¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano

David Arellano Gault*

Resumen: A partir de los resultados de la primera encuesta a servidores públicos certificados de carrera de la administración pública federal, en este documento se busca comprender si un espíritu de cuerpo está comenzando a surgir en la burocracia de este nivel en México. El servicio civil federal es una joven institución política que nace en 2003 —poco después de la derrota electoral (2000) del largamente dominante Partido Revolucionario Institucional (PRI)— con un objetivo en algún sentido contradictorio: crear un servicio profesional más que un servicio civil tradicional, donde los servidores públicos son vistos como individuos que persiguen carreras individuales y no como un grupo que requiere identificarse y crear un espíritu de cuerpo. Sin embargo, en este artículo se argumenta que la creación de un espíritu de cuerpo es inevitable si se desea en realidad crear un verdadero servicio civil capaz de evitar el sistema de botín. La encuesta utilizada da indicios de que México no será la excepción en este aspecto.

Palabras clave: servicio civil, burocracia, administración pública, México, espíritu de cuerpo, sindicatos

Introducción

El objetivo de este artículo es discutir si la administración pública federal mexicana vive un proceso de cambio cultural radical debido a la implementación del servicio civil (o profesional, como gusta

* Doctor en administración pública por la Universidad de Colorado, profesor investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel 3. Correo electrónico: *david.arellano@cide.edu*

llamarse en México) desde 2003. La cultura administrativa pública en México guarda, al menos, dos características relevantes estrechamente relacionadas: patrimonialismo y alta dependencia de las decisiones y la jerarquía política. El patrimonialismo, que parte del supuesto de que una posición administrativa de mando es un privilegio —y en cierto sentido una posesión— de quien lo detenta, gracias a la cercanía a grupos poderosos que disponen de dichas posiciones por razones políticas, ha sido una característica de la administración pública en México desde los tiempos coloniales (Arellano, 1999). Además, la administración pública ha sido concebida simplemente como un brazo instrumental del aparato político, que lo maneja a su arbitrio para fines propios. Estas dos características, con diversos grados y énfasis, han sobrevivido hasta hoy, aunque probablemente estén por cambiar debido a la introducción del servicio civil en 2003, con una ley que busca crear una alta y media burocracia meritocrática cuyos miembros no son nombrados por razones políticas, sino a través de reglas de ingreso y mecanismos de constante evaluación.

Sin embargo, esta ley plantea limitar al servicio civil con el fin de evitar que se convierta en un grupo poderoso, afín a ciertos sindicatos o grupos protegidos. La forma en que esta ley busca lograrlo es a través de crear un servicio civil compuesto de individuos que entran y son evaluados individualmente, persiguiendo sus carreras dentro de la administración pública sin pertenecer a un grupo formal. Serían sencillamente miembros de la administración pública federal que persiguen sus carreras a través de un mecanismo técnico llamado servicio profesional.

Dada la historia reciente de la administración pública en México, este temor es entendible: los sindicatos corporativos ligados al PRI se han convertido en verdaderos grupos de poder, rígidos, poco democráticos, clientelares, opacos. Sin embargo, es argumento de este artículo que la intención de la ley está destinada a fracasar debido a que una de las lógicas políticas sustantivas de todo servicio civil es constituirse como un grupo que defiende su autonomía relativa legalmente ganada, y limita el poder de los políticos electos y designados para manipular a la administración pública. Podríamos incluso argumentar que esta defensa como grupo es un elemento crítico en cualquier democracia: el

efecto indispensable es crear un espíritu de cuerpo, una identificación de grupo en tanto base para defenderse como una institución política que perdure y sea estable.

Este artículo busca responder dos interrogantes: gracias al servicio civil en México, ¿la administración pública federal comenzará a cambiar hacia una cultura más profesional? Y en relación con ello, ¿la ley de servicio profesional de 2003 tendrá éxito en crear un servicio civil "individualista" o por el contrario comenzará a aparecer un espíritu de cuerpo? Para responder a esta problemática se presentan algunos resultados de una encuesta aplicada a los servidores públicos ya certificados por el servicio profesional —en la sección cuatro de este documento se explica la metodología y los alcances y límites de la misma— preguntándoles cómo están percibiendo el desarrollo y la evolución de este servicio.

El artículo está organizado en cuatro secciones, la primera de las cuales es la presente introducción. La segunda explica brevemente la historia política de la administración pública, con el fin de enfatizar el papel que ha tenido: un papel patrimonialista y atado a los deseos del sistema político. En la tercera sección presentamos la encuesta y sus resultados más importantes. La cuarta y última sección introduce algunos elementos de discusión respecto del desarrollo de un espíritu de cuerpo, no sólo inevitable, sino indispensable para el progreso de la administración pública en México.

Cultura público-administrativa en México y espíritu de cuerpo

México es un país contradictorio en muchos sentidos. Es formalmente una federación y una democracia desde 1929. Sin embargo, ha sido un país dominado por un partido autoritario a través de elecciones fraudulentas e inequitativas, hasta el año 2000 cuando un partido diferente al PRI pudo llegar al poder. Ante estas condiciones, crear un servicio civil nunca fue una prioridad para los grupos dominantes: el sistema de botín (el que gana la presidencia dispone libremente del aparato administrativo) funcionaba establemente. Incluso se puede decir que creó una administración pública profesional a lo largo del tiempo: la

mayor parte de los servidores públicos era gente que no pertenecía a una camarilla política, eran contratados por los grupos o camarillas políticas en la administración pública a partir de su capacidad o experiencia profesional.

Con estos antecedentes como telón de fondo, en 2003 es aprobada una Ley de Servicio Profesional en el Congreso (LSPC, 2003). La idea principal de esta norma es crear una burocracia profesional, evaluada por desempeño de acuerdo con los mejores postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP) (Ingraham, 1995: 142). "Burocracia profesional" se entiende aquí como un grupo de individuos altamente preparados que bien podrían ofrecer sus servicios a otras organizaciones privadas o no gubernamentales, pero que deciden participar en la administración pública porque es lo que más les conviene profesionalmente. De otra forma: es un servicio compuesto de individuos que son administrados como tales por un "sistema" de recursos humanos: lo que aquí llamamos un servicio civil individualista. La lógica central de la ley es que los servidores públicos son individuos posicionados —y tratados como tal— en un puesto dado que lo que desean es hacer una carrera (individual) en el sector público. La intención política de la ley es bastante clara en el contexto mexicano: evitar la creación de un grupo identificado como tal y que sea capaz de levantarse en el tiempo como un sindicato o algo similar.

