

Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana

*David Arellano Gault**

LA DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

Después de haber puesto en práctica y de haber evaluado diversos esquemas en varios países del mundo, la discusión respecto a los sistemas de servicio civil¹ puede considerarse amplia, documentada y vasta. Sin embargo en nuestro país, además de tener estos referentes sobre la pertinencia o no de dichos sistemas, la discusión se enfrenta a la complejidad generada por tantos años de régimen autoritario y cerrado. No es de sorprenderse, por tanto, que en México sea la dimensión política la principal preocupación que los reformadores y diseñadores tienen en mente en el momento de pensar y analizar las posibilidades de la instauración de otros sistemas de servicio civil (Guerrero, 1998).

Para nadie es un secreto que la administración pública ha sido un instrumento flexiblemente manipulable por la elite gobernante que, sin contrapesos y sin verdaderos sistemas de rendición de cuentas, ha podido movilizar recursos y personas casi con entera libertad.



* Profesor investigador y director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Esto ha generado un sistema administrativo profundamente complejo y que tiene por principal característica su rigidez y su amplia capacidad para resistirse al cambio. En México se ha iniciado la reforma política, pero la resistencia al cambio del sistema administrativo heredado hace que la *reforma organizacional del gobierno*, como parte sustantiva de la transición democrática, encare un gran reto (Arellano et al., 2000.)

El servicio civil es un paso importante para la reforma organizacional del gobierno, en la medida en que es un mecanismo para controlar y dirigir el manejo de los recursos humanos del sector gubernamental y cuasi gubernamental. Asimismo, y dadas las experiencias internacionales (Canadá y Nueva Zelanda por ejemplo; ver Aucoin, 1995; Boston et al., 1996), sabemos que el sistema de servicio civil puede coadyuvar a aumentar la eficiencia y dotar de capacidad a estas organizaciones para enfrentar el reto de una realidad política y tecnológicamente más móvil y dinámica. Sin embargo, alcanzar los dos objetivos (control y eficiencia) puede no ser tan fácil, pues las fuerzas organizacionales que dirigen a uno y otro pueden ser en muchos casos contrarias.

Las variables principales que aparecen en la definición de un sistema de servicio civil tienen que ver con la responsabilidad, continuidad y profesionalización de la actividad de los trabajadores al servicio de una instancia organizacional que, por diversos motivos, no puede o debe utilizar los esquemas de mercado

y jerarquía tradicionalmente diseñados para tal fin.

En otras palabras, un sistema de servicio civil se requiere en aquellas organizaciones que no deben o no pueden definir endógenamente (es decir, por razones estrictamente del devenir y desarrollo organizacional) los criterios y mecanismos de acceso a la permanencia y a la movilidad en la jerarquía de sus miembros.

Va más allá de las pretensiones de este documento el discutir la validez de este criterio que se ha generalizado como una regla para las organizaciones gubernamentales. Me conformaré con establecer que tal criterio (que existen organizaciones que por regla están incapacitadas para definir por criterios internos y particulares los mecanismos de estructuración y evaluación de sus miembros) es al menos discutible, pues ha sido ampliamente estudiado que organizaciones complejas pueden generar cambios en su contexto y en el espacio institucional al que pertenecen. Las organizaciones también pueden ubicarse en un espacio o nicho que les permita eliminar las condiciones que evitan su autonomía para, de una manera eficiente, definir criterios particulares al evaluar a sus miembros (Scott, 1995; Fox y Miller, 1995.)

En todo caso, una dimensión aparentemente relegada en este debate es la cuestión organizacional. Cuando se instaure un sistema de servicio civil, por lo regular se piensa primero en las condiciones externas que obligan a

establecer patrones de regulación generales y estables en el tiempo, en vez de patrones particulares y flexibles dependiendo de las condiciones de la organización que se está afectando. En alguna medida, en el mejor de los casos, se supone o asume que el sistema de servicio civil mejorará la eficiencia organizacional, cuando en realidad se están estableciendo una serie de criterios generales rígidos o semirrígidos, que difícilmente pueden tratar con las condiciones de evolución y desarrollo particular de la organización y sus partes.

