los esfuerzos de reforma orientados a crear o fortalecer sistemas de mérito de corte tradicional.

A continuación se presentan dos breves estudios de caso sobre experiencias recientes de reforma a los sistemas de personal público en México. En ambos, la decisión última sobre la introducción de la reforma recayó sobre el Presidente de la República. La dinámica concreta de los procesos de reforma y sus resultados finales tuvieron mucho que ver, sin embargo, con la competencia entre los opositores al cambio y los distintos grupos interesados en impulsarlo.

Conviene apuntar que, si bien el alcance y las condicionantes específicas de las dos iniciativas de reforma fue muy distinto, algunos elementos del contexto general influyeron de manera importante sobre ambos. Destacan, al respecto, el debilitamiento del PRI y el fortalecimiento electoral de los partidos de oposición, por un lado y la peculiar posición y actuación del Presidente Ernesto Zedillo, por otro. El debilitamiento electoral del partido oficial, fortaleció la capacidad de negociación de las oposiciones y obligó al PRI a hacer concesiones progresivamente más grandes en diversas materias. El grado inusualmente alto de autonomía del Presidente Zedillo frente al partido gobernante y a la clase política tradicional -derivado de la peculiar manera en la que había accedido a la condición de candidato del PRI a la Presidencia, así como del hecho de haber obtenido la victoria en la urnas en condiciones menos cuestionables que sus antecesores- también contribuyó a generar espacios propicios para el cambio. Esa autonomía resultó clave pues amplió los márgenes de maniobra del Presidente -en particular, en aquellas áreas en las que el cambio amenazaba de forma más directa a los pristas-, al tiempo, que tendió a exacerbar la fractura entre las élites tecnocráticas y las élites políticas tradicionales, introduciendo, con ello, una fuente adicional de vulnerabilidad para el partido gobernante frente a sus opositores.

Resulta importante señalar, finalmente, que, a pesar de compartir elementos en lo que hace al contexto general y a la importancia de variables ideológicas y estratégicas, los dos casos presentan diferencias significativas. Las dos más importantes son el número del personal involucrado y afectado por las respectivas propuestas de reforma –1,428,964 en el caso de la APF y 2 mil 336 en el caso del IFE- y el grado de complejidad de las estructuras burocráticas a ser reformadas –una burocracia abigarrada integrada por múltiples dependencias en la APF y, en el IFE, un ente público autónomo, con la responsabilidad exclusiva sobre una sola función clara y definida .

UN SERVICIO CIVIL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: LA HISTORIA DE UN FRACASO¹⁴

En 1995 el gobierno de Ernesto Zedillo da a conocer el *Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000* (PROMAP). El documento expone la visión, los objetivos y las líneas de acción propuestas por el del ejecutivo en materia de reforma administrativa. Entre las diversas medidas que contempla, el Programa anuncia la intención de crear un servicio civil de carrera para la administración pública federal.

La idea de instaurar un sistema de este tipo no es, como he señalado antes, en sí misma nueva. Durante la administración de Miguel de la Madrid, se había impulsado ya una iniciativa en ese sentido.¹⁵ Aunque con menor prioridad y, aún menos avances, se había propuesto un objetivo similar durante la gestión de Carlos Salinas. Lo infructuoso de aquellos primer esfuerzos, la persistencia de muchas de las deficiencias en la función pública que les habían dado origen y la dificultad para seguir recortando el tamaño del gobierno, ayudan a explicar la reaparición del tema en la agenda gubernamental.

Desde el inicio de la administración del Presidente Zedillo, el proyecto del servicio civil enfrentó condiciones económicas y políticas poco favorables para su consecución. El estallido de una muy grave crisis económica en diciembre de 1994 obliga al nuevo gobierno a concentrar la totalidad de su energía, de sus recursos y de su atención en la estabilización de la economía. La magnitud de la crisis colocan al resto de los temas de la agenda gubernamental en un segundo plano. El gobierno logra estabilizar la economía entre 1995 y 1996. El margen de maniobra que gana con ello pronto se ve minado, sin embargo, por acontecimientos de nuevo y, en una considerable medida, fuera de su control. En las elecciones federales para la renovación del poder legislativo de mediados del año 97, el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Privado del control sobre la cámara baja, el Presidente se ve forzado a negociar su agenda legislativa con las oposiciones, lo cual eleva muy considerablemente el costo de impulsar aquellas reformas pendientes cuya implantación requería la aprobación en el Congreso de nuevos proyectos de ley.

¹⁴ Para la redacción de esta sección resultaron muy útiles los muy completos y sugerentes trabajos de Guerrero (1998,200) y de Arellano y Guerrero (en prensa), así como las entrevistas personales con los principales protagonistas del proceso.

¹⁵ Para una descripción aguda y sucinta de ese proceso, véase: Guerrero, 1998;13-15.

Eventos, en mucho, fuera del control directo del gobierno de Ernesto Zedillo, contribuyen a explicar la poca atención concedida a la instauración del servicio civil, así como la incapacidad para instrumentarla. Estos acontecimientos resultan insuficientes, sin embargo, para dar cuenta cabal de la dinámica y los resultados del proceso en su conjunto. No explican, por ejemplo y muy particularmente, las razones por las cuales el gobierno no impulsó la reforma en el Congreso entre finales de 1996 y principios de 1997, cuando había conseguido ya estabilizar la economía y cuando todavía contaba con la mayoría necesaria para sacarla adelante con relativa facilidad. Tampoco permiten, por sí mismos, entender por qué durante el período 1997-2000, ni siquiera llegó a presentarse ante el Congreso la iniciativa de ley en cuestión.

Los protagonistas

Los actores que más directamente participaron en el proceso de reforma fueron cuatro: el Presidente Zedillo; la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) - a través de la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA) y de la Subsecretaría de Atención Ciudadana (SAC); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) - a través de la Unidad de Servicio Civil (USC), ubicada en la Subsecretaría de Egresos; y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

El Presidente Zedillo influyó sobre el proceso de distintas formas, todas ellas, cruciales. En un primer momento, distribuyó las responsabilidades para la preparación del proyecto y fijó sus tiempos de ejecución. A todo lo largo del proceso actuó, además, como árbitro de última instancia entre los distintos grupos responsables de sacarlo adelante y como decisor final. Conviene enfatizar que, si bien el Presidente era la máxima autoridad responsable, el tema era tan sólo uno dentro los muchísimos asuntos que ocupaban su atención.

La SECODAM fue la encargada de dirigir y coordinar la elaboración del PROMAP. Tras la publicación del documento y por instrucciones del Presidente, las funciones relativas a su ejecución se distribuyeron de la siguiente manera. A la SECODAM se le encomendó coordinar la instrumentación del grueso del Programa. En el área de personal, sin embargo, la responsabilidad quedó compartida con Hacienda. Las acciones relacionadas con la transparencia, y la capacitación quedaron bajo la jurisdicción de SECODAM. Por su parte, la preparación del proyecto de ley de servicio civil se le asignó –por así corresponderle por ley- a la SHCP. A fin de promover la coordinación y también con base en la ley, se acordó que, antes de presentarse como iniciativa formal, el proyecto de ley a cargo de la USC de Hacienda debería de contar con el visto bueno de la SECODAM.

La SHCP como autoridad responsable sobre el presupuesto federal, mantuvo el control sobre los aspectos presupuestales del manejo de los recursos humanos del gobierno, así como sobre los cambios en las estructuras administrativas del conjunto de las dependencias federales. (Ibarra,2001;90) La USC fue la entidad encargada de coordinar y ejecutar las reformas propuestas por el gobierno en esas áreas y, además, la responsable de elaborar el proyecto de ley para la creación del servicio civil. Conviene señalar que, a diferencia, tanto del titular del Ejecutivo, como de la UDA y la SAC, la agenda de la USC era menos diversificada y le permitía, por tanto, dedicar mayor energía y atención al tema.

La FSTSE participó en el proceso en su calidad de representante de los empleados públicos sindicalizados, todos ellos de base. La fuerza de esta agrupación descansaba en su gran número de agremiados, así como en su condición de miembro del Sector Popular del PRI.¹⁶ La participación de la FSTSE, si bien importante, fue mucho menos proactiva que la de los otros actores. Con pocas excepciones, su actuación tendió a centrarse en la observación atenta del proceso y sus posiciones tendieron a ser carácter reactivo y defensivo. El monopolio de la FSTSE como único representante organizado de los trabajadores públicos generó, sin embargo, condiciones que contribuyeron al fracaso. Básicamente pues, su condición monopólica limitó la posibilidad de construir alianzas a favor del cambio que incluyesen a grupos de funcionarios que pudiesen ser beneficiados por la reforma.

El resto de los actores políticos importantes del país –partidos, legisladores, grupos empresariales- no fueron parte del proceso. Algunos de ellos se involucraron, si acaso, de manera sólo efímera y marginal. La prácticamente nula presencia de estos grupos en el proceso de reforma se explica porque ninguno de ellos tuvo entre sus prioridades promoverla y porque la iniciativa avanzó tan poco que no logró llegar al punto de llamar o requerir su atención.¹⁷

El proceso: Empates, demoras y desencuentros

Desde el inicio del gobierno de Ernesto Zedillo, dos grupos de funcionarios empezaron a trabajar en paralelo en las reformas orientadas a mejorar la eficiencia y calidad del personal gubernamental. Los grupos en cuestión estaban situados en dos dependencias diferentes – SHCP y SECODAM- y tenían - en parte como resultado de ello- intereses y visiones distintas sobre el problema.¹⁸

La Unidad de Servicio Civil (USC) tenía como prioridad y encomienda central el reducir el gasto vinculado a servicios personales, rubro que para 1995 absorbía casi la mitad del gasto público total. La situación de emergencia económica desatada por la crisis de diciembre del 1994 hizo del ajuste del gasto un asunto especialmente urgente. Durante el año 95, la USC se avoca así a la realización de un diagnóstico sobre la situación salarial de los funcionarios, en particular los de confianza. El estudio se concentra en tres asuntos principales: el monto total de ingresos percibidos por los servidores públicos, su composición y su origen presupuestal. Los resultados muestran una situación marcada por

¹⁶ Según cifras de la propia FSTSE, esta cuenta con 1 600 000 afiliados.