De esta manera se entiende que el servicio civil mexicano esté organizado de una manera contradictoria. Siendo que un servicio civil busca controlar que los políticos electos y designados no influyan excesivamente sobre el servicio, el servicio profesional mexicano es organizado y supervisado por políticos designados. La Unidad de Servicio Profesional es una oficina de la Secretaría de la Función Pública; los comités de selección y profesionalización están dominados completamente por servidores públicos designados. Incluso el órgano encargado de evaluar y supervisar el buen camino del sistema está compuesto, en su inmensa mayoría, por funcionarios o políticos designados.

En un sentido organizacional y político, el servicio profesional federal mexicano es extraño, incluso es, de cierto modo, kafkiano. Es

un servicio civil que se piensa no como una institución política sino como un sistema de recursos humanos (Klingner y Arellano, 2006: 36). Si realmente pensamos que un servicio civil, antes de ser un sistema de recursos humanos, es una institución política (Silberman, 1993: 5; Cigler, 1990; Raadschelders y Rutgers, 1996: 86), entonces algo extraño pasa con el servicio civil mexicano. Su nombre incluso dice mucho: servicio profesional, individuos que entran a un sistema que los trata como individuos para administrar sus carreras. No son considerados como un grupo que requiere estabilizarse y defender su autonomía relativa, algo realmente fundamental para lograr su objetivo de que los políticos se autorrestrinjan y aprendan a negociar con un grupo profesional de administradores públicos en pos de las políticas públicas más efectivas, como sucede en toda democracia donde existe un verdadero servicio civil. Por ello sorprende ampliamente el diseño de un servicio profesional que entrega la dirección y gobernanza del sistema a los políticos y servidores públicos electos, dos de los principales grupos que un servicio civil desea normalmente controlar y restringir. Es algo kafkiano: la institución creada para controlar y limitar la influencia política de los políticos está entregada a sus propias manos.

De todas maneras, en 2011 un aproximado de 8 500 servidores públicos habían obtenido el estatus de servidor público certificado. Esto de un total de 36 028 servidores públicos que legalmente podrían obtener dicho certificado (SFP, 2011). La pregunta sería si este pequeño grupo se siente como un grupo de individuos persiguiendo una carrera o si comienzan a observar la necesidad de organizarse y sentirse como grupo. Para responder tal interrogante se aplicó la encuesta que sustenta la argumentación compartida en este artículo (Martínez, 2011)[1] y que pregunta a los servidores públicos certificados qué está sucediendo en realidad en el servicio profesional. Los resultados son interesantes y los presentaremos con más detalle en la sección tercera. Sin embargo, vale la pena en este punto adelantar algo. El primer resultado es que un

[1] Esta encuesta fue aplicada por la estudiante A. Martínez como parte de la tesis para obtener su grado de licenciatura y en la cual el autor fungió como director de la misma. En esta encuesta también se buscó comprender el espíritu de cuerpo de otros dos servicios civiles: el servicio exterior mexicano y el del IFE. En este artículo sólo nos concentramos en el servicio profesional federal.

buen grupo de estos servidores públicos declara que ya tiene contactos informales pero constantes con otros servidores públicos certificados: se ven cada vez más como un grupo que debe compartir experiencias e información. El segundo resultado es que varios de los servidores certificados tienen dudas de que el servicio profesional esté siendo bien manejado y organizado para proteger sus intereses; muchos incluso proponen que deben participar en los órganos de operación y gobernanza del sistema, participando como servidores públicos de carrera para defender los intereses de tal grupo.

La principal explicación que tenemos para estos resultados es que el servicio civil es mucho más que un sistema de recursos humanos, como lo asume la ley de 2003. El servicio civil es una institución política con una misión mayúscula y riesgosa: evitar el sistema de botín, es decir, enfrentarse a la lógica racional de los políticos en el poder que desearían poder manipular a la administración pública a su deseo y voluntad. La resistencia de los políticos ante un servicio civil existe en toda democracia, y las batallas y negociaciones entre políticos y servicio civil es lo lógico a observar en la práctica. La pregunta es, entonces, ¿quién defiende como institución al servicio civil? La respuesta parece ser que quien defiende primero que nadie el servicio civil son sus miembros. De ahí la constante de un servicio civil que consiste en crear un espíritu de cuerpo, una identificación de grupo que le permita defenderse de las resistencias y ataques de los políticos en el poder.[2]

Es posible entonces decir que un nuevo espíritu de cuerpo parece estar surgiendo en la administración pública mexicana, al menos en esta pequeña parte de los servidores públicos de carrera. Nuevo no quiere decir, por cierto, que no existiera antes una especie de espíritu de cuerpo en la administración pública. El dominio prolongado de un partido —el PRI— creó una administración que subsiste todavía. No hay datos confiables al respecto, pero se puede decir que una mayoría de

[2] El *Diccionario de Merriam Webster* define el espíritu de cuerpo como "el espíritu común existente entre los miembros de un grupo que les inspira entusiasmo, devoción, y un sentido de honor de grupo". Reisel (2005) define que es el compromiso de los empleados con una serie de objetivos comunes de grupo, más allá de los objetivos formales de la organización a la que pertenecen.

los servidores públicos de mandos medios y altos en el año 2000 tenía entre ocho y 25 años de experiencia en el servicio público (Arellano, 2003: 181).

