Revista de Administración Pública

INNP

RAP 91, 1996

DE LA LEALTAD INDIVIDUAL A LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA¹

Mauricio Merino*

El propósito explícito de este breve ensayo es ofrecer argumentos a favor de la profesionalización del servicio público mexicano, a la luz de las transformaciones políticas y económicas que ha vivido el país durante los últimos cinco lustros. Sin embargo, forma parte de una discusión mucho más amplia sobre el nuevo papel que podría desempeñar la administración pública mexicana hacia al principio del próximo siglo, tomado como punto de partida el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Su hilo conductor se sintetiza en la idea de transitar desde la subcultura administrativa de la lealtad individual que ha permeado el desarrollo administrativo de México durante la mayor parte del siglo xx, hacia una visión más amplia de la responsabilidad pública como condición para reformar el gobierno, sin perder de vista las mudanzas democráticas de nuestros días. De modo que el ensayo comienza con una reflexión general sobre el concepto de modernización que ha predominado hasta ahora, para proponer enseguida la dicotomía central entre los valores afincados en la lealtad frente a los que se desprenderían de la responsabilidad pública. Al final, el ensayo enuncia algunas de las tareas que podrían emprenderse en busca de la profesionalización del servicio público mexicano.

* Presidente del Consejo Directivo del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

¹ Este ensayo se desprende de las discusiones que el autor ha mantenido desde hace ya casi dos años en el seno del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, donde la profesionalización del servicio público mexicano se ha desenvuelto como algo mucho más tangible que un propósito de largo plazo. Al mismo tiempo, algunas de las ideas que aquí se recogen son deudoras de las conversaciones que se han mantenido con José Octavio López Presa, quien ha sido el responsable del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, desde la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) del gobierno federal. No obstante, ni el Colegio ni los funcionarios de SECODAM son responsables de las ideas que aquí se plantean.

1. La modernización: muchas versiones y un sólo propósito verdadero

La modernización del aparato administrativo ha sido un propósito perseguido por todos los gobiernos mexicanos desde la República Restaurada hasta nuestros días. Sin embargo, ese objetivo se ha desdoblado a su vez en muy diferentes propuestas acerca de lo que ha debido ser y hacer la administración pública en cada una de sus etapas. El propósito ha sido prácticamente el mismo, pero las metas y los enfoques han cambiado tanto como el mirador de los gobiernos que se han sucedido en los mandos de México desde el último tercio del siglo pasado. De ahí que la modernización se haya convertido, paradójicamente, en la trampa de la consolidación administrativa. Entendida como cambio constante, cada una de sus mudanzas ha visto en las anteriores una prueba de obsolescencia que debe ser superada, cuando no abiertamente negada.² De modo que si bien la señal de identidad de ese largo proceso ha sido el cambio, considerado como un valor deseable en sí mismo, su producto más tangible ha sido, en la práctica, la necesidad de adecuar constantemente la administración pública ante los nuevos diseños de cada presidente de la República.

Modernizar la administración pública fue uno de los propósitos más importantes del presidente Benito Juárez, a quien le correspondió inaugurar esa tradición. De ese objetivo se derivaron más tarde las *Leyes de Reforma* y las tareas que se propuso el gobierno de la República Restaurada: la administración pública concebida como el instrumento privilegiado para poner en marcha todas las reformas deseables y, en última instancia, como el medio para gobernar a la “cosa pública”³ y casi no es necesario recordar que la característica más acusada en los últimos años del gobierno del general Díaz fue precisamente su búsqueda intransigente de una administración “científica” que, coordinada por José Ives Limantour, hiciera posible el predominio de las razones administrativas sobre los conflictos políticos: “Poca política y mucha administración”.⁴ En la práctica, sin embargo, lo que realmente ocurrió fue que el aparato administrativo del porfiriato se convirtió en el instrumento más acabado

² En este sentido, ver María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*. El Colegio de México. México, 1991.

³ Casi no es necesario recordar que el documento más importante emitido por el gobierno de Juárez, al comenzar la *Guerra de los Tres Años*, fue su programa de reforma y modernización administrativas: de ese programa se derivaron las *Leyes de Reforma de 1859*, y sobre esa base se construyeron las principales transformaciones que llenarían el tiempo que Daniel Cosío Villegas identificó como la República Restaurada. *Cfr. La Administración Pública en la Época de Juárez.*, Vol. J, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1974.

