



TRANSFORMAR ESTADOS

REFORMA ADMINISTRATIVA EN LUGARES COMUNES Y COMPLICADOS

TESIS QUE PRESENTA

JORGE L. ZENDEJAS R.

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR:

DRA. MARÍA DEL CARMEN PARDO

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, NOVIEMBRE DE 2013

“The student of administration must... concern himself with the history of his subject, and will gain a real appreciation of existing conditions and problems only as he becomes familiar with their background”, (Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, Macmillan, 1926, p. 463).

GRATITUD

No seas como yo, Marcello. Soy demasiado serio para ser un diletante y demasiado aficionado para ser un profesional. Así es. Mejor una vida miserable, créeme, que una... protegida... donde todo está previsto y todo es perfecto..., (Steiner, *La Dolce Vita*, Federico Fellini, 1960).

The world will break your heart ten ways to Sunday. That's guaranteed... and I can't begin to explain that. Or the craziness inside myself and everyone else. But guess what? Sunday's my favorite day again. I think of everything everyone did for me, and I feel like... a very lucky guy, (Patrick "Pat" Solitano Jr., *Silver Linings Playbook*, David O. Russell, 2012)

Nueva York en 1989. Después de presentar su “Decálogo”, atendió habituales e incómodas preguntas de la prensa. Samir Hachem, del *Village Voice*, preguntó sobre las palabras que conservaría si las demás le fuesen arrebatadas. Krzysztof Kieslowski reflexionó poco; respondió rápido: amor, odio, soledad, miedo, casualidad, dolor, ansiedad, dios, responsabilidad e inocencia. Y no era para menos, pues son pilares de su cine.

Si me hiciesen la misma pregunta, no sabría qué responder de golpe. Tal vez lo pensaría más, o no sabría que contestar. Quizá es más fácil describir cómo percibo la consumación de esta etapa y qué palabras remiten a ese sentimiento. No conservaría a un ser supremo o deidad, ni odio, ansiedad, dolor y tampoco inocencia. Sí, en cambio, casualidad, soledad, miedo y amor; pero sobre todo gratitud.

Fue un largo camino, en ocasiones cansado y difícil. Por fortuna no estuve sólo. Este texto surge en virtud del apoyo de muchos. Incluso antes de que éste se pensara como tal. Es obra colectiva. Desearía no ser injusto, pero tal vez lo sea. Quizá olvide a alguien. Faltarán líneas, cuartillas, espacio y tiempo.

Pero quizá sobren. A fin de cuentas, es una tesis de licenciatura y los agradecimientos resultan pretenciosos, y demasiados en extensión y cursilería, si se les compara con la naturaleza del trabajo realizado. Desde luego, aquí se hace eso. Aunque, intentaré mencionar sólo a los que me ayudaron a elaborar este texto.

Sin embargo, no puedo dejar de lado la gentil ayuda de Erika Ruiz S. Me otorgó ánimos y formación para comenzar aquí. Además le agradezco concederme el placer de asistir a su curso. A Juan Fernando, Fernando, Rodrigo y Guillermo Reyes, Paulina Rébora, Silvia Naranjo y Jorge Alfonso Zendejas García por su cariño; fue ayuda fundamental para enfrentar situaciones adversas. A Alicia González. Asimismo, agradezco la amistad —en varios momentos de esta larga travesía— de Jaime Barrero, Alejandro Zimmerman, Rodrigo Melgar, Carlos Thayer y Sigfried Wieland. Debo reconocer también a León Contreras por ayudarme a ordenar un poco antes de terminar; y a Eduardo Guerrero G. por la oportunidad.

Del otro lado del charco, a Sophie Skarlatou por la hospitalidad y agradable compañía en Berlín. Tampoco hubiese llegado aquí sin el apoyo y afecto —en momentos difíciles, pero también en muchos más— de Andrea Conde Ghigliazza. Más aún, le agradezco por caminatas en Francisco Sosa y *bachakada* (*baklava*) con té de menta. Sobre todo, gracias por el viaje y el café.

También a Jaime Hernández Colorado, Alejandra y José Dorado Vinay. Agradezco mucho su cariño, apoyo, amistad y la oportunidad de formar parte de esa otra familia en aquel edificio siete, departamento cuatrocientos tres. Además sería injusto no reconocer que fue en virtud de la ayuda de Jaime que pude terminar este texto. Sin sus sugerencias, no hubiese acabado pronto, pero tampoco sin su generosidad y aquellas charlas amenas sobre temas varios.

Aquí en El Colegio, agradezco los desvelos, lágrimas, sonrisas y recuerdos que me otorgaron los catorce durante cuatro años. En especial a Luis Madrid, Fernanda Rivera y Miguel Berber. A Marcela Valdivia y Rainer Matos por su espléndida amistad, apoyo y cariño en tristes momentos, pero también por compartir conmigo alegrías —la simpatía con Willy Brandt o el gusto por el cine, por ejemplo.

Por otra parte, es preciso mencionar que el origen de este texto tuvo lugar en una charla con el profesor Ernesto Velasco. Mucho se ha escrito sobre reformas administrativas, por eso, recomendó poner énfasis en lugares con procesos de democratización o de crisis y tomar algunos casos del este de Europa como ejemplo. Ha habido muchas versiones desde entonces, pero si pudiese rastrear un inicio, sin duda, proviene de ahí. Le agradezco su disposición. También por su dedicación a la docencia y por inculcar e inspirar pasión por temas de administración pública.

A la profesora María del Carmen Pardo, directora de esta tesis, le agradezco su atenta asesoría, lectura, correcciones, y sugerencias que permitieron mejorar —hasta donde fue posible— este texto. Además, gracias por su ayuda en varias cosas e inquietudes más allá de mi vida como tesista. Desde luego, no basta decir que admiro su contribución a la administración pública en México. Al profesor Fernando Escalante por divertidos y brillantes cursos; asimismo, por la crítica al moralista y disparatado discurso contra la política y su ejercicio, que concede un acercamiento al Estado más allá del papel. Y al profesor Francisco Gil Villegas por la gentil lectura de este texto. En suma, a El Colegio de México y sus profesores.

Finalmente, reconozco con mucho afecto a los que siempre han estado. A Bernd Benemann, Fernando Millet y Luis Osnaya. Me han otorgado hermandad y amistad incondicionales. Más aún, debo agradecer el inmenso cariño y apoyo de Rebeca Zendejas. Me hace falta y la hecho mucho de menos, pero tal vez algún día retomemos charlas pendientes. A Jorge A. Zendejas O. le debo las bases, su afecto y las pláticas en la Alameda. A María del Carmen Soto por sabias recomendaciones y afectuoso e incondicional apoyo. Por último, a Socorro Reyes. Sé que este agradecimiento no basta, pues no estaría escribiendo estas líneas sin su apoyo sin condiciones, consejo, tolerancia y cariño. Muchas gracias.

Echo un vistazo. Se trata de una sucesión de imágenes: una cinta que, aunque no es perfecta —¿cómo podría serlo?—, muestra apoyo y cariño de muchos. Ojalá pueda corresponder. El guión no ha terminado de escribirse, pero quizá sea el inicio de un buen primer acto.

ÍNDICE

PREÁMBULO...	1
- PRIMERA PARTE: BASES -	
CAPÍTULO I: SERVICIO CIVIL Y REFORMA	7
OTRA MIRADA AL ESTADO	7
<i>Leviatán: de la idea ética al monopolio legítimo de la violencia y orden jurídico</i>	8
<i>De hegemonía basada en coerción al Estado como institución, actor y organización</i>	12
<i>Imágenes y prácticas: el Estado en su interacción con otros grupos sociales</i>	15
BUROCRACIA	20
<i>Partiendo de la definición clásica y otras decimonónicas</i>	21
<i>Perspectivas organizativa, política y administrativa</i>	22
TRANSFORMACIÓN ESTATAL	24
<i>De Grecia al surgimiento del Estado moderno y el interés por administrarlo</i>	25
<i>Del Kameralmwenschaft a la consolidación de la burocracia estatal</i>	28
<i>El surgimiento del servicio civil como concepto decimonónico</i>	33
SERVICIO CIVIL	36
<i>Carrera</i>	36
<i>Imagen y acepción</i>	39
<i>Tres prácticas</i>	42
REFORMA ADMINISTRATIVA: PROPUESTAS Y PARADIGMAS	45
<i>La crisis del Estado de bienestar</i>	48
<i>El paradigma que nunca estuvo aquí: el modelo burocrático, tradicional, clásico o weberiano</i>	54
<i>La Nueva Gestión Pública: sin fronteras conceptuales ni consenso</i>	61
<i>Otros tipos de reforma: de la rendición de cuentas a la gobernanza</i>	65
<i>Reformas y servicio civil</i>	68
CAPÍTULO II. DECISIÓN Y CAMBIO	71
¿QUÉ SE HA HECHO Y QUÉ FALTA POR HACER?	71
<i>Otro acercamiento como propuesta</i>	72
<i>Reforma, adopción y decisión como pregunta de investigación</i>	76
ADOPCIÓN Y DECISIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	76
<i>Política pública</i>	76
<i>Teoría, práctica, etapas y proceso</i>	78
<i>Decisión de política pública como objeto de estudio</i>	80
COMPARAR LUGARES COMUNES Y COMPLICADOS	82
<i>Comparación</i>	82
<i>Selección de casos</i>	83
EXPLICACIONES E HIPÓTESIS SOBRE LA DECISIÓN Y EL CAMBIO	87
<i>Una perspectiva económica y desde la elección racional</i>	87
<i>Cambio incremental</i>	89
<i>Una respuesta institucional y organizacional frente al liderazgo</i>	89
<i>Difusión, divulgación, aprendizaje y opinión pública</i>	91
<i>El cabildeo y decisión local como hipótesis</i>	93

ADOPCIÓN, DECISIÓN Y CAMBIO: CONCEPTOS Y MARCO EXPLICATIVOS	94
<i>Modelo de flujos múltiples en el establecimiento de la agenda y selección de alternativas</i>	95
<i>Modelo de coaliciones de cabildeo</i>	97
<i>Modelo de estabilidad parcial o equilibrio “puntuado”</i>	99
<i>Marco explicativo de la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil</i>	100
<i>Alcances, límites y omisiones</i>	105
- SEGUNDA PARTE: LUGARES COMUNES Y COMPLICADOS -	
CAPÍTULO III: COLONIA, COMUNISMO, REUNIFICACIÓN Y CUARTELAZO	108
TANZANIA: LEGADO COLONIAL Y PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL (1998)	110
<i>Colonia, independencia y africanización</i>	110
<i>Espacio e imagen: cuadros, autonomía e informalidad</i>	112
<i>Subsistema, coaliciones y creencias: líder, presidente y administración</i>	114
<i>Flujo del problema: el ocaso de Umjamaa y el crecimiento del servicio</i>	115
<i>Flujo de políticas: ajuste estructural y “sobreburocratización”</i>	117
<i>Flujo político: caída del líder, oposición estatal al cambio y financiamiento</i>	118
<i>Reforma: Programa para la Reforma del Servicio Público de 1998</i>	120
HUNGRÍA: OCASO COMUNISTA Y PROFESIONALIZACIÓN (1992)	121
<i>Comunismo y liberalización</i>	122
<i>Espacio e imagen: Nomenklatura, mérito y transición</i>	123
<i>Subsistema, coaliciones y creencias: ministerios, partidos, líderes y académicos</i>	125
<i>Flujo del problema: los esfuerzos de la escuela de administración pública y de la oposición</i>	126
<i>Flujo de políticas: modernización burocrática y transición a la democracia</i>	127
<i>Flujo político: descentralización regional y profesionalización nacional</i>	129
<i>Transformación: Ley núm. XXIII “Sobre el estado legal de los servidores públicos” de 1992</i>	130
ALEMANIA: REUNIFICACIÓN Y NUEVOS CONTROLES (1997)	131
<i>Inclusión y purga en la posguerra</i>	131
<i>Espacio e imagen: la responsabilidad de las Länder frente a la sombra de Weber</i>	133
<i>Subsistema, coaliciones y creencias: curules e intereses regionales</i>	135
<i>Flujo del problema: la llegada de los conservadores y la sobreburocratización</i>	136
<i>Flujo de políticas: política económica, presión local y nueva capital federal</i>	138
<i>Flujo político: políticas benefactoras, estabilidad política y reunificación</i>	139
<i>Modificación: Ley para la Reforma del Servicio Civil de 1997</i>	140
TAILANDIA: CUARTELAZO Y LUCHA DE FACCIÓNES (1992)	141
<i>Reformas Chakri, profesionalización y golpes de Estado</i>	142
<i>Espacio e imagen: carrera, cooptación y orden social</i>	145
<i>Subsistema, coaliciones y creencias: facciones, empresarios y funcionarios</i>	147
<i>Flujo del problema: control, ingreso y “corrupción”</i>	148
<i>Flujo de políticas: crecimiento estatal y nuevas prerrogativas</i>	150
<i>Flujo político: militares, capitalinos y provincianos</i>	151
<i>Cambio: la Ley del Servicio Civil del año 2535 después de Buda (Pho So, พ.ศ.) (1992)</i>	152
CONSIDERACIONES FINALES: AUTORIDAD Y CABILDEO LOCAL	155
NOTAS SOBRE LA REFORMA EN LUGARES COMUNES Y COMPLICADOS	158
REFLEXIONES FINALES	165
ANEXOS	171
ANEXO 1. MARCO EXPLICATIVO	171
ANEXO 2. CAMBIO Y REFORMA	173
ANEXO 3. ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS DE CASOS	174
BIBLIOGRAFÍA	175

PREÁMBULO...

