

HACIA UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO: VENTAJAS Y PELIGROS DE LA PROPUESTA ACTUALMENTE EN DISCUSIÓN***

David Arellano-Gault***

david.arellano@cide.edu

Este breve ensayo busca plantear una serie de reflexiones importantes al respecto de la creación de servicios civiles en países como México. La discusión de este tema es ahora de gran trascendencia en el país, y estoy seguro que algunos de estos conceptos y debates pueden ser de utilidad para otros casos nacionales en América Latina.

* ASPA Online Columns. November 15, 200

** Publicado con autorización del autor

*** CIDE. México

HACIA UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO: VENTAJAS Y PELIGROS DE LA PROPUESTA ACTUALMENTE EN DISCUSIÓN

David Arellano-Gault

El pasado mes de septiembre, dos proyectos de servicio civil estaban en discusión en la Cámara de Senadores en México. El primero surgido del PRI (Partido Revolucionario Institucional) y el segundo del partido actualmente en el poder, el PAN (Partido Acción Nacional). Estos proyectos de alguna manera fueron discutidos y negociados también por diversos funcionarios de la Presidencia de la república, la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Hace algunas semanas, esta cámara aprobó unánimemente una combinación de estas dos propuestas de ley, la cual fue enviada a la Cámara de Diputados para su discusión y eventual aprobación.

Para un país en franca transformación democrática, la creación e implementación de un servicio civil tiene que ser un evento de alta importancia, un cambio positivo y sustantivo en el desarrollo de un aparato administrativo más acorde con las necesidades de una democracia real que de un sistema autoritario y antidemocrático (pero formalmente abierto) como el que teníamos en México hasta hace apenas dos años. En otras palabras, estas deben ser buenas noticias para la sociedad mexicana que por fin tendrá un aparato burocrático profesional y responsable. Ojalá estas esperanzas sean verdad, Sin embargo, personalmente no estoy tan optimista acerca de lo realista de estas esperanzas. Intentaré explicar porqué:

1. El proyecto bajo discusión no clarifica exactamente para qué crear un servicio civil. Parece que se asume rápidamente que un sistema meritocrático, con reglas generales y basado en la evaluación del desempeño transformará por sí mismo a la burocracia mexicana. Sin embargo, no es realmente claro para qué necesitamos un servicio civil y cómo nos prepararemos para pagar los costos sociales y políticos que implica. Un servicio civil es una institución política creada para evitar la creación de un sistema de despojos o de botín (spoils system). Es una institución creada para proteger a la burocracia y evitar que ésta sea manipulada por los políticos electos en turno. La necesidad de una burocracia neutral es importante para incrementar la probabilidad (nunca asegurarla efectivamente) de que las agendas políticas son de largo plazo y no sólo la de los políticos en el poder en ese momento. Sin embargo, este sistema, creado para eludir los costos de un sistema de botín, requiere de la construcción de un sistema generalizado y a veces centralizado, usualmente a través de una serie de reglas rígidas y universales (para contratación, promoción, capacitación, evaluación y separación). El sistema de servicio civil no es una creación que tenga como principal finalidad hacer al gobierno más eficiente y ágil. En realidad es una creación institucional para evitar pagar los costos de tener políticos que pueden manipular con impunidad la agenda burocrática en un sistema de alternancia de partidos en el poder.

En la práctica, el sistema administrativo mexicano no es exactamente un sistema de botín. En realidad es un sistema semi formal de profesionalización burocrática que al mismo tiempo

mantiene un control y una gran discrecionalidad sobre el aparato para mantenerlo fiel al poder ejecutivo. Dado el hecho de que en México dominó un partido por más de 70 años, la burocracia mexicana fue manipulada por los mismos grupos básicamente durante décadas. Un burócrata típico es ya sea de “base” o de “confianza”. El primero, sindicalizado en estructuras corporativas, empleado en puestos de baja jerarquía, pero protegido e inamovible gracias a la ley y la protección sindical. El segundo, empleado sin sindicato, accede a puestos de mayor jerarquía y capacidad de decisión, pero puede ser despedido en cualquier momento sin que medie justificación. Legalmente hablando, el galimatías mexicano del servicio civil hace que el empleado de confianza no tenga un contrato “laboral” sino administrativo. Esto para hacer congruente su movilidad con la Ley Federal del Trabajo vigente que hace que cualquier contrato laboral tenga derechos de inamovilidad. En el sistema de un solo partido, esta estructuración del empleo público permitía que un servidor público de confianza al ser despedido, tardara poco tiempo en encontrar trabajo en otra dependencia u organismo público. A esto le he llamado en otros momentos una profesionalización por “goteo”, lo que hace que la burocracia mexicana pueda ser catalogada en algún sentido como un sistema de botín o despojos (spoils system) pero con cierta estabilidad y un sistema de reglas no escritas para la profesionalización de su aparato. Obviamente que este sistema creó una burocracia, sin embargo, poco atenta a las necesidades de la sociedad e incluso poco vigilada por el Congreso (también dominado por décadas por el PRI), pero el efecto de este curioso sistema fue una burocracia media y alta relativamente profesional, estable y sobre todo sustancialmente leal y confiable para el titular del poder ejecutivo. Es decir, se creó una combinación interesante: una burocracia altamente manipulable, manejable con mucha flexibilidad y altamente leal a la cabeza del ejecutivo en turno.