⁴ Sobre esto, el clásico es Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México: El Porfiriato. Vida Política Interior*, Editorial Hermes, México, 1970. Pero también es recomendable ver el texto de Charles Hale: *El liberalismo mexicano en la segunda mitad del siglo XIX*, Vuelta, México, 1992, para revisar cómo fue que el liberalismo se fue desdoblado en positivismo, hasta perder no pocos de sus perfiles originales.

para hacer cumplir las órdenes del presidente, incluso en las regiones más distantes del centro político del país⁵ aunque su propósito públicamente confesado fuera la modernización de México mediante su administración pública.

En términos estrictamente administrativos, la Revolución Mexicana tampoco escapó de aquel principio acuñado por los liberales del siglo XIX, según el cual la administración pública debía estar puesta al servicio de los objetivos políticos trazados por la ideología dominante. Por el contrario, desde la salida de Porfirio Díaz y hasta ya bien entrado el siglo, los ideales revolucionarios no sólo le dieron sentido a todos los cambios propuestos en busca de administración pública capaz de cumplir las promesas sociales de aquel movimiento, sino que además propiciaron una sólida identidad entre el proyecto nacional revolucionario y el trabajo de los gobiernos responsables de llevarlo a la práctica. Los propósitos del Partido Nacional Revolucionario –y de sus sucesores– se entendieron, de hecho, como los objetivos que debía perseguir el Estado en su conjunto, a través de la acción pública dirigida por cada uno de los gobiernos revolucionarios, y explícitamente descrita en los primeros planes sexenales que conoció este siglo. Fue así que cobró forma la idea de la “continuidad con cambio”, la continuidad del proyecto que había emanado de la Revolución –en el supuesto de que realmente se trataba de un proyecto único y uniforme–, y el cambio de las personas responsables de hacerlo cumplir durante un periodo determinado. De modo que la modernización de la administración pública se entendió además como una modernización *revolucionaria*, en cuanto que su funcionamiento estaba ligado a los del movimiento armado de principios de siglo. Pero al mismo tiempo, su condición de estabilidad se hizo descansar, en buena medida, en la movilidad constante de sus cuadros políticos dirigentes, tanto en los puestos de elección popular como en los mandos administrativos del país.

La administración pública se convirtió entonces en la palanca propicia para la realización de los grandes fines del Estado, definidos por el proyecto político que se había afincado en el movimiento revolucionario. Pero a diferencia de las concepciones liberales del siglo XIX, el modelo que eligieron los revolucionarios del siglo XX incluyó además la formación de un partido político capaz de articular al gobierno con los grupos de poder regional y con las grandes organizaciones de masas. Si Juárez, Lerdo y Porfirio Díaz habían entendido el aparato administrativo como el instrumento privilegiado para la puesta en marcha de sus proyectos políticos, los líderes revolucionarios de los años treinta y cuarenta de nuestro siglo agregaron el partido político al que habría de subordinarse y servir la administración pública nacional. De ahí que, a partir de entonces y hasta ya entrados los

⁵ Sobre la construcción de esos aparatos, Mauricio Merino, *El municipio en la formación del Estado nacional mexicano*, tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, España, 1996.

años ochenta, modernizar la administración pública significara en realidad adaptarla a los fines impuestos por el proyecto nacional revolucionario. Modernizar equivalía a hacer de la administración pública el instrumento idóneo puesto al servicio de los propósitos revolucionarios.

Los cambios que ha vivido el país en los últimos cinco lustros, sin embargo, han apuntado cada vez más hacia una tendencia distinta. En la medida en que el monopolio del proyecto nacional revolucionario —y del partido que generó— se ha ido sustituyendo paulatinamente por un nuevo ambiente político sustentado en la legitimidad democrática y en los valores del pluralismo, la administración pública también ha tenido que reaccionar para hacerle frente a las mudanzas de finales de siglo. De ahí, por ejemplo, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que se puso en marcha durante los primeros meses de 1996, o la reorientación previa del Plan Nacional de Desarrollo en función de prioridades políticas establecidas por otros partidos, que fueron explícitamente reconocidas por vez primera durante la etapa posrevolucionaria como asuntos de interés compartido por todos los mexicanos. O incluso, el nombramiento de ciudadanos ajenos al partido oficial, o de militantes de partidos de oposición, como funcionarios del más alto nivel en la administración pública federal y en el entorno de decisiones de varios gobiernos estatales. Todo eso indica que, en efecto, la administración pública no ha permanecido completamente al margen de las transformaciones que han sacudido las bases del régimen político revolucionario en los últimos veinticinco años. Pero esos cambios, a pesar de su indudable importancia, todavía siguen atados a buena parte de las visiones administrativas que pertenecen al pasado inmediato y, especialmente, a la que atañe a la concepción de los aparatos gubernamentales como un mero instrumento de los grandes propósitos señalados periódicamente desde el Estado. Un aparato que acaso se moderniza para cambiar al ritmo que le impone la política cotidiana, pero que en todo caso está destinado a seguir siendo, precisamente, un aparato.