[Le] diré que es tremendamente ignorante respecto de las condiciones del lugar... Esta ignorancia no puede ser enmendada de golpe y acaso, no podrá serlo nunca; pero muchas cosas podrán enmendarse con que sólo me crea usted un poco y tenga siempre presente esa ignorancia suya.¹

K. llegó de noche a la aldea y “ni el más débil resplandor revelaba el gran castillo”. Después, las trabas impuestas a K. —aquel agrimensor descrito por Franz Kafka en novela inconclusa— sólo colman su incompreensión de la aldea, de sus habitantes y del castillo: no entrará en tan misteriosa fortaleza. Entender la burocracia —y las decisiones sobre ésta— siempre resulta complicado, ¿cómo analizarla? El interés es más antiguo que los esfuerzos cameralistas o de Max Weber; y hoy por hoy aún se intenta comprender qué es y cómo funciona. La burocracia estatal, argumentan muchos, es poco flexible, jerárquica, rutinaria, opositora como actor colectivo al cambio y, a pesar de eso, se transforma. En las últimas cuatro décadas ha habido un esfuerzo local e internacional de reforma administrativa. Algunos casos con éxito, en otros con tropiezos y fracasos. Todavía vale la pena interesarse por la burocracia y el servicio civil como conceptos complicados.

Tomando como base las decisiones de política pública —y no el cambio organizacional sistemático— se busca entender las reformas al servicio civil.² Lo que se analiza aquí es la fase de adopción, es decir, la que “comienza con la formulación de una propuesta política y termina —si es que lo hace— con la aceptación formal de una ley, regulación, resolución administrativa, política, de políticas, o de otras decisiones según el escenario político o cultural”. Se está hablando de la decisión, no de los efectos. Ésta se distingue de la fase de implementación que, por el contrario, comienza con la adopción

¹ La señora mesonera critica que K intente reunirse con el señor Klamm —funcionario del castillo—; remite al poco conocimiento de K. sobre cómo son las cosas en el castillo y la aldea. En mi caso, la ignorancia sobre las reformas al servicio civil continuará, pero espero —por lo menos y por lo pronto— encontrar algunas respuestas, (Franz Kafka, *El castillo*, Madrid, Alianza, 2009, p. 70).

² Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, New York, Russel Sage Foundation-University of California Press, 2001, pp. 7, 46-47, 175. (en adelante, *Improving*).

de una política pública y continua hasta que la política siga en vigor. No se analiza aquí la implementación o las consecuencias de ésta, aunque no se niega su importancia.³

Un primer paso para entender estas decisiones es poner énfasis en las que sólo afectan el desempeño y funcionamiento de las burocracias del Estado —y no de burocracias empresariales o del ámbito privado. Se propone, por lo tanto, analizar transformaciones que afectan únicamente al servicio civil. Como se explicará más adelante, la decisión —de tomar como objeto de estudio a las decisiones en relación con las reformas al servicio civil y no de la burocracia— se debe: por un lado, a lo difícil que es definir el concepto de burocracia y, por otro, porque las características que la definen pueden estar presentes en organizaciones públicas y privadas —el concepto de servicio civil, por el contrario, sólo hace referencia a una forma de organización y mediación que es exclusiva del Estado y acotada a un grupo de funcionarios.⁴

Así, se coloca a estos y otros conceptos frente al debate teórico, pero también con el origen, desarrollo y transformación histórica de la disciplina administrativa, de los servicios civiles y del Estado. En el fondo hay una percepción de que las interacciones con otros grupos sociales y el conflicto siempre están presentes; son “una mezcla viable de recompensas, sanciones y símbolos”. Se entiende al Estado como una serie de imágenes y prácticas; y al servicio civil como “institución mediadora que busca ejercer autoridad en una comunidad política”.⁵

Sobre la construcción de conceptos debe decirse como aclaración que —como defiende Alf Ross— estos establecen relaciones causales y no “esencialismos metafísicos”; son nexos sintéticos. Son resultado del escenario histórico y cultural; de modo que no tienen sentido filosófico universal. No hay definiciones definitivas de las categorías que aquí se presenta. Se considera que es más importante entender la función, significado o sentido que le atribuyen grupos o actores sociales a determinado concepto.⁶

En otras palabras, siguiendo a la Segunda Escuela de Chicago y a Herbert Bruner se defiende la idea de “concepto sensible”. Se cree que los conceptos en las ciencias sociales son “de alcance medio comunicables” y que proporcionan una dirección hacia donde mirar, pero no son un marco cerrado o definitorio. Son más flexibles. La

³ David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, New Jersey, Prentice Hall, 2005, p. 261.

⁴ Asimismo, como afirman Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry y Theo A. J. Toonen, el concepto de burocracia se ha utilizado en la literatura, entre otras cosas, para describir una unidad organizacional, para referirse a un sistema administrativo en su conjunto o una combinación de los dos, (“Introduction: conceptualizing civil service systems”, en Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, y Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996, p. 1).

⁵ Joel S. Migdal, *infra*, nota 49, pp. 83-87, 78-79, 143-163.

⁶ “Tù-tù”, *Harvard Law Review*, 70 (1957), pp. 812-825.

investigación permitirá, por consiguiente, contextualizar, precisar y describir algunos que se consideran vitales. Sin embargo, no son definiciones exclusivas. Hay otras. Las que se proponen son sólo una manera de entender fenómenos sociales y pueden aumentar o enriquecerse en el transcurso de la investigación.⁷

Con estas bases se intenta ofrecer respuestas a las reformas que han ocurrido en los últimos cuatro decenios. Frente a los estudios de la reforma administrativa, ¿qué otra alternativa puede ofrecerse? Se suele analizar reformas en los mismos casos —Estados Unidos, Canadá, y algunos países de Europa, en especial, Alemania, Reino Unido, Francia y los países escandinavos— y en *benchmark cases*, es decir, casos representativos de reformas integrales tipo Nueva Gestión Pública (NGP): Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido. Si se toma la clasificación que varios atribuyen: se trata de “países desarrollados”. Dicho de otra manera, son lugares comunes.

En otros estudios se ha mirado a otros lados —lugares complicados—, pero omitiendo la comparación con lugares comunes; es decir, aunque se analiza experiencias en lo que algunos autores clasifican como “países en vías de desarrollo” —en las regiones de Asia, América Latina o en países post-comunistas, por ejemplo—, no se toma como referencia los casos comunes.⁸ Quizá se puede proponer como alternativa mirar otros países, lugares complicados que han tenido distintos procesos políticos y experiencias, pero frente a casos comunes. De esta manera se reconoce que la reforma administrativa no es homogénea, ni internacional.⁹

Otro sesgo de algunos estudios es el énfasis en propuestas neogerencialistas. El enfoque no es del todo equivocado, pues la mayor parte de reformas a partir de mediados del decenio de 1970 tenían algunos elementos característicos en la práctica o en el lenguaje. No obstante, aunque puede resultar una visión resumida de lo ocurrido en

⁷ Véase Herbert Blumer, *El interaccionismo simbólico: perspectiva y método*, Barcelona, Hora, 1982.

⁸ Cf., por ejemplo, Ben Ross Schneider y Blanca Heredia, *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press, 2003. Se trata de un estudio sobre la reforma administrativa en “países en vías de desarrollo”. Consulte estudios similares, en las pp. 70-71 de este texto.

⁹ “Some general notions, new or reconditioned, must be constructed if we are to penetrate the dazzle of the new heterogeneity and say something useful about its forms and future”, (Clifford Geertz, “The World in Pieces”, en Clifford Geertz (ed.), *Available light: Anthropological reflections on political topics*, Princeton, University Press, 2000, p. 221). En la formulación de Clifford Geertz los “lugares complicados” no están en vías de desarrollo. Son lugares distintos, difíciles de comprender, que escapan una definición “weberiana” estricta de Estado; se trata de analizar al Estado en su interacción con otros grupos sociales y no como una esfera, actor o institución aislada. En otras palabras, un análisis con “menos Hobbes y más Maquiavelo” y, por eso, más “político”, (Clifford Geertz, “What is a State If It is Not A Sovereign?”, *Current Anthropology*, 45(2004), p. 580).

lugares comunes, es una versión limitada cuando se miran las reformas en más escenarios.¹⁰

En el universo de reformas hay intentos por hacer frente a la corrupción, aumentar la participación, colaboración y confianza de los ciudadanos o usuarios en la política, mejorar la rendición de cuentas —fortaleciendo los conceptos de *responsiveness* y *accountability*—, reforzar la transparencia, gobernanza, o la descentralización; e intentos para coordinar distintos niveles de gobierno, agencias, dependencias, entre otras cosas más. Por lo tanto, un análisis de los modelos de transformación es, desde luego, una empresa complicada e implica un trabajo considerable; más aún, resulta difícil establecer generalizaciones de reformas que resultan tan dispares. Otra alternativa es limitar el objeto y rango de estudio, analizando únicamente reformas al servicio civil.¹¹

Los casos que se explican tienen elementos neweberianos —reflejando el “paradigma burocrático tradicional de la administración pública”—; otros cuentan con elementos neogerencialistas, o tal vez ninguna de éstas o una combinación de ambas u otras. Hay elementos de transparencia, acceso a la información, combate a la corrupción, rendición de cuentas, y de otras derivaciones más. Esto permite entender otro tipo de reformas —más allá de las que se suele estudiar—, pero analizando sólo los efectos en el servicio civil.

Con base en eso, se buscan respuestas que expliquen la siguiente **pregunta central de investigación**: ¿por qué se reforma al servicio civil? En otras palabras, ¿qué explica la adopción de reformas administrativas sobre el servicio civil? y, ¿por qué se decide mantener o transformar (total o de forma parcial) al servicio civil?¹² En ese sentido, el **objeto de estudio** o **variable dependiente** es la decisión de política pública en relación con las reformas al servicio civil con base en los casos de Tanzania (1998), Alemania (1997), Hungría (1992) y Tailandia (1992); es decir, tomando en cuenta lugares “comunes” y “complicados”.

¹⁰ B. Guy Peters sugiere que los estudios sobre la reforma administrativa suelen suponer que las reformas son iguales y siguen modelos similares a la Nueva Gestión Pública, (B. Guy Peters, “La internacionalización de la reforma administrativa: una perspectiva desde América del Norte, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coords.), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, pp. 47-48, en adelante, *Internacionalización*).

¹¹ Para una síntesis de los distintos tipos de reforma y una crítica a la tendencia de los estudios que sólo hacen énfasis en reformas neogerencialistas, consulte, Mauricio I Dussauge Laguna, “¿De las ‘E’s’ a las ‘C’s’? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 413-452, (en adelante *Después*).

¹² Michael Barzelay, Francisco Gaetani, Juan Carlos Cortázar Velarde y Guillermo Cejudo, “Research on Public Management Policy Change in the Latin American Region: A Conceptual Framework and Methodological Guide”, *International Public Management Review*, 4 (2003), pp. 25-26, en adelante *Latin*.