Quiero ser muy claro ahora: no estoy defendiendo de ninguna manera al viejo y autoritario régimen administrativo, altamente vinculado a valores poco democráticos y transparentes. Simplemente estoy convencido de que es importante comprender el tipo de burocracia y el particular sistema de empleo público que se construyó a la luz de ciertas condiciones históricas. Condiciones clave para diseñar el futuro de un sistema de empleo público en una sociedad que por fin a logrado tener alternancia política ordenada. La falta de definición respecto a las razones y el sentido de tener un nuevo sistema de servicio civil es notoria en el proyecto de ley actualmente en discusión en el Congreso. Definir con claridad los costos y beneficios de implementar un sistema centralizado, rígido y meritocrático, y las estrategias para reducir los costos de tal sistema, parecieran ser necesarios, más allá del convencimiento de que en un país democrático como México, es necesario enfrentar el sistema de despojos o botín, por uno profesionalizado y transparente. El proyecto actual, ambiguo respecto estas cuestiones, no define estrategias generales claras y valores fundamentales: sistema profesional que evite su rigidización, que permita la evolución y el ajuste del sistema ante el cambio en las necesidades, que asegure la neutralidad y a su vez la lealtad de la burocracia, evitando la sobre centralización y previendo cómo corregir las fallas. Sin advertir estas estrategias, lo que se cree como servicio civil muy probablemente se convertirá en un nuevo problema: una burocracia enorme, rígida, sobre protegida, capaz de defender su propia agenda de intereses, no sólo frente a la sociedad y el Congreso, sino incluso frente al propio jefe del ejecutivo.

2. En este sentido, el proyecto actualmente en discusión asume con demasiada prisa dos ideas que en todo caso requerirían ser cuidadosamente analizadas: primero que un sistema meritocrático creará automáticamente burocracias estables y profesionales que se abrazarán gustosamente a la evaluación del desempeño como el principal mecanismo de juicio respecto su trabajo. Segundo, que un sistema centralizado de administración y control general del sistema es la única alternativa que se tiene para crear y controlar al servicio civil.

3. El exceso de confianza respecto del sistema meritocrático. El proyecto bajo discusión crea un servicio civil donde el burócrata, una vez evaluado positivamente, obtiene una posición en el aparato y no podrá ser despedido o removido (asignado o rejerarquizado) amenos que existan

razones legales y administrativas, dirigidas por un grupo de normas y reglas explícitas. No hay razón para pensar que este complejo sistema para contratar, mover y despedir a la gente, en una realidad compuesta de más de 500 000 personas (de estas aproximadamente 150 000 serían elegibles para entrar en el sistema) no tienda a la rigidización ante la inmensa complejidad para administrar tal estructura. El más probable de los resultados es que, como en prácticamente todo país que ha instaurado un sistema de este tipo, se acabe construyendo un escudo protector para la burocracia como grupo. Ganaremos el tener una burocracia con más autonomía, con más estabilidad y transparencia en las reglas. Pero es necesario estar pendientes de que se está construyendo una nueva institución política (no una institución exclusivamente administrativa, si tal cosa fuera posible). Una institución que protegerá a la burocracia, a través de un sistema altamente complejo, que maneja cientos de miles de personas, que requiere de cientos de reglas y una gran cantidad de recursos administrativos y económicos para vigilarlo y dirigirlo. Lento para cambiar, resistente a la evolución y transformación, altamente capaz de resistir innovaciones, y creador de grupos interesados en que el sistema se mantenga rígido, complejo, grande e ininteligible para los no expertos. Aparte de impulsar como valores del sistema de servicio civil la descentralización, la reducción palatina de normatividades, la simplificación sistemática de la complejidad, la innovación y el cambio como procesos constantes, sería necesario entrar en un proceso de reducción y redefinición de las necesidades burocráticas para evitar pagar costos mayores. No se puede ser tan optimista creyendo que un sistema meritocrático automáticamente reducirá los costos asociados a un servicio civil tradicional. En todo caso, habría que tener una posición realista y definir el perfil y el tamaño del aparato administrativo que se requiere. Parece ser que se está siendo muy optimista respecto la retórica gerencialista que apuesta a que un servicio civil meritocrático y basado en el desempeño es suficiente para evitar la rigidización burocrática tradicional en estas estructuras. Es fundamental enfrentar los elevados costos políticos y económicos que los servicios civiles tienen en cualquier democracia (entre los más importantes la rigidización de todos los procesos de cambio y movilidad, la necesidad de tener esquemas generales para resolver problemas muy específicos y particulares de las organizaciones públicas y la tendencia a sobre proteger con procedimientos administrativo complejos al empleo público) y enfrentar con estrategias particulares la manera de reducir estos costos al mínimo.