Como hemos planteado en otros espacios, organizaciones complejas como las gubernamentales y cuasi gubernamentales (Arellano *et al.*, 2000) se enfrentan a una dualidad: por un lado nacen determinadas por una lógica externa (política y legal) que establece sus objetivos más altos, las restricciones y controles generales, pero por el otro, ineludiblemente van generando una dinámica propia para responder a las estructuras y a los agentes particulares a los que tiene que enfrentarse día a día. En otras palabras, estas organizaciones enfrentan una determinación general de sus grandes objetivos al mismo tiempo que nacen restringidas legalmente para actuar en ciertos sentidos. No obstante, tales organizaciones se desarrollan en un contexto de actores y estructuras particulares, en un tiempo y en una coyuntura específicos. Generan símbolos y códigos para la interpretación de la realidad, sus actores se ajustan a las dinámicas externas

e internas de la organización y, algunas veces, se hacen instituciones por su propia cuenta, rebasando así su ámbito legal restringido y llenando más allá de los vaivenes de los seres humanos que las componen en ciertos tiempos.

En resumen, los dilemas y potencialidades de la implementación y desarrollo exitoso de un sistema de servicio civil están íntimamente ligados a la capacidad que se tenga para vincular los criterios generales que se están imponiendo al calificar la actuación y las posibilidades de movilidad jerárquica, con las condiciones particulares de las organizaciones (y sus partes) a las que se está afectando.

Tal pretensión pareciera ser una imposibilidad o una contradicción. Creemos que no lo es. Un servicio civil que olvida la dimensión organizacional está partiendo de un supuesto que creemos ya está claramente rebasado por la realidad: que las organizaciones gubernamentales en particular y del Estado en general son monolitos, máquinas que automáticamente y de manera homogénea responden a las directrices legales, de política y de políticas públicas. Por el contrario, tales organizaciones están compuestas por actores con intereses, que se mueven en espacios institucionalizados, que existen y actúan en un tiempo y en coyunturas específicas, y que interpretan su realidad a través de símbolos y mecanismos (lo que algunos llaman cultura organizacional).²

En estas condiciones, se estaría cometiendo un grave error al olvidar que

aunque un sistema de servicio civil intenta responder con criterios generales a realidades móviles particulares con el fin de otorgar dirección y transparencia a la actuación de las organizaciones complejas, al final de cuentas la dinámica propia de las organizaciones que se afectan, su relación con el contexto y los marcos sobre los cuales sus miembros se mueven continúan existiendo y desarrollándose. Es más, la mayor parte de las veces, tales condiciones particulares son muchas veces más determinantes en el desempeño que los grandes criterios de política o de regulación que se imponen desde arriba (como se ha demostrado ya en el famoso y viejo estudio de Selznick [1949], así como por otros autores.)

REFORMA DE LOS SERVICIOS CIVILES: EL IMPACTO DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Los servicios civiles en varios países se encuentran en procesos de profunda renovación. Llama la atención que mientras en el nuestro seguimos polemizando sobre la necesidad de instaurar un servicio civil (Moctezuma y Roemer, 1999), en diversas latitudes se están planteando seriamente desmantelarlo (en parte o casi completamente), como en Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido (Arellano *et al.* 2000a). Incluso en los Estados Unidos el proceso de discusión y revisión del añejo servicio civil está en pleno auge (Kettl *et al.*, 1996; Peters, 1993).

Pero, cuáles han sido las condiciones de esta controversia, dado que algunos países están por instaurar estos sistemas y otros están en franca retirada.

En el caso de países con regímenes parlamentarios del Commonwealth, como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, las reformas al sistema de servicio civil se han generado en el marco de una gran reforma político-administrativa. Esta ola ha sido llamada por algunos como nueva gerencia pública (NGP) (Hood, 1991). La discusión y el debate respecto a esta corriente analítica (algunos la refieren como paradigma y otros se resisten fuertemente a asignarle tal jerarquía, Hood, 1996) son muy intensos y difícilmente se pueden sintetizar en unas cuantas palabras. Empero, para los fines de este documento, uno de los postulados de la NGP es de particular importancia: la necesidad de “autonomizar” a las organizaciones gubernamentales. El argumento de este postulado puede ser descrito en términos generales de la siguiente manera.

1. Las organizaciones gubernamentales están manejadas por personas, individuos. En algunas versiones más económicas de la NGP se establece que estos individuos, a pesar de que deben perseguir el interés público, persiguen objetivos de grupo, de coalición e incluso individuales y, por lo tanto, las organizaciones guber-

namentales no son autómatas obedientes y neutrales (Ostrom, 1973).