El análisis de las decisiones de política y la elaboración del **marco, conceptos o parámetros explicativos (variables independientes)** se hace con base en algunos elementos del (A) “modelo de flujos múltiples” de John W. Kingdon (*multiple streams model of agenda setting and alternative specification*), con (B) “el modelo de coaliciones de cabildeo” de Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (*advocacy coalition framework*) y con (C) “el modelo del equilibrio parcial o puntuado” de Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones (*punctuated equilibrium*). Por tanto, se propone un marco explicativo con los siguientes conceptos: (A1) flujo del problema, (A2) flujo de políticas, (A3) flujo político, (A4) ventanas de oportunidad, (B1) subsistema de políticas, (B2) coaliciones de cabildeo o promoción, (B3) sistema de creencias, (C.1) imagen de política, y (C.2) espacio de políticas.¹³ Con esto, se intenta hacer lo que Charles C. Ragin llama “generalizaciones empíricas modestas [y limitadas] sobre categorías históricas definidas a un fenómeno social en concreto”: la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil como objeto de estudio.¹⁴

El interés por este estudio se basa en una sencilla **hipótesis** central. La divulgación de experiencias y políticas públicas de otros lugares —en virtud de la “globalización”— puede influir en las propuestas y en el debate sobre el cambio. No obstante, la decisión de reforma y adopción en el servicio civil es resultado del proceso político local. En otras palabras, no se trata de una imposición desde fuera. La decisión es resultado de un proceso de interacción y cabildeo. Esto permite entender: por un lado, que la reforma no es internacional ni homogénea; y, por otro, que los servicios civiles no deben estar regidos por un mecanismo formal —ley o reglamento, por ejemplo— para definirlos como tal; los mecanismos informales como sistemas normativos paralelos o alternativos también tienen elementos de mérito o carrera.

Finalmente, debe mencionarse que las omisiones y errores son varios, y responsabilidad propia. Se necesitarían muchas cuartillas para enumerarlos y criticarlos como se debe. El método comparado de casos más diferentes, por ejemplo, tiende a exagerar las diferencias; por eso, encontrar generalizaciones para todos los casos puede resultar complicado. No sólo eso. Quizá las reformas al servicio civil que se eligieron son tan distintas que no es posible compararlas, ni explicarlas. En todo caso, en el fondo, lo que se busca es tomar un fenómeno que puede resultar interesante, e investigarlo para así entenderlo un poco mejor. No se pretende más.

¹³ Como base se usa a Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, *infra*, nota 313; Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.), *infra*, nota 313; John W. Kingdon, *infra*, nota 313.

¹⁴ Charles C. Ragin, *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press, 1987, p. 31.

- **PRIMERA PARTE: BASES** -

CAPÍTULO I

SERVICIO CIVIL Y REFORMA

Es necesario establecer, aunque sea de manera breve o mínima, bases conceptuales y teóricas. Puede parecer una pérdida de tiempo, pero si no se sabe en qué términos intentamos ofrecer respuestas, no se llegará muy lejos. Por eso es conveniente colocar el estudio de la decisión de política pública sobre la reforma del servicio civil dentro de la discusión del Estado y burocracia como conceptos y problemas, y en la administración pública como disciplina. Como afirma Luis F. Aguilar Villanueva, no se puede entender la administración si no se toma en cuenta la transformación del Estado y su construcción como concepto.¹⁵

Por tanto, se ofrece una reseña del desarrollo del servicio civil y de la transformación estatal frente a propuestas y paradigmas de reforma administrativa. Se trata de entender qué es “el servicio civil” para luego defender el concepto que aquí se utiliza de él: uno alejado del libro de texto en el que no es necesario que un servicio esté regulado por una ley o mecanismos formales para que éste sea considerado como tal. De esta manera se puede mirar la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil en casos complicados y compararla con lugares comunes.

Desde luego, esto puede parecer un desvío. No suele hacerse de este modo. La definición y el debate del concepto de Estado, servicio civil y burocracia, así como un análisis del desarrollo histórico de las reformas y del servicio civil precede la propuesta metodológica —pregunta de investigación, objeto de estudio (variable dependiente), hipótesis, parámetros de comparación (variables independientes) y la selección de casos. Quizá es eso: un error metodológico. En ese caso, el lector puede saltar al capítulo siguiente y encontrará lo que busca. Por el contrario, si se decide tomar primero una propuesta diferente de los conceptos y una mirada histórica del servicio y de las reformas, tal vez aquí se encuentre algo de eso.

OTRA MIRADA AL ESTADO

No hay, ni es posible elaborar una teoría homogénea, pero se puede hacer una breve síntesis que permita entender algunos aspectos del Estado; para luego entender el servicio

¹⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, *Política y Racionalidad Administrativa*, México, INAP, 1982, pp. 60-61.

civil y las reformas. Esta mirada a vuelo de pájaro intenta revisar la construcción del concepto de Estado del Leviatán de Thomas Hobbes, pasando por la definición clásica de Max Weber y de la ciencia política contemporánea, hasta llegar a una basada en imágenes y prácticas. Se cree que esta última puede ser útil para analizar la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil en lugares comunes y complicados.¹⁶

Leviatán: de la idea ética al monopolio legítimo de la violencia y orden jurídico

Es conveniente comenzar con aquel “dios” terrenal defensor de la paz: Leviatán. Después de la Guerra Civil Inglesa (1625-1650) y en el escenario del Interino Republicano —La Comunidad—, Thomas Hobbes publicó *Leviatán* en 1651; buscaba, quizá, influir en el pensamiento inglés de la época y restaurar a la monarquía absoluta de los Estuardo. Para Hobbes hay dos estados: uno de naturaleza y otro en el que el Estado desempeña un papel civilizador. El estado de naturaleza es de guerra de todos contra todos, pues desean imponer sus intereses por medio de la fuerza. Este clima de desconfianza provoca la guerra.¹⁷

Para salir de este estado los individuos tienen que cooperar y ceder sus derechos a un tercero que tendrá como tarea garantizar la vigencia del contrato.¹⁸ Es la cesión mutua de derechos y la creación del Estado:

una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que puede utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que rodean al súbdito.¹⁹

Este pacto social es frágil, porque depende de la voluntad de cada uno de los individuos; no obstante, hay dos elementos que lo fortalecen: el miedo al estado anterior y el uso de la razón con base en el orgullo. Con esta conceptualización del Estado, afirma Laurence

¹⁶ El problema de una teoría homogénea, por supuesto, no es exclusivo del Estado. Sobre la disciplina de la administración pública, Luis F. Aguilar sugiere que “[más] que una crisis de identidad, se asiste en los hechos a una ausencia de identidad”, (“Los objetos de conocimiento de la administración Pública”, *Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)*, 1983, núm. 54, p. 361). Una perspectiva “eurocentrista” del Estado y de su debate teórico es difícil de evitar. No obstante, esto no sugiere que sólo hubiese Estados, servicios civiles y reformas en Europa o en Occidente, por el contrario. Como orden, imágenes y prácticas —aunque quizá con otros nombres y categorías— había en otros lados. De cualquier forma, para conocer el desarrollo de la administración pública como disciplina —sobre todo en México y a la luz del desarrollo en otros escenarios como el estadounidense y francés—, véase, María del Carmen Pardo, “La administración pública en México: su desarrollo como disciplina”, *Foro Internacional*, 23(1993), pp. 12-29, (en adelante *Administración*).

¹⁷ Thomas Hobbes, *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 137-141; Laurence Berns, “Thomas Hobbes, 1588-1679”, en Leo Strauss y Joseph Cropsey (eds.), *History of Political Philosophy*, Chicago, University Press, 1987, pp. 402-404.

¹⁸ Laurence Berns, *op.cit.*, pp. 404-405.

¹⁹ Thomas Hobbes, *op. cit.*, p. 141.

Berns, la intención de Hobbes es doble: por un lado, busca poner a la filosofía moral y política sobre una base científica y, por otro, contribuir al establecimiento de la paz con base en el cumplimiento de deberes cívicos. El ejercicio de la violencia es vital para entender al Estado y refleja desarrollos posteriores de su conceptualización.²⁰

En el siglo XIX, Georg Wilhelm Friedrich Hegel —hijo de un funcionario alemán y profesor de las universidades de Heidelberg y Berlín— elaboró el concepto del Estado como una idea ética, fin individual y universal. En el fondo se plantea que las personas no pueden ser libres, al menos que haya instituciones sociales que provean un campo de acción y protección en contra de la libertad arbitraria. Este sistema racional de instituciones es lo que él describe como “vida ética” (*Sittlichkeit*). De manera que el contenido preciso de los derechos como personas y sujetos depende de un sistema de instituciones racionales expresadas en la ley.²¹

Aunque Hegel considera que hay límites a la interferencia del Estado en la conducta de los individuos, determinar estos es complicado.²² Tal vez por ello —y debido la propuesta hegeliana de restricción de la “libertad arbitraria” por parte del Estado— se ha afirmado que Hegel defiende la *Machstaat* y el absolutismo prusiano, y que es, en cierto modo, precursor del imperialismo y nacionalsocialismo alemán. Sin embargo, parece una afirmación un poco injusta, porque para entender la conceptualización del Estado hegeliano se debe tomar en cuenta el contexto histórico y los intentos de reforma administrativa en la Prusia decimonónica.²³

En 1815 —año del Congreso de Viena— el Ministro del Interior, Wilhelm von Humboldt —miembro de la delegación diplomática prusiana en el congreso y fundador de la Universidad de Berlín— propuso planes para aprobar una constitución con base en instituciones representativas y una asamblea o congreso bicameral. La victoria política de los conservadores en 1819 impidió la reforma. En ese sentido, Hegel se refiere a un Estado que tal vez habría existido si las reformas del canciller Karl August von Hardenberg (1810-1822) y Humboldt —que buscaba satisfacer los deseos del rey Federico

²⁰ *Ibid.*, pp. 142-149, 151-161 y ss.; L. Berns, *op. cit.*, pp. 407, 411.

²¹ Allen W. Wood, “Editor’s introduction”, en Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Elements of the Philosophy of Right*, Cambridge, University Press, 2003, pp. vii, xii-xiii, xv-xvi. También se cita aquí una versión en español véase nota 68 de este texto.

²² *Ibid.*, p. xvi; cf. párrafo 234 en G. W. F. Hegel, *op. cit.*, p. 261.

²³ Hegel, por el contrario, sostiene que la forma más adecuada para el Estado moderno es la monarquía constitucional, véase Párrafo 273 y 279, (Hegel, *supra*, nota 21, pp. 308-312, 316-321). Vale la pena mencionar que desde el periodo como canciller de Heinrich Friedrich Karl von Stein (1807- 1808) se intentó reformar la administración de manera que la burguesía pudiese formar parte del cuerpo de funcionarios, y no sólo personas con herencia nobiliaria como antes. Hegel utilizó estas ideas reformistas para desarrollar su concepto de Estado. En el Estado racional hegeliano, todos los ciudadanos tienen la posibilidad de formar parte del servicio civil y del ejército, (Allen W. Wood, art. cit, *supra*, nota 21, pp. vii, ix-x). También véase párrafo 271, Hegel, *op. cit.*, p. 291.

Guillermo III de otorgar al *Volk* prusiano una constitución— se hubiesen llevado a cabo. No obstante, a pesar del fracaso de los intentos de reforma, Prusia era para Hegel un Estado moderno.²⁴

Por lo tanto, se distingue de otros órdenes sociales previos, pues tiene a la “sociedad civil” (*bürgerliche Gesellschaft*) como institución y esfera de los ciudadanos, que determina el diseño político del Estado moderno. En otras palabras, lo que hace al Estado un fin en sí mismo es la forma que armoniza el derecho individual, la libertad subjetiva y la felicidad de sus miembros. Por eso, la mayor libertad individual consiste en pertenecer a un Estado como “fin absoluto”, que a su vez debe colocarse por encima de los intereses privados o individuales.²⁵

La imagen de Estado como concepto ideal, donde se ejerce violencia y regula las relaciones entre diversos grupos sociales, continua presente casi un siglo después en Max Weber. Weber, sociólogo y economista alemán, desarrolló a finales del decenio de 1910 una definición “clásica” de Estado para las ciencias sociales. Weber tuvo —al igual que Hegel— una formación en las universidades de Heidelberg y Berlín; y desarrolló un interés particular por la política y el concepto de dominación. En ese sentido, elaboró —con el propósito de aplicación en investigaciones empíricas— una tipología de dominación: tradicional, carismática y legal-racional. De modo que “pone a prueba la validez de la dualidad comprensión-explicación [*verstehen-erklären*]”.²⁶

Para Weber, afirma Francisco Gil Villegas, “en todo orden de dominación hay un elemento de relación causal configurado por la manera en que el dominador controla y distribuye sus recursos económicos, militares y, sobre todo, administrativos”.²⁷ La definición hace referencia a la presencia de la violencia en el desarrollo del Estado en Europa; es decir, un proceso largo de “expropiación política” en donde las comunidades

²⁴ Un fragmento de la definición literal de Estado puede consultarse en los párrafos 257 y 258. Párrafo 257: “*The state is the actuality of the ethical Idea - the ethical spirit as substantial will, manifest and clear to itself, which thinks and knows itself and implements what it knows in so far as it knows it...*”. Asimismo, en el párrafo 258, “*The state is the actuality of the substantial will an actuality which it possesses in the particular self-consciousness when this has been raised to its universality; as such, it is the rational in and for itself...*”, (G. W. F. Hegel, *op. cit.*, pp. 275-281).