¹⁷ Conviene señalar que, si bien estos actores no participaron activamente, muchos de ellos tenían intereses contrarios a la reforma. Las oposiciones pudieron temer que la iniciativa de Servicio Civil terminase siendo una vía para que las elites gobernantes adquiriesen la permanencia garantizada en sus cargos. Para el PRI el tema resultaba potencialmente costoso también pues podía ser usado por los tecnócratas para perpetuarse en el poder. Los tecnócratas mismos, sin embargo, tampoco impulsaron la reforma a pesar de que esta hubiera podido beneficiarlos. Probablemente, en parte, porque no querían perder discrecionalidad sobre sus subalternos y, mucho también, pues ninguno estaba realmente convencido de que existiera una posibilidad real de que el PRI perdiera el control del gobierno.

¹⁸ Para un análisis pormenorizado de las diferencias entre las dos dependencias, véase: Guerrero, 1998:24-27)

múltiples irregularidades, así como por una notoria y generalizada falta de transparencia y de equidad. Entre los hallazgos del diagnóstico destacan los siguientes: a) en promedio sólo una tercera parte del ingreso mensual correspondía al sueldo tabular, quedando el resto integrado por bonos y estímulos asignados por el superior jerárquico de forma discrecional; b) la remuneración no era equitativa por niveles jerárquicos y no diferenciaba entre niveles de responsabilidad; c) en muchas dependencias, proporciones significativas del gasto en remuneraciones provenían de partidas presupuestales distintas a la de servicios personales.

Los resultados del diagnóstico fueron la base para introducir, por la vía de administrativa, medidas orientadas a transparentar y racionalizar el gasto en salarios. También sirvieron como insumo para la elaboración del proyecto la ley de servicio civil. Para este último proyecto se realizaron, además, estudios sobre el marco normativo vigente en materia de relaciones laborales, sobre los sistemas de servicio civil en otros países del mundo, así como sobre las entidades públicas en México que contaban con ese tipo de esquemas. Los trabajos preparatorios incluyeron también la elaboración de diagnósticos y propuestas en relación a prestaciones, esquemas de contratación y despido, evaluación y capacitación.

Con base en todos estos trabajos, la USC elabora una primera propuesta de ley, misma que le presenta a SECODAM para su discusión a finales del año 95. La visión que informa el proyecto y el conjunto de los trabajos de la USC en materia de servicios personales tiene como preocupación central la de incrementar la transparencia y el control sobre el presupuesto en salarios. Para lograrlo, diseña mecanismos capaces de reducir, al y favorece esquemas de control fuertemente centralizados en la propia Secretaría de Hacienda.¹⁹

Tras un primer año de discusiones con la SECODAM, la USC presenta un proyecto revisado que se convierte en la base de negociación de la reforma. El proyecto en cuestión establecía reglas claras y transparentes para la selección y la movilidad de los funcionarios, contemplaba procesos de capacitación regulares y fijaba los criterios y condiciones de su separación. El sistema propuesto buscaba reducir algunos de los mayores costos de los servicios civiles consolidados a través de la sustitución de la antigüedad por el mérito y el desempeño como criterios centrales para la promoción, así como de la apertura del sistema a la competencia externa en todos los puestos y niveles.

¹⁹ El principal actor por parte de Hacienda fue Luis Guillermo Ibarra, titular de la USC. Durante la administración de Carlos Salinas había trabajado en la unidad de desregulación de la Secretaría de Comercio. Su superior jerárquico en Hacienda era el subsecretario de Egresos –Santiago Levy. Levy contaba con una gran cercanía con el Presidente. Su apoyo a favor del servicio civil fue uno de los pocos temas en los que no recibió, sin embargo, el pleno apoyo del titular del Ejecutivo.

Los funcionarios responsables dentro de la Secretaría de la Contraloría venían trabajando, también desde el comienzo de 1995, en la elaboración de una propuesta de reforma de la administración pública.²⁰ Dicha propuesta fue la base del programa del gobierno en materia de reforma administrativa: el PROMAP. La visión que orienta el Programa incorpora muchos elementos de la nueva gerencia pública, así como de los modelos de reforma centrados en promover la transparencia y la rendición de cuentas. Su punto de partida era que había que introducir cambios de fondo que permitieran orientar la acción del gobierno hacia la ciudadanía. El PROMAP se plantea dos objetivos centrales:

- ?? Transformar la APF en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las demandas legítimas de la sociedad
- ?? Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas

Para alcanzar estos objetivos, propone cuatro ejes de acción: a) promover la participación y atención ciudadana; impulsar la descentralización administrativa; c) generar mecanismos para medir y evaluar la gestión pública; y, d) dignificar, profesionalizar e incentivar el comportamiento ético de los funcionarios públicos. La idea de fondo consistía en mejorar el desempeño del gobierno a través de cambios que dieran mayor autoridad y flexibilidad a los funcionarios en contacto más directo con la ciudadanía, que incrementaran la capacidad de la sociedad para exigirle cuentas al gobierno y que sustituyeran los controles centralizados ex ante por sistemas de control impersonales basados en resultados.

Dentro del PROMAP, la creación de un servicio civil aparece en el último apartado –el relativo a la Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público– como una más de las medidas a través de las cuales se busca mejorar el desempeño de los funcionarios gubernamentales. En muchos sentidos, la iniciativa en cuestión parece no solo accesoria, sino ajena al espíritu del documento. La visión gerencialista y transparentadora que subyace al PROMAP parte de diagnósticos y modelos en materia de reforma administrativa fuertemente críticos de los servicios civiles de carrera clásicos. Estos modelos surgen, de hecho, en los países desarrollados como respuesta a los problemas de rigidez, centralismo, ineficiencia e ineficacia de los servicios de carrera. La inclusión del tema del servicio civil así, más que derivarse de las ideas, valores y estrategias que animan al PROMAP como un todo, parece ser el resultado de un compromiso de carácter burocrático-político: el de tomar en cuenta la posición al respecto de la Secretaría de Hacienda.

²⁰ El actor más importante dentro de esta dependencia fue José Octavio López Presa, primero como titular de la UDA y más tarde como Subsecretario de Atención Ciudadana. López Presa había estado a cargo del diseño y operación del Programa PROCAMPO durante la administración de Carlos Salinas. Antes de ingresar al gobierno, había trabajado en la empresa consultora McKinsey. López Presa se es invitado a participar en la campaña presidencial de Ernesto Zedillo por Luis Téllez, quien fungía como coordinador, y con quien había colaborado en la Secretaría de Agricultura. Se incorpora a dicha campaña ya muy cerca de las elecciones de julio de 1994 y centra su actividad en la preparación de propuestas en dos temas principales: combate a la pobreza y reforma administrativa del gobierno. El titular de la SECODAM durante el período fue Arsenio Farrell, priista de larga trayectoria y uno de los hombres fuertes del régimen.

Desde finales de 1995- momento en el que la USC somete a la consideración de la SECODAM, su primer proyecto de ley de servicio civil- hasta 1998, el eje del proceso de reforma se centra en el terreno de la negociación entre Hacienda y SECODAM. Desde el inicio de la administración, la relación entre estas dos dependencias enfrentaba condiciones poco favorables para el acuerdo. A lo largo del proceso, las diferencias persistieron, si bien las áreas y niveles de conflicto fueron variando. La dificultad para alcanzar acuerdos, sin embargo, debilitó la iniciativa y contribuyó, de manera importante, a su fracaso.²¹

Una primera área de conflicto tuvo que ver con la distribución de competencias y jurisdicciones administrativas.²² De 1995 en adelante, la relación se concentra en la negociación de la iniciativa de ley a cargo de la USC con las áreas responsables –primero sólo UDA, luego también la SAC- dentro de la SECODAM. Los puntos de conflicto central se fueron modificando a lo largo del proceso y las distancias en relación a ellos también tendieron a variar. Los principales diferendos nunca desaparecieron del todo, sin embargo, e incluyeron los siguientes: la cobertura del nuevo sistema; su costo; el grado de rigidez/flexibilidad de los esquemas de contratación y despido; y, muy especialmente, el grado de centralización del control sobre el sistema en su conjunto.

Entrevistas con funcionarios de SECODAM indican que el principal desacuerdo inicial se centro en el tema de la amplitud de la cobertura del servicio civil propuesto, así como en su costo. LA USC proponía, según estas fuentes, inicialmente un sistema sólo para los funcionarios de confianza. La SECODAM, por su parte, argumentaba que había incluir a los sindicalizados. Esta última dependencia también señalaba que la USC estaba subestimando el costo de integrar las remuneraciones y de introducir un servicio civil para los empleados de confianza.²³

Estas controversias logran, con todo, acortarse o solventarse en el curso de las negociaciones. La USC acepta incorporar, si bien sólo, parcialmente- a los trabajadores de base a través de dos esquemas: una suerte de carril de alta velocidad para los más jóvenes y capaces, y un carril de movilidad horizontal para el resto. Por su parte, la SECODAM

²¹ Muchas de las reformas de primera generación impulsadas a partir de mediados de los 80s, también involucraron serias rivalidades entre distintas agencias burocráticas. En la mayoría de los casos, sin embargo, al final de cuentas una de ellas se impuso sobre las otras, en mucho, a través del empaquetamiento de diversas reformas y gracias a la intervención del Titular del Ejecutivo.