2. Las organizaciones gubernamentales y los burócratas que trabajan en ellas tienen ventajas de información sobre los agentes que los controlan. En el caso de las democracias, el Parlamento o el Congreso están incapacitados para un control absoluto y perfecto sobre los instrumentadores o ejecutores de las políticas. Las burocracias siempre tienen mejor información y conocimiento de los problemas, las reglas y las formas de actuación en los ámbitos de intervención pública (Niskanen, 1972). De esta manera, las burocracias son capaces de definir caminos de actuación y medidas de resultados y objetivos sobre los cuales el Congreso o la sociedad difícilmente tienen control.
3. La respuesta típica de los gobiernos ha sido el crear más controles sobre sus burocracias: reglas, normas detalladas, organizaciones vigilantes externas e internas, servicios civiles. Sin embargo, esto no resuelve el problema de asimetría de información y de capacidad individual y grupal de las burocracias para generar sus propias agendas y formas de respuesta. Mejores controles, mejores sistemas administrativos, de planeación estratégica,

de reingeniería de procesos, por sí solos, no pueden atacar el principal problema que es la amplia capacidad de las burocracias de dirigir la agenda gubernamental.

4. La solución fundamental es comprender y aprovechar la potencialidad individual y grupal de las burocracias a través de dos mecanismos. Uno, inducir a la burocracia a atender a su verdadero "dueño": la sociedad y no el Congreso o el Parlamento. Dos, otorgar las capacidades autonómicas a las burocracias para atender a su contexto de manera particular y lo más libre posible. En otras palabras, permitirles liberarse de excesivas regulaciones para atender a los problemas de manera específica, con base en el análisis propio de sus retos y sus potencialidades. Mayor discrecionalidad en corto. Pero, para evitar desorden, corrupción y sobrepolitización de la burocracia, controlarla a partir de su desempeño, de la medición de los resultados y de los impactos concretos de su actividad sobre los problemas sociales (Boston *et al.*, 1996; OCDE, 1997).

Bajo estos argumentos, en diversos países del mundo se han venido implementando reformas de cuño y capacidad importante, apoyadas además por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e incluso la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En cuanto a servicio civil, las implicaciones son muy evidentes: diseñados en términos tradicionales de control, los servicios civiles son un estorbo para la autonomización de las organizaciones gubernamentales, principal estrategia de la NGP. Esto, a menos que los servicios civiles se transformen en instrumentos que ayuden a la definición de parámetros de desempeño, que tengan como base la estabilidad a partir de reglas de despido y desarrollo y no la permanencia del empleo, y que sean mecanismos transparentemente evaluables a través de indicadores de resultados y desempeño concretos y medibles.

Así, antiguos y enormes sistemas de servicio civil en diversos países están en franco proceso de reforma. Sobre todo en los países donde la NGP obtuvo un impulso mayor.³ En el Reino Unido, la creación de las agencias Next Steps ha llevado a mantener el servicio civil casi exclusivamente para los funcionarios de más alto nivel, dejando a la evaluación del desempeño de los demás funcionarios las razones de su permanencia en el empleo. En Nueva Zelanda, los directivos de las agencias son contratados por concurso, mediante contratos de tiempo determinado evaluados a través de listas precisas de indicadores de resultados, impactos y desempeño. La discusión sobre si debe o no

desaparecer el servicio civil como tal es hoy día una realidad en este país. En Australia se busca compaginar los postulados de autonomización de las organizaciones manteniendo el sistema de servicio civil tradicional. Sin embargo, diversos problemas hacen aparecer la posibilidad de reformarlo profundamente, pues en términos generales es contradictorio con respecto a la necesidad de otorgar legitimidad a la evaluación por desempeño (OCDE, 1997). En el Reino Unido la evaluación política de la transformación del servicio civil desde la época de Thatcher está en franca revisión (Marion, 1993).