²⁵ Párrafos 181, 182, 183, 184, 258, (*Ibidem*, pp. 219-222, 275-281; A. W. Wood, art. cit., pp. xxv-xviii). En la misma línea que Charles Tilly, no se utiliza aquí el concepto de “sociedad” como una comunidad u organización de individuos que ejerce, de alguna manera, control social con base en una concepción compartida de la realidad y de elementos culturales, políticos, entre otros. Por lo tanto, no se entiende al cambio social como un proceso general e integral, sino como varios procesos con relaciones entre sí. Como sugiere Tilly, el comportamiento social no es resultado de la influencia de la “sociedad” en las mentes individuales, sino de las relaciones entre individuos y grupos, y también —desde la perspectiva de esta tesis— de las instituciones que moldean el comportamiento, (Charles Tilly, *Big structures, large processes, huge comparisons*, New York, Russell Sage Foundation, 1984, pp. 11-12, 20).

²⁶ Francisco Gil Villegas, “Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, p. 51.

²⁷ *Loc. cit.*

políticas diferentes al Estado han sido despojadas de sus medios de coerción. Este planteamiento está en el concepto de Estado que Weber propuso durante una conferencia en Múnich en 1919.²⁸ En *Política como vocación* lo define como,

una asociación de dominio institucional, que ha establecido el monopolio de la violencia legítima, como medio de dominio, en un territorio; y, por eso, reúne recursos materiales unidos en las manos de sus líderes, habiendo expropiado los bienes de todos los funcionarios autónomos, que previamente disponían por derecho propio. Colocándose, en lugar de ellos, en la cima suprema.²⁹

Por tanto, la consolidación estatal depende de la legitimación del monopolio de la violencia por parte de los gobernantes y gobernados. Sin embargo, los sistemas duraderos de autoridad política no se basan de manera exclusiva en la coerción, pues el orden cultural de la “sociedad” también desempeña un papel en la estabilidad.³⁰ En efecto, la sociología de Weber no sólo influyó en el desarrollo del concepto de Estado y burocracia en las ciencias políticas y sociología, también fue parte de la discusión jurídica del concepto como orden normativo entre sus contemporáneos. Es por su importancia, que se debe recordar que los tipos ideales weberianos tienen una función metodológica y no son una descripción “fáctica o normativa”.³¹

En todo caso, aunque la perspectiva positivista jurídica se opuso a una propuesta sociológica, algunos elementos se incorporaron en la definición, o por lo menos,

²⁸ Hans H. Gerth y C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, London, Routledge, 1991, p. 83; Dietrich Jung, *State Formation and State-Building: Is there a lesson to learn from Sociology?*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, Report, 2008, (reporte núm. 11), p. 34.

²⁹ “Ich stelle für unsere Betrachtung nur das rein Begriffliche fest: daß der moderne Staat ein anstaltsmäßiger Herrschaftsverband ist, der innerhalb eines Gebietes die legitime physische Gewaltsamkeit als Mittel der Herrschaft zu monopolisieren mit Erfolg getrachtet hat und zu diesem Zweck die sachlichen Betriebsmittel in der Hand seiner Leiter vereinigt, die sämtlichen eigenberechtigten ständischen Funktionäre aber, die früher zu Eigenrecht darüber verfügten, enteignet und sich selbst in seiner höchsten Spitze an deren Stelle gesetzt hat”. Traducción propia. Fragmento de la conferencia del 28 de enero de 1919 en la Universidad de Múnich para la asociación libre de estudiantes de Baviera — *Freistudentische Bund Landesverband Bayern*—, (Max Weber, “Politics as a vocation”, en John Dreijmanis (ed.), *Max Weber’s Complete Writings on Academic and Political Vocations*, New York, Algora, 2008, pp. 160-161). Algo similar se encuentra en: Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica [FCE], 1964, pp. 1056 y ss., en adelante *Economía*).

³⁰ Max Weber, “‘Objectivity’ in Social Science and Social Policy”, en Edward A. Shils y Henry A. Finch (eds.), *Methodology of the Social Sciences*, New York, Free Press, 1949, p. 99.

³¹ Francisco Gil Villegas, *op. cit.*, p. 52. Se podría afirmar que Nicolás Maquiavelo tiene en mente esta relación con la violencia, aunque no piense al Estado como concepto o tipo ideal, sino como un estatus en la práctica. Consúltase, por ejemplo, el libro X, “[d]e qué manera han de medirse las fuerzas de todos los principados”: “[c]onviene tener en cuenta, al examinar las cualidades de estos principados, otro problema: es decir, si un príncipe tiene tanto [E]stado que pueda, en caso de necesidad, valerse por sí mismo; o bien si tiene siempre que depender de la ayuda de los demás. Y para aclarar mejor esto digo que creo que pueden valerse por sí mismos los que, o por abundancia de hombres o dinero, pueden poner en pie de guerra un ejército adecuado a las circunstancias, y enfrentarse en abierta batalla con cualquiera que les ataque; y que, al contrario, creo que necesitan siempre la ayuda de los demás los que no pueden afrontar al enemigo en campo abierto y se ven obligados a refugiarse dentro de las murallas para defenderlas”, (Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe-La Mandrágora*, Madrid, Cátedra, 2008, p. 110). De cualquier forma, como señala Isaiah Berlin, quizá Maquiavelo no entiende aún esa conexión conceptual con “Estado”, sino por una “ciudad” o “patria”. Pues “state may be a premature term in this connection”, (Isaiah Berlin, “The Originality of Machiavelli”, en Henry Hardy (ed.), *Against the Current: Essays in the History of Ideas*, New York, The Viking Press, 1979, p. 38).

formaron parte del debate. El jurista alemán Georg Jellinek, por ejemplo, considera dos definiciones de Estado: una sociológica y otra jurídica basadas en los conceptos de territorio, población y poder soberano. Por un lado, en su definición sociológica considera que “[el] Estado está dotado por el poder soberano original como asociación unida a una población sedentaria”; por otra parte, en su descripción jurídica señala que “el Estado cuenta con el poder original soberano (autoridad soberana)... en una población sedentaria... [y] sobre un territorio”.³²

El jurista austriaco Hans Kelsen se opone a esta dualidad jurídica-sociológica y critica la definición weberiana. Kelsen sugiere que el Estado no es una acción, ni varias acciones, “como no es un ser humano o varios seres humanos”. Propone mirar al Estado como el orden del comportamiento humano: es el orden y la idea en que se orientan ciertas acciones humanas y se adapta el comportamiento. Kelsen es tajante. Sólo hay un concepto jurídico: el Estado como un orden normativo (legal) centralizado.³³

De hegemonía basada en coerción, al Estado como institución, actor y organización

Contemporáneo de estos juristas, y desde prisión, Antonio Gramsci —sociólogo y líder del Partido Comunista Italiano— sugiere entender el Estado como “hegemonía armada por coerción”. La hegemonía —entendida como las manifestaciones de la clase dominante— define a su vez lo que se entiende por política y el papel que desempeña un partido político.³⁴ A pesar de que el ámbito económico es para Gramsci un aspecto fundamental, es la esfera de la política —basada en una lectura detallada de Nicolás Maquiavelo— y la hegemonía lo que le interesa, pues es aquí donde la “clase social” alcanza su mayor desarrollo. Poca comprensión del Estado significa para Gramsci poca conciencia de clase y, por tanto, poca efectividad de los partidos.³⁵

³² Traducción propia. El texto original señala que la definición sociológica (*der soziale Staatsbegriffes*) es “[der] Staat is die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Verbandseinheit sesshafter Menschen” y desde una definición jurídica se propone como “[als] Rechtsbegriff ist der Staat demnach die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Körperschaft eines sesshaften Volkes, oder, um einen neuerdings gebräuchlich gewordenen Terminus anzuwenden, die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgestattete Gebietskörperschaft”, (Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Verlag von O.Häring, 1914, pp. 180-181, 183).

³³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2007, pp. 188-189.

³⁴ Anne Showstack Sasoón, *Gramsci's Politics*, London, Biddles Ltd, 1980, pp. 109-110.

³⁵ *Ibidem.*, pp. 109- 111, 116-117. Se utiliza aquí la definición de partido político que propone Maurice Duverger, “[un] partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos [de actores sociales y estatales] diseminados [por medio] del país [territorio] (secciones, comités, asociaciones locales...) y ligados por instituciones coordinadoras”, (*Los Partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 46-47). Sobre los orígenes de distintos tipos políticos y la clasificación de estos, Duverger distingue entre los partidos de origen interno o de cuadros y los de origen exterior o de masas. Los partidos de cuadros tienen su origen en los comités electorales o parlamentarios que establecen coordinación y lazos permanentes. Es decir, parten de la cima. Los partidos de masa son más coherentes y disciplinados, y tienen su origen en instituciones, asociaciones o grupos ajenos al congreso o parlamento y a

En la misma línea que Hegel, la relación entre la “sociedad civil” y el Estado es crucial; está relacionada con sus características modernas o feudales. Su aspecto ético o civil actúa en términos de medios de producción. En este sentido, la consolidación del poder estatal y el desarrollo de la hegemonía, permite prestigio a una clase social como resultado de “las relaciones entre Estado”, “sociedad política” y “sociedad civil”.³⁶

Esta consolidación sólo puede ocurrir después del establecimiento de cierta hegemonía en la “sociedad”. En otras palabras, cualquier clase social que pretenda alcanzar su más alto nivel de desarrollo histórico —representado por la fundación de un Estado propio— debe haber transitado más allá de una etapa económica-corporativa, y de una conciencia de clase primitiva o inicial, a una política. En ese sentido, el último estado de desarrollo se define por la capacidad de una clase social para establecer su hegemonía en la “sociedad” como un todo.³⁷

Aunque no omite los elementos de violencia y orden social, una mirada desde la ciencia política contemporánea —propone Theda Skocpol— analiza al Estado desde otras dos perspectivas. Por un lado como organización y actor, es decir, una colectividad de funcionarios que buscan diseñar e implementar distintas estrategias, satisfaciendo distintos objetivos con base en sus recursos y tomando en cuenta el escenario social. Por otro lado, se entiende como configuraciones de organización, orden y acción que influyen significados, medios y métodos políticos de grupos y actores estatales, y sociales; es decir: instituciones.³⁸ Alfred Stepan señala que el Estado debe ser considerado como más que un

las elecciones. En otras palabras, parten de la base. (*Ibid.*, pp. 21-22, 26). Otto Kirchheimer agrega otra clasificación: “*catch-all parties*” —se suele traducir como partidos cartel o “atrapa todo”. Esta categoría intenta describir el escenario de los sistemas de partidos en la posguerra, especialmente en Europa. Es decir, un contexto con subsidios estatales a partidos, medios de comunicación en campañas electorales, y una degradación de las bases partidistas y de la militancia. Por lo tanto, estos partidos se adaptan a las preferencias de su circunscripción o distrito electoral y a la de los nuevos grupos de interés, dejando de lado los militantes tradicionales, (Otto Kirchheimer, “The Transformation of the Western European Party Systems”, en Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, University Press, 1966, pp. 191-193, y ss.). Cf. Dominic Heinz y Eike-Christian Hornig, “Catch-all Politics under Stress – Non-territorially Defined Parties and the Quest for Symmetry and Compromise in Territorial Reforms”, *Central European Journal of Public Policy*, 6 (2012), pp. 7-8.