²² Al comienzo de la administración Zedillo, se reestructura el área encargada de servicios personales dentro de la SCHP –DGND- y, al mismo tiempo, se fortalecen las funciones de la Secretaría de la Contraloría en materia de modernización administrativa. Ello produce un primer enfrentamiento en torno a cuales responsabilidades en materia de personal le correspondían a una y otra dependencia. Al final, las funciones relativas a capacitación y desarrollo de la antigua DGND pasan a una nueva unidad dentro de la SECODAM: la Unidad de Desarrollo Administrativo. Por su parte, las atribuciones en materia presupuestal y la responsabilidad sobre la iniciativa de servicio civil se quedan en Hacienda en la Unidad de Servicio Civil.

²³ Los funcionarios de la Secretaria de Hacienda entrevistados argumentan, por su parte, que el problema central fue que la SECODAM estaba empeñada, desde el comienzo, en bloquear el proyecto y utilizaba para lograrlo todo tipo de argucias legales y críticas sin fundamento.

abandona su insistencia en que la SHCP estaba subestimando costos, alegato que, por lo demás, nunca fue aceptado por la USC.

Había, sin embargo, diferencias más fundamentales. Dos destacan especialmente: la visión que animaba las propuestas y posiciones de cada una de las entidades y la lucha por el control del nuevo sistema. Como he señalado, las ideas y valores que orientaban a Hacienda y SECODAM eran muy distintas. La primera privilegiaba la necesidad de transparentar y reducir el gasto en salarios y favorecía esquemas de control centralizados en la propia SHCP. La segunda se manifestaba en contra de introducir rigideces adicionales y demandaba formas de control y evaluación por resultados, menos centralizadas y discrecionales. En suma, Hacienda tenía como primera prioridad la reducción del gasto en salarios y abogaba por un esquema de servicio civil clásico. La SECODAM, por su parte, impulsaba un modelo de reforma de orientación gerencialista.

A las diferencias ideológicas entre las dos dependencias, habría que agregar la fuerte rivalidad burocrático-política entre ellas. En toda burocracia suele haber competencia entre las distintas unidades y agencias que integran el gobierno. En el caso mexicano, sin embargo, el monopolio electoral del PRI y la hiperconcentración del poder en la rama ejecutiva hicieron de la burocracia la arena central de la lucha por el poder político y tendieron, por tanto, a magnificar notablemente la importancia e intensidad de dichas rivalidades. A lo largo del régimen priista, el poder ejecutivo fue ganando progresivamente control sobre los otros dos poderes, sobre los gobiernos locales y sobre el partido oficial (Casar, 1996). La subordinación de todos estos actores, terminó por hacer de la carrera burocrática el canal privilegiado de supervivencia y ascenso de las élites políticas (Camp, 1983). Este proceso limitó la competencia por los principales cargos públicos –entre ellos, el mayor premio de todos: la presidencia de la República- al aparato burocrático y contribuyó, con ello, a promover altos niveles de conflicto y rivalidad entre funcionarios, así como entre dependencias gubernamentales. (Centeno, 1994). En este contexto institucional, las batallas inter-burocráticas en torno a las políticas públicas tendieron a convertirse en luchas que involucraban mucho más que diferencias ideológicas o cuotas de poder burocrático, pues, en el fondo, de ellas dependía la supervivencia y el avance político de los funcionarios públicos.

El conflicto y la competencia ideológica, burocrática y política entre Hacienda y SECODAM alargan y complican el proceso de negociación de la reforma. El impasse al interior del ejecutivo impide presentar la iniciativa de ley correspondiente antes de las elecciones de 1997 cuando el PRI contaba aún con la mayoría absoluta en el Congreso.

La participación de los empleados públicos en la negociación entre SHCP y SECODAM fue o bien nula –empleados de confianza- o intermitente y fragmentaria en el caso de la FSTSE. La intervención de esta organización en el proceso fue limitada y tendió a centrarse en dos puntos principales: la defensa de derechos y privilegios adquiridos – fundamentalmente inamovilidad y ascenso por antigüedad- y la búsqueda de mejores condiciones salariales y perspectivas de desarrollo para sus agremiados. La negociación con este actor –impulsada, en particular, por la SECODAM- buscó ofrecer a los empleados de base mejores perspectivas de desarrollo a cambio de flexibilizar la inamovilidad y de conciliar antigüedad y desempeño como criterios de movilidad. La USC, al menos al

comienzo, parece haber estado sido menos receptiva a las demandas de la FSTSE y menos interesada en involucrarla en el proceso. Ante esta actitud de Hacienda y preocupada por no ser totalmente excluida, la FSTSE convoca, por su cuenta, un foro a principios de 1997 sobre la materia. En paralelo y como parte de su demanda de incluir a los empleados de base en el nuevo esquema, la SECODAM convence al Presidente de la necesidad de incorporarlos formalmente al proceso de discusión de la iniciativa de ley para la creación del servicio civil.

En diciembre de 1997, habiendo perdido ya el PRI la mayoría absoluta en la Cámara Baja, el Presidente Zedillo hace un pronunciamiento formal convocando a la SHCP y a la SECODAM a cooperar y a incluir a la FSTSE en sus negociaciones. Si bien dilatadas, estas parecen llegar a buen puerto en 1998. Las divisiones al interior de la FSTSE y el cambio en su dirigencia, sin embargo, no permiten concretar los acuerdos. Sin el apoyo de la FSTSE, con diferendos no resueltos entre Hacienda y SECODAM y con temas de mucho mayor prioridad para el Presidente en materia legislativa, la iniciativa de servicio civil queda, de nuevo, en el tintero.

En el año 1998, un senador priista –Esteban Moctezuma- presenta ante el Senado su propia iniciativa al respecto. La confección de la propuesta, si bien estuvo a cargo de una consultora privada, recogía muchos elementos del proyecto elaborado por USC y negociado entre esta y la SECODAM. Al poco tiempo de lanzada, sin embargo, Moctezuma es nombrado Secretario de Desarrollo Social, hecho que priva al proyecto del apoyo de su principal impulsor (Guerrero 2000;27). Conviene apuntar que, tras la derrota del candidato del PRI a la Presidencia, un senador priista –Carlos Rojas- retoma la iniciativa presentada originalmente por Esteban Moctezuma y, en esta nueva ronda, la iniciativa es bloqueada por el PAN.²⁴

En 1998 y ante la ya, para ese momento, clara imposibilidad de sacar adelante el proyecto de ley de servicio civil, la USC concentra sus esfuerzos en sacar adelante las reformas más importantes por la vía administrativa. Los cambios se concentraron en la integración de salarios y la progresiva reducción del componente de estímulos; en la racionalización y publicación de tabuladores; en la introducción de un fondo y un seguro de separación y de gastos médicos mayores y en el establecimiento de un sistema de valuación de puestos. Otras medidas importantes, incluyeron el establecimiento de criterios para la evaluación del desempeño, así como la creación de una base de datos integrados sobre recursos humanos a cuya consulta podían acceder todas las dependencias federales. (Ibarra,2001;92,93)

Las causas centrales del fracaso

Acontecimientos, en mucho, fuera del control del gobierno –crisis y pérdida de la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados- en combinación con las rivalidades burocráticas entre las dos entidades directamente encargadas de sacar adelante la iniciativa de creación del servicio civil contribuyen a explicar el poco éxito obtenido. La razón de fondo del fracaso

²⁴ Agradezco a Juan Pablo Guerrero la sugerencia de incluir este último aspecto del proceso.

de este proyecto tiene que ver, sin embargo, con tres factores centrales: la ausencia de grupos poderosos externos al gobierno interesados en promover el cambio, las diferencias y rivalidades entre las dependencias encargadas de sacar adelante el proyecto y la propia posición del Presidente Ernesto Zedillo en relación a las ventajas del servicio civil.

Introducir un sistema de carrera puede comportar beneficios sociales importantes. En particular, si su diseño busca minimizar los costos de ese tipo de esquemas por la vía de flexibilizar las condiciones de ingreso y de salida, así como de centrar la movilidad en el mérito (Longo, 2001). Para las élites política y burocráticas, un esquema de este tipo supone, con todo, costos muy importantes. En primerísimo término el de reducir su discrecionalidad sobre el uso del empleo público.

En un sistema presidencialista, en donde la inexistencia de un servicio civil, dota al titular del Ejecutivo y a los altos mandos del gobierno de márgenes muy amplios para contratar, remunerar y remover a sus colaboradores, el costo político de perder ese recurso resulta particularmente elevado. Los potenciales beneficios para los burócratas –en especial, la estabilidad en el empleo- resultaban poco atractivos en un contexto en el que el largo monopolio histórico del PRI en la arena electoral había dotado a los funcionarios considerable estabilidad de facto.²⁵ Los altos costos y los reducidos beneficios –al menos, en el corto plazo- de introducir un sistema de este tipo exigían condiciones excepcionales para una instrumentación exitosa. En particular, parecían requerir de fuertes presiones externas capaces de amenazar la supervivencia de las élites políticas y burocráticas y de una disposición clara por parte del titular del Ejecutivo en favor del cambio.