Este nuevo espíritu de cuerpo parece estar surgiendo, pero no es el resultado esperado por la ley de 2003. Sin embargo, podría decirse que era un resultado inevitable, lo que implica debatir nuevamente sobre el papel de la administración pública y el servicio civil en México, más ahora que el PRI ha regresado a la presidencia de la república. Sin duda que una democracia es impensable sin un servicio civil: sin estabilidad de este grupo o institución, el patrimonialismo seguirá siendo la constante ante las amplias tentaciones de los políticos por manipular a la administración pública. Sin servicio civil, las políticas públicas seguirán implementándose sin una lógica de largo plazo. Incluso los altísimos niveles de corrupción que tiene México pueden ser, en parte al menos, explicados por la falta de un verdadero servicio civil (Arellano, 2012).

Pero un servicio civil requiere ser una institución capaz de defenderse y legitimarse como tal, de ahí la inevitable necesidad de crear un espíritu de cuerpo. Es claro que esto puede ser un problema, como la ley de 2003 presiente. En una lógica clientelista y patrimonialista como la que ha perdurado en México —que la ley parece evitar— la creación de un grupo de poder, una especie de sindicato de los mandos medios puede dar pie a un ente opaco y autoritario si no tiene contrapesos y un diseño meritocrático que lo sustente. De por sí, la literatura es clara en advertir que un servicio civil tiende a rigidizarse, a defender políticamente incluso la aplicación rígida de las reglas que lo constituyen (Peters and Savoie, 1994). Éstos y otros son riesgos de un servicio civil consolidado.

Pero un servicio civil es, de alguna manera, un mal necesario, una institución con enormes costos, pero que, se asume, son costos menores a los que supondría mantener un sistema de botín. Éste es un dilema en cualquier democracia. Pero la solución a este dilema no parece ser negar la naturaleza política del servicio civil, sino enfrentar dicho dilema directamente, pensando y discutiendo el servicio civil que una democracia naciente como la mexicana necesita, con una estrategia de minimizar los costos "lógicos" o intrínsecos de crear una institución

política que protege a los servidores públicos de una influencia desmedida de los políticos electos.

El servicio civil mexicano: ¿un servicio sin espíritu de cuerpo?

La ley de 2003 aparentemente partía de dos preocupaciones principales. Una era cómo lidiar con los millones de servidores públicos de base, prácticamente todos dentro de sindicatos corporativizados en el PRI y altamente intocables. En el México del siglo XXI sigue existiendo una ley kafkiana: la ley conocida como "burocrática" (Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado) que establece legalmente la existencia de una federación de sindicatos (FSTSE) y que la hace la única con capacidad de interlocución con el gobierno (artículo 78). La segunda preocupación era cómo tratar a los servidores públicos de confianza para poder construir un servicio público sin convertirlos en un nuevo grupo de poder, incluso en un sindicato. Tal vez por esto se decidió no crear un servicio civil generalizado, pues no se estaba en condiciones o no se pudo convencer a la estructura corporativa de ser desmantelada, para entrar a un sistema basado en una estabilidad (ya no inmovilidad) sustentada en la evaluación constante del mérito.

La ley de 2003 sólo afecta a ciertos servidores públicos de confianza, que constituyen una minoría. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2012), hay 1 725 549 servidores públicos de base (sin considerar médicos, ejército y docentes); de éstos, 36 028 corresponden a mandos medios y superiores que pueden ser de servicio civil. Entonces, la ley 2003 se crea sólo para considerar a este grupo pequeñísimo pero también relativamente muy influyente en la acción gubernamental (Méndez, 2008). Este sistema se autodefine como un servicio profesional que desea atraer a las mejores personas a los mejores puestos; es un sistema que evalúa el mérito de entrada y de desempeño en el puesto, creando una carrera profesional individual (Martínez, 2005). El sistema está a cargo de una unidad que forma parte de una secretaría de estado y sus principales comités (de selección y profesionalización, así como el consejo consultivo) están ampliamente

dominados por servidores públicos que no hacen carrera sino que son designados por el presidente o por los secretarios.

Cómo "atar" de manos a los políticos para evitar que influyan demasiado o ilegítimamente en el sistema es una gran duda de este esquema. Parece haber un supuesto de "buena voluntad" de los involucrados, todos buscando el "ideal" del mérito por la simple lógica de que el mérito es "bueno". En toda democracia la relación entre los políticos electos y designados y el servicio civil genera una dinámica de negociación: los políticos buscando ganar influencia y lograr la obediencia del servicio civil (que tiene autonomía relativa gracias a sus reglas y normas) y los miembros del servicio civil exigiendo que se acaten las normas y que el mérito y los puestos se definan en términos claros y objetivos, donde la "razón política" no acabe dominando. Es difícil pensar cómo en el caso mexicano este equilibrio y negociación se pueda dar si el sistema está entregado exclusivamente a aquellos que habría que controlar y vigilar. No extraña que el servicio civil mexicano no tenga confiabilidad ni credibilidad (Fócil, 2009) pues los rumores e historias de manipulación del sistema perduran en el ambiente. Un ejemplo de ello es lo que ha pasado con el artículo 34 que es la entrada por excepción, es decir, donde no se sigue el mecanismo del servicio civil. De acuerdo con la propia Secretaría de la Función Pública en 2010 había ¡un tercio de nombramientos por esta vía de "excepción"! (SFP, 2010).

La pregunta que está en el aire es entonces ¿quién defiende el servicio profesional? ¿Los políticos en el Congreso? No parece, pues ha habido intentos de reducir el marco de influencia del servicio civil, desde diversos partidos. ¿Los políticos en el ejecutivo? Parece que no, el abuso del artículo 34 y la baja credibilidad del sistema es un síntoma grave. ¿Los servidores públicos designados? Sería poco probable pues son los primeros afectados por la operación de un sistema que les limita la posibilidad de contratar a gente cercana o fiel políticamente. ¿Los ciudadanos? En el caso mexicano —pero también en otros países (Rainey, 1996: 181)— los ciudadanos poco saben de la existencia de este sistema. En realidad, la respuesta más lógica es que quienes defienden un servicio civil son aquellos que pertenecen y quieren desarrollarse

en el propio servicio: esto explica la tendencia de los servicios civiles a hacerse rígidos, a defender sus reglas de una manera muy explícita, pues es la forma de ganar y legitimar su autonomía respecto de los políticos electos y designados. Construir una visión o cultura organizacional que diferencie a los que están "dentro" del sistema y aquellos que están "fuera" es crucial. Fortalecer y hacer respetar esta dinámica es crítico para los miembros de un servicio civil. Reducir al mínimo las fuentes de discrecionalidad de las evaluaciones, por ejemplo, es muy importante, pues potencialmente las "decisiones políticas" por esos resquicios se pueden introducir.