En otros países de diferente régimen político (y con menos publicidad que los tres anteriores) también están realizando esfuerzos importantes por hacer compatibles a los servicios civiles con las necesidades y argumentos de la nueva gestión pública. En Israel, las reformas de 1994 llevaron a un proceso de descentralización de las actividades burocráticas para dejar el servicio civil sólo en las actividades claves (Galnoor et al. 1998, Yishai y Cohen, 1997). En Colombia, el proceso de profesionalización de los servidores públicos con énfasis en la eficiencia datan de 1986 (DASC, 1986). Incluso en China comunista la necesidad de separar la carrera política de la administrativa ha llevado a la instauración de un servicio civil, pero el gran problema ha sido equilibrar este sistema con la necesaria discrecionalidad que la acompaña si se quiere desarrollar un gobierno más eficaz (Aufrecht y Siu Bun, 1995).

DILEMAS Y CONDICIONES ORGANIZACIONALES PARA UN SERVICIO CIVIL EN MÉXICO

En México, la administración pública ha sido el brazo ejecutor de los grupos en el poder. El manejo flexible y prácticamente discrecional que se ha tenido en el empleo de los recursos, las personas y las agendas ha sido parte fundamental del sistema político. Las diversas reformas administrativas y los variados intentos por instaurar un servicio civil en nuestro país se han quedado atrapados en la compleja red de sindicatos corporativos, intereses de partido y el manejo presidencialista del poder (Pardo, 1995).

A la luz del proceso de democratización que se ha venido gestando en los últimos años, el que la arena política comience a desplazarse de la administración pública a la competencia electoral, ha abierto nuevas posibilidades para generar sistemas transparentes de manejo de las burocracias. Separar la carrera política de la carrera burocrática es, por dar un ejemplo, un paso sustantivo en la formación de una administración pública profesional en nuestro país.

Por ello, en diversos contextos se ha hablado de la necesidad imperiosa de llevar a la práctica un sistema de servicio civil para el gobierno federal. Sin embargo, incluso los actuales intentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo han quedado paralizados en la dinámica política intra

e interburocrática (Guerrero, 1998).

Dada la polémica que hemos tratado en apartados anteriores y traído del ángulo organizacional y de las experiencias en otros países, parecería conveniente hacer un alto y tomar en consideración diversos elementos para el estudio de la implementación de un servicio civil en México. A saber:

1. El proceso de transición a la democracia que se ha venido gestando en nuestro país obliga a redefinir el papel de la administración pública. ¿Qué administración pública deseamos? Esta es una pregunta que todavía espera respuesta, aunque parece claro que algunos elementos están relativamente definidos. La burocracia en México debe convertirse en un espacio separado de la política, donde la arena de competencia política esté en la competencia electoral y no en las camarillas político-administrativas como hasta hoy. De esta manera, debe existir un "pista" burocrática, una carrera administrativa separada de la carrera política. Debemos probablemente ya definir formal y legalmente las atribuciones y diferencias entre "funcionarios elegidos" y "funcionarios designados" como en otros países; y pagar los costos de esta separación que siempre en alguna medida será artificial (no hay reformas sin dolor).

2. El lograr esto puede requerir, entre otras reformas, la instauración de un servicio civil profesional generalizado en todo el gobierno federal. Este servicio civil permitiría definir la carrera burocrática, las reglas de definición de los “funcionarios designados”, asegurando con ello continuidad y calidad en las labores gubernamentales. Sin embargo, debe quedar claro que el servicio civil es una opción que tiene ventajas y desventajas. Sus ventajas son evidentes de acuerdo con el cambio en la administración pública, al pasar de una arena política a una arena propiamente administrativa separada de la política.⁴ Sus desventajas están en que existe la posibilidad de generar un sistema muy cerrado, que se convierta en un poder en sí mismo, donde los funcionarios de carrera tengan tal poder de negociación y chantaje, que su capacidad para definir la agenda gubernamental sea difícil de controlar por los “funcionarios elegidos” (problema ya identificado en diversos diagnósticos de la NGP).
3. Esto lleva a otra desventaja: control contra eficiencia. La eficiencia, la medición por desempeño, la necesidad de medir impactos y costos de la acción gubernamental, se pueden ver limitados ante un servicio civil que reduzca toda posibilidad de motivar a la burocracia para obtener resulta-

dos medibles e informar a la sociedad de los impactos alcanzados. Los servicios civiles por lo general están diseñados para fortalecer el control sobre la carrera burocrática, no su eficiencia. Además, un sistema de rendición de cuentas estrictamente interno, sólo entendible para los políticos y las propias burocracias, en el que la sociedad no tenga la información ni las facilidades institucionales para su estudio y evaluación, es definitivamente uno de los problemas de un servicio civil cerrado y rígido.