2. La subcultura de la lealtad

Es necesario admitir, en consecuencia, que el régimen político mexicano no ha cambiado tanto como para volver realmente posible la instauración de un servicio civil de carrera sin ninguna limitación. A pesar de que los valores que sostienen la legitimidad se han mudado gradualmente de los orígenes revolucionarios hacia la democracia, lo cierto es que todavía prevalecen estructuras de autoridad y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional. Una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la administración pública mexicana, y que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o del nivel de profesionalismo de quien

se hacía responsable de un cargo específico. El sentido de pertenencia a un proyecto político compartido, y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública eran considerados como dos elementos *sine qua non* para el desarrollo profesional. No sólo en términos de la adscripción al proyecto nacional revolucionario que se requería da cualquier funcionario con mando administrativo, sino incluso en relación con las ideas personales de quienes dirigían las dependencias o los organismos públicos del nivel federal, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos. La lealtad y la disciplina ocuparon así el lugar principal de los valores deseados en un profesional de la administración pública, mucho más que las aptitudes o de las habilidades propias del especialista y de ahí que la política apareciera invariablemente mezclada con la administración pública hasta el punto de fundirse en una sola trama profesional. Ser administrador público era pertenecer al mundo político, y aspirar de ese modo al ascenso en la escala administrativa de México.

Esa relación era consecuente con el funcionamiento del sistema político en conjunto. No se trataba de una situación anómala ni mucho menos, sino de una de las claves de la estabilidad largamente arraigada. Pero al mismo tiempo, generó toda una subcultura política que todavía sigue explicando la conformación de buena parte de los equipos administrativos de nuestros días, y de no pocas de las disfunciones de su operación cotidiana. Si la lealtad y la disciplina hacia los jefes y los proyectos políticos personales eran los criterios más importantes para asegurar la permanencia y competir por el ascenso en la carrera administrativa, el único eje capaz de unir las aspiraciones políticas de cada grupo con las verdaderas necesidades sociales estaba en su capacidad de construir espacios de reconocimiento público explícito. Es decir, los equipos administrativos de cada dependencia no competían tanto por cumplir profesionalmente con sus funciones formalmente asignadas, cuanto por convertirlas en un instrumento para ganar nuevas lealtades a través de un intercambio abierto entre favores públicos y apoyo político. De modo que el verdadero poder no residía solamente en los votos ni en la representación pública, sino en el monto de los presupuestos públicos manejados por cada equipo para ensanchar las lealtades. Mientras más grande la dependencia administrativa, más grandes también los equipos y mayores las posibilidades de utilizar el empleo público para obtener el poder político. La subcultura de la lealtad no es exclusiva de México, ni mucho menos. Pero es indudable que en ningún otro país de Occidente logró arraigarse con tanto éxito, a juzgar por la longevidad de un régimen que logró perdurar por más de seis décadas sin necesidad de acudir al expediente de la represión generalizada, ni a los métodos dictatoriales que debieron emplearse en otros países con prácticas políticas y administrativas equivalentes.

El límite principal de esas prácticas ha estado, sin embargo, en los desafíos que paulatinamente les ha venido imponiendo la economía del país: la

frontera inevitable del intercambio entre lealtades públicas y beneficios individuales, que cada vez ha hecho más evidente la inviabilidad de sostener esa relación sin tener que pagar por ello un costo político cada vez más elevado. En la medida en que las necesidades públicas se han venido multiplicando y la capacidad de respuesta de los gobiernos se ha reducido, ha quedado al descubierto la selección de prioridades públicas que en otras épocas formaba parte del mismo sistema. Si ya el proceso de democratización del país había aportado las primeras razones para reformar el gobierno en busca de una mayor profesionalización correctamente entendida, las crisis económicas que comenzaron a partir de 1976 y que se profundizaron desde 1982 han planteado un reto de igual tamaño a esa dinámica tradicional de la administración pública mexicana. En nuestros días, resulta por lo menos difícil imaginar que las dependencias públicas conservan las mismas capacidades que tenían a mediados de siglo para definir a sus propias “clientelas políticas” y para establecer con ellas redes equivalentes de intercambios de apoyo y lealtad. No sólo se ha reducido el empleo público federal hasta en un 25 por ciento en los últimos diez años, sino que los presupuestos públicos también han dejado de ser el instrumento más importante de la contienda política nacional.