Durante el sexenio 1994-2000, sencillamente no se dieron esas condiciones. La instauración de un servicio civil de carrera para la APF no fue una prioridad para Ernesto Zedillo, ni logró contar, casi en ningún momento, con su apoyo claro y decidido²⁶. El Presidente tuvo, a todo lo largo del proceso, otras prioridades y tuvo, al parecer también, serias reservas sobre los beneficios de introducir un sistema de este tipo.²⁷ El Presidente compartía con Hacienda el interés en reducir el costo en salarios y en ejercer un mejor control centralizado sobre estos. Nunca llegó a apoyar de forma decidida, sin embargo, la propuesta de la USC sobre la conveniencia de un servicio civil de carrera de corte clásico. Al respecto, su mayor preocupación parece haber sido el alto costo de incorporar rigideces

²⁵ Diversos estudios indican que la estabilidad promedio de los funcionarios superiores en México ha sido muy considerable. Un trabajo sobre los gabinetes presidenciales de 1946 a 1988, señala que el promedio de años acumulados por cada funcionario hasta ser Secretario de Estado es de 17.4 de servicio continuo en el gobierno (Hernández Rodríguez, 1993; 446). Otro, más completo y reciente, indica que, la duración promedio en el gobierno –si bien, en distintas dependencias y puestos) de los funcionarios públicos de confianza es de 25 años. (Ibarra, 2001;89)

²⁶ En sus discursos de campaña, por ejemplo, sus pronunciamientos en materia de reforma administrativa se centraron en el tema de la corrupción y no incluyeron la propuesta de crear un servicio civil. Más aún, ni siquiera en el discurso en el que presenta el Plan Nacional de Desarrollo y el PROMAP, menciona el proyecto en cuestión.

²⁷ Así lo sugieren, entre otras cosas, su decisión de asignarle la responsabilidad sobre la ejecución de la reforma a dos dependencias rivales y su poco interés en forzar el acuerdo entre ambas.

adicionales a un sistema que, a su juicio, tenía ya demasiadas.²⁸ Las causas de la falta de apoyo presidencial al planteamiento gerencialista de SECODAM resultan menos claras. Una explicación posible es que un proyecto de ese tipo parecería requerir un interés por fortalecer la capacidad del aparato estatal y no sólo por acotar y eficientar su operación. Al igual que en otras áreas de la política pública, Ernesto Zedillo manifestó en relación al tema de los recursos humanos del sector público una orientación marcadamente tecnocrática mucho más compatible con visiones críticas de la intervención estatal centradas en el adelgazamiento del estado, que con posturas orientadas hacia el fortalecimiento de la capacidad de acción del gobierno.

Las ambivalencias del Presidente, la ausencia de presiones externas, las rivalidades al interior del gobierno y la existencia de un clima general dominado por discursos fuertemente críticos de los servicios civiles a nivel internacional explican la bajísima prioridad del tema en la agenda de su gobierno. Esos elementos también resultan claves para dar cuenta de las dificultades de la negociación interna en torno a la reforma y de la imposibilidad última de alcanzar acuerdos que hicieran posible ejecutar siquiera su primera fase: la presentación y aprobación de la propuesta de ley en el Congreso.

LA CREACIÓN DEL SERVICIO CIVIL PROFESIONAL EN EL IFE: UNA HISTORIA DE ÉXITO²⁹

Hasta finales de los años 80, la organización de la elecciones en México estuvo a cargo de una entidad –la Comisión Federal Electoral (CFE)- dominada por el gobierno y el partido oficial. La CFE estaba integrada por representantes de los partidos políticos y era presidida por el Secretario de Gobernación. El PRI contaba con mayoría en la Comisión y controlaba, indirectamente, el conjunto del aparato administrativo temporal que la Secretaría de Gobernación desplegaba durante las elecciones federales. (Schedler, 2000:385).

Las elecciones federales de 1988 fueron inusualmente complejas y competidas. Como en el pasado y si bien con un margen mucho menor que sus antecesores, el candidato del PRI a la Presidencia –Carlos Salinas de Gortari- logra obtener la victoria. Las múltiples irregularidades del proceso y el claro fortalecimiento electoral de las oposiciones –en aquella ocasión particularmente la de izquierda-, produjeron, sin embargo, serios y generalizados cuestionamientos sobre la validez de los resultados electorales.

²⁸ Según relata uno de los funcionarios más directamente involucrados en el proceso, el Presidente Zedillo llegó a afirmar que “sencillamente no veía por que razón resultaba conveniente reemplazar al mejor de los sistemas con el peor”. Al parecer, para el Presidente el “mejor” sistema era el que lo había dotado de la flexibilidad suficiente para remover a funcionarios –con frecuencia, políticamente influyentes- opuestos a la orientación de sus políticas. El “peor” era el que, a través de mecanismos como la estabilidad garantizada en el empleo, limitaba el margen de maniobra requerido para gobernar y convertía a la burocracia en el coto de los políticos clientelares tradicionales y sus aliados: los grupos de interés concentrados.

²⁹ Para esta sección resultaron especialmente útiles el número considerable de documentos del IFE y de los participantes en el proceso, así como las entrevistas personales con los protagonistas.

La crisis de credibilidad que desencadenan elecciones del 88, obliga al gobierno a negociar con los partidos de oposición reformas en la legislación electoral que contribuyeran a reducir las flagrantes inequidades de la lucha electoral. El proceso de reforma política iniciado en el año 89 culmina con la introducción de cambios constitucionales y con la expedición de una nueva ley reglamentaria en materia electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990 (COFIPE). (IFE, 2000; cap.3;1). Las reformas no eliminaron las fuertes inequidades a favor del gobierno y su partido, pero, al menos, lograron reducirlas en alguna medida. Las principales ganancias de ese proceso para la oposición fueron: la reducción del margen de a sobrerrepresentación del PRI en la Cámara de Diputados, la elaboración de un nuevo padrón electoral, el establecimiento del Tribunal Federal Electoral y la creación de un organismo público permanente, formalmente separado del gobierno, encargado de organizar las elecciones federales: el Instituto Federal Electoral (IFE).³⁰

Si bien, en principio autónomo, la influencia del gobierno en la operación del primer IFE siguió siendo muy considerable. El Secretario de Gobernación siguió presidiendo al organismo, pero la mayoría del PRI se suavizó por dos vías. Primero, a través de la incorporación de los partidos sobre la base de una fórmula de representación proporcional matizada –6 lugares para el PRI, 5 para la oposición real y 3 para los denominados partidos satélites. Segundo, a través de la inclusión de 6 funcionarios apartidistas designados a propuesta del titular del Ejecutivo. (Schedler, 1990:386). La ausencia de normas que regularan el financiamiento y gasto de los partidos, el acceso a los medios y el uso de recursos gubernamentales en los procesos electorales también limitó la influencia y autonomía del nuevo organismo.

El COFIPE de 1990 incluía, entre las disposiciones relativas al órgano electoral, la de establecer las bases para la organización de un Servicio Electoral Profesional (SPE). Esta tarea no pudo iniciarse antes de las elecciones federales para renovación del poder legislativo de 1991 y se pospuso hasta el año 92. Para las elecciones del 91, sin embargo, y con el fin de reducir la influencia del PRI, se estableció un sistema aleatorio para la selección y entrenamiento de los empleados encargados de organizar los procesos electorales en el conjunto del país. (Eisenstadt, 1998:49).

Las elecciones de 1991 permitieron al PRI recuperar mucho del terreno perdido en el 88. Las impugnaciones al proceso por parte de los partidos de oposición fueron considerables, pero significativamente menores que en las elecciones federales inmediatamente anteriores. Los cuestionamientos sobre la validez del proceso sirven, con todo, como catalizadores para la puesta en marcha del compromiso de crear un Servicio Electoral Profesional.

En junio de 1992 se establece formalmente el SPE del IFE y se integra, un año después, a través de una convocatoria pública abierta mediante la cual se seleccionó a los funcionarios que serían responsables de organizar las elecciones federales de 1994. El Servicio se formó con 2 mil 336 puestos agrupados, de acuerdo al COFIPE, en cuerpos directivos y técnicos.

³⁰ El Instituto se constituyó formalmente y empezó a operar en octubre de 1990.

Su dirección quedó a cargo de una Dirección Ejecutiva con el mismo rango jerárquico que el resto de las áreas sustantivas del IFE. Entre 1993 y 1997, el nuevo sistema de personal concentra su acción en la puesta en marcha de tres programas principales: el de formación y capacitación, el de evaluación anual al desempeño y el de desahogo de sanciones laborales y administrativas a los funcionarios. (Merino, 1998;1-2).

Con vistas a las elecciones federales del 94, se inicia en 1993 una nueva ronda de negociaciones entre el gobierno y las oposiciones, en torno a las reglas del juego político-electoral.³¹ El estallido de la rebelión zapatista en enero de 1994 y el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia –Luis Donaldo Colosio- intensifican el interés del gobierno y su partido por llegar a acuerdos que incrementaran la credibilidad de los comicios, lo cual, a su vez, fortalece la posición negociadora de las oposiciones.

Las reformas del 93-94 producen avances muy significativos. Introducen límites adicionales a la sobrerrepresentación del PRI en el Congreso, incorporan formalmente la figura de Observadores Electorales y establecen topes –si bien muy altos- a los gastos de campaña y regulan el acceso a los medios. Las reformas también amplían la autonomía y jurisdicción del IFE. La influencia del gobierno sobre el Instituto se reduce de manera importante. La composición de su Consejo se reduce a 11 integrantes: 6 Consejeros ciudadanos nominados por los partidos, 5 representantes del Congreso (2 del PRI y 2 de la oposición) y un presidente -cargo que sigue siendo ocupado por el Secretario de Gobernación. (Schedler 2000; 386).