La necesidad de instaurar un servicio civil en México es una parte importante del debate sobre la transformación política y administrativa que se requiere. Sería adecuado considerar estos elementos organizacionales para diseñar un servicio civil que tenga las ventajas de definir claramente la carrera burocrática de los “funcionarios designados”, al mismo tiempo que se evite formar nuevos cotos de poder y hacer imposible el control sobre los resultados de la acción gubernamental. No es algo sencillo.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ORGANIZACIONALES PARA EL DISEÑO DE UN SERVICIO CIVIL

Proponemos una serie de elementos de discusión que, desde el ángulo estrictamente organizacional, parecieran ser pertinentes para el diseño e implementación de un servicio civil. No es

ésta una lista exhaustiva, es sólo una lista que ejemplifica la importancia de la dimensión organizacional en este tipo de esquemas de evaluación.

Al ser el servicio civil un sistema de evaluación artificial sustentado en criterios generales, en vez de descansar en las propias condiciones de evolución y desarrollo particular de las organizaciones y de sus partes, es importante partir del supuesto de que en condiciones ideales, cada organización debería poder definir estos esquemas de evaluación y desarrollo con base en razones internas, es decir, a partir de las propias necesidades particulares de la organización (competencia, turbulencia contextual, dinámica de los grupos internos y de los accionistas (*stakeholders*), cultura organizacional). Una serie de situaciones impiden este ideal y es por ello que se requiere la imposición de un sistema artificial sustentado esencialmente en razones y criterios que establezcan un equilibrio entre tales condiciones generales y la dinámica interna y coyuntural propia de la o las organizaciones que se están afectando. Proponemos dividir tales condiciones de equilibrio en dos dimensiones: la institucional y la intraorganizacional.

En la dimensión institucional

- a) *Justificación y naturaleza de un sistema de servicio civil.* En cada organización o grupo de organizaciones las razones pueden tener distintas motivaciones; en ocasiones el principal motivo para su implementación puede ser de carácter político o de complejidad organizacional. De la misma manera, se generan diferentes condiciones si la razón política es coyuntural o estructural, es decir, si las causas que obligan a establecer un sistema de servicio civil plausiblemente cambiarán en el futuro próximo o si éstas prevalecerán por un tiempo prolongado. Por su parte, la complejidad organizacional puede deberse a las propias condiciones técnicas, sociales o políticas a las que se enfrenta la organización, lo que hace difícil establecer criterios específicos y particulares de desempeño o a la complejidad de la actividad, lo que implica un control y supervisión externa muy estrictos de las capacidades y los recursos organizacionales (ver cuadro 1).

CUADRO 1
Tipos de sistemas de servicio civil por razones políticas y razones de complejidad

Razones	Políticas coyunturales	Políticas estructurales	Complejidad contextual	Complejidad de actividad
Características del servicio civil	Temporal-flexible Adaptativo	Permanente-rígido Predeterminado	Profesionalizante Flexible	Profesionalizante Rígido

- b) *Papel y sentido de un sistema de servicio civil considerando el factor tiempo.* Como todo sistema artificial que establece criterios generales de incentivos y regulaciones, existe la probabilidad de que las situaciones (externas o internas) que obligan a la existencia del sistema se modifiquen en el tiempo y por lo tanto el sistema tenga procesos de cambio y adaptación especificados de antemano incluyendo la desaparición o una transformación radical. De la misma manera, pueden existir sistemas de servicio civil que busquen activamente coadyuvar a la generación de los elementos que permitan su desaparición en el futuro. Es decir, si los elementos que obligan a la implementación de criterios generales sobre las condiciones particulares de la organización son coyunturales, de técnica, o si se requiere la evolución de la organización hacia nuevas configuraciones, un servicio civil pro activo podría incidir sobre tales elementos. De esta manera no sólo se tendría un ser-
- vicio civil “profesionalizante”, flexible o rígido, predeterminado o adaptativo, sino también pro activo o estable (ver cuadro 2).
- c) En el mediano plazo, el sistema de servicio civil debe estar conectado con una política de mejores resultados. Es posible que un sistema de servicio civil empiece por establecer objetivos muy precisos y no buscar influencia en cuestiones como el éxito estratégico de la organización. La sencillez de un sistema de este tipo es importante. Sin embargo, la cuestión principal es hacer que las organizaciones contraten, retengan y desarrollen al personal que pueda atender con mayor capacidad los problemas cambiantes a los que se enfrentan. Así, es ineludible considerar que el sistema debe hacer explícitas sus capacidades para influir sobre el desempeño de las organizaciones, o considerar su conexión con otros sistemas de reforma organizacional que busquen mejorar el desempeño.

CUADRO 2

Sistemas de servicio civil considerando la variable tiempo

Servicio civil pro activo	Servicio civil estable
Considera la evolución de las organizaciones, tiene un plan para tratar con tal evolución y busca incidir en los elementos que aceleran o dirigen tal evolución hasta lograr un esquema más autónomo.	Establece criterios generales que se espera funcionen de manera permanente, dirigiendo el proceso desde el principio hacia una serie de incentivos y condiciones bien identificadas.

d) Las organizaciones no están aisladas, se encuentran en una red de relaciones con otras organizaciones. Aunque un sistema de servicio civil busca primordialmente enfocar el desarrollo de sus recursos humanos, las organizaciones no se encuentran en el vacío, mucho menos las organizaciones gubernamentales o cuasi gubernamentales. La red de organizaciones a la que se pertenece informal o formalmente es clave para entender la capacidad de los sistemas de reclutamiento, premio y desarrollo de las personas que las componen.

motivaciones. Por ello a los objetivos primarios de un sistema de servicio civil es necesario agregar otros correspondientes a la esfera organizacional.

- a) Un sistema que desarrolle e impulse la creatividad y el liderazgo de los servidores públicos
- b) Estructuración flexible para generar incentivos a la innovación, sin dejar de hacer énfasis en que la rendición de cuentas es un requisito en la actuación de los servidores públicos
- c) Recompensar creatividad y desempeño; no sólo lealtad y continuidad (Kettl, 1996)

En la dimensión organizacional

Los objetivos primarios de un sistema clásico de servicio civil son claros: reclutar, desarrollar y mantener a los mejores hombres y mujeres para atender los problemas de las organizaciones de la manera más profesional y eficiente. A éstos se añaden algunos otros como evitar el nepotismo y sus derivados, la sobre influencia política en la toma de decisiones y la transparencia de la actuación organizacional. A los objetivos básicos, sin embargo, es necesario añadir otros. Las organizaciones no son monolitos o máquinas que reaccionan automáticamente a las órdenes, están compuestas por personas en esquemas de acción colectiva cooperativa que tienen intereses, preferencias y

Desde el punto de vista de la dimensión organizacional, el ideal es alcanzar un equilibrio entre las necesidades de una regulación externa, impuesta y general y las condiciones de desarrollo particular interno de cada organización. Pareciera ser entonces que, si es indispensable la instrumentación de un sistema de este tipo, sería conveniente tomar en cuenta las opciones de flexibilidad y particularidad que permitan a cada organización adaptar algunos de los principios generales a condiciones específicas. Es probable que algunas organizaciones tengan culturas internas más capaces de acercarse a una visión de excelencia en el servicio que otras, o que ciertas organizaciones sufran de mayores resistencias para dirigir el comportamiento de los miembros organizacionales a la competencia o a

la cooperación. Estos factores deberían ser suficientemente flexibles con el fin de permitir un ajuste y adaptación a las situaciones peculiares de la organización. En todo caso, si la variable de control sustantiva es al final de cuentas el desempeño, una buena parte de los principios de un sistema de servicio civil deberían ser flexibles en la medida en que el desempeño deseado se alcance.

REFLEXIONES FINALES

La dinámica de la realidad social y política se ha hecho más compleja y móvil. La estructura administrativa jerárquica, por procedimiento, guiada por la autoridad, es demasiado pesada, rígida e

inflexible para tratar con la nueva agenda política y económica de las sociedades contemporáneas. Los servicios civiles tradicionales fueron creados a la luz de aquel modelo burocrático de acción gubernamental. La reformulación de estos sistemas debe ir más allá de un cambio por la flexibilidad y la busca del resultado. Implica un tipo diferente de administración o gerencia. No es una cuestión simple adaptar un sistema concebido para *proteger y controlar*, a un sistema que, además, *mejore el desempeño e impulse a la organización a actuar con rapidez y eficiencia*.

La búsqueda del control lleva a la producción de reglas y procedimientos genéricos (rígidos e inflexibles) con la finalidad de evitar discrecionalidad y obs-



curidad en la toma de decisiones. La búsqueda del desempeño demanda resultados y por lo tanto requiere flexibilidad, innovación y cierto nivel de discrecionalidad. Como se planteó al inicio del documento, la reforma organizacional del gobierno en nuestro país está obligada a desarrollar rendición de cuentas y transparencia y al mismo tiempo crear las condiciones para generar eficiencia y capacidad, cuestión que, como se ve, no es sencilla de alcanzar.

Esta tensión no es nueva, pero requiere de una reflexión más profunda sobre el equilibrio que debe existir entre desempeño y rendición de cuentas. Pareciera que no es suficiente con estar de acuerdo en que necesitamos organizaciones gubernamentales que cumplan eficientemente sus labores. Sobre todo en nuestro país, tenemos el dilema de comenzar a hacer realmente responsables y transparentes a nuestras organizaciones gubernamentales y cuasi gubernamentales, y al mismo tiempo hacerlas eficientes y altamente capaces. Las fuerzas organizacionales que llevan a uno y otro objetivo son diferentes y se ven afectadas por la realidad particular de cada organización.

Respecto al primer dilema (que las fuerzas organizacionales que llevan al desempeño o a la transparencia y control son distintas), se requiere encontrar, para cada caso particular, el equilibrio entre ambas fuerzas. El primer y segundo paso son estructurales: reclutar, desarrollar y retener al mejor personal para las organizaciones y reconfigurar-

las para buscar los objetivos que la nueva dinámica demanda. Los principios son más o menos claros: basado en el mérito, incentivo al talento y a la innovación, cultura de servicio y compromiso para la rendición de cuentas. Pero el tercer paso requiere de la comprensión de las particularidades de cada organización, de su dinámica propia y de su peculiar manera de insertarse en el contexto. El sistema de servicio civil debe tomar en consideración (y como presupuesto) que existe una dinámica organizacional que cambia con el tiempo y que se adapta a diferentes condiciones.

Probablemente sea buena idea diseñar estos sistemas de tal manera que estén abiertos a aprender del error, a observar las capacidades de adaptación (e incluso sabotaje) de los actores organizacionales, y a ser sensibles a la evolución de las necesidades de la propia organización. A manera de ejemplo, los principios fundamentales pueden permitir la adaptación con ciertas condiciones, a mecanismos específicos de la organización: mérito, cultura de servicio e innovación, pueden tener diferentes mecanismos y prioridades en diferentes organizaciones. Los principios pueden ser rígidos, pero tal vez algunos de los mecanismos para implementarlos pueden ser definidos por cada organización en sentido particular.

Un sistema de servicio civil requiere entonces de lograr el equilibrio entre la necesidad de controlar y hacer responsables a las organizaciones, con la nece-

sidad de hacerlas eficientes, más humanas y capaces. De la misma manera, requiere equilibrar los principios que se desean inducir en los servidores públicos y sus estructuras y las condiciones específicas a las cuales en realidad se enfrentan día a día. De esta manera, no conviene confiar demasiado en los criterios definidos e impuestos de manera genérica y desde arriba, con claras interpretaciones ahistóricas y atemporales; puede ser un consejo básico para los diseñadores de estos sistemas.

La creación de la carrera burocrática en el país es fundamental. La separación de esta carrera de la carrera política (o al menos reglas claras de la relación entre una y otra) es un punto sustantivo de la reforma del Estado. La definición formal de la diferencia de papeles, capacidades y atribuciones entre funcionarios elegidos y designados aparece como otro punto sustantivo de la agenda. El servicio civil puede ser uno de los instrumentos importantes. Pero también es relevante no caer en simplismos y creer que por sí mismo el servicio civil es una solución. No lo es, en tanto que crea nuevos problemas, en tanto que es un mecanismo organizacional anacrónico (desde el punto de vista de que reduce la autonomía organizacional para definir flexible y adaptativamente los mejores mecanismos para el manejo de los recursos humanos). Es un mecanismo que tiene serios problemas para combinar control con eficiencia, control con desempeño, logro y medición del impacto. El diseño del servicio civil re-

quiere tomar en consideración estos elementos, probablemente definiendo reglas fundamentales para su adaptación en el tiempo, para que las propias organizaciones gubernamentales, una vez establecidas las diferencias entre la trayectoria administrativa y la trayectoria política, puedan modificar y hacer más flexibles ciertos elementos, más en concordancia con las particularidades contextuales y de cultura organizacional que enfrentan.

NOTAS

- ¹ Un sistema de servicio civil en este documento es aquel conjunto de regulaciones y procedimientos diseñados e impuestos para un grupo de organizaciones en general. Las reflexiones aquí vertidas pueden tener cierta importancia también para un servicio civil diseñado específicamente para una organización particular.
- ² Desde el punto de vista de la economía esto ha sido ampliamente analizado por Ostrom, 1973 y Niskanen, 1971. Desde la perspectiva de la cultura organizacional los amplios estudios actuales sobre la nueva gerencia pública pueden ser revisados en Cabrero, 1990; Ferlie et al., 1996; Barzelay, 1990 y Hood, 1991.
- ³ Para una descripción más amplia de las reformas en estos países ver Arellano et al., 2000a.
- ⁴ Cuando hablamos de una arena "separada" de la burocracia y de la política no lo decimos en términos normativos. La política y la administración están profundamente vinculadas y lo estarán siempre. Pero el que estén vinculadas no implica que no sean diferentes y que, en términos de diseño político-institucional, la carrera burocrática deba tener reglas claras para diferenciarse y relacionarse con la carrera política.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, D. et al.
 2000 *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- 2000a “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una análisis inicial en términos organizativos. Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido y México”, en *Reforma y Democracia*, CLAD, Caracas, junio.
- Arellano, D. y R. Coronilla
 1993 *Cambio en organizaciones públicas. Una perspectiva desde la Teoría de la Organización*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Aucoin, P.
 1995 *The New Public Management. Canada in comparative perspective*, IRPP, Canadá.
- Aufrecht, S. y L. Siu Bun
 1995 “Reform with Chinese Characteristics: the context of Chinese Civil service Reform”, en *Public Administration Review*, vol. 55, núm. 2, marzo-abril.
- Barzelay, M.
 1992 *Breaking through bureaucracy*, University of California Press, California.
- Boston, J. et al.
 1996 *Public Management. The New Zealand Model*, Oxford University Press, Melbourne.
- Cabrero, E.
 1990 *Del administrador al gerente público*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- DASC
 1986 *Carrera administrativa*, Bogotá.
- Ferlie, E. et al.
 1996 *The new public management in action*, Oxford University Press, Oxford.
- Fox, C. y H. Miller
 1995 *Postmodern public administration*, Sage, California.
- Galnoor, I. et al.
 1998 “Creating New Public Management Reforms. Lessons from Israel”, en *Administration & Society*, vol. 30, núm. 4, pp. 392-420.
- Guerrero, J.P.
 1998 *Un estudio de caso de la Reforma Administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE núm. 61), México.
- Hood, C.
 1991 “A public administration for all seasons?”, en *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, pp. 32-5.
- 1996 *The art of the state. Culture, rhetoric, and public management*, Clarendon Press, Oxford.
- Kettl, D. et al.
 1996 *Civil Service Reform. Building a government that works*, Brookings, Washington, D.C.
- Marion, D.
 1993 “The British Civil Service. A political Excavation and Review”, en *Administration & Society*, vol. 24, núm. 4, pp. 470-486.
- Moctezuma, y A. Roemer
 1999 *Por un gobierno con resultados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Niskanen, W. A.
 1971 *Bureaucracy and representative government*, Aldine-Atherton, Chicago.
- OCDE
 1997 *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, España.
- Ostrom, V.
 1973 *The intellectual crisis in American Public Administration*, Alabama University Press, Alabama.
- Pardo, María del Carmen
 1995 “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en *Gestión y Política*

David Arellano Gault

- Pública*, vol. IV, núm 2, segundo semestre.
- Peters, G.
1993 "Searching for a role: the Civil Service in American Democracy", en *International Political Science Review*, vol. 14. núm. 4, pp. 373-386.
- Scott, R.
1995 *Institutions and organizations*, Sage, California.
- Selznick, P.
1949 *TVA and the grassroots. A study in the sociology of formal organization*, University of California Press, California.
- Yishai, Y. y A. Cohen.
1997 "(Un)representative bureaucracy. Women in the Iseraeli Senior Civil Service", en *Administration & Society*, vol. 28. núm. 4, pp. 441-465.