4. El problema de la centralización. El proyecto bajo discusión planea vincular el sistema de servicio civil dentro de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), cambiando a esta de nombre. La nueva Secretaría de la Función Pública tendría que enfrentar de partida la mala fama que tiene la SECODAM como una secretaría rígida, más preocupada por controlar y asegurar el cumplimiento de ciertos procedimientos que de asegurar que las organizaciones gubernamentales tengan los elementos y las condiciones para tomar decisiones eficientes. La SECODAM fue creada originalmente para luchar contra la corrupción en la administración pública en la década de los 80 y ha estado a cargo de crear un sistema impresionante de regulaciones para asegurar que las acciones gubernamentales sigan ciertas reglas y se eviten situaciones de corrupción en el proceso. Dentro del sector público, la SECODAM es sinónimo de rigidez (a veces a niveles kafkianos), de reglas que limitan cualquier posibilidad para la innovación y la discrecionalidad inteligente para tomar decisiones en el sector gubernamental. El proyecto de ley en discusión asume que la creación de un sistema centralizado de diseño, control y supervisión desde esta secretaría es la mejor opción para hacer transparente el sistema de servicio civil. Esta secretaría, con un nuevo nombre, tendría en sus manos la decisión (o en última instancia tendría el poder para aprobar o no cambios y adiciones) respecto las estructuras profesionales del sector público federal, las tendencias de las carreras administrativas de los servidores públicos en cada una de las secretarías de estado, los mecanismos para la definición de los criterios de desempeño individual e institucional del sector público en cada una de sus partes. Cualquier organismo federal involucrado en este sistema, requeriría la aprobación por parte de esta nueva secretaría para definir sus necesidades de personal, las formas en que éste es administrado y dirigido, los mecanismos concretos, las adecuaciones y reformas que en cualquier parte de los subsistemas que lo componen fueran

necesarios, dados los cambios contextuales o la evolución organizacional e institucional de cada organismo. No es difícil prever que un sistema de esta complejidad y tamaño, dentro de una secretaría con una cultura organizacional dirigida al control y la supervisión detallada a través de normas y un celo radical en su cumplimiento al pie de la letra, se rigidizará rápidamente, creando un sistema difícil de cambiar, mover, modificar o siquiera desregular.