El cambio en las reglas del juego y el consenso de los principales actores políticos en torno a ellos permiten que las elecciones federales de 1994 para la Presidencia y el Congreso se desarrollen de manera más transparente y menos cuestionada que en el pasado. Si bien los logros en términos de credibilidad son considerables, los partidos de oposición persisten en su demanda a favor de eliminar los muchos elementos de inequidad que siguen operando a favor del régimen. Desde de su campaña, Ernesto Zedillo hace suyas esas exigencias y, al inicio de su mandato, convoca a los actores políticos a completar el proceso de reforma político-electoral.

A partir de 1995 y, aún en medio de una muy severa crisis económica, el Presidente impulsa una tercera ronda de negociaciones con las oposiciones en la materia. Si bien de forma renuente, el PRI participa y se ve obligado a hacer concesiones muy importantes. Uno de los resultados más trascendentales de la reforma de 1996 tuvo que ver con la introducción de cambios orientados a fortalecer y completar el proceso de autonomización –denominado, por aquellos tiempos, “ciudadanización” - del IFE. La composición e integración del Consejo General del organismo experimenta una nueva transformación. Aumenta a 8 el número de funcionarios apartidistas –llamados Consejeros Electorales- y se reserva a ellos el derecho a voto. Los partidos y el Congreso mantienen representación en dicho órgano, pero sólo con derecho a voz. La presidencia del organismo también se reforma y queda a cargo de un Consejero Presidente nombrado, al igual que el resto de los

³¹ Durante esta ronda del proceso, el grueso de la negociación se da entre el PRI y el Partido Acción Nacional (PAN).

Consejeros, por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. La reforma del 96 fija también reglas más claras sobre financiamiento y acceso a medios de comunicación y hace responsable al IFE de cuidar su observación.

Para la designación de los nuevos Consejeros electorales –incluyendo al Consejero Presidente- se diseña un sistema de nominaciones partidistas con vetos mutuos. Cada partido propone a sus candidatos, pero requiere de la aprobación del resto de los partidos para que estos sean nominados formalmente. (Schedler, 2000;411) Los nuevos Consejeros asumen sus cargos en octubre de 1996 y presiden el IFE durante los comicios de 1997.

El establecimiento de un genuino servicio civil de carrera para el IFE

Como he señalado antes, el COFIPE del año 90 había incluido el mandato del IFE de establecer las bases de un Servicio Electoral Profesional. Los nuevos procesos de selección de sus integrantes y los programas de formación, evaluación y sanciones iniciados en el 92 habían permitido mejorar en algo el sistema de personal del que disponía el Instituto para organizar las elecciones. Persistían, sin embargo, problemas importantes en su estructura y funcionamiento que había que resolver a fin de eliminar la desconfianza de las oposiciones sobre su grado efectivo de neutralidad política.

Entre los acuerdos derivados de la reforma del 96, estuvo el de añadir nuevas disposiciones a las contenidas en el COFIPE de 1990 en relación al Servicio Electoral Profesional. Destacan al respecto la que vincula la permanencia de los servidores públicos de la rama ejecutiva del Instituto a la acreditación de exámenes y evaluaciones anuales al desempeño, así como la de establecer normas explícitas sobre diversos asuntos, en particular sobre las destituciones. Las reformas en cuestión también designan al Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial como la última instancia para resolver las controversias laborales de los trabajadores del IFE: Ante la proximidad de las elecciones de 1997, el COFIPE reformado incluyó, además, dos artículos transitorios que explícitamente comprometen al IFE a expedir un nuevo estatuto para el SPE, a realizar un análisis de la estructura del Instituto y a proponer con base en él las adecuaciones conducentes, una vez concluido el proceso electoral.

Transcurridos los comicios, el IFE inicia los trabajos para reformar su sistema de personal. El impulso a favor de este proceso se derivó, en primer término, de un mandato legal. Dicha obligación, sin embargo, fue aprovechada por los responsables del proyecto para establecer un sistema de carrera que permitiese desterrar las dudas en torno a la imparcialidad y objetividad de los empleados encargados de organizar las elecciones

La preparación del proyecto de reforma se inicia con un proceso de evaluación integral del funcionamiento del SPE. Los trabajos de diagnóstico reconocen los avances registrados desde la instauración del sistema, pero identifican también un conjunto de carencias y deficiencias importantes en diversos rubros. Al respecto, destacan: la ausencia de estabilidad laboral; la falta de transparencia y la persistencia de influencias personales en los procesos de contratación y ascenso; la debilidad de los sistemas de evaluación anual; y los logros limitados de esquemas de capacitación basados en el auto-aprendizaje. (Merino,1998;9,10)

Las políticas y programas para la puesta en marcha de la reforma fueron aprobados por el Consejo General del IFE en 1998. La propuesta de reforma aprobada incluyó reglas y procedimientos objetivos, impersonales y transparentes en siete materias: ingreso, capacitación, evaluación, promoción, incentivos, vigilancia y sanciones.

Ante la necesidad de contar con un SPE que fuese capaz de organizar con eficacia las elecciones federales del año 2000, la primera fase de su puesta se concentró en cuatro áreas prioritarias: la reestructuración administrativa del Instituto; la puesta en marcha del otorgamiento de la titularidad a los funcionarios que cumplieren los requisitos para ello³²; la mejora gradual de los sistemas de evaluación anual al desempeño³³; y la creación de un Centro de formación y capacitación. En paralelo, los encargados del proyecto elaboraron el nuevo Estatuto del SPE y del Personal del IFE, mismo que fue aprobado por el Consejo General en marzo de 1999. (Merino, 2000;15)

La reforma introdujo mejoras sustanciales en la estructura y operación del SPE. Ello dotó de mayor credibilidad al Instituto en su conjunto y contribuyó a su sobresaliente desempeño durante las elecciones del año 2000.

Los factores críticos del éxito

La creación del IFE y la progresiva ampliación de su autonomía frente al gobierno y al partido oficial supusieron un cambio fundamental en la vida política del país. Históricamente, el control gubernamental sobre la organización de las elecciones había sido uno de los ejes de la reproducción del régimen de partido dominante. En muchos sentidos así, el proceso de autonomización del órgano electoral puede verse como pivote de la transición mexicana a la democracia.

La renuncia al poder derivado del control sobre la organización de las elecciones no fue una concesión graciosa por parte de las élites gobernantes. Lo que las movió a atarse la manos en relación a este tema crítico fue el cambio en la distribución de poder entre el régimen y sus adversarios. El debilitamiento electoral del PRI y el fortalecimiento de las oposiciones impulsó directa e indirectamente todo el proceso de cambio. Las fuertes críticas e impugnaciones a los resultados de las elecciones federales de 1988 y la subsecuente crisis de credibilidad y legitimidad que desataron sirvieron, sin embargo, como catalizadores fundamentales para colocar el asunto del control electoral en el centro de la agenda y contribuyeron decisivamente a acelerar la reforma.

³² Entre 1988 y 2000 obtuvieron la titularidad 1220 funcionarios, 1179 de los cuales lo hicieron sobre la base del viejo estatuto y 41 sobre la base del nuevo estatuto aprobado en 1999. Entre los requisitos que éste último exige para aspirar a la titularidad está el de haber aprobado el nivel básico del programa de formación y el de haber sido seleccionado a través de un concurso de oposición público y abierto tanto a los funcionarios internos como a candidatos externos. (IFE, Comisión del Servicio Profesional, 2001;7)

³³ Durante la evaluación anual de 99 y la especial del proceso electoral 1999-2000 se evaluó al conjunto de los funcionarios ejecutivos del IFE en tres ámbitos: desempeño, aprovechamiento de los programas de formación –exámenes semestrales- y evaluación global. (IFE, Comisión del Servicio Profesional, 2001;6)

Desmantelar las reglas y estructuras sobre las que se basaba el predominio del régimen en materia de organización electoral no fue, sin embargo, en absoluto fácil. Cada uno de los pasos a favor de la autonomía y fortalecimiento del órgano electoral fue objeto de intensos forcejeos entre las élites gobernantes y los partidos de oposición. Lo que, en última instancia, permitió que se produjera el cambio fue, por un lado, la prioridad creciente que dichas élites se vieron obligadas a conceder al problema de la credibilidad de los procesos y los resultados electorales y, por otro, la disposición abierta del Presidente Zedillo a favor del cambio.

Para conservar el poder, los priistas y sus aliados gubernamentales requerían dos cosas: obtener más votos que sus contrincantes y lograr que esa mayoría fuese creíble y validada por sus rivales. Durante muchas décadas, lo único importante fue contar con la capacidad para movilizar votos a favor del partido gobernante. El asunto de la credibilidad de los triunfos del PRI no era demasiado relevante por dos razones principales. La legitimidad del régimen se fundaba, en primerísimo término, en los resultados de la acción del gobierno. En este contexto, la validación generada por la vía electoral constituía tan solo una fuente de legitimidad subsidiaria. Conforme crece el peso de la oposición y en la medida en la que la acción de gobierno pierde eficacia, sin embargo, la arena electoral crece en importancia. Hacia finales de los 80s, la situación alcanza un punto crítico y vuelve imposible para el gobierno la opción de seguir posponiendo la necesidad de enfrentar el dilema entre ganar votos y lograr que estos fuesen reconocidos como válidos por sus opositores.

Desde mediados de los 80 y, en particular, a partir de la crisis de legitimidad provocada por las múltiples irregularidades de las elecciones de 1988, la falta de la credibilidad de los comicios se convierte en una amenaza cada vez más seria a la capacidad del partido oficial para conservar el poder. A fin de minimizar esta amenaza, el régimen se ve obligado a sacrificar cuotas crecientes de control sobre la organización electoral para, con ello, asegurar la credibilidad de sus victorias. El proceso de cesión de control a cambio de credibilidad se inicia de manera gradual, pero se autolimenta en el tiempo, y termina por llevar a la plena autonomización del órgano electoral. En la primera partida del juego el gobierno concede segmentos pequeños de control a cambio de cuotas de credibilidad. En la siguiente ronda, las cesiones de la anterior, fortalecen la posición electoral de las oposiciones y, con ello, su capacidad para exigir nuevas concesiones a cambio de credibilidad y, así, sucesivamente.

Cuadro 4.1
Evolución de la distribución de puestos de elección popular 1982-2000

	1982			1988			1994			1997			2000		
	Total	PRI	%	Total	PRI	%	Total	PRI	%	Total	PRI	%	Total	PRI	%
Presidente	1	1	100	1	1	100	1	1	100	1	1	100	1	0	0
Senado	64	64	100	64	60	94	128	95	74	128	76	59	128	60	46.9
Diputados Federales	400	296	74	500	260	52	500	300	60	500	239	48	500	209	41.8
Gobernadores	31	31	100	31	31	100	31	28	90	32	25	78	32	20	62.5
Diputados Locales	589	448	76	809	558	69	984	590	60	1078	550	51	1078	535	49.6***
Presids. Municipales	2394	2322	97*	2387	2148	90	2412	1520	63	2418	1354	56	2418	1226	50.7***
Total	3479	3162	91	3792	3058	81	4056	2534	62	4157	2245	54	...	...	...

* Esta cifra es aproximada ya que excluye a los municipios de cuatro estados para los cuales no hay información disponible.

** Los porcentajes totales pueden no ser exactos debido a redondeo.

*** Los datos de diputados locales y presidentes municipales corresponden a 1999.

Fuente: Casar y De la Madrid (1998); Romero y Zebadúa (2000); De Remes (2000); y Lujambio (2000).

La instauración de un genuino servicio civil de carrera para los funcionarios ejecutivos del IFE fue el último episodio del complejo proceso de transformación institucional a través del cual las oposiciones lograron que el régimen renunciara al control prácticamente exclusivo del que había disfrutado históricamente sobre la arena electoral. Hacia 1997, las sucesivas rondas de reforma político-electoral habían logrado reducir, de manera considerable, la influencia del gobierno y su partido sobre la organización de los comicios. A pesar de los avances, el régimen aún conservaba algunos recursos importantes para incidir, en su provecho, sobre dicha organización. Uno de ellos era la composición y la forma de integración del cuerpo de funcionarios encargados de organizar, sobre el terreno, las elecciones a todo lo largo del territorio del país. Eliminar esta influencia era una prioridad para las oposiciones. También lo fue para el titular del Ejecutivo.

Ernesto Zedillo había llegado al poder en condiciones muy excepcionales. El haber sido designado candidato del PRI tras el asesinato del, hasta entonces, candidato oficial -Luis Donaldo Colosio- limitó sus compromisos hacia la élite priista. Una victoria electoral mucho más transparente que la de su antecesor inmediato, también amplió su margen de maniobra frente al partido oficial, pero, al mismo tiempo, le generó fuertes incentivos para buscar el apoyo de los partidos de oposición. En conjunto, estas condiciones llevaron al Presidente a hacer de la plena limpieza y credibilidad de las elecciones un tema de la máxima prioridad en su agenda de gobierno.

Desde 1992 y con base en las disposiciones del primer COFIPE (1990) se había establecido un servicio profesional de carrera para los funcionarios ejecutivos del IFE. Ese sistema, sin embargo, adolecía de fallas de diseño formal y, en la práctica, no había logrado constituir un cuerpo de funcionarios profesionales y políticamente imparciales. La inmensa mayoría de los empleados públicos que se integraron al SPE en el momento de su creación provenían del viejo régimen. Los mecanismos de reclutamiento, promoción y despido

vigentes durante la primera fase de la operación del sistema eran, además, muy poco claros y transparentes. Las influencias personales y las lealtades políticas seguían teniendo un peso decisivo en todos esos procesos. Los esquemas de formación y capacitación presentaban también serias deficiencias. Todo ello generaba problemas de credibilidad sobre el nivel de competencia profesional y, en particular, sobre el grado de imparcialidad política de estos funcionarios era objeto de fuertes críticas e impugnaciones por parte de los partidos de oposición.

La desconfianza en torno a la neutralidad partidista de los empleados encargados de la organización de los comicios explica el que los partidos de oposición hayan insistido en la necesidad de introducir cambios que eliminasen la todavía preponderante influencia del gobierno y su partido sobre este cuerpo de funcionarios. El poder de las oposiciones para forzar al gobierno a negociar este asunto y la buena disposición del Presidente a favor del cambio proveyeron el impulso decisivo a favor de la reforma. Estos factores resultan insuficientes, sin embargo, para explicar la forma concreta en la que, a la postre, terminó por resolverse el problema.

La instauración de un servicio civil de carrera efectivo no constituía la única fórmula a través de la cual reducir el predominio del régimen sobre la composición e integración del personal ejecutivo del IFE. Había otra solución más fácil y, en muchos sentidos, casi más tentadora: la de obligar al PRI a compartir ese botín con las oposiciones. Este esquema resultaba especialmente atractivo, pues, al tiempo, que limitaba la influencia del régimen, le permitía a todos los partidos gozar del control discrecional y directo sobre la identidad y comportamiento de estos funcionarios.

El reparto del botín fue, de hecho, la opción preferida, en una primera instancia, por todos los partidos. Lo que permitió cancelarla y sustituirla por el establecimiento de un genuino servicio profesional de carrera fue la intervención decisiva de las élites directivas del IFE interesadas en conseguirlo. Diversos elementos ayudan a explicar la preferencia de este último grupo de actores a favor de la instauración de un servicio civil, así como su capacidad para lograr que los distintos actores involucrados en el proceso terminaran por aceptar su punto de vista.

Al interior del IFE había diferencias de apreciación en cuanto a los costos y beneficios de un sistema de este tipo. Para algunos grupos el costo de perder discrecionalidad sobre los nombramientos parecía excesivo. Un grupo importante, sin embargo, insistía en las ventajas del servicio civil para lograr la plena autonomía del Instituto frente a las presiones de los partidos políticos. Lo compacto de los impulsores de la reforma, lo serio y articulado de su propuesta sustantiva y su capacidad para aprovechar las diferencias entre los diversos actores que participaban en el proceso los colocó en una posición de ventaja frente a sus opositores.

Los líderes del grupo reformista contaban, de entrada, con un conjunto de atributos y recursos importantes. Su presencia en el Consejo General era el producto del acuerdo entre los partidos. El mandato de 7 años les ofrecía estabilidad garantizada en sus cargos, al

menos durante ese período.³⁴ Los principales impulsores del servicio civil contaban, además, con una sólida reputación intelectual y con un conocimiento detallado del tema. El mandato legal derivado de la reforma de 1996 de revisar el estatuto, estructura y operación del SPE, resultó también crucial, pues les proveyó del espacio y la oportunidad política para impulsar el cambio. Un último factor importante para explicar el éxito tiene que ver con el tamaño y ubicación institucional del organismo electoral.

El IFE cuenta con una cantidad de funcionarios considerable, si se le compara con otros organismos de este tipo. Si bien relativamente grande en términos internacionales, sin embargo, su tamaño es reducido en relación a la mayor parte de las dependencias del gobierno federal. El IFE, además, es un organismo público autónomo, elemento que lo coloca fuera de la compleja y competitiva estructura del ejecutivo. Lo reducido del personal involucrado en la reforma y el carácter de ente autónomo del Instituto limitaron significativamente los costos tanto financieros como administrativos y políticos de la iniciativa de reforma y contribuyeron, con ello, a favorecer el cambio.

A estos elementos facilitadores habría que añadir, la habilidad estratégica de los reformadores para utilizar a su favor las tensiones, desencuentros y traslapes entre los diversos intereses en juego. En este terreno, el eje de su éxito se basó en su notable destreza para empaquetar creativamente distintos hilos del proceso. Al respecto dos líneas de acción resultaron decisivas. Primero, la vinculación de la inestabilidad laboral al asunto de la desconfianza de las oposiciones en relación a la neutralidad del cuerpo ejecutivo del IFE. Segundo, la asociación de la reducción de la discrecionalidad sobre su composición e integración al tema del fortalecimiento de la autonomía global del Instituto frente a las presiones del conjunto de los partidos.

La primera estrategia permitió a los reformadores introducir el espinoso tema de la inamovilidad a la agenda de la negociación. Espinoso, pues abría la posibilidad de que un cuerpo dominado por el PRI se convirtiera en un dato permanente, cosa que, obviamente, iba en contra de los intereses de las oposiciones. La segunda estrategia, con todo, parece haber sido todavía más importante.

La estructura interna del IFE estaba basada en un diseño complejo anclado en un conjunto abigarrado de pesos y contrapesos.³⁵ El diseño en cuestión, si bien obligaba a sus distintas partes a llegar a acuerdos, introducía problemas en su operación cotidiana y limitaba, en mucho, la capacidad de su órgano decisorio –Consejo General– para controlar a las acciones de la rama ejecutiva del instituto. Hasta 1997, esta última constituía uno de los reductos más importantes de la influencia del gobierno en el Instituto. Consolidar el SPE, constituía un medio idóneo para reducir esa influencia. El problema es que la introducción de reglas impersonales y transparentes en materia de personal también reducía la discrecionalidad y

³⁴ Resulta importante señalar que, si bien, la inamovilidad por 7 años incrementaba la independencia política de los Consejeros electorales, no la garantizaba del todo. La razón de ello es que, por un lado, su ingreso se lo debían al apoyo de alguno de los partidos y, por otro, a que las reglas de salida no les impedían involucrarse a la vida política inmediatamente de dejar sus cargos.