Si esta tendencia es cierta, el servicio civil mexicano cambiará rápidamente de un servicio civil pensado como carrera de individuos a uno de carrera como grupo, con un espíritu de cuerpo común y construido colectivamente para defenderse de las tentaciones e influencias políticas. La encuesta que se aplicó a una muestra de los 8 500 servidores públicos certificados pude dar algunas pistas sobre esta posibilidad.

Encuesta en busca del espíritu de cuerpo

Esta sección utiliza los datos encontrados por Martínez (2011), quien aplicó la encuesta que hemos ya introducido brevemente en las páginas anteriores. Esta encuesta fue diseñada para comprender el estado del espíritu de cuerpo de tres servicios civiles mexicanos: el federal, el del servicio exterior y el del IFE. Este artículo se centra exclusivamente en los resultados respecto del servicio civil federal. Se localizaron 6 945 servidores públicos federales certificados y que tenían un correo electrónico público identificable (de los 8 500 que oficialmente se dice que existen). La respuesta fue de 31.1% de los servidores públicos identificados (2 160 cuestionarios que fueron contestados al menos parcialmente) o 25% del total de 8 500 (Martínez, 2011: 41). Sin duda que es una tasa de respuesta reducida. Sin embargo, para los estándares de un país que apenas comienza a legitimar el uso abierto de información,

más aún cuando se trata del sector público, creemos que la tasa de respuesta fue interesante y puede considerarse válida o representativa.

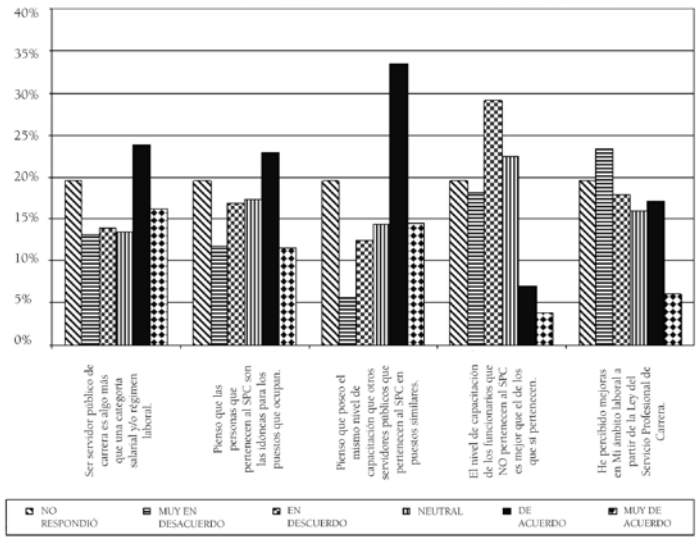
La tabla 1 y la figura 1 resumen un grupo de preguntas que buscaban observar si el servicio civil es considerado como "un buen sistema" para atraer y retener a los mejores servidores públicos, comparado con otros servidores públicos "fuera del sistema". En general, los servidores públicos certificados opinan que el sistema no necesariamente asegura que dichas posiciones están siendo alcanzadas por la "mejor" gente. O que las capacidades de los servidores certificados no necesariamente son mejores que las de la gente que no está en el sistema. Esto parece mostrar que los servidores públicos certificados no confían mucho en el actual sistema, dado que otros elementos, aparte del mérito, parecen estar interviniendo. Tal vez peor: que algunas posiciones están siendo ganadas políticamente.

Tabla 1. Percepción respecto del servicio civil

	NO RESPONDIÓ	MUY EN DESACUERDO	EN DESACUERDO	NEUTRAL	DE ACUERDO	MUY DE ACUERDO
Ser servidor público de carrera es algo más que una categoría salarial y/o un régimen laboral.	19.56%	13.08%	13.90%	13.41%	23.81%	16.24%
Pienso que las personas que pertenecen al SPC son las idóneas para los puestos que ocupan.	19.56%	11.77%	16.89%	17.38%	22.83%	11.55%
Pienso que poseo el mismo nivel de capacitación que otros servidores públicos que pertenecen al SPC en puestos similares.	19.56%	5.61%	12.48%	14.39%	33.46%	14.50%
El nivel de capacitación de los funcionarios que NO pertenecen al SPC es mejor que el de los que sí pertenecen.	19.56%	18.09%	29.10%	22.45%	7.03%	3.76%
He percibido mejoras en MI ámbito laboral a partir dela Ley del Servicio Profesional de Carrera.	19.56%	23.38%	17.93%	15.97%	17.11%	6.05%

Fuente: adaptada de Martínez (2011)

Figura 1. Percepción respecto del servicio civil



Fuente: adaptada de Martínez (2011)

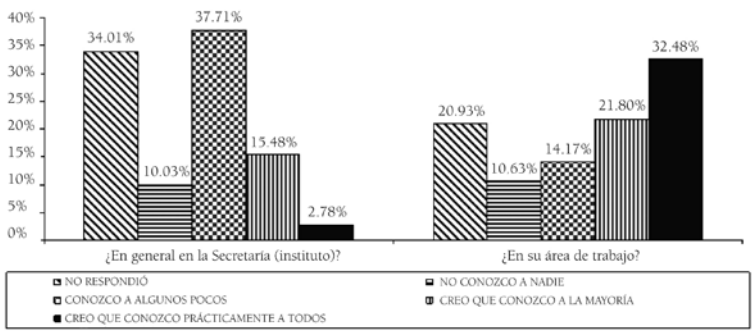
La identificación de los servidores públicos certificados como grupo es algo que se puede apreciar en la tabla 2 y la figura 2: se interactúa y conoce más a los servidores públicos cercanos físicamente a la propia organización donde se trabaja. Pocos contactos se tienen con servidores públicos certificados de otras secretarías o agencias. Como hemos descrito, el sistema no está creado para generar interacción entre colegas del servicio. Sin embargo, vale la atención observar que casi la mitad de los servidores certificados piensan que de todas maneras conocen al menos a algunos —si no es que a la mayoría— de los servidores certificados de su propia agencia o secretaría.

Tabla 2. ¿Conoce a los miembros del servicio civil de carrera?

	NO RESPONDIÓ	NO CONOZCO A NADIE	CONOZCO A ALGUNOS POCOS	CREO QUE CONOZCO A LA MAYORÍA	CREO QUE CONOZCO A PRACTICAMENTE A TODOS
¿En general en la Secretaría (instituto)?	34.01%	10.03%	37.71%	15.48%	2.78%
¿En su área de trabajo?	20.93%	10.63%	14.17%	21.80%	32.48%

Fuente: adaptada de Martínez (2011)

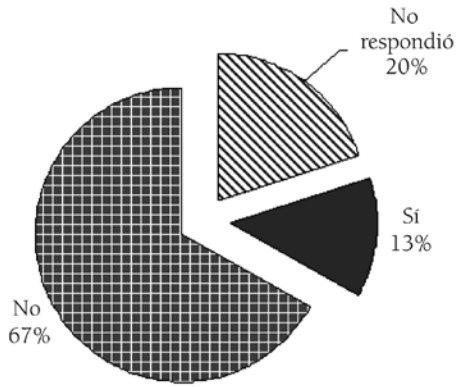
Figura 2. ¿Conoce a los miembros del servicio civil de carrera?



Fuente: adaptada de Martínez (2011)

Debido a que el sistema no necesariamente induce a que los servidores públicos certificados se conozcan e interactúen, no es sorprendente que sea difícil que creen formas de reunión formal o informal (figura 3).

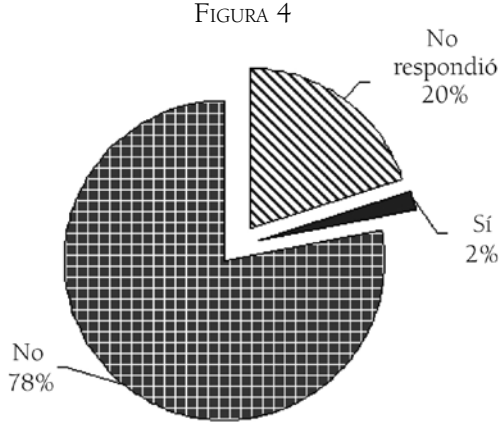
Figura 3. ¿Se reúne periódicamente con otros miembros del servicio profesional de carrera?



Fuente: adaptada de Martínez (2011)

La falta de formalidad del grupo de servidores públicos certificados es claramente identificada por la mayoría de los encuestados (figura 4).

Figura 4



Fuente: adaptada de Martínez (2011)

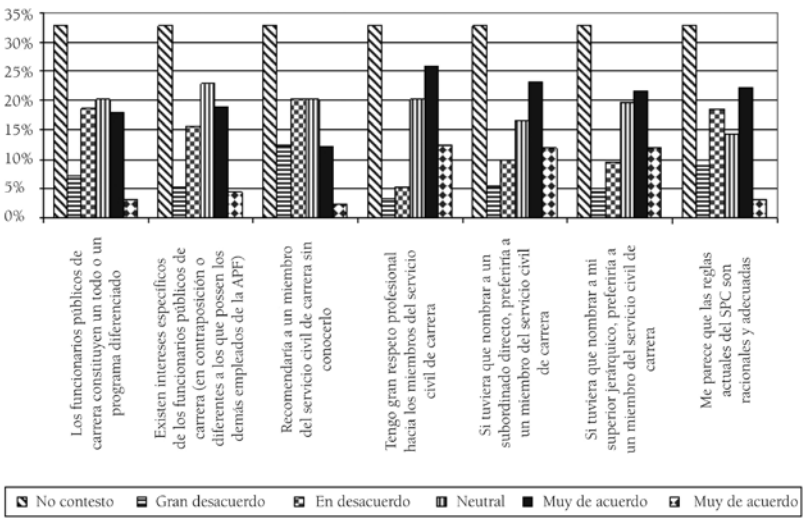
Como un grupo, estos servidores públicos comienzan a identificarse, pero es muy débil formalmente hablando. La tabla 3 y la figura 5 resume varias preguntas interesantes en este sentido. No se sienten fuertemente diferenciados, no identifican todavía intereses comunes que defender, y no se sienten inclinados fuertemente a recomendar a gente del servicio como subordinados o como jefes. El espíritu de cuerpo es, sin duda, pobre.

Tabla 3. Percepciones respecto del cuerpo de servidores públicos certificados

	No contesto	Gran desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Muy de acuerdo
Los funcionarios públicos de carrera constituyen un todo o un programa diferenciado.	32.75%	7.19%	18.75%	20.16%	17.98%	3.16%
Existen intereses específicos de los funcionarios públicos de carrera (en contraposición o diferentes a los que poseen los demás empleados de la APF).	32.75%	5.29%	15.69%	22.83%	19.07%	4.36%
Recomendaría a un miembro del servicio civil de carrera sin conocerlo.	32.75%	12.43%	20.11%	20.22%	12.10%	2.40%
Tengo gran respeto profesional hacia los miembros del servicio civil de carrera.	32.75%	3.43%	5.23%	20.22%	25.89%	12.48%
Si tuviera que nombrar a un subordinado directo, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.	32.75%	5.40%	9.97%	16.68%	23.27%	11.93%
Si tuviera que nombrar a mi superior jerárquico, preferiría a un miembro del servicio civil de carrera.	32.75%	4.58%	9.43%	19.67%	21.58%	11.99%
Me parece que las reglas actuales del SPC son racionales y adecuadas.	32.75%	8.99%	18.58%	14.28%	22.23%	3.16%

Fuente: adaptada de Martínez (2011)

Figura 5. Percepciones respecto del cuerpo de servidores públicos certificados



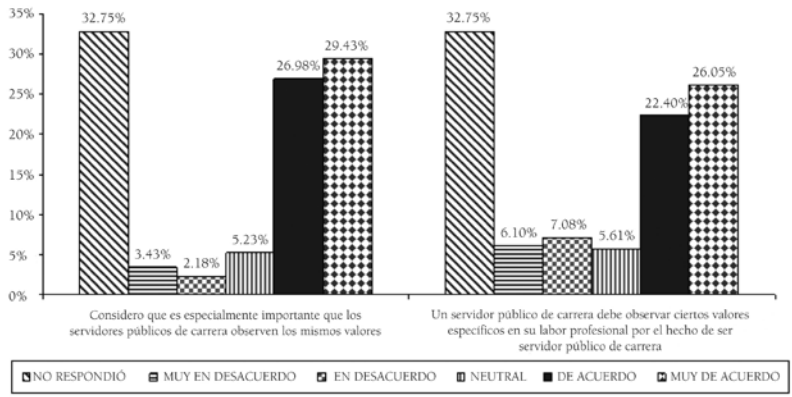
Sin embargo, en el sentido normativo, sí se saben miembros de un sistema que implica que construyan ciertos valores en forma homogénea y que los diferencia de "otros" servidores públicos "fuera" del sistema (figura 6 y tabla 4).

Tabla 4. Valores del servicio civil

	NO RESPONDIÓ	MUY EN DESACUERDO	EN DESACUERDO	NEUTRAL	DE ACUERDO	MUY DE ACUERDO
Considero que es especialmente importante que los servidores públicos de carrera observen los mismos valores.	32.75%	3.43%	2.18%	5.23%	26.98%	29.43%
Un servidor público de carrera debe observar ciertos valores específicos en su labor profesional por el hecho de ser servidor público de carrera	32.75%	6.10%	7.08%	5.61%	22.40%	26.05%

Fuente: adaptada de Martínez (2011)

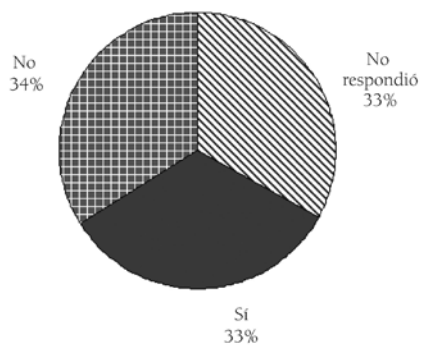
Figura 6. Valores de los servicios



Fuente: adaptada de Martínez (2011)

Aproximadamente un tercio de los encuestados identifica que el sistema es inmaduro en términos de confiabilidad, ya que hay gente que gana la certificación sin merecerlo (figura 7).

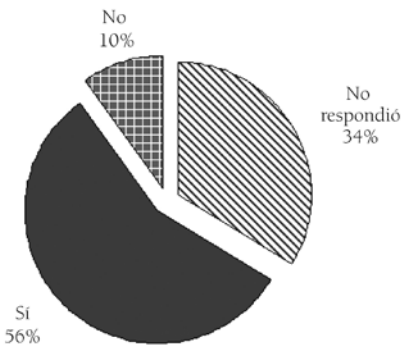
Figura 7. En su área de trabajo, ¿conoce algún caso en el que un puesto del servicio profesional de carrera no esté ocupado por un funcionario de carrera?



Fuente: adaptada de Martínez (2011)

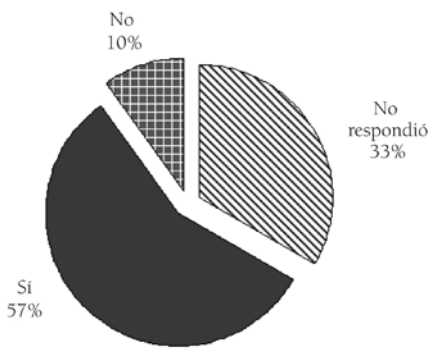
Si como servidores públicos certificados deben participar de otras maneras, dos tercios aproximadamente establecen explícitamente que deben participar en los organismos colectivos de toma de decisión del sistema (figuras 8 y 9).

Figura 8. Los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en los comités técnicos de selección?



Fuente: adaptada de Martínez (2011)

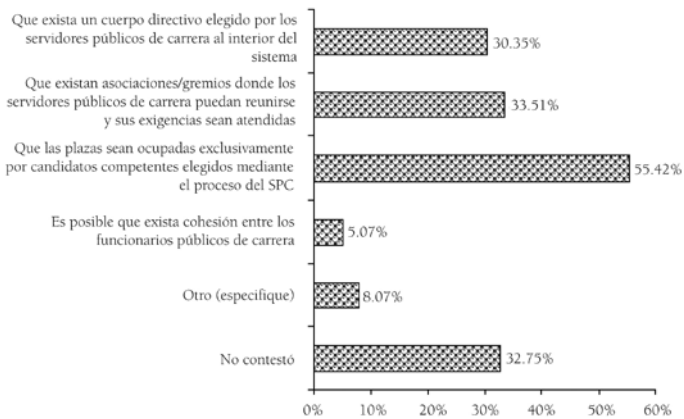
Figura 9. Los servidores públicos de carrera certificados ¿deben participar en el Consejo Consultivo del Servicio Profesional?



Fuente: adaptada de Martínez (2011)

Al ahondar en las formas de fortalecer al servicio civil federal, 55% aproximadamente defiende que las reglas deben ser respetadas (pues como hemos visto, se asume que no está sucediendo por aquellos que, se supone, deben manejar el sistema). Aproximadamente 30% aceptan explícitamente que deberían tener representantes en los cuerpos de decisión para asegurar que las reglas se cumplan (figura 10).

Figura 10. ¿Qué hace falta para que exista cohesión entre los servidores públicos de carrera?



Fuente: adaptada de Martínez (2011)

Los resultados de esta encuesta, si bien limitados todavía por la tasa de respuesta (y la tasa de gente que no respondió alguna pregunta, probablemente por miedo a represalias, una cuestión que todavía está en el imaginario que guardamos del sistema político autoritario y clientelista), dan algunas pistas interesantes sobre el desarrollo del servicio civil mexicano. Este es un servicio civil batallando todavía para hacerse legítimo y formal, por lo que comienza a aparecer la idea de que deben establecerse valores comunes y una participación sistemática en la toma de decisiones. Comienzan a surgir grupos informales y surge la necesidad de fortalecer al sistema, más allá de las reglas formales

que no apoyan la posibilidad de organizarse y tener representantes en las estructuras de decisión. Estos pueden ser los balbuceos de un indispensable espíritu de cuerpo necesario para construir un auténtico servicio civil.

Reflexiones finales

México puede ser visto como un país que intenta salir de una larga y fuerte trayectoria de sistema político y administrativo concentrado en pocas manos, clientelista y con un aparato administrativo que se considera un obediente instrumento en manos de sus amos políticos. Servir a la sociedad, resolver en realidad problemas públicos, estar abierto a la discusión y la deliberación de alternativas y soluciones no han sido la prioridad de este sistema administrativo. Mucho menos crear las condiciones de un "buen gobierno", que le resuelva los problemas a la sociedad. El aparato administrativo sigue una lógica patrimonialista: es un instrumento de los grupos poderosos, de las agendas políticas de los actores. A ellos se deben y por tanto no es en la satisfacción de la sociedad donde funda y reconoce su legitimidad.

El país vive ahora elecciones relativamente confiables y un servicio civil es, por tanto, una necesidad. El sistema de botín es insostenible de manera legítima en una democracia, al menos no por mucho tiempo. Crear un servicio civil meritocrático es costoso y riesgoso, pero es indispensable si se quiere tener estabilidad en la toma de decisiones y perspectiva histórica en las políticas públicas. Sin un aparato administrativo relativamente autónomo, protegido de los vaivenes políticos, será imposible que el aparato administrativo le "hable con la verdad" al poder y por tanto avanzar en una agenda sólida de buen gobierno, de legitimidad de la acción pública. Y lograrlo sin un servicio civil con un *ethos*, con un espíritu de cuerpo, suena poco creíble (Wamsley *et al*. 1990: 49). Un servicio civil meritocrático puede además hacerle un gran bien a un país que desconfía enormemente de los criterios de mérito como forma de equidad social: después de todo el mérito es una forma en que las sociedades se permiten ser legítimamente desiguales (Saunders, 1996: 76).

El caso mexicano parece avanzar, pero por la ruta equivocada. Asumir que un servicio civil es básicamente una estructura que administra carreras de individuos es no sólo ingenuo sino inviable. Un servicio civil siempre se politiza, es imposible que no suceda así. La pregunta en realidad es cuánto se politiza; así como cuánta y qué tipo de política burocrática son deseables (Riggs, 1988).

La transición de un sistema patrimonial a un sistema meritocrático, sin necesariamente haber pasado antes por una etapa propiamente burocrática-weberiana (Du Gay, 2005), parece ser el reto del caso mexicano. Transformar este "apéndice" del sistema político en una arena de deliberación y acción técnica, requiere un proyecto más pragmático y lógico que el servicio profesional actual.

Más que desarrollar un *ethos* burocrático (Goodsell, 1993), la administración pública mexicana ha sido hábil para adaptarse a la lógica política de un sistema patrimonialista y jerárquico. Cambiar estos valores no será tarea sencilla: el *ethos* de obediencia es dominante hoy día y eso hace que cualquier tendencia de crear un sistema que designa a las personas por mérito en abstracto, técnicamente, suena a amenaza al sistema político. La resistencia natural de los políticos a un servicio civil es lógicamente exacerbada en el caso mexicano. Sin poner esto sobre la mesa de análisis de manera directa y explícita, difícilmente se avanzará.

De alguna manera, es necesario además incorporar la noción de que un servicio civil es una institución, por tanto una "criatura viva" y dinámica (Aberbach, Putnam y Rockman, 1981: 70; Johnson y Libecap, 1984: 76). La pregunta es cuál será el *ethos* de la nueva administración pública que necesariamente surgirá a la luz de la consolidación de la democracia en el país. ¿Cuál será su naturaleza política y, de ahí, cuál será su naturaleza organizacional y administrativa? (Meier, 2000: 7). Este artículo ha argumentado que un espíritu de cuerpo es inevitablemente un ingrediente de la evolución de un servicio civil. Es difícil contestar exactamente qué tipo de espíritu de cuerpo desearíamos como sociedad, pero no es difícil imaginarse lo que no es deseable: un espíritu de cuerpo que haga del servicio civil un aparato de poder en sí mismo, rígido y lejano de las necesidades de la sociedad. Y las probabilidades de que este espíritu de cuerpo sea el que surja, *ceteris paribus*, es altísima. Por

eso es un grave error ignorar esta discusión, asumir que se puede crear un servicio civil individualista, esconder, en otras palabras, el problema y el reto de avanzar hacia una institución costosa pero necesaria como lo es el servicio civil.

En teoría, un servicio civil meritocrático crearía un grupo no politizado de profesionales (Hojnacki, 1996: 137) que pueden tomar decisiones "técnicas", lo que a su vez generará mejores políticas públicas para resolver problemas sociales (Pfiffner, 2000: 24). Sin embargo, parece más realista una posición como la de Peters (2009), que argumenta que en la práctica la pregunta no es si politización o no politización, sino cuánta y en qué contexto (Campbell y Szablowski, 1979: 46; Wood y Waterman, 1994: 16; Thompson, 2006: 496). Un servicio civil es un grupo de personas que tienen algo que defender: las reglas y procedimientos que les dan autonomía relativa y por lo tanto los protegen de los vaivenes políticos. Esa es la fuente de poder de los servidores públicos de un servicio civil: estar protegidos, aislados, con autonomía relativa, de la influencia de los políticos.

"Cerrar" la carrera administrativa, controlarla, proceduralizarla, es una estrategia sustantiva; es la fuente de la mayor parte de las negociaciones que se dan constantemente con los políticos: qué puestos entran o salen, por qué, qué reglas, cómo hay excepciones, cómo se crea lealtad profesional y obediencia inteligente, todo ello a través de procesos que lleva décadas estabilizar (Silberman, 1993: 35). ¿Cómo crear este aislamiento, cómo desarrollar exitosamente el equilibrio entre obediencia y lealtad con autonomía relativa, con qué elementos éticos y profesionales? (Merino, 2006; Uvalle, 2007: 88). Preguntas críticas que se responden paso a paso, en la acción diaria —y en el tiempo— en cualquier democracia que realmente avanza en la construcción de un servicio civil. ¿Qué espíritu de cuerpo se desarrollará en el servicio civil mexicano? Se requiere enfrentar la pregunta directamente, sin duda, o nos despeñaremos de nuevo en una administración pública patrimonialista, capturada y dominada por grupos de interés y actores poderosos (Hojnacki, 1996: 144).

Fuentes consultadas

Aberbach, J., y B. Rockman (1988), "Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State", en *Public Administration Review* 48, Washington, p. 606-11.

Aberbach, J., R. Putnam y B. Rockman (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

Ai Camp, R. (2006), *Politics in Mexico: the Democratic Consolidation*. Oxford: Oxford University Press.

Arellano Gault, D. (2012), *¿Se puede reducir en serio la corrupción en México? Estudios sobre los límites y posibilidades de los instrumentos para intentarlo*. México: cide.

_____ (2008), "Civil Service Reform: Challenges and Future Prospects for Mexican Democracy", en J. Killian y N. Eklund, *Handbook of Administrative Reform. An International Perspective*. Boca Raton: crc Press, p. 233-247.

_____ (2003), "Profesionalización de la administración pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema rígido?", en D. Arellano-Gault *et al.*, *Retos de la profesionalización de la función pública*, Caracas: clad.

Campbell, C. y S. George (1979), *The Super Bureaucrats*. Toronto: MacMillan of Canada.

Cigler, B. (1990), "Public Administration and the Paradox of Professionalism", en *Public Administration Review* 51, Washington, p. 438-41.

Dussauge, M. (2005), "Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México", en *Foro Internacional* 45(4), México, p. 761-794.

Du Gay, P. (2005), *The Values of Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.

Fócil, M.A. (2009), "Servicio profesional de carrera en México. De esperando a Godot al gatopardo", en *Buen Gobierno* 6, México, p. 151-167.

Goodsell, C. (1983), *The Case for Bureaucracy*. New Jersey: Chatham House.

Hojnacki, W. (1996), "Politicization as a Civil Service Dilemma", en H. Bekke, J. Perry and T. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

Hummel, R. (1977), *The Bureaucratic Experience*. New York: St, Martin's Press.

Ingraham, P. (1995), *The Foundation of Merit*. Baltimore: John Hopkins.

Johnson, R. y G. Libecap (1994), *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*. Chicago: Chicago University Press.

Klingner, D. y D. Arellano-Gault (2006), "Mexico's Federal Profesional Career Service: Linked Changes in Public Personnel Management and Political Culture", en N. Riccucci, *Public Personnel Management*. New York: Longman, p. 36-49.

Laegrid, P. (2001), "Transforming top Civil Servants Systems", en T. Christensen and P. Laegrid, *New Public Management*. Aldershot: Ashgate.

Martinez, A. (2011), *¿Institucionalización del servicio civil en México? Análisis comparativo del servicio profesional de carrera de la administración pública federal mexicana, el servicio electoral y el servicio exterior*, tesis de licenciatura. México: cide.

Martínez Puón, R. (2005), *Servicio profesional de carrera ¿para qué?* México: Porrúa.

Meier, K. (2000), *Politics and the Bureaucracy*. Orlando: Hardcourt Brace.

Méndez, J.L. (2008), "Diseño, aprobación e implementación del servicio profesional de carrera en México. Lecciones y retos", en *Servicio Profesional de Carrera* V(9), México, pp. 9-24.

Merino, M. (2006), "Los desafíos de una nueva ética pública", en M. Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. Mexico: cide.

Peters, G. (2009), *The Politics of Bureaucracy*, Park Square: Routdledge.

Peters, G. y D. Savoie (1994), "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient", en *Public Administration Review*, 54(5), Washington, p. 418-425.

Pfiffner, J. (2000), "Government Legitimacy and the Role of Civil Service", en J. Pfiffner y D. Brook, *The Future of Merit*. Washington: The Woodrow Wilson Center Press.

Rainey, H. (1996), "Public Opinion Toward the Civil Service", en H. Bekke, J. Perry y T. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

Raadschelders, J. y M. Rutgers (1996), "The Evolution of Civil Service Systems", en H. Bekke, J. Perry y T. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.

Reisel, W. D., C. Swee-L., y M. Maloles (2005), "Job Insecurity Spillover to Key Account Management: Negative Effects on Performance, Effectiveness, Adaptiveness, an Esprit de Corps", en *Journal of Business and Psychology*, vol. 19, núm. 4, Nueva York.

Riggs, F. (1988), "Bureaucratic Politics in the US: Benchmark for Comparison", en *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 1, New Jersey, p. 347-79.

Saunders, P. (1996), *Unequal but Fair?* Londres: iea.

Silberman, B. (1993), *Cages of Reason*. Chicago: Chicago University Press.

Thompson, J. (2006), "The Federal Civil Service: the Demise of an Institution", en *Public Administration Review* 62, Washington, p. 496-506.

Uvalle, R. (2007)*, Perspectiva de la administración pública contemporánea*. Toluca: iapem.

Wamsley, G. *et al*. (1990), *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage.

Wood, D. y R. Waterman (1994)*, Bureaucratic Dynamics*. Boulder: Westview.

Documentos

lspc (2003), *Ley de servicio profesional de carrera*, disponible en línea: *www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf*

shcp (2012), *Presupuesto federal 2012*. Mexico: sfp.

sfp (2011), *Quinto informe de actividades*. Mexico: sfp.

sfp (2010), *Cuarto informe de actividades*. Mexico: sfp.

Fecha de recepción: 13 de mayo de 2012
Fecha de aprobación: 27 de febrero de 2013