³⁶ Anne Showstack Sason, *op. cit.*, *supra*, nota 34, pp. 114-117

³⁷ *Ibid.*, p. 117. Para una definición textual, véase “Maquiavelo. Sociología y ciencia política”. Aquí, Gramsci afirma que, “[si] ciencia política significa ciencia de Estado y Estado es todo el conjunto de actividades prácticas y teóricas con que la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio[,] sino que logra obtener el consenso activo de los gobernados, es evidente que todas las cuestiones esenciales de la sociología no son otra cosa que las cuestiones de la ciencia política”, *apud.* Antonio Gramsci, *Cuadernos de la cárcel*, Puebla, Era-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999, t. 5., p. 186. Para Isaiah Berlin, Gramsci entiende la propuesta del *Príncipe* de Maquiavelo como “*a myth which signifies the dictatorship of new progressive forces: ultimately the coming role of the masses and of the need for the emergence of new politically realistic leaders*”. Se trata, por tanto, de un “*anthropomorphic symbol of the hegemony of the collective will*”, (I. Berlin, art. cit., p. 34.)

³⁸ Theda Skocpol, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, en Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 1985, pp. 20-21, 28. Se entiende en este texto como institución a las “reglas y procedimientos (formales e informales) que moldean la interacción social y el comportamiento”, (cit. por

“gobierno”; es el sistema administrativo, legal, burocrático y coercitivo que busca no sólo estructurar las relaciones de la “sociedad civil”, sino también la autoridad pública en una política.³⁹

Otto Hintze, historiador alemán de la administración pública, sugiere comprender al Estado como organización que controla territorios.⁴⁰ Según Theda Skocpol esta definición permite alejarse de un concepto común a todas las comunidades políticas, de manera que se parte de que las estructuras y acciones estatales están condicionadas por contextos históricos en constante cambio.⁴¹ Para Douglass C. North, el Estado es una organización con una ventaja comparativa de violencia en un espacio geográfico, cuyas fronteras están determinadas por el poder de imponer impuesto a sus electores.⁴²

Comparando a los primeros constructores del Estado europeo con criminales que buscan el chantaje, Charles Tilly afirma que el interés no era hacer Estados, sino adquirir recursos materiales por medio de la violencia.⁴³ En ese sentido, son “organizaciones, relativamente centralizadas y diferenciadas, donde sus funcionarios reclaman, más o

Gretchen Helmke y Steven Levitsky, “Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda”, *Perspectives on Politics*, 2 (2004), pp. 727). Hay, no obstante, más y distintas definiciones de institución que también pueden ser interesantes. Para Douglass C. North, “institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction”, (*Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 3). Para Jack Knight las instituciones son el producto de conflictos por la distribución de los resultados sociales. De esta manera, el objetivo principal de las personas que desarrollan reglas institucionales es obtener una ventaja estratégica *vis-à-vis* otros actores, y por lo tanto, el contenido de estas reglas refleja las formas de distribución, (véase, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, University Press, 1992, pp. 21-48). Para James G. March y Johan P. Olsen las instituciones políticas son varias cosas: instituciones políticas tradicionales (la legislatura, el sistema legal o el Estado), las vías en los que se restringe el comportamiento político por medio de reglas, normas, expectativas y tradiciones, o una colección de procedimientos operativos estándares que definen y defienden valores, normas, identidades e intereses, (*Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*, New York, Free Press, 1989, pp. 1, 5 y 17). Finalmente, para Jan-Erik Lane y Svante Ersson las instituciones son “the rules or norms that govern behaviour, whether individual or organization”. “Gobernar” significa para ellos restringir la actividad y comportamiento por medio del establecimiento de límites a medios y fines, (*The New Institutional Politics: Performance and outcomes*, London, Routledge, 2000, p. 38).

³⁹ Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, University Press, 1978, p. xii.

⁴⁰ Theda Skocpol, art. cit., *supra*, nota 38, pp. 8-9. Una organización es un sistema de comportamiento social interrelacionado donde los participantes reciben estímulos por su contribución, (Henri L. Tosi, “James March and Herbert Simon, ‘Organizations’”, en Henry L. Tosi (ed.), *Theories of Organization*, Thousand Oaks, Sage, 2009, pp. 94-95). Cf. James G. March y Herbert A. Simon, *Organizations*, New Jersey, Wiley, 1993, 300 pp.

⁴¹ T. Skocpol, art. cit., pp. 20-21.

⁴² Douglass C. North, *Structure and Change in Economic History*, New York, W. W. Norton & Company, 1981, p. 21. Por otra parte, desde una perspectiva institucional, Guillermo O’Donnell define al Estado como, “[un] conjunto de instituciones y... relaciones sociales... que... penetra y controla el territorio y habitantes...” El Estado, sugiere O’Donnell, tiene como último recurso para hacer efectivas sus decisiones “monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física”, (Guillermo O’Donnell, *Algunas reflexiones acerca [de] la democracia, el Estado y sus múltiples caras*, Buenos Aires, CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 2008, (*working paper* del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública), p. 1), en adelante, *Reflexiones*.

⁴³ Charles Tilly, “War Making and State Making as Organized Crime”, en Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.), *op. cit.*, New York, Cambridge University Press, 1985, p. 206.

menos, con éxito el control de los principales medios concentrados de violencia dentro de una población que habita un territorio grande y contiguo”.⁴⁴

Pese a que las definiciones previas cuentan con elementos que permiten distinguir al Estado de otras formas de orden público —pacto social, injerencia o monopolio sobre el uso de la violencia, tipo ideal, organización, actor e institución, por ejemplo—, las restricciones conceptuales impiden analizar las decisiones de política pública sobre la reforma al servicio civil en lugares que no cuentan con las características mínimas de las definiciones de Estado propuestas —algunos lugares, por ejemplo, se podrían considerar Estado “fallidos” o “insuficientes”.

Por el contrario, una conceptualización que se basa en los elementos de imagen y práctica concede fronteras menos definidas y permite entender al Estado más allá del papel; es decir, aparte de la normatividad oficial. Por lo tanto, este acercamiento puede ser útil para analizar casos que cuentan con servicios civiles que funcionan bajo instituciones informales y compararlos con otros regulados por instituciones formales —dicho de otra forma, con los que funcionan mediante una ley o regulación exclusiva para el servicio civil. En otras palabras, permite comparar lugares comunes y complicados.

Imágenes y prácticas: el Estado en su interacción con otros grupos sociales

Conviene, por eso, mirar a Norbert Elias que entiende la formación de los Estados europeos como un proceso de civilización, es decir, un proceso en donde individuos transforman coacciones externas en internas e individuales; los umbrales de tolerancia a la violencia se reducen y se establecen controles a las necesidades fisiológicas. La evolución del Estado moderno ha moldeado prácticas sociales, reflejadas en los patrones de control del comportamiento individual.⁴⁵

Elias diferencia entre dos etapas de desarrollo del Estado moderno. En la primera fase se establece el monopolio factual de la violencia física; y en un segundo periodo, el

⁴⁴ La traducción es propia: “*relatively centralized, differentiated organizations, the officials of which, more or less, successfully claim control over the chief concentrated means of violence within a population inhabiting a large contiguous territory*”, (*ibid.*, p. 170).

⁴⁵ Esto se refleja también en la internalización de los conceptos de asco y vergüenza en un ámbito social, (Norbert Elias, *The Civilizing Process: The History of Manners and State Formation and Civilization*, Oxford, Blackwell, 1994, pp. 443-456). En una definición del proceso de civilización Elias señala que, “[the] *civilizing process, seen from the aspects of standards of conduct and drive control, is the same trend which, we seen from the point of view of human relationships, appears as the process of advancing integration, increased differentiation of social functions and interdependence and the formation of ever-larger units of integration on whose fortunes and movements the individual depends, whether he knows it or not*”, (*ibidem*, p. 332). Por supuesto, la restricción del derecho del uso de la violencia se considera un triunfo de la civilización. Como dice Raymond Aron, “nada es más admirable, no hay nada más simbólico en los logros de la civilización política que la costumbre inglesa de una policía desarmada”, (*Democracy and Totalitarianism*, New York, Frederick A. Praeger, 1969. p. 32).

control privado y relativo a este monopolio tiende a ser público.⁴⁶ La idea de la modernidad en el Estado se encuentre en el desenlace de la Guerra de los Treinta Años, es decir, en los Tratados de Westfalia de 1648; pues ahí se decide la secularización del poder político.⁴⁷ Por lo tanto, en esta interpretación de Elias —como sugiere Dietrich Jung— las estructuras estatales y las prácticas sociales están relacionadas y son inseparables, de modo que el mantenimiento del orden público está basado en el funcionamiento de instituciones estatales y formas de acción social que permiten transformar la autoridad legal en prácticas diarias.⁴⁸

La idea de imagen y prácticas estatales también está presente en la conceptualización de Joel S. Migdal. En efecto, se considera que ésta es la más adecuada para la investigación de la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil. En ese sentido, Migdal afirma que,

[el] Estado es un campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes.⁴⁹

La imagen hace referencia a dos tipos de fronteras: por un lado, las territoriales entre Estados; y, por otro, las sociales, es decir, entre el Estado y grupos o actores sociales —que se rigen también por reglas privadas. Esto permite una división —aunque difusa—

⁴⁶ Norbert Elias, *op. cit.*, pp. 345-355.

⁴⁷ Entre otras cosas, hubo una secularización de los bienes eclesiásticos y puso fin a las guerras religiosas que comenzaron como una lucha centralizada y localizada entre católicos y protestantes —periodo bohemio-palatino (1618-1623)— y terminaron con una guerra en la se distingue y separa la religión y el Estado. Esto se demuestra en la alianza de Francia católica y Suecia protestante en el Tratado de Barwâlde (1631), con antecedentes en la Tregua de Altmärk (1629) —periodos, danés (1624-1629), sueco (1629-1635) y francés (1635-1648) de la Guerra de los Treinta Años—, (Georges Livet, *La Guerra de los Treinta Años*, Madrid, Villalar, 1977, pp. 25-49, 121-127).

⁴⁸ Dietrich Jung, *supra*, nota 28, pp. 34-35, 37, 39. Frente a la discusión del Estado está la del concepto de autoridad. Para R. S. Peters “autoridad” no es una relación causal entre voluntades individuales; sino una relación interna, que se entiende en términos de un sistema de ideas —morales, legales y políticos. Peters dice que la “autoridad es la facultad de interesar las voluntades de otros en nuestros propios proyectos”. Dicho de otra forma, por un lado, hay una conexión conceptual entre la noción de autoridad y, por otro, una idea de la forma correcta e incorrecta de hacer las cosas. La conexión “conceptual íntima” es, por lo tanto, con el orden y no con el poder. Seguir a una autoridad no es una restricción de la libertad, es por el contrario, un acto voluntario, una condición previa de ella. Sólo en el escenario de actividades que son gobernadas puede haber libertad de elección: “[l]ibertad como cuestión de la libertad de escoger”, (“La Autoridad”, en Anthony Quinton (comp.), *Filosofía Política*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 151-156, 157, 159-171). Para Raymond Aron hay tres funciones esenciales del orden político moderno. Primero, la función administrativa tiende a garantizar la paz entre los ciudadanos y el respeto a las leyes. Segundo, las funciones del poder legislativo y ejecutivo tienen como tarea la conducción y desarrollo de las relaciones con otras comunidades. Finalmente, la tercera función plantea un objetivo en el orden moral o humano que los ciudadanos deben aceptar, (Raymond Aron, *op. cit.*, p. 33).

⁴⁹ Joel S. Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 35 y 44; cf. Akhil Gupta, “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State”, *American Ethnologist*, 22 (1995), pp. 375-402. Este artículo —y su mirada a las representaciones y prácticas del Estado— influyó en la definición de Migdal.

del ámbito público y privado.⁵⁰ Con relación a las prácticas, Migdal se refiere al “desempeño cotidiano de los organismos y actores”, que permiten fortalecer o debilitar la imagen del Estado y “consolidar o neutralizar la noción de las fronteras territoriales y [sociales]”.⁵¹

Como afirma Fernando Escalante, Migdal toma la idea de Estado “...no por separado, como una entidad formalmente cerrada y autónoma, con su propia racionalidad, sino como parte de un proceso mayor que lo incluye”: es otra palabras, con actores y grupos sociales fuera y dentro del Estado mismo. De manera que el Estado no es [sólo] un “cuerpo coherente, integrado y orientado a ciertos objetivos”.⁵² Con base en ello Migdal plantea la idea de que el Estado se construye en conflicto; es decir, en interacción (formal e informal) con otros actores y grupos sociales. En este sentido, “los resultados del acuerdo (y... desacuerdo)... pueden modificar... el programa del Estado [y] de hecho puede alterar su propia naturaleza”.⁵³

Esta definición de Estado contempla también instituciones informales que moldean el desempeño de las formales en caminos inesperado.⁵⁴ Es por esta consideración que se puede analizar la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil en lugares comunes y complicados; dicho de otra manera, permite comparar servicios civiles con reglas formales establecidas en constituciones o legislación secundaria, con otros que funcionan basados en normas informales; por ejemplo, clientelismo, patronazgo o reciprocidad, pero también con elementos de mérito o carrera —pese a no estar una reglamentación o ley.⁵⁵

El diseño y construcción de instituciones informales difiere del proceso de elaboración de las formales. Mientras que las primeras se diseñan con base en canales oficiales —los poderes ejecutivo y legislativo, por ejemplo—, comunicados e

⁵⁰ Joel S. Migdal, *op. cit.*, pp. 35-36.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 37, 45.