5. No es claro entonces que la única opción que se tiene para crear un servicio civil deba ser un sistema centralizado de este tipo, difícil de cambiar, de mover, de ajustar. Es poco claro que la única opción que se tiene es asumir ingenuamente que por ser un sistema meritocrático, basado en la evaluación del desempeño, automáticamente evitará la creación de una burocracia protegida gracias a una serie de reglas complejas y sistemáticas. No existe evidencia en este sentido, sino al contrario: los servicios civiles resuelven un problema mayor, el sistema de despojos o de botín. Pero para ello crean un sistema que protege a la burocracia para crear cierta capacidad y neutralidad en el accionar público. En el caso mexicano, pareciera evidente que es importante evitar caer en un sistema de despojos ahora que hemos transitado a la democracia. Y habría entonces que implementar estrategias que reduzcan en la medida de lo posible los costos políticos y sociales ineludibles de un servicio civil. Por ejemplo, se requeriría primero de un importante esfuerzo por diagnosticar al aparato, sus necesidades, reduciéndolo primero bajo criterios basados en información que se haga pública. Hacer esto antes de crear derechos pareciera lógico. También lo sería convencer a la sociedad de la necesidad de tener un aparato más transparente, más acotado, con capacidad para ser neutral, pero advirtiendo la necesidad de estar atentos para no crear un sistema que termine protegiendo a la burocracia de manera desmedida. Sería un grave error crear el sistema de servicio civil simplemente empalmándolo en las actuales condiciones y reglas del juego del aparato administrativo. Se requiere cimbrar a este aparato, transparentarlo en términos de información. En México todavía no podemos saber cuántos burócratas exactamente hay, dónde están, cuanto ganan, cómo ha sido su carrera, cómo se han profesionalizado. Sin hacer esto, sino simplemente empalmando el sistema de servicio civil en el actual esquema bajo el que opera el aparato administrativo, es muy probable que el sistema rápidamente sea capturado por las reglas complejas, por las estructuras organizacionales que permitan proteger y cobijar a los diferentes grupos de la burocracia, haciéndose un sistema caro y muy difícil de cambiar o movilizar. Pensar que un sistema centralizado de esta complejidad y tamaño será capaz de crear una cultura de flexibilidad, de desarrollo y evolución del sistema según las circunstancias cambiantes que enfrentan los gobiernos, de ser sensible a las necesidades específicas de cada organización gubernamental, es claramente ingenuo. En la práctica, dadas las condiciones actuales del aparato público en México, las probabilidades de que ante la amplísima complejidad (por tamaño, por reglas escritas, por regulaciones) el sistema se haga lento, difícil de cambiar, caro y sumamente inefectivo para efectivamente premiar el desempeño y la innovación y castigar la mediocridad y la incapacidad, son muy altas.

La creación de un servicio civil implica un costo político que cualquier democracia debe pagar para evitar la instalación de un sistema de despojos o botín. Estoy perfectamente de acuerdo con una aseveración de ese tipo. Estoy seguro también de que en términos estrictamente organizacionales, los servicios civiles son estructuras anacrónicas. En un mundo de flujos de información, donde la importancia para adaptarse a un contexto turbulento es clave para la sobrevivencia, y donde la descentralización de decisiones, la dispersión del poder y la toma de decisiones se convierte en una necesidad ante la velocidad y la complejidad de la realidad, crear un sistema centralizado de control del empleo público, con reglas generales iguales para casi todo tipo de organización gubernamental, que evita que la toma de decisiones se dé, por principio de subsidiariedad, más cerca de aquellos que se ven afectados por la toma de decisiones, no puede ser sino anacrónico. Sin embargo, es cierto que no tenemos una clara alternativa para evitar el sistema de despojos: crear una burocracia que no rinde cuentas, atrapada en el vaivén de la lucha política y de los intereses de los políticos en turno, sería un costo más alto a pagar que el de crear un sistema de servicio civil, así tienda a rigidizarse, así sea anacrónico organizacionalmente. Sin

embargo, esto no significa que debemos resignarnos a para los costos de alguna manera inevitables. Primero hay que aceptar que un sistema de servicio civil es costoso política y socialmente hablando. Es importante comprender y asumir que se crea una institución política, con poder, con capacidad de defender sus propios intereses. Un servicio civil en la práctica protege a la burocracia, le crea condiciones para ser un poder con capacidad de decisión e influencia. No comprender esto es fallar en comprender la naturaleza de un servicio civil. Sin cierta rigidez, es muy difícil pensar en un sistema que efectivamente proteja en contra de la creación de un sistema basado en el botín político.

Por lo tanto, es claro que para México, instalado ya en un sistema de alternancia política, un servicio civil es una gran noticia, una buena noticia. Es probable que este año o en el próximo periodo de sesiones la Cámara de Diputados apruebe el proyecto de ley para crear el servicio civil. El proyecto de la ley hasta este momento menciona 6 meses para crear el reglamento particular del sistema. Esos serán seis meses críticos para reducir y minimizar los costos de su implementación y para prever formas y mecanismos a través de los cuales el sistema se pueda rigidizar innecesariamente. Será necesario pensar en forma práctica, cómo crear un sistema de servicio civil creíble, estable, legal y al mismo tiempo descentralizado, capaz de comprender las necesidades específicas de sus partes, capaz de evolucionar en el tiempo, ampliamente vigilado por la sociedad y que rinda cuentas respecto su capacidad para mejorar efectivamente la función pública. ¿Imposible? Es cierto en todo caso que vale la pena el esfuerzo.