³⁵ Para una descripción y análisis detallado de la estructura interna del IFE, véase: Pipitone, 1998.

la capacidad de influencia de muchos otros de los actores importantes del proceso. En primer lugar, la de el conjunto de los partidos –no sólo la del PRI. En segundo lugar, la de los mandos superiores de la estructura operativa y ejecutiva del Instituto. En tercero, la del propio Presidente del IFE, en su condición de máxima autoridad tanto de la rama decisoria –Consejo General– como de su rama ejecutiva –Junta General Ejecutiva.³⁶

Los reformadores lograron resolver esas tensiones convenciendo a las máximas autoridades del IFE –incluyendo, centralmente, a su presidente– de que las ventajas de ese sistema en términos de ganarle al organismo plena autonomía frente a todos los partidos eran mayores que sus costos. Ganada esa batalla crucial, los impulsores de la reforma del SPE se avocan a las tareas de elaborar el nuevo esquema y de vencer las resistencias del sindicato de los trabajadores operativos.

La negociación con el sindicato resultó jaloneada y compleja. Para la dirigencia sindical la preocupación central era que el nuevo sistema no amenazara la estabilidad laboral de sus agremiados. El grupo compacto de reformadores logró, sin embargo, convencerlos de que los empleados no sólo no perderían el empleo, sino que, de hecho, ganarían seguridad en el mismo. La posibilidad de hacerlo tuvo mucho que ver con el tamaño reducido del personal involucrado, con la buena disposición de los reformadores a incluir a los representantes sindicales en la negociación y, desde luego, mucho que ver también con el hecho de que en batallas anteriores los impulsores del cambio habían ganado un instrumento de negociación clave en su trato con el sindicato: la inamovilidad.

La puesta en marcha del nuevo sistema, tras la aprobación del nuevo estatuto, no estuvo exenta de complicaciones. Las áreas más problemáticas tuvieron que ver con la designación impersonal de los mandos superiores de la rama ejecutiva, así como con los criterios de contratación, evaluación y despido y su aplicación efectiva. A reducir los costos de implantación nuevo sistema contribuyó mucho, sin embargo, la presencia y supervisión continua de los partidos sobre la operación del organismo. En el mismo sentido, resultó clave la insistencia continua de los reformadores, al propio interior del IFE, en que no cumplir las nuevas reglas en las áreas de contratación y ascenso vulneraba la autonomía del Instituto y de sus instancias directivas frente a las presiones particularistas de los partidos.

En suma, los factores críticos del éxito de esta reforma fueron los siguientes. Primero, la existencia de un grupo poderoso externo al gobierno –partidos de oposición– con la capacidad de forzar a las élites gobernantes a renunciar al control político del órgano electoral. Segundo, la altísima prioridad que el Presidente concedió al asunto de la credibilidad de los comicios y su clara disposición a favor del cambio. Tercero, la solidez intelectual de la propuesta y la capacidad estratégica de sus impulsores para aprovechar las diferencias entre los diversos actores involucrados en el procesos para sacar adelante un resultado que, en principio, no constituía la primera preferencia de ninguno de ellos. Y

³⁶ Hasta antes de 1996, la rama colegiada y la ejecutiva operaban de forma bastante aislada.

Como resultado de la reforma de 1996, el Presidente del Consejo General pasa a presidir también la Junta General Ejecutiva. Las nuevas reglas le atribuyen, además, al Consejero Presidente la facultad de nombrar a los Directores Ejecutivos y al Secretario Ejecutivo. (Pipitone, 1998, 39)

cuarto, el número relativamente reducido de funcionarios afectados por la reforma y la posición burocrática del IFE en tanto ente público autónomo.

CONCLUSIONES

Transitar de burocracias patrimonialistas y clientelares hacia burocracias modernas y profesionales suele ser muy complejo, pues lograrlo implica amenazar los intereses de las élites gobernantes. De entre los diversos modelos de reforma a través de los cuales puede lograrse ese objetivo, el de la instauración de un servicio civil de carrera es el más difícil de lograr, pues es el esquema de administración de recursos humanos que supone los mayores costos para las élites políticas y burocráticas en términos de renuncia a su poder discrecional.

Existe un gran consenso entre analistas y decisores sobre los muy considerables beneficios sociales de estas reformas y también sobre los enormes obstáculos que enfrenta su implantación. Donde hay menos acuerdo, sin embargo, es sobre los factores y condiciones políticos capaces de facilitar su instrumentación. Existen, al respecto, diversas propuestas de explicación. Las hipótesis más influyentes sobre este asunto son dos. La primera enfatiza la importancia de la paridad en la distribución de poder entre los partidos políticos como condición crítica de éxito de las reformas orientadas a reducir el control discrecional y clientelar sobre el empleo público. (Geddes, 1994) La segunda ubica el eje de la explicación del éxito en el grado de control del titular del Ejecutivo sobre el Congreso, así como en la existencia de un alto grado de disciplina partidaria y un bajo nivel de fragmentación partidista. (Haggard, 1995).

Estas explicaciones arrojan alguna luz sobre las condicionantes políticas de estos procesos de cambio. Ninguna de ellas logra, sin embargo, dar cuenta cabal de las notables diferencias en el grado de éxito alcanzado por las dos iniciativas de creación de un servicio civil analizadas en este documento. En ambas experiencias, las condiciones previstas por las dos principales hipótesis sobre el tema estuvieron presentes, pero los resultados fueron, casi diametralmente, distintos. En el caso del proyecto de instauración de un servicio civil para la administración federal en su conjunto, la paridad creciente entre el régimen y las oposiciones no sirvió para impulsar el cambio. Por su parte, el control del partido del Presidente sobre el Congreso –cuando menos hasta 1997–, la disciplina de los principales partidos, y la ausencia de fragmentación partidaria más que contribuir al éxito de la reforma, tendieron a obstaculizarla. En el caso del IFE, el fortalecimiento electoral de las oposiciones resultó clave para impulsar el cambio, pero resulta insuficiente para explicar porque, al final, triunfó la opción del servicio civil por sobre la primera preferencia de todos los partidos, es decir: el reparto entre ellos del control clientelar sobre los funcionarios ejecutivos del organismo. En este último caso, cabe señalar, por lo demás, que la pérdida de la mayoría del PRI en el Congreso y el aumento en la indisciplina de ese partido no actuaron como obstáculos para la instrumentación de la reforma.

Para dar cuenta tanto de las dificultades generales de los procesos de reforma de los sistemas de personal público, como de las diferencias en los resultados obtenidos por las dos iniciativas analizadas en este ensayo, he sugerido aquí que resulta analíticamente más

útil concentrar la atención en dos conjuntos de factores principales: las variables estructurales que inciden sobre el poder relativo entre élites gobernantes y grupos externos al gobierno –por ejemplo, inversionistas privados, acreedores externos y votantes–, por un lado y, por otro, los factores institucionales, ideológicos y estratégicos que influyen sobre la identidad, preferencias y resultados de la interacción entre los actores políticos y burocráticos que impulsan y aquellos que se oponen al cambio. Para facilitar el estudio de la economía política de las reformas a los sistemas de personal público resulta conveniente, además, distinguir analíticamente tres etapas del proceso: el ingreso del tema en la agenda gubernamental, la definición del modelo de reforma a ser impulsado y la instrumentación propiamente dicha –tanto en lo que hace a la ejecución de los cambios legales y/o reglamentarios requeridos como a la instrumentación práctica de los nuevos ordenamientos formales.

Al igual que en la mayoría de las reformas recientes en esta materia en América Latina, el factor detonante clave de las dos iniciativas de reforma analizadas en este documento fue el incremento en la vulnerabilidad del élites gobernantes frente a grupos externos al gobierno interesados en promover cambios que, de forma directa o indirecta, involucrasen esfuerzos por mejorar la estructura y desempeño de los sistemas de personal público. Este incremento tiene su origen en dos fuentes principales: la crisis fiscal y el giro hacia el mercado, por un lado, y el tránsito a la democracia, por otro. En el caso de la iniciativa de creación de un servicio civil para la APF, el ingreso del tema en la agenda pública tuvo fundamentalmente que ver con la necesidad del gobierno de introducir ajustes en el gasto a fin de recuperar credibilidad frente a inversionistas privados y acreedores externos en el contexto de la crisis financiera del año 1995. En el IFE, por su parte, el impulso inicial a favor de la reforma provino del fortalecimiento de los partidos de oposición y de la necesidad del gobierno y su partido de hacer frente a la grave crisis de credibilidad en materia de resultados electorales provocada por las elecciones federales del año 1988.

El grado de libertad de las élites políticas latinoamericanas para definir el modelo de reforma a ser ejecutado ha variado significativamente entre distintos países y distintas experiencias de reforma. En algunos casos –por ejemplo, Argentina y Bolivia– el grado de vulnerabilidad financiera del gobierno fue tal que la introducción del tema en la agenda incluyó la predefinición de la orientación y alcances de la reforma por parte de los acreedores externos.³⁷ En México, al igual que en otros países de la región como Brasil, los actores políticos domésticos han contado con mayores márgenes de maniobra para definir internamente el contenido de las reformas. Como muestran las dos experiencias analizadas en este texto, la existencia de dichos márgenes ha tendido a traducirse en dosis importantes de competencia y conflicto en torno a la definición del modelo de reforma a adoptar. Las diferencias entre actores políticos y burocráticos a ese respecto tienden a estar condicionadas por sus preferencias ideológicas, así como por los intereses particulares que se derivan de su posición dentro del sistema político. Sobre el triunfo de una determinada propuesta influyen la habilidad estratégica y los recursos de los que disponen los actores. La competencia en torno a la definición del modelo de reforma a ser impulsado y los resultados de esta resultan claves en términos de la dinámica y lógica política de estos

³⁷ Para el caso Argentina, véase, por ejemplo, el trabajo de Ghio y Etchemendy (1997); para el de Bolivia: World Bank, 2000.

procesos de cambio. Distintos esquemas de reforma producen distribuciones de ganadores y perdedores diferenciales y tienden, por tanto, a influir decisivamente sobre la capacidad de los impulsores y los opositores para construir coaliciones ganadoras.

En el caso del servicio civil para la APF, la competencia entre los actores que abogaban por la combinación entre recorte de gasto en nómina e introducción de un servicio civil clásico y los que impulsaban un modelo de administración de recursos humanos de corte gerencialista se derivó de diferencias ideológicas y burocráticas. Este conflicto nunca se resolvió y contribuyó, en mucho, al fracaso de la iniciativa. Sobre el impasse en cuestión influyeron diversos elementos. Un primer conjunto de factores tuvo que ver con la posición jerárquica de los principales protagonistas del proceso –altos mandos, pero ninguno de ellos ubicado en el nivel de Secretario de Estado o dentro del círculo más cercano al Presidente– y con su falta de habilidad para articular planteamientos capaces de movilizar el apoyo de grupos importantes dentro y fuera del gobierno. Un segundo factor tuvo que ver con la incapacidad de los dos principales contendientes para vincular y empaquetar de forma efectiva su propuesta con el tema del ajuste fiscal. Un tercer elemento, especialmente decisivo, fue la ambivalencia del Presidente Zedillo en relación a las propuestas en pugna.

En lo que hace al IFE, la competencia en torno al diseño y contenido de la reforma constituyó también un nudo crítico del proceso de reforma. Al respecto, se presentaron dos propuestas: la de repartir la distribución de los cargos entre el PRI y los partidos de oposición –impulsada por los partidos políticos– y la del establecimiento de un servicio civil clásico –promovida por funcionarios dentro del Instituto. El triunfo de la opción a favor del servicio civil tuvo su origen en la solidez intelectual de la propuesta y, muy particularmente, en la habilidad de sus impulsores para aprovechar las diferencias y los traslapes entre los distintos actores involucrados en el proceso y para construir, a partir de ello, una solución que incorporaba los intereses centrales de los principales protagonistas de la reforma.

La ejecución de las reformas avanzó de manera muy desigual en los dos casos aquí analizados. La iniciativa a favor de la instauración de un servicio civil para la APF no llegó siquiera a discutirse en el Congreso. Hacienda logró introducir algunos cambios por la vía reglamentaria, pero estos fueron de carácter fragmentario y parcial. En el caso del IFE, la introducción de una reforma legal integral precedió la definición definitiva del modelo de reforma y facilitó, en mucho, su ejecución. Una vez definido el nuevo modelo, este se instrumentó en la práctica y se encuentra, en la actualidad, en la fase de consolidación.

El muy distinto grado de avance en la instrumentación de estas dos iniciativas puede atribuirse a diversos factores. Destacan, entre ellos, las diferencias derivadas del tamaño y complejidad de las burocracias a ser reformadas, así como de los distintos escenarios institucionales y políticos dentro de los cuales se dio la interacción estratégica entre los diversos participantes. Reformar el sistema de administración de recursos humanos de la APF resultaba, de entrada, más difícil y costoso que reformar el del IFE. Ello en virtud de su mucho mayor tamaño y complejidad, así como del mayor número de actores involucrados en el proceso de reforma. Un elemento adicional y especialmente importante para explicar estas diferencias, sin embargo, tiene que ver con la prioridad concedida por el gobierno –en particular, por el jefe del Ejecutivo– a cada una de las reformas. Esa prioridad

diferencial –muy alta en el caso del IFE y moderada en el caso de la APF- tendió a verse fuertemente condicionada, a su vez, por la vulnerabilidad relativa de las élites gobernantes frente a las presiones de los grupos externos al gobierno interesados en promover una y otra iniciativa.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano David y Juan Pablo Guerrero, "Stalled Administrative Reforms of the Mexican State" en Heredia y Schneider (eds.), en prensa.

Aspe, Pedro (1993), El camino mexicano de la transformación económica, México, FCE.

Camp, Roderic Ai (1983), Líderes políticos de México: su educación y reclutamiento, México, FCE.

Cárdenas, Enrique (1996), La política económica en México 1950-1994, México, FCE-Colmex,.

Carlson, Ingrid y Mark Payne (2001), "Cross-Country Comparisons of Public Employment and Pay of 26 Latin American and Caribbean Countries", Washington, Inter-American Development Bank.

Casar, María Amparo (1996) "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". Política y Gobierno 1, primer semestre, 1996.

Casar, María Amparo y Ricardo Raphael de la Madrid (1998), "Las elecciones de 1998: La distribución del poder político en México", Nexos, no. 247.

Centeno, Miguel Ángel (1994) Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico, U.S.A., The Pennsylvania State University Press.

Chaudhry, Shahid Amjad, et.al.(1994), Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean, Washington, World Bank Technical Paper no. 259.

CIDE, "Transparencia presupuestaria en América Latina. Un esfuerzo de medición para mejorar la transparencia del presupuesto", México, mimeo.

De Remes, Alain (2000), Banco de datos electorales a nivel municipal, 1980-1999, CIDE.

Eisenstadt, Todd (1998), "Courting Democracy in Mexico: Party Strategies, Electoral Institution Building, and Political Opening", E.U., University of California- San Diego [Tesis doctoral].

Elizondo, Carlos (2001), Impuestos, Democracia y Transparencia, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, no. 2, México, Cámara de Diputados.

Geddes, Barbara (1994), Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America, E.U., University of California Press.

Ghio, José María y Sebastián Etchemendy (1997) "The Politics of Administrative Reform in Menem's Argentina", documento presentado en el Seminario Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento, Brasília.

Guerrero, Juan Pablo (2001), “Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México”, CIDE, División de Administración Pública, Documento de trabajo no. 90.

Guerrero, Juan Pablo (1997), “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, CIDE, División de Administración Pública, Documento de trabajo no. 61.

Haggard, Stephan (1995), “The Reform of the State in Latin America”, Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean.

Heredia, Blanca (2001), “La economía política de la reforma de sistemas de personal público en América Latina: Un marco de análisis”, Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del BID.

Heredia, Blanca y Ben Ross Schneider (eds.), Reinventing Leviathan: The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries, E.U., North-South Center Press, en prensa.

Horn, Murray (1995), The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector, E.U., Cambridge University Press.

Iain, James y María del Carmen Pardo (1999), “Comparing Different Civil Services: The Advantages of a Multi-level Analysis for Comparing Canada with Mexico”, International Review of Administrative Science 65(4).

Ibarra, Luis Guillermo (2001), “Leading Change in Mexico” en OECD, Public Sector Leadership for the 21st Century, Paris.

IFE (2001), “Informe sobre la implantación de los nuevos procedimientos del servicio profesional electoral”, México, Comisión del Servicio Profesional.

IFE (1997), El sistema electoral mexicano y las elecciones federales, México, IFE.

IMD International (2000), The World Competitiveness Yearbook, Lausanne.

INEGI (2000), Sistema de cuentas nacionales de México. Indicadores macroeconómicos del sector público, 1988-1999, México, INEGI.

INEGI (2000), Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, México, INEGI.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

Longo, Francisco (2001), “The Reform of the Civil Service in Advanced Democracies: Merit with Flexibility”, Working Document, Inter-American Development Bank.

Lujambio, Alonso (2000), El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana, México, Oceáno.

Lustig, Nora (1992), Mexico: The Remaking of an Economy, Washington, The Brookings Institution.

Maddison, Angus (1993), La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México, FCE- Economía Latinoamericana.

Méndez, José Luis y Uri Raich (2000), Evaluación del desempeño y del servicio civil de carrera en la administración pública y los órganos electorales, México, IFE-INAP.

Merino, Mauricio (2000), “El servicio civil de carrera del Instituto Federal Electoral”, Universidad de México, no. 591-592.

Nafinsa (1990), La economía mexicana en cifras, México, Nafinsa.

Navarro, Ernesto (2001), El servicio civil de carrera en México: Análisis organizacional del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral, México, CIDE [Tesis de maestría].

Pardo, María del Carmen (1995), “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, Gestión y Política Pública, vol. 4, no. 2.

Pardo, María del Carmen (1991), La modernización administrativa en México: propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública 1940-1999, México, El Colegio de México.

Pipitone, Francesco (1998), El conflicto intraorganizacional en el Instituto Federal Electoral, México, CIDE [Tesis de licenciatura].

Presidencia de la República (1998), Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, México.

Presidencia de la República (1996), Programa de Modernización de la Administración Pública, 1995-2000, México.

Rogozinski, Jacques (1993), La privatización de empresas paraestatales, México, FCE.

Romero, Juan y Emilio Zebadúa (2000), “Geografías de las alternancias, 1985-2000”, Letras Libres, no. 20.

Schedler Andreas (2000), “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, Política y Gobierno, vol. 4, no. 2.

Scott, John (2001), “Who benefits from social spending in Mexico”, CIDE, División de Economía, Documento de trabajo no. 208.

Stokes, Susan (2000), “Rethinking Clientelism”, Presented at the XXII International Congress of the Latin American Studies Association, Miami.

Subsecretaría de Egresos (2000), La modernización en la administración de los recursos humanos de las dependencias y entidades de la administración pública federal 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Transparencia Mexicana (2001), Índice de Percepción de la Corrupción, página electrónica.

World Bank (2000), Bolivia: From Patronage to a Professional State, Report no. 20115-BO, Washington.

World Bank (2001), World Development Indicators, Washington.