Hacia finales de los noventa la política ya no se desenvuelve casi exclusivamente entre los pasillos de las dependencias gubernamentales, ni se establecen en ellos las redes fundamentales que respaldan el funcionamiento del régimen. Por el contrario, es un hecho cada vez más evidente que el gobierno está obligado a definir de manera cada vez más pública y transparente el uso que le da a los dineros públicos, y que éstos deben ser por medio de procedimientos claramente justificados por su utilidad social. Acosado por el fortalecimiento de una pluralidad política que hoy se expresa a través de partidos políticos de oposición con mayor presencia que nunca, y por el escrutinio de una prensa realmente libre y atenta a las decisiones gubernamentales; y acotado por los límites que le impone el ejercicio de presupuestos escasos y bien vigilados por una sociedad cada vez más activa, el gobierno ha tenido que abandonar gradualmente las viejas prácticas clientelares que le dieron fuerza política en otros días. Excepto en el punto todavía nodal del reclutamiento y el ascenso en la vida política, a través de la carrera administrativa.

No obstante, si todavía hasta mediados de los años setenta ese método clientelar característico del funcionamiento administrativo de México era no sólo compatible sino incluso fundamental para la estabilidad del sistema político en su conjunto, en nuestros días ha comenzado a volverse un riesgo más que potencial. La *subcultura de la lealtad* fue ciertamente útil mientras se correspondía tanto con la dinámica del régimen de partido prácticamente único como con el modelo que basaba el crecimiento económico, en buena medida, en un mercado interno protegido y auspiciado por el Estado. Pero

en las nuevas condiciones que han ido imponiendo la competencia política entre varios partidos y la apertura económica, la administración pública afincada en esa subcultura, corre el riesgo de convertirse en el último bastión de los cambios políticos de finales de siglo y, en consecuencia, en uno de los elementos más disruptivos en el proceso de construcción democrática. Para decirlo en otros términos: la administración pública se ha ido quedando al margen de las grandes transformaciones que ha vivido el país en las dos últimas décadas, y puede convertirse en uno de los motivos de mayor litigio político al comenzar el próximo siglo, si no logra cambiar esa subcultura de la lealtad por otra de la responsabilidad, acorde con las mudanzas de nuestros tiempos.

3. Hacia la subcultura de la responsabilidad

Hay al menos tres cambios que ayudarían a reconocer esa transformación mayor en la dinámica de la administración pública mexicana: 1) la orientación en la responsabilidad y en la evaluación de los cargos; 2) el sentido de competencia y cooperación entre dependencias; y 3) la transparencia en el diseño y en la implementación de las políticas públicas. Los tres están claramente ligados y todos apuntarían, a la postre, hacia la implantación de un verdadero servicio público profesional, arraigado definitivamente en la *subcultura de la responsabilidad*. Pero vale la pena revisarlos, así sea muy brevemente, por separado.

En la *subcultura de la lealtad* que todavía prevalece en el servicio público mexicano, la permanencia y aun el ascenso en los cargos públicos no electos obedece a una suerte de mezcla entre la habilidad del funcionario para responder a las obligaciones del puesto y su lealtad a las instrucciones giradas por quien decidió designarlo. La orientación de su desempeño, en consecuencia, no depende solamente de la evaluación social que podría formularse sobre la base de los resultados que efectivamente haya obtenido, o de criterios estrictamente profesionales derivados de las metas propuestas en el diseño del cargo que ocupa, sino de su relación personal con el jefe del equipo administrativo al que pertenece e incluso de sus vínculos de amistad con el grupo. La responsabilidad de un funcionario sujeto a las restricciones de un equipo político definido está por lo tanto directamente adscrita al líder que lo designó, mucho más que a las razones sociales que justifican su cargo. Y en ocasiones, un exceso de celo en el cumplimiento de las áreas propias puede ser fácilmente interpretado como una deslealtad al equipo o incluso como una competencia inaceptable para el líder del grupo. De ahí que la organización de las actividades gubernamentales suela ser piramidal, excepto en aquellas funciones estrictamente rutinarias que no suponen ninguna decisión que pueda ser interpretada de manera política. Y de ahí también que la mayoría de los funcionarios mexicanos de alto nivel deban someterse a una especie de evaluación doble, igualmente compleja: una

de talante administrativo, sobre la base de la capacidad de respuesta que les exige su cargo; y otra política, a partir de las consideraciones subjetivas formuladas personalmente por el jefe de cada equipo. Dicho en otros términos, el funcionario mexicano debe responderle tanto a los grupos sociales a quienes se dirige su actuación pública, como a los jefes a quienes les debe su nombramiento. Y no es excepcional que la evaluación real a la que debe someterse sea, precisamente, la que hacen sus jefes. De modo que lo fundamental no está en su capacidad de respuesta social, sino en los mecanismos de lealtad hacia sus superiores.

Más allá de las consideraciones políticas que podrían hacerse sobre ese hecho derivado de la *subcultura de la lealtad*, lo cierto es que produce múltiples disfunciones en la actividad cotidiana de la administración pública del país. Las más conocidas están asociadas a la improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de muy altos niveles, o con el costoso aprendizaje que a la postre debe pagar toda la sociedad. Pero también es necesario subrayar la inseguridad y la falta de respeto al talento individual que ese mecanismo supone: si bien es cierto que los funcionarios suelen beneficiarse de sus relaciones políticas personales para asegurar su permanencia entre las filas del sector público, también lo es que sus cargos penden del hilo finísimo de su amistad con los más poderosos, y que con frecuencia están obligados a realizar actividades completamente distintas de las que les exige formalmente su cargo. En la medida en que la responsabilidad y la evaluación están orientadas hacia los jefes de la organización pública, por lo demás, se diluyen también sus ligas con los resultados que la sociedad debería esperar de un buen desempeño administrativo. De modo que al final pierden todos: la sociedad que no participa de la evaluación que podría hacerse al desempeño administrativo y que paga los costos de la improvisación o del aprendizaje por el que transitan casi todos los funcionarios cuando obtienen un puesto por razones distintas a su experiencia profesional; y los funcionarios mismos, sujetos a la voluntad de los jefes, siempre inseguros de su permanencia en los cargos que ocupan y sometidos a la rigurosa disciplina que les impone un sistema de esa naturaleza.

En términos más amplios, *la subcultura de la lealtad* atraviesa también por el sentido de competencia y cooperación entre las distintas dependencias del sector público. De acuerdo con ese mecanismo, cada uno de los programas implementados por las oficinas gubernamentales constituye de hecho una herramienta para la construcción de poder político, y para competir en la práctica con otras oficinas públicas que en el fondo persiguen el mismo objetivo. De ahí que las redes de cooperación entre distintas instancias gubernamentales no se definan tanto por las afinidades intrínsecas a los objetivos sociales que cada una persigue, cuanto por los lazos de amistad y por las alianzas políticas establecidas entre los jefes de cada equipo administrativo. En la práctica, las oficinas públicas no suelen

establecer vínculos formales ni procedimientos de cooperación asentados en la cercanía de sus propósitos públicos, a menos que haya razones políticas específicas. Por el contrario, la práctica más frecuente es que cada dependencia formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, aun cuando sea evidente que podría alcanzar mejores resultados mediante la cooperación con alguna otra dependencia complementaria. Y al mismo tiempo, esa preferencia por la exclusividad cuando no por el aislamiento tiene su correlato en el manejo generalmente discreto —cuando no abiertamente secreto— de la información que se produce en cada una de las dependencias en particular: quien sabe más, puede hacer más. Pero ocurre que en la administración pública mexicana ese dato se interpreta como un riesgo de grupo, ante la competencia política con otros equipos.