⁵² Fernando Escalante, “Prólogo”, en Joel S. Migdal, *supra*, nota 49, pp. 10-11, 13.

⁵³ Joel S. Migdal, *supra*, nota 49, pp. 27-29, 146.

⁵⁴ Larissa Adler Lomnitz, “Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model”, *American Anthropologist*, 90 (1988), p. 43. Para la definición de institución véase nota 38 de este texto.

⁵⁵ O’ Donnell considera que las reglas formales de la democracia representativa en América Latina están poco institucionalizadas, de manera que instituciones informales como el clientelismo sabotean la efectividad de las instituciones representativas y formales, (véase a Guillermo O’ Donnell, “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, 5 (1994), pp. 55–69). Por otra parte, con base en los casos de Brasil, Argentina, Chile y México, Merilee Grindle explica que la implementación —y no la legislación— determina la persistencia de patronazgo en el servicio civil. Se suele encontrar vías alternas para evadir la legislación, por ejemplo: designaciones temporales o nuevos puestos. Grindle define patronazgo como la designación discrecional de trabajos en el sector público para premiar a partidarios o para fortalecer relaciones políticas y personales. Dicho más claro, para entender las reformas al servicio civil hay que entender más allá de la legislación, (Merilee Grindle, “Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”, *Faculty Research Working Paper Series*, 2010, núm. RWP10-025, pp. 1-29).

implementados por organizaciones y actores estatales. Las instituciones informales, por el contrario, son creadas comunicadas e implementadas fuera del escrutinio público. Aunque esto no significa que sean secretas o desconocidas.⁵⁶

Las instituciones formales suelen cubrir en general varios parámetros de comportamiento, pero no pueden cubrir todas las contingencias o espacios. La informalidad es una respuesta a lo que es inadecuado, incompleto o que falta por hacer; es un mecanismo adaptativo, pero de manera simultánea puede ser un círculo vicioso que permita continuar con las deficiencias de la formalidad. Sirven para llevar a cabo prácticas que no son aceptables, ilegales o impopulares en el ámbito público —nacional o internacional. Aunque también los burócratas de ventanilla, por ejemplo, pueden establecer normas y procedimientos informales que les permiten resolver su trabajo de manera expedita o enfrentar problemas no contemplados por las reglas formales.⁵⁷

La importancia de la reciprocidad en el sistema informal presupone una cercanía entre los participantes en el intercambio. Es una especie de confianza hacia una persona que otorgará un servicio o al que se demandará algo. Suele haber redes con relaciones de patrón-cliente con una jerarquía oculta; éstas sobreviven cambios políticos y de jerarquía administrativa. Los efectos de los modos informales de intercambio se pueden apreciar mejor cuando los sistemas formales son rígidos y monolíticos. Según Larissa Adler Lomnitz, mayor burocratización, formalización, regulación y planeación implica mayores requerimientos y demandas sociales; por eso, la dificultad de hacerles frente y el surgimiento de mecanismos informales. Estas actividades no son aleatorias, ni caóticas, y siguen principios de patrocinio, lealtad y confianza. La lógica simbólica y cultural de estas transacciones difieren de una racionalidad económica o de una ideología estatal exclusivamente formal.⁵⁸

Se trata de una serie de símbolos y significados que son los pilares del entendimiento de la burocracia estatal en algunos lugares. Es la “cultura” burocrática, que

⁵⁶ Gretchen Helmke y Steven Levitsky, art. cit., pp. 725-731.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 727, 730, 733.

⁵⁸ Larissa Adler Lomnitz, art. cit., pp. 42-43, 45, 47, 54. Un ejemplo de ello es la práctica del *amakudari* (“descenso del cielo”) en Japón. Se trata de una estrategia improvisada por funcionarios de los ministerios japoneses. Intenta conciliar normas anteriores a la Segunda Guerra Mundial —empleo de por vida, por ejemplo— con la realidad de la posguerra, caracterizada por escasez de recursos y sistemas estrictos de antigüedad. Por medio de *amakudari* se otorga puestos en corporaciones o empresas del sector privado a altos funcionarios en retiro, véase a Richard A. Colignon y Chikako Usui, *Amakudari: The hidden fabric of Japan's economy*, Ithaca, Cornell University Press, 2003. Sobre el tema y otros casos: cf. Donatella Della Porta y Alberto Vannucci, *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*, New York, Aldine de Gruyter, 1999. Sobre las instituciones informales en países del Este de Europa y Rusia, véase, Anna Grzymala-Busse y Pauline Jones Luong, “Reconceptualizing the state: Lessons from post-communism”, *Politics and Society*, 30 (2002), pp. 529-554. También consulte: Alena V. Ledeneva, *Russia's economy of favours: Blat, net-working and informal Exchange*, Cambridge, University Press, 1998.

algunos entienden, por supuesto, como la existencia de mecanismos formales, pero más aún como las prácticas diarias y, por tanto, remite muchas veces a mecanismos informales. Sin embargo, el concepto de “cultura” —afirman algunos— es vago, confuso y “vacío”, y suele utilizarse para explicar todo lo restante o lo que no puede comprenderse.

Como afirma Ashis Nandy, “en el discurso público... de nuestra época ‘cultura’ se ha convertido en una palabra que significa todo y nada”. Parece poco creíble que los críticos del concepto olviden que hay una disciplina —la antropología— que tiene como objeto y dedicación el estudio de la cultura. Vale la pena definirla, aunque sea de manera breve, pues será: por un lado, útil para el análisis de lo que podríamos llamar “imagen de política pública” o cultura burocrática estatal en los casos que se estudiaran en esta tesis; y, por otro, para entender que aunque los casos estudiados no son copia de libro de texto, son servicios civiles y, por eso, comparables.⁵⁹

Nandy ofrece tres definiciones de cultura. Se puede entender como recurso, es decir, como una actividad separada de lo cotidiano para “cultivarse o divertirse o como la suma de formas expresivas serias”.⁶⁰ También, según la antropología, se le puede percibir como un estilo de vida o un conjunto de significados —“principios organizadores” de actores o grupos sociales—; también puede utilizarse como un nivel de análisis. Por último, hay un significado poco común: la cultura como función. Dicho de otra manera, “como forma de resistencia política y... como ‘lenguaje’ [que] articula dicha resistencia ... frente al... desarrollo” o frente a las reformas administrativas, por ejemplo.⁶¹ En otras palabras, hay resistencia. Los servicios civiles intentan preservar su cultura y, por eso, se oponen a las reformas. Como afirma Fernando Escalante,

[para] Nandy, la idea de desarrollo ha dado nueva vigencia a la oposición entre civilización y barbarie, y de hecho de toda una configuración social: un régimen político, una estructura de clase, un sistema económico, un conjunto de prácticas culturales [y hasta burocráticas]...

⁵⁹ Ashis Nandy, *Imágenes del Estado: cultura, violencia y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 65. Sobre la crítica al uso del concepto de “cultura”, véase: Fernando Escalante, “El Conejo y la chistera”, *La Razón*, <http://www.razon.com.mx/>, 28 de febrero de 2012

⁶⁰ Ashis Nandy, *op. cit.*, p. 66. Esta forma de “cultivarse” o de “formas expresivas serias” remite a las “artes”. Las cinco artes antiguas descritas por Hegel —arquitectura, escultura, pintura, música y poesía— y otras más contemporáneas como la danza y el cine. Ricciotto Canudo, por ejemplo, describe al cine como una conciliación de ritmos de espacio basado en artes plásticas, música y poesía: arte plástico en movimiento. Véase, G. W. F. Hegel, *Aesthetics: Lectures on Fine Art*, Oxford, University Press, 1975, vol. II, 1289 pp., y Ricciotto Canudo, “The Birth of a Sixth Art (1911)”, en Richard Abel (ed.), *French Film Theory and Criticism: 1907-1939*, Princeton, University Press, 1988, vol. 1, pp. 58-66.

⁶¹ Nandy, *supra*, nota 59, pp. 69-72, 79, 80-92 y ss. No suele haber consenso en la definición de cultura, incluso entre antropólogos. En todo caso, se rescatan las aportaciones de Clifford Geertz y Marshal Sahlins. C. Geertz dice que la cultura denota, “*an historically transmitted pattern of meanings embodied in symbols, a system of inherited conceptions expressed in symbolic forms by means of which men communicate, perpetuate, and develop their knowledge about and attitudes toward life*”, (en, *The interpretation of cultures: selected essays*, New York, Basic Books, 1973, p. 89). Según Sahlins la cultura es lo que los antropólogos describen como estructura, es decir, las relaciones simbólicas de orden en un objeto histórico, (*Islands of History*, Bristol, The University of Chicago Press, 1987, p. vii).

No es nostalgia de una comunidad perdida, sino conciencia de que hay otra forma de vida, y otras muchas, mejores y peores, que son perfectamente reales para millones de personas.⁶²

En suma, hay distintos tipos de Estados, y, desde luego, algunos alejados de una definición de libro de texto. Una definición basada en imágenes y prácticas permite entender interacciones —de actores estatales y sociales— frente a un escenario de culturas diferentes; y, por tanto, concede el análisis de diferentes decisiones estatales sobre la reforma al servicio civil. Falta aún entender el concepto del servicio civil. Sin embargo, quizá sea prudente entender antes la categoría más general de burocracia, para después presentar las razones por las que se decidió analizar sólo el concepto de servicio civil. Hay razones varias. Para empezar, la burocracia es un concepto de difícil definición y no remite de manera exclusiva al Estado, sino a toda organización moderna y, por tanto, también al sector privado. Se presentan algunos argumentos y definiciones sobre el concepto de burocracia que permiten entender este argumento.

BUROCRACIA

El concepto de burocracia ha sido objeto de largos debates, pues plantea diversas dificultades filosóficas y de significado. El origen del concepto no es del todo claro. Se identifica con la curiosa combinación de *bureau* (escritorio u oficina en francés) y *κράτος* (*kratos*) —dominación o poder en griego. Según parece un ministro de comercio francés la utilizó por primera vez en el siglo XVIII para referirse al desempeño gubernamental. El uso del concepto se hizo popular en Alemania durante el siglo XIX y como una categoría analítica en ciencias sociales por Max Weber en los primeros decenios del siglo XX.⁶³ Eugene Kamenka afirma que el concepto se emplea para “identificar una institución o una casta, un modo de operación, una ideología, un modo de contemplar y organizar una ‘sociedad’ o ... modo de vida”. Para Michel Crozier, el concepto resulta vago y confuso.⁶⁴

⁶² Fernando Escalante, “Prólogo”, en A. Nandy, *op. cit.*, p. 14. Guillermo O’Donnell y Phillippe C. Schmitter definen el concepto de régimen como “la serie de patrones, explícitos e implícitos, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, y los recursos o estrategias permitidos para lograrlo”. La definición implica institucionalización; es decir, los patrones que definen un régimen deben conocerse, practicarse y aceptarse habitualmente —por lo menos por los actores que estos mismos patrones definen como participantes en el proceso—, (Guillermo O’Donnell y Phillippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986, p. 73). Cf. Guillermo O’Donnell, *Reflexiones*, p. 3.

⁶³ Frits Morstein Marx, *The Administrative State*, Chicago, University Press, 1957, pp. 16-21; Ferrel Heady, *Public Administration: a comparative perspective*, New York, Marcel Dekker, 2001, p. 71, (en adelante *Publi*).

⁶⁴ Eugene Kamenka, “Introducción”, en Eugene Kamenka y Robert Brown, *et al.*,(eds.), *Burocracia: la trayectoria de un concepto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 7; Michel Crozier, *El Fenómeno*

Partiendo de la definición clásica y otras decimonónicas

Como describe María del Carmen Pardo, citando Jean Pierre Noche, las propuestas de Max Weber introdujeron “el gusano organizacional en el fruto institucional”. De este modo se comienza con Weber que señala que el cuadro más puro y técnico de dominación legal es el que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático.⁶⁵

El carácter “racional” remite a la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad “objetiva”, que dominan su conducta. Su espíritu se caracteriza por el formalismo y por la inclinación a la exigencia de reglamentos, pues hay monopolio sobre la información. La burocracia se compone de funcionarios, que se desempeñan en su puesto con base en deberes objetivos. Hay una jerarquía administrativa rigurosa con competencias. En ésta, los funcionarios tienen una calificación profesional que les permite especializarse y cuentan con un contrato que establece sueldos fijos con derecho a pensión o prestaciones. Por lo tanto, ejercen el cargo como única o principal profesión, lo que promueve una carrera. También trabajan con separación de los medios administrativos y tienen disciplina y vigilancia.⁶⁶

Weber no plantea los criterios o modelos a seguir en la burocracia; por el contrario, sugiere tipos ideales. Para él sí hay burocracia más allá del Estado, pues toda forma de organización moderna es burocrática. Donde se instala, resulta indestructible, al menos que sea por la destrucción de la misma organización, suplantada por alguna otra forma de dominación. También hay una tendencia a la expansión de la racionalidad instrumental, que acaba por organizarse en forma de burocracia; por eso, aumenta su tendencia “enajenante y perversa”. No hay, por tanto, una defensa o la creación de un modelo o paradigma en la aportación de Weber.⁶⁷

Para Hegel la actividad burocrática se ve motivada por el “interés general” y ésta se encuentra sólo dentro del Estado. Carlos Marx, considera que la burocracia —al formar parte del Estado— busca sólo los intereses de la clase dominante y no actúa de manera independiente frente a las divisiones de clase e intereses económicos.⁶⁸

burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, v. 1, p. 11 (en adelante *Fenómeno*).

⁶⁵ María del Carmen Pardo, *Administración*, p. 17.

⁶⁶ Max Weber, *Economía*, pp. 176, 180.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 706-716.

⁶⁸ “[L]a clase universal de los servicios públicos tiene como misión los intereses universales de la comunidad.... El interés propio encuentra un lugar en la búsqueda de un interés general” (cit. por Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Filosofía del derecho*, México, Juan Pablos, 1998, pp. 205 y ss); véase Carlos Marx, *Critica de la filosofía del [E]stado de Hegel*, México, Grijalbo, 1968. Aquí es necesario una pequeña nota sobre el concepto de interés general, pues en las reformas contemporáneas se le atribuye al “Paradigma Burocrático” y, por eso, se le critica frente a alternativas neogerencialistas. Anthony Downs considera que el concepto de interés general “...is closely related to the universal consensus necessary for the operation of a democratic society. This consists

Perspectivas organizativa, política y administrativa

Por su parte, Crozier considera que hay tres acepciones del concepto de burocracia. La primera, es un concepto de la ciencia política y señala que la burocracia es el gobierno por medio de las oficinas y, por lo tanto, un aparato de Estado constituido por funcionarios nombrados directamente, no elegidos, organizados en jerarquías y dependientes de una autoridad soberana; impera el orden y la ley, pero sin participación del ciudadano.⁶⁹ La segunda, es de M. Weber y la tercera —y a la que se atiene Crozier— es el uso vulgar de la palabra “burocracia” y evoca a “la lentitud, la pesadez, la rutina, la complicación de procedimientos, la inadaptación de los organismos ‘burocráticos’ a las exigencias que deberían satisfacer y a las frustraciones consiguientes en las personas que los componen y en quienes deben utilizar sus servicios y los padecen”.⁷⁰

Es difícil de corregir errores de los funcionarios por la rigidez, porque la diferenciación de papeles y su aislamiento, impiden la colaboración y el trabajo en equipo. Por lo tanto, las reglas del juego son: rigidez, aislamiento de los papeles desempeñados, impersonalidad y resistencia al progreso.⁷¹

Para Herbert A. Simon las burocracias se pueden entender como organizaciones. Éstas moldean habilidades y hábitos; reparten posiciones responsables para ejercer la autoridad e influencia y estructuran comunicaciones. Otorgan a sus miembros información sobre el comportamiento, suposiciones y objetivos para el proceso de toma de decisiones. Son el complejo patrón de comunicación y relaciones en un grupo de seres humanos.⁷²

Desde la elección racional, Anthony Downs y William A. Niskanen las describen como actores *rent-seeker*, que buscan maximizar su presupuesto. Para ello, utilizan como

of an implicit agreement among the preponderance of the people concerning two main areas: the basic rules of conduct and decision-making that should be followed in the society; and general principles regarding the fundamental social policies that the government ought to carry out”, (“The Public Interest: Its Meaning in a Democracy”, *Social Research*, 29 (1962), p. 5). Debajo está la idea de justicia y equidad social, que remite a John Rawls y su velo de ignorancia —como descripción de una “situación inicial”— que establece un procedimiento con principios justos sin los factores que implican una posición determinada en una comunidad política, (*A Theory of Justice*, Oxford, University Press, 1999, p. 118). Para Rawls, “*the primary subject of justice is the basic structure of society, or more exactly, the way in which the major social institutions distribute fundamental rights and duties and determine the division of advantages from social cooperation. By major institutions I understand the political constitution and the principal economic and social arrangements*”, (*Ibidem*, p. 6).

⁶⁹ M. Crozier, *Fenómeno*, pp. 12-13.

⁷⁰ *Loc. cit.* Este uso está presente en la carta de Antonio Gramsci a su hermano Carlo, el 4 de junio de 1928. Gramsci pidió a su hermano, como favor, un tramite de copias de derecho de “escrituración y de cancelería” al Tribunal Especial para la Defensa del Estado. Requería papeles de sentencia dictada en contra suya. Sobre el resultado de esta petición, escribe: “la burocracia jamás tiene prisa y en eso consiste su fuerza”, (Antonio Gramsci, *Cartas desde la Cárcel: 1926-1937*, Puebla, Era-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003, p. 246).

⁷¹ M. Crozier, *op. cit.*, *supra*, nota 64, pp. 12-13.

⁷² Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A study of decision-making processes in Administrative Organization*, New York, The Free Press, 1976, pp. xvi, xvii.

ventaja las asimetrías de información. Los legisladores desconocen la curva de costos del funcionario, lo que los coloca en una relación asimétrica con la burocracia. Niskanen, retoma un enfoque *top-down*, donde se realizan operaciones que buscan minimizar los costos de transacción como cualquier otra empresa de mercado. Lo que sugiere es que cada agencia (agente) tiene un patrocinador (principal) que le provee presupuesto y espera ciertos resultados a cambio. Las agencias (burocracias) se aprovechan de la débil posición del patrocinador (legislativo o ejecutivo) para emitir resultados por encima de lo óptimo. De hecho, producen hasta que el patrocinador decida; por eso, obtienen más presupuesto del que necesitarían para generar resultados sociales y óptimos.⁷³

Matt McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast se oponen a esta posición y consideran que hay una ventaja asimétrica para los políticos, porque las coaliciones en el congreso pueden prever la desviación burocrática. Por último, Gary J. Miller y Terry M. Moe sugieren que hay equidad en la negociación; por eso, es similar a una negociación bilateral entre un consumidor (único) —el legislativo— y el productor —“burocracia”.⁷⁴

Desde la administración pública, B. Guy Peters describe a la burocracia como una organización con estructura piramidal de autoridad, que aplica reglas universales e impersonales para mantener una estructura. Pone énfasis en los aspectos no discrecionales de la administración y considera como organizaciones burocráticas a todas las involucradas en la implementación de políticas y la entrega de servicios públicos.⁷⁵ La burocracia no es una fuerza política unificada; sin embargo, tiene la habilidad de controlar información, las propuestas de políticas y su viabilidad. Por eso, puede influenciar la decisión de políticas públicas e incluso determinarlas.⁷⁶ Por último, Pardo la define como “el estrato social que se encuentra en los aparatos de gobierno y lleva a cabo las medidas encomendadas por el ejecutivo”.⁷⁷

⁷³ Como funcionario del servicio civil de carrera en Estados Unidos, Niskanen describió al burócrata como un maximizador de presupuesto en un contexto en el que los tomadores de decisiones contaban con problemas de asimetría de información que llevaba a un problema de agente-principal: las burocracias sólo buscaban satisfacer dinámicas internas, véase, William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971; y cf. Kenneth A. Shepsle y Mark S. Boncheck, *Analyzing Politics. Rationality, Behaviour and Institutions*, New York, Norton Press, 1997.

⁷⁴ Matt McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast. “Administrative procedures as instruments of political control”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(1987), pp. 243-277. Consulte también: Gary J. Miller y Terry M. Moe, “Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government”, *American Political Science Association*, 77(1983), pp. 297-322.

⁷⁵ B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman, 1989, pp. 67-86. Se cita también la versión en español como B. Guy Peters, *La Política de la Burocracia*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2001.

⁷⁶ *Ibíd.*, pp. 30- 31.

⁷⁷ M.C. Pardo, *La modernización administrativa en México: 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009, p. 28, (en adelante, *Modernización*).

Como se mencionó, definir burocracia resulta una empresa sumamente difícil; significa diferentes cosas según autor y disciplina. En todo caso, se ha utilizado mucho como objeto de estudio de la administración pública comparada. Sin embargo, el concepto puede describir también organizaciones, instituciones, comportamientos o símbolos del sector privado. El concepto de servicio civil, por el contrario, sólo hace referencia al sector público y al Estado. Las empresas privadas pueden ser burocracias, pero no servicios civiles. Según Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, y Theo A. J. Toonen, el servicio civil es el centro de la administración pública. Frente a otras unidades analíticas contempladas por la disciplina administrativa, el servicio civil es la única que no se comparte tanto con otras ciencias sociales. Por eso, se elige —para fines de esta investigación— el concepto de servicio civil, como subcategoría —si así se prefiere— dentro del concepto más general de burocracia.⁷⁸

TRANSFORMACIÓN ESTATAL

Se utilizó por primera vez, a finales del siglo XVIII, para diferenciar al personal militar del civil en la *East India Company*. Hoy por hoy, se trata de un concepto complicado y generalmente relacionado a los principios de igualdad, mérito, competencia, continuidad, aislamiento político, rendición de cuentas y estabilidad laboral. La literatura sobre servicios civiles —con base en la experiencia de los países con servicios más antiguos— ha propuesto una serie de características y principios organizacionales que los describen como parte de un sistema normativo formal.⁷⁹

No se está de acuerdo con esta perspectiva. El servicio civil no debe estar regulado en instituciones formales para definirlo como tal. En efecto, aquí se defiende su uso como parte del objeto de estudio de esta tesis —decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil—, aunque contraponga instituciones formales e informales. El motivo es que otros conceptos como función pública o empleo público pueden referirse, por ejemplo, a funcionarios del sector salud, educativo y casi cualquier actividad que realice un trabajador al servicio del Estado. Dicho de otra manera, toman en cuenta un amplio espectro de la burocracia estatal. Mientras que el servicio civil remite únicamente a un

⁷⁸ E. Philip Morgan y James L. Perry, “Re-orienting the comparative study of civil service systems”, *Review of Public Personnel Administration*, 8 (1988), pp. 86-87. Es preciso mencionar que aquí se define burocracia con base en Peters, Pardo y Simon. De modo que es el actor que ejerce un complejo patrón de comunicación y relaciones en el estrato social, y que se encuentra en los aparatos de gobierno o empresariales, involucrados en la implementación de políticas públicas o empresariales, y en la entrega de servicios públicos o en la producción.

⁷⁹ Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry y Theo A. J. Toonen, art. cit., p. 1; véase Gavin Drewry y Tony Butcher, *The Civil Service Today*, Oxford, Basil Blackwell, 1988.

fragmento específico, que realiza prácticas administrativas generales; y cuenta con elementos de profesionalización: jerarquía, diferenciación y competencia. Es decir, es una definición que en principio no toma en cuenta a militares y los funcionarios del sector educativo y salud, por ejemplo.

Para sustentar este argumento es indispensable realizar un recorrido histórico detallado de la disciplina administrativa, y del origen y desarrollo de los servicios civiles frente a las reformas. Esta mirada concede una comprensión del servicio civil como cuerpo de funcionarios con elementos de profesionalización, pero politizado y regulado con base en una combinación diversa de instituciones formales e informales. Quizá parezca innecesario. No obstante, la idea que sustenta al argumento resulta menos visible si sólo se analizara un escenario contemporáneo. Por el contrario, el repaso histórico permite vislumbrar un contexto donde servicios civiles clásicos o más antiguos —Reino Unido o Prusia (Alemania), por ejemplo— operaban de esa manera. Una vez sentadas bases históricas, se otorgarán distintas definiciones del concepto de servicio civil y se presentará otra mirada que lo entiende en sus prácticas e imágenes.⁸⁰

De Grecia al surgimiento del Estado moderno y el interés por administrarlo

No hay evidencias suficientes de que las propuestas en términos administrativos hayan sido desarrolladas en Grecia y Roma; sin embargo, hay escritos sobre administración de la familia y el ejército. En *Las Leyes*, por ejemplo, Platón describe los funcionarios de las Ciudades-Estado. Aristóteles, por su parte, analiza los tipos de gobierno y administración, y la búsqueda de la *eudaimonia* como uno de los objetivos de la *polis* —concepto que se adoptaría como principal objetivo de la corriente cameralista a partir del siglo XVII.⁸¹ En Roma se escriben trabajos de la administración en el ámbito jurídico. En ese sentido, la expansión de la burocracia —como señala Karl Mannheim— ocurrió con la diseminación

⁸⁰ Por otra parte, resulta útil defender que se entiende por administración pública. B. Guy Peters la define por dos vías: por un lado, en su aspecto funcional, es: “un proceso de aplicación de reglas; es decir, el proceso [donde] reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales. Por otro lado, se trata de “estructuras gubernamentales cuya función primordial es desempeñar... funciones” descritas en la primera vía de definición, (B. G. Peters, *op. cit.*, *supra*, nota 75, pp. 68-69). Y por supuesto, en esta investigación se entiende también como una disciplina de las ciencias sociales. La definición de Peters se basa en, Gabriel A. Almond y G.B Powell, *Política comparada: una concepción evolutiva*, Buenos Aires, Paidós, 1972.

⁸¹ El concepto de *eudaimonia*, que significa, bienestar, felicidad o “vivir bien” es un tema central en la ética y política de Aristóteles, (véase Aristóteles, *Política*, Madrid, Gredos, 2008, 1252 a8 y libro I.); véase también, Platón, *Diálogos IV: República*, Madrid, Gredos, 2008, 369c y ss. La *eudaimonia* se convirtió también en el fundamento normativo del discurso intelectual sobre administración pública en el siglo XIX, (cit. por Mark R. Rutgers, “Beyond Woodrow Wilson. The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective”, *Administration & Society*, 29 (1997), p. 278 (en adelante, *Beyond*).

de las leyes romanas, y el establecimiento de territorios políticos y administrativos más homogéneos.⁸²

En la Edad Media hubo una concentración de prerrogativas en feudos y comunas medievales bajo control de príncipes absolutistas. La iglesia se convirtió en heredera del legado administrativo.⁸³ El “servidor civil” representaba, junto a la corte militar y el clérigo, una categoría de siervo. Era una minoría que proveía servicios de escriba personales de tipo clerical o legal. A partir del siglo XI la influencia del papado aumentó y desarrolló un aparato administrativo en la iglesia. Cada posición y escalafón, desde el centro en Roma hasta el ámbito local, estaba claramente definido en una jerarquía —papa, cardenal, obispo o sacerdote—; había funcionarios especializados en varios temas y se establecieron secretarías o departamentos como división del trabajo administrativo.⁸⁴

Por otra parte, en el Sacro Imperio Romano Germánico, el emperador Federico II de Hohenstaufen estableció en la Constitución de Melfi (*Liber Augustalis*) de 1231 un nuevo orden legal para el reino de Sicilia. En opinión de Jos C. N. Raadschelders y Mark R. Rutgers se trata del “acta de nacimiento de la burocracia moderna”. Se presentaron reglas prácticas que limitaban e indicaban tareas a desempeñar para los funcionarios; aunque no se definió con claridad la posición y papel que desempeñaba el “siervo” y tampoco hubo distinción entre el ámbito público y privado.⁸⁵

En los siglos XIV y XV, el principio de la administración colegial se aplicó también a los que tenía que supervisar y coordinar la ejecución de políticas en distintos campos. Cada vez más funcionarios ostentaron cargos que contenían ambas tareas: políticas y administrativas. Después en el transcurso de los siglos XV y XVI, se consolidó un monopolio restringido de la violencia de varios señores feudales de tendencia secular; esto permitió establecer impuestos. Los departamentos o secretarías de los feudos y reinos se transformaron en cuerpos político-administrativos. Se formalizaron procesos y establecieron instituciones que regulaban, actividades, competencias, medios, salario y

⁸² Karl Mannheim, *Ideología y Utopía: introducción a la Sociología del Conocimiento*, Madrid, Aguilar, 1966, p. 131; M. R. Rutgers, *Beyond*, pp. 278-279.

⁸³ K. Mannheim, *Freedom, Power, and Democratic Planning*, London, Routledge & Keagan Paul, 1965, p. 131, en adelante, *Freedom*.

⁸⁴ Las funciones de oficina del clérigo las describe Graciano en *Concordancia de cánones discordantes (Decretum Gratiani)*. Un funcionario de la iglesia hacía carrera con base en el *Leistungsprinzip*, es decir, basado en méritos y examen de capacidad —la antigüedad no era factor decisivo. Asimismo, se estableció la cancillería papal —cámara apostólica encargada del erario público— y una corte, (Jos C. N. Raadschelders y Mark R. Rutgers, “The evolution of civil service systems”, en Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, y Theo A. J. Toonen, *op. cit., supra*, nota 4, pp. 71-72).

⁸⁵ *Ibidem*, p. 73.

jerarquía. No obstante, el servicio público remitía, aún, a propiedad personal —incluso hereditaria.⁸⁶

Varios proponían la separación entre los ámbitos público y privado. En los inicios de la Reforma, Martín Lutero sugirió que los altos funcionarios debían ser sabios, experimentados, capacitados, precisos, leales, confiables, modestos, flexibles y efectivos. Tarea imposible incluso en el escenario contemporáneo. Hacía referencia también a la corrupción; se oponía a la falsificación de decretos y respaldaba que las decisiones se tomaran con base en los deseos de la población y no en intereses personales. Siguiendo esta línea, en Inglaterra bajo la dirección de Thomas Cromwell (ministro del rey Enrique VIII) se creó un sistema de servicios —con énfasis en habilidades destinadas a la economía y las cuentas públicas— que funcionaba separando al funcionario del puesto.⁸⁷

En otras partes, surgen los “Tratados de Espejo de los Príncipes” como primera literatura sobre gestión pública y filosofía política basada en nociones cristianas de moralidad e ideas filosóficas griegas. En éstos se describían prácticas y problemas administrativos generales que buscaban preparar al príncipe en sus tareas como monarca. Con el tiempo los tratados se alejaron más de la filosofía política griega y se enfocaron más en aspectos prácticos. Ejemplos varios. Basta recordar: *De regno, ad regem Cypri* (1267) de Santo Tomás de Aquino y, desde luego, *Il Príncipe* (1532) de Nicolás Maquiavelo.⁸⁸

⁸⁶ El Libro Negro (1471-1472) emitido por Eduardo IV de Inglaterra es un ejemplo notable del esfuerzo por regular y describir la administración. En este libro, se distinguen dos tipos de servicio: por un lado, los de abajo (*Domus Providence*) representados por las tareas de la tesorería, administradores, cocina y otro personal estable; y, por otro, los de arriba (*Domus Regie Magnificencie*), es decir, funcionarios encargados de la seguridad y salud del monarca, así como siervos encargados de los salarios y reparto de provisiones a barones, caballeros, secretarías, entre otros, (*loc. cit.* y p. 74).

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 75-76.

⁸⁸ “Me ocuparé... del principado e iré tejiendo la urdimbre de las diferencias... y expondré las formas en que estos principados se pueden gobernar y conservar”, (cit. por Nicolás Maquiavelo, *op. cit.*, p. 74). Es conveniente hacer una breve nota por su relevancia para el estudio del servicio civil y de los asuntos públicos —más allá de su aportación a la secularización del pensamiento administrativo y político. Se dice comúnmente, como afirma Berlin, que Maquiavelo dividió de manera explícita la política y la moral. Sin embargo, no se trata de una emancipación, sino de una distinción entre dos ideales de vida incompatibles y, por tanto, entre dos morales: por un lado, la moral pragmática y pública del mundo pagano y, por otro, la cristiana, personal y religiosa. Sugiere Berlin: “[I]n other words the conflict is between two moralities, Christian and pagan (or as some which to call it, aesthetics), not between autonomous realms of morals and politics”, (Isaiah Berlin, art. cit., pp. 43-44, 54). Para Maquiavelo no se trata que el fin justifique los medios, como defiende Leo Strauss: “is the only political thinker whose name has come into common use for designating a kind of politics... guided exclusively by considerations of expediency, which uses all means... for achieving its ends...”, (Leo Strauss, “Nichollo Machiavelli”, en Leo Strauss y Joseph Cropsey (eds.), *op. cit.*, p. 297). Por el contrario, como afirma Fernando Escalante, se trata de lo opuesto. Hay medios “útiles, provechosos, correctos, y los hay cuyo uso resulta contraproducente” como la moral religiosa o personal, (*Una idea de las ciencias sociales*, México, Paidós, 1999, p. 81). De este modo, Maquiavelo considera que la “moral” más adecuada para el orden y la estabilidad de la *polis* es la pagana y práctica: la moral pública. Se trata de perseguir de manera efectiva la virtud: los valores de coraje, vigor, poder, orden, disciplina, fuerza (violencia) y justicia, por ejemplo. Aunque debe decirse que se persigue todo eso anhelando un poco o mucho de fortuna. Y, desde luego, en el fondo se busca como fin el bienestar, estabilidad y grandeza de la patria, *polis* o Estado. Afirma Berlin, “[A]be moral ideal for which he thinks

Se escribieron libros sobre educación a cortesanos, para que sirvieran de manera adecuada en los reinos, por ejemplo, *Il Cortegiano* (1528) de Baldassare Castiglione. También surgieron libros que proporcionaban modelos sobre cartas y documentos, enseñando como utilizarlos y elaborarlos —*Titelbuch* (1553) de Urban Wyss es un ejemplo de ello. Además, el interés por el estudio del Estado y su administración incrementó con la secularización de éste en los Tratados de Westfalia de 1648 —como resultado del fin de la Guerra de los Treinta Años (1618-1648). Se necesitaban funcionarios con experiencia (*expertise*) en la administración y no sólo para cobrar impuestos.⁸⁹

Del Kameralwissenschaft a la consolidación de la burocracia estatal

En el siglo XVII Prusia estableció como requisito un grado en leyes o derecho y la aprobación de exámenes para ingresar a la burocracia estatal. No significa que no hubiese patronazgo, cooptación o clientelismo. Era práctica común; y no había un concurso público de ingreso. No cualquiera podía ser servidor público. Además aún no se establecía una ley o reglamentación específica para el servicio civil. Así, empezó a identificarse como un poder separado del ámbito privado y de otros órganos estatales; esto trajo consigo crítica a su influencia y corrupción —por medio de la modificación arbitraria de salarios y venta de puestos, por ejemplo. Era necesario más conocimiento del fenómeno burocrático estatal.⁹⁰

En este escenario, surge el cameralismo (*Kameralwissenschaft*) en Prusia. Su principal preocupación es lograr la *eudaimonia* con base en el correcto funcionamiento interno del Estado —intentando resolver una dicotomía entre felicidad (*eudaimonia*) y justicia. La disciplina se ocupaba de la economía, la política y otros estudios sociales necesarios para administrar un Estado. En 1792 surgen las primeras cátedras universitarias en Prusia y medio siglo después cada una de las universidades prusianas y del Imperio Austriaco tenían una escuela o cátedra cameralista (*Kameral-Hohen Schulen*). Francia no se queda atrás: surge la *science la pólíce*; en las universidades, sin embargo, no hubo cátedras.⁹¹

no sacrifice too grate —the welfare of the patria— is for him the highest form of social existence attainable by man... [Nevertheless, is] not a world outside the limits of human capacity...? (I. Berlin, art. cit., pp. 45, 57).

⁸⁹ M. R. Rutgers, art. cit, p. 279; K. Mannheim, *Freedom*, p. 131. Véase nota 47 de este texto sobre la Guerra de los Treinta Años.

⁹⁰ Jos C. N. Raadschelders y Mark R. Rutgers, art. