

EPÍLOGO: UN CAMINO POR RECORRER

La expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera es un gran paso, y al mismo tiempo, la primera etapa de un camino muy largo por recorrer. En los próximos años, México deberá caminar en breve tiempo la senda que otros países recorrieron por muchas décadas y, aun, por siglos. El servicio civil británico tiene más de 250 años de vida, pero no es el más antiguo, pues en Alemania y Francia se había establecido mucho antes. Dentro del largo proceso de formación de la carrera administrativa, la fase de gestación es la más difícil y la más prolongada, porque puede consumir cinco o seis décadas, y son muchas las experiencias abortadas durante este periodo. Sin embargo, una vez consolidada esta fase, la vida de la carrera administrativa está asegurada.

México debe asomarse a las experiencias similares vividas en otros países, sean adelantados, o subdesarrollados, para sacar de ellas lecciones de provecho. Debemos recordar que era, hasta hace poco, uno de los países donde no existía la carrera administrativa, y que su ausencia era muy añeja. Este vacío demandará esfuerzos redoblados. Debe añadirse que nuestro servicio público no sólo es uno de los más atrasados en América Latina, sino incluso uno de los ejemplos notorios de los efectos nefastos del sistema de botín. Luchar y vencer sus vicios, requerirá también una energía social enorme.

Existen naciones como Alemania y Francia cuyo desarrollo administrativo se gestó junto con el establecimiento de la carrera administrativa, de modo que su presencia ha sido un rasgo emblemático de su modernidad administrativa. Pero otros países, que

siendo económica y políticamente desarrollados, de manera paradojica vivían un inexplicable subdesarrollo administrativo. Pero ellos pudieron superarlo, en buena medida gracias a la implantación de la carrera administrativa, como es observable en la Gran Bretaña y los Estados Unidos de América.

No cabe duda que el *alma* de cada pueblo es determinante en las lides que traban los países en su proceso de construcción política, porque gravitando pesadamente en su forma de vida, la administración pública de cada uno de ellos está marcada con el sello muy propio del carácter nacional. Parafraseando a Siegfried,⁶⁹ podemos decir que en el servicio público alemán es visible la *disciplina* de su pueblo, en tanto que en la función pública francesa se podrá observar la *ingeniosidad*. En el servicio civil británico radicará la *tenacidad*, y entre los administradores de carrera angloamericanos vivirá el *dinamismo*.

Lo dicho explica por qué algunos pueblos avanzan administrativamente más que otros, y por qué algunas naciones, que estando estancadas en el subdesarrollo de la administración pública, pueden salir adelante, prosperar y convertirse en un modelo para las demás naciones. Esto último es patente en Gran Bretaña. En efecto, a principios del siglo XIX, su administración pública era un semillero de nepotismo y padrinazgo político, que ofrecía un penoso contraste con la calidad de las administraciones de los gobiernos absolutistas del continente europeo.⁷⁰ Esto fue fielmente retratado por el pensador alemán Otto Hintze, quien explicó lo siguiente:

el entusiasmo del siglo XIX por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada, pero, no obstante, indispensable burocracia, que trajo consigo el *romanticismo administrativo*, no debe engañar sobre el hecho de que la administración

⁶⁹ Siegfried, André, *El alma de los pueblos*, citada.

⁷⁰ Haro Bélchez, Guillermo, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, citada, p. 145.

inglesa, en cuanto administración indolente y diletante de *honorarios*, había quedado en el siglo XVIII muy atrás de las continentales.⁷¹

Gran Bretaña se mantuvo fiel a su romanticismo administrativo hasta bien entrado el siglo XX, tal como era notorio en la opinión de su profesorado. Uno de sus más distinguidos académicos se quejó de que “en el establecimiento de la administración pública como materia académica, Gran Bretaña es un país subdesarrollado”.⁷²

Pero una vez superada su añeja tradición antiburocrática y atenuado el romanticismo administrativo que alimenta su servicio público, hoy en día ese país cuenta con su muy acreditado servicio civil de carrera.

Un caso similar lo representa Estados Unidos, país donde, desde muchos aspectos, todavía persiste el ideario jeffersoniano del servidor público como fiduciario popular, pues se razona que sólo así pueden prevalecer los principios democráticos en el ejercicio de la administración pública.⁷³ De acuerdo con el pensamiento de Tomás Jefferson, el “gobierno general podrá reducirse a un organismo simple y poco costoso; unas cuantas funciones sencillas, a cargo de unos cuantos funcionarios”.⁷⁴ No hay motivo, pues, para no pensar que los empleos de un gobierno así fueran tan sencillos que cualquier ciudadano pudiera ejercitarlos. Ésta era la noción primigenia del sistema de botín, que además juzgaba que en la medida en que se prolongara el periodo de desempeño de un cargo, el servidor público tendía a divorciarse de la voluntad popular. En el grado que exista un sistema de rotación de cargos, el incentivo de su ocupación fortalecía a la democracia, al fortificar a los partidos políticos.

⁷¹ Hintze, Otto, “Instituciones estamentales de occidente”, *Historia de las formas políticas*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 98.

⁷² Ridley, F. F., “Public Administration: Cause for Discontent”, *Public Administration*, Gran Bretaña, vol. 50, 1972, p. 20.

⁷³ Haro Bélchez, obra citada, pp. 114-117.

⁷⁴ Jefferson, Tomás, *Escritos políticos*, México, Diana, 1965, p. 147.

La realización de este ideario comenzó en 1828, cuando Andrew Jackson extendió el sistema de rotación de cargos que sentó las bases para el sistema de botín, de modo que desde entonces, bajo el criterio de una supuesta igualdad democrática, todo ciudadano fue juzgado como apto para desempeñar los cargos de la administración pública, como un fruto legítimo del triunfo del partido y de su militancia.

El desarrollo del sistema de botín tiene un significado estrechamente histórico, dentro del periodo de vida estadounidense de entonces. Uno de los sucesos más representativos de aquella época fue el declive parlamentario ante el ascenso presidencial, que hizo que la conducción de los partidos pasara de los líderes del congreso, al jefe del Ejecutivo. Esto provocó paralelamente que el régimen político se convirtiera en una “máquina plebiscitaria” donde el titular del Ejecutivo tenía a su disposición todos los cargos. De un solo golpe, la elección presidencial ofrecía como premio por la victoria partidista, un rico botín de las prebendas. Un pensador comentó que “el *spoils system*, elevado por Andrew Jackson a la categoría de principio sistemático, no hace más que sacar las consecuencias de esta situación”.⁷⁵

Los partidos políticos estadounidenses, sin embargo, carecían de convicciones porque eran meras organizaciones a la caza de cargos con programas de gobierno instantáneos, propios de cada elección. Por consiguiente, el aspecto esencial y más cálido de la lucha política se realizaba en el seno de los partidos con miras a obtener la nominación, pues el presidente disponía de entre unos 300 y 400 mil nombramientos de la administración pública. Esta situación, aberrante por principio, tiene empero una explicación razonable:

en los Estados Unidos, el sistema de botín, desarrollado de esta manera, ha sido posible porque la cultura norteamericana con su juventud, podría técnicamente permitirse una administración puramente

⁷⁵ Weber, Max, “La política como vocación”, citado, p. 454.

diletante... Una corrupción y desgaste no igualados sólo podían ser tolerados por un país con oportunidades todavía ilimitadas.⁷⁶

Sólo esto puede explicar como fue que una situación tal, donde la administración pública estaba en manos de alrededor de 400 mil hombres de partido cuya única cualificación era haber sido útiles a esa organización, se conservara estando plagada de tan grandes lacras.

Un servicio público semejante, empapado de corrupción, fácilmente podía institucionalizar cualquier perversión y así ocurrió: la atribución de cargos no sólo se hacía con base en los servicios prestados al partido, sino también a cambio de dinero bajo tarifas establecidas y aceptadas, que mucho recuerdan la venta de cargos en Europa durante en los siglos XVII y XVIII.

El sistema de botín, tal como fue concebido y evolucionó desde 1828, respondía plenamente a la idiosincrasia estadounidense. Sin embargo, llevaba incubada en su seno la semilla de su destrucción, y su índole partidista derivó en corrupción y hasta en una situación escandalosa que reclamó una reforma de fondo. Hacia mediados de 1800 se intentó introducir algunos cambios que mejoraran el reclutamiento de funcionarios, como la celebración de exámenes de ingreso, pero se conservaba un sistema establecido que incluso obligaba a los servidores públicos a deducir parte de su sueldo para pagar los gastos del partido.⁷⁷ En favor del sistema de botín se debe decir que los estragos al servicio público, se compensaron con la fortificación de los partidos y la ampliación del sufragio popular.

Durante el gobierno de Abraham Lincoln se exploró la posibilidad de una reforma al servicio público, auscultándose el régimen de función pública en Francia, en tanto que en 1868 se propusieron cambios con base en el modelo británico. Finalmente, durante la administración de Ulysses Grant se estableció la

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ Haro, obra citada, p. 17.

Junta Asesora del Servicio Civil, después llamada Comisión del Servicio Civil, a través de la cual se estableció el *sistema de méritos*. El empujón final que impulsó el proyecto de reforma del servicio civil, derivó del asesinato del presidente James Garfield por mano de Charles Guiteau, un frustrado aspirante al cargo de cónsul en París, puesto al que dijo tener derecho por servicios en campaña. Era el año de 1880.

Pero esa situación se hizo insoportable. Finalmente, el 16 de enero de 1883, Estados Unidos ingresaba en la modernidad administrativa al expedirse la Acta Pendleton, así llamada en honor de su principal animador, el Senador George Pendleton, líder de la Liga de Reforma del Servicio Civil Nacional. Sin embargo, no se estableció de entrada un servicio civil superior, sugerido desde 1953-1955 por la segunda Comisión Hoover.⁷⁸ El desarrollo del servicio civil estadounidense ha sido lenta: la segunda gran reforma, luego de la Ley Pendleton, fue promovida hasta la época del presidente James Carter para establecer al Servicio Ejecutivo Superior.

Estados Unidos representa un caso de creación de la carrera administrativa lenta y tortuosa, debido al carácter propio de su pueblo y su gobierno, como fue magistralmente retratado por André Siegfried.⁷⁹ Quizá sea el país con el terreno social más refractario a la implantación de esa carrera y, sin embargo, ya está sembrada.

En el México de hoy en día, el sistema de botín está tan arraigado como lo estuvo en Estados Unidos. Erradicarlo será tarea difícil y perseverante, pues la empleomanía y el aspirantismo siguen gozando de tanta salud, como la tenían cuando fueron gestados como efecto de la disolución de la carrera administrativa.

Los británicos y estadounidenses pudieron establecer el servicio civil, a pesar de existir condiciones refractarias que supieron superar. Un caso más que debemos tener a la vista es el de

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 122-128.

⁷⁹ Siegfried, André, *Les États-Unis D'Aujourd'Hui*, París, Librairie Armand Colin, 1928.

un país hermano, Argentina, que logró establecer exitosamente un servicio profesional de carrera bajo la noción de *clase*: el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, que constituye una de las experiencias más significativas para el desarrollo del servicio público en Iberoamérica.

El Programa de Formación de los Administradores Gubernamentales, que fue establecido a partir de 1985, constituye también uno de los primeros productos del retorno de Argentina a la vida democrática.⁸⁰

Aunque el origen conceptual y el modo de configuración de este cuerpo funcionarial argentino se asemeja a sus precedentes europeos, no se constituyó como un ente ni social ni espiritualmente corporativo, sino como un plantel de carrera con exigencias y estímulos específicos, una *pepiniere* a partir de la cual se forjaran también los futuros proyectos de transformación del servicio público.

La configuración del cuerpo se diseñó también con una perspectiva política, con la finalidad de responder a la carencia de puestos de libre nombramiento y remoción en la administración pública, y debido a la rigidez que impedía la movilidad del servicio público. Ciertamente esa carencia era un fenómeno nocivo, porque el remplazo del gobierno no posibilitaba la integración de equipos de trabajo homogéneos, sino un mero remplazo de los funcionarios superiores por asesores de confianza.⁸¹ Consiguientemente, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales fue concebido, entre otros propósitos, para ofrecer un conjunto de funcionarios que detentaran una diversidad de adscripciones de cargo en el futuro, debido a que su método de selección obe-

⁸⁰ Alfiz, Marisa Lila, “Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión del Dr. Menem”, en Bodemer, Klaus (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, Montevideo, Friedrich Ebert Stifung (FESER), 1993, p. 227.

⁸¹ Groisman, Enrique, “Reforma administrativa: enfoques y experiencias durante la gestión presidencial del Dr. Alfonsín”, en Bodemer, Klaus (comp.), *Reforma del Estado: más allá de la privatización*, cit., p. 218.

deció a criterios estrictamente profesionales. Con esta medida, los gobiernos que se sucedieran en el poder a través del sistema democrático, tendrían la posibilidad de seleccionar a su personal de confianza sin afectar la continuidad administrativa, ni resentir la eficiencia de los servicios públicos. A pesar de la distancia prevista con respecto a los modelos de cuerpo o clase europeos, resuena aquí fuertemente la clase administrativa británica, cuyas labores profesionales incluyen también el ejercicio de la alta política de Estado.

A fines de 1986, el Ministerio de Economía expidió tres decretos sobre la *Reforma del Estado* en Argentina. Básicamente se refirieron a un régimen de retiro voluntario, un horario discontinuo de trabajo a partir de 1987 para inducir el retiro, y una jerarquización salarial que la inflación pronto pulverizó. La convocatoria para una nueva promoción de administradores gubernamentales fue suspendida y se aumentó el margen de discrecionalidad en la selección de candidatos al servicio público. Una vez que el proyecto de formación de ese cuerpo se reanudó, quedó mermada la confianza en su continuidad como una institución de servicio público. No tuvo mejor suerte la carrera administrativa, que no se puso en marcha, ni tampoco los concursos y calificaciones que habían sido preparados en el gobierno anterior.

Hay que destacar que ese cuerpo funcionarial constituyó un avance en favor de la profesionalización del servicio público, toda vez que el Ejecutivo cuenta ahora con colaboradores formados *ex profeso* para desempeñar tareas de dirección, asesoría superior y coordinación, por medio de la Secretaría de la Función Pública. Los administradores gubernamentales ejercitan sus actividades en cualquier órgano de la administración pública, por medio de la asignación del presidente de la República en atención a las áreas y proyectos que se consideren de importancia y prioridad. Su objeto es dar a los asuntos públicos elementos de unidad, integración y coherencia, para hacer más eficiente la gestión gubernamental.

El Cuerpo de Administradores Gubernamentales está organizado en una asociación gremial, cuyo lema es: *una administración pública eficiente, con vocación de servicio*. Tiene como propósito perfeccionar y ampliar el perfil profesional de sus integrantes, y difundir local e internacionalmente su papel y las características de sus tareas. Hay que destacar que, entre sus fructuosas actividades, los administradores gubernamentales fundaron la revista *Aportes*, entre cuyos logros principales descuellan el fomento de los valores éticos y profesionales del servidor público y de su horizonte de desempeño en la administración pública.

Sin embargo, no podemos pasar por alto que junto con los casos de éxito, también los hay de fracaso, de modo que no está por demás que los tengamos a la vista. El ejemplo más representativo para nosotros, pues proviene de un país fraternal, es Brasil.

Allí el vigor y el ánimo a favor de la carrera administrativa fue muy grande. A partir 1985 se inició un proceso de cambio administrativo fundado en el Plan de Reforma de la Administración Federal, dentro del cual se contempló un capítulo relativo a la valorización del servicio público. Se destacaron los aspectos de selección, admisión, capacitación y promoción de los servidores del gobierno. La noción del servicio público se delineó con base en la formación profesional basada en un programa de cursos y pasantías impartido en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), creada en 1986. Su propósito original fue la formación de una élite de nuevos servidores públicos, a través del Programa de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental.⁸² El modelo académico organizativo de la ENAP fue la Escuela Nacional de Administración de Francia, tomando como base un convenio de colaboración con ese país, aunque también se exploraron las experiencias académicas de la Escuela Nacional de Administración Pública de Quebec, Canadá; la Escuela de

⁸² Coutinho, Heitor, *Políticas públicas de cooperação: a implementação da Escola Nacional de Administração Pública no Brasil*, Universidad de Brasilia, tesis de grado, sin año.

Capacitación de Uruguay, y el Instituto para Ejecutivos del Servicio Federal de los Estados Unidos.

En efecto, la médica académica del nuevo plantel fue la impartición de un programa formativo cuyo destino eran los gestores gubernamentales. Los candidatos al curso emanaron de la administración pública brasileña, tanto federal como de la administración estatal y municipal, partiendo del requisito de una edad máxima de 35 años y la portación de un título de educación universitaria superior. Una vez concluido, el curso ofreció como fruto académico a los noventa y cuatro gestores gubernamentales que egresaron, su asignación en escalones intermedios de la administración pública, para desde allí iniciar la nueva carrera administrativa. El proceso culminó en 1989, cuando fue creada formalmente la Carrera Administrativa de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental.

Sin embargo, tan interesante experiencia de profesionalización para el servicio público cesó, dejando una secuela de paradojas e interrogantes acerca de los frutos de calidad administrativa producidos de haber continuado el Programa de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental.

Hoy en día ese cuerpo de servidores profesionales de carrera está desintegrado y sus efectivos, tan perseverantemente formados como clase, se haya repartido a lo largo y ancho del servicio público brasileño, perdiéndose de tal modo su efecto positivo

A pesar del peso evidencial del caso brasileño, que no debemos desdeñar, los mexicanos debemos transitar no por la senda del desaliento, sino por la ruta del optimismo.

Cuanta razón asiste a John Bailey cuando alerta contra el remolazo del optimismo por el “realismo”, porque éste “apaga las llamas de la posibilidad”.⁸³ En efecto, aunque el optimismo se relaciona con la euforia, y en la administración pública se trata con rudeza al eufórico, demos optar por el optimismo porque *es el lado más risueño de la duda*.

⁸³ Bailey, John, “Ethics and the Public Service”, en Martin, Roscoe (ed.), *Public Administration*, Nueva York, Syracuse University Press, 1965, p. 293.