La competencia por los espacios políticos suele imponerse sobre las posibilidades de cooperación entre órganos de gobierno, incluso dentro de una sola dependencia. De manera que los programas gubernamentales fragmentados, parciales y frecuentemente insuficientes para responder a las principales demandas sociales constituyen un hecho derivado de esa concepción hiperpoliticada del servicio público: si cada espacio público forma un terreno propicio para la integración de un equipo político en abierta competencia con los demás, la cooperación entre dependencias tiende a ocupar un plano secundario entre las preferencias de los funcionarios, y ya no es necesario agregar que ese mecanismo suele producir duplicaciones y excesos que al final paga el conjunto de la sociedad mexicana, tanto como incapacidades reales que quizá podrían ser subsanadas a través del intercambio sistemático de información, de recursos y de capital humano entre varias dependencias y aun entre niveles de gobierno, si la *subcultura de la responsabilidad* se impusiera como el criterio central de la administración pública.

Por último, la transparencia en el diseño y en la implementación de políticas públicas suele ser tan deficiente como la imposibilidad de establecer redes de cooperación entre dependencias y órganos de gobierno. Entendidas como herramientas de uso político, las *políticas* difícilmente pueden responder a la naturaleza pública que, idealmente, debería estar en su origen. Mientras la *subcultura de la lealtad* siga prevaleciendo, esas políticas seguirán siendo estrictamente gubernamentales y seguirán estando sujetas a las redes políticas que se anidan en el seno de la administración pública, por razones muy diferentes al propósito simple de responder a las demandas sociales. No solamente en términos de la ausencia de deliberación pública que suele acompañar el diseño de los programas gubernamentales —más allá de los llamados formales a las consultas públicas previas a la formulación de los planes sexenales—, sino sobre todo en el momento de la implementación, que sólo de manera excepcional se abre a una verdadera participación de los grupos sociales

interesados. La política pública supone, desde un principio, la apertura y la transparencia en el uso de los recursos públicos disponibles para resolver determinadas prioridades sociales. Es decir, presupone la *subcultura de la responsabilidad* como condición indispensable. En cambio, los programas gubernamentales pueden ser diseñados y ejecutados por razones políticas diferentes, mucho más animados por el deseo de conquistar nuevos espacios de poder político en beneficio de un equipo administrativo en particular.

En suma, la orientación hacia la responsabilidad y la evaluación sociales del quehacer público; el sentido de cooperación entre dependencias y niveles de gobierno, a la luz de propósitos públicamente definidos; y la transparencia correspondiente en el diseño y en las redes de implementación de políticas realmente públicas, capaces de dejar atrás la idea de los programas gubernamentales fragmentarios e insuficientes, serían tres de las señas capaces de mostrar un cambio de fondo en la concepción y en el quehacer de la administración pública mexicana. Tres rasgos que anunciarían una reforma del gobierno consecuente con las transformaciones democráticas del régimen político, y con las nuevas condiciones de la competencia económica. Sin duda, está haciendo falta una verdadera *subcultura de la responsabilidad* en las prácticas administrativas de México. Y la única posibilidad de implantarla con visión de largo aliento tiene como condición de principio la profesionalización del servicio público: el primer eslabón de la larga cadena que debe llevar hacia una nueva concepción de la responsabilidad pública.

4. En busca de la profesionalización del servicio público

Construir un servicio público realmente profesional no será una tarea de corto plazo. Pero es preciso reconocer que debió haber comenzado hace ya mucho tiempo. De modo que los quehaceres indispensables para apenas sentar las bases de la profesionalización serán francamente arduos, y no estarán exentos de dificultades ni de obstáculos de carácter político. Basta solamente enunciarlos, aun sin mayores detalles, para percatarse de la magnitud de la tarea y del tamaño de los rezagos acumulados.

Profesionalizar el servicio público supone, en principio, rediseñar el sistema de reclutamiento de los niveles de dirección administrativa, sobre la base de un nuevo catálogo funcional de la administración pública que ya no esté afincado exclusivamente en criterios de orden presupuestal, sino en la búsqueda de la idoneidad –palabra difícil, hasta ortográficamente– entre las tareas públicas y las aptitudes y habilidades requeridas para su desempeño. Un sistema de reclutamiento que además tendría que ser público desde su concepción hasta su capacidad de convocatoria hacia el conjunto de la sociedad mexicana, de modo que los puestos ya no dependan de la buena voluntad de los líderes de las dependencias y de

los órganos administrativos, sino del examen abierto para quienes deseen hacer carrera en el servicio público profesional. Y mediante procedimientos tan claros y transparentes, que resulte realmente imposible medrar con los concursos de selección en favor de intereses políticos personales.

El desafío incluye también la creación de un sistema nacional de capacitación permanente para los servidores públicos profesionales, que les mantenga al día en sus propias actividades y que les permita adquirir los medios suficientes para concursar con sus propios conocimientos en busca del ascenso vertical u horizontal –cambiar de puesto hacia otro de mayor responsabilidad, o adquirir mayores responsabilidades y mejores salarios dentro del mismo puesto–, o incluso para permanecer en la administración pública profesional. Un sistema de capacitación que tendría que estar ligado a la evaluación periódica de los servidores públicos y a otro sistema de incentivos específicamente diseñado para estimular el trabajo bien hecho. De paso, la capacitación dirigida a la tarea efectivamente realizada por cada una de las áreas del gobierno, evitaría la dispersión de esfuerzos y la sobreoferta de seminarios, cursos y diplomados que actualmente llenan ese mercado sin relación alguna con el desempeño cotidiano de la tarea pública, y sin que el esfuerzo de capacitación represente ningún estímulo para el servidor público que lo realiza. No es exagerado agregar, por último, que una revisión minuciosa de los catálogos de puestos de la administración pública para convertirlos en instrumentos propios de la función pública mucho más que del control presupuestal, ayudaría muchísimo a la redefinición objetiva de la carrera de administración pública que se imparte en las universidades de México sin haber logrado, hasta ahora, una vinculación precisa con las verdaderas necesidades del servicio público profesional.

La evaluación del desempeño profesional, por su parte, tendría que llevarse a cabo mediante dos fórmulas complementarias: de un lado, la que estaría dirigida hacia cada uno de los servidores públicos de manera periódica, a fin de ofrecerles la oportunidad de permanecer o de ascender en la carrera administrativa como consecuencia de su propio esfuerzo cotidiano, y de los conocimientos acumulados tanto por la experiencia como por la capacitación y la actualización profesional permanentes. Pero de otro lado, la evaluación tendría que ligarse también a los resultados efectivamente obtenidos por el servidor público profesional. Es decir, tendrían que diseñarse los mecanismos propicios para asegurar que la calificación de cada uno de los funcionarios de la carrera administrativa no dependa solamente del juicio parcial de sus jefes, ni de comisiones aparentemente neutrales encargadas de realizar las evaluaciones y los exámenes periódicos de permanencia y ascenso para los servidores públicos, sino de la sociedad que recibe los beneficios –o los padece– administrados por cada uno de los funcionarios. De ahí que el sistema de evaluación sea tan relevante como el de reclutamiento en tanto que de él

dependería la justicia interna del servicio profesional y la posibilidad de estimular a los mejores, y desechar a quienes no cumplan.

El sistema de incentivos que debería acompañar al servicio público profesional, por lo tanto, no podría sujetarse a los criterios tradicionales que han poblado la administración pública mexicana, al convertir los bonos de actuación y los sobrepagos en un mecanismo para suplir las carencias de un salario insuficiente. Un incentivo generalizado pierde razón de ser. En cambio, ese sistema tendría que estar vinculado con las evaluaciones periódicas, y servir de manera explícita para estimular a los servidores públicos, sobre la base de criterios tan justos como transparentes. Si bien es cierto que el incentivo más importante del servicio público profesional residiría en la posibilidad de la permanencia dentro de la carrera administrativa, también lo es que el reconocimiento explícito al trabajo bien hecho constituye el modo más eficaz de evitar la burocratización y la ausencia de innovación en las tareas públicas, pues no se trataría de arraigar a la burocracia en sus puestos, sino de dinamizarla sobre la base de un trato profesional a un tiempo justo y estimulante.

La profesionalización del servicio público mexicano constituye, pues, una tarea tan larga y compleja como inaplazable. Todo está por hacerse. Desde la reformulación del catálogo de puestos de las administraciones públicas del país, hasta el diseño de un sistema de evaluación e incentivos realmente vinculado con la calidad del servicio público, pasando por un sistema completo de reclutamiento y de otro destinado a la capacitación y la actualización permanentes. No son propósitos que puedan cumplirse de manera inmediata, y muchos de ellos seguramente atravesarán por varias etapas de maduración institucional. Pero el conjunto representaría una verdadera revolución administrativa y el principio de una historia distinta de la que ha recorrido hasta ahora nuestra administración pública. Una revolución administrativa para el siglo XXI, como la base de un nuevo ciclo gubernamental responsable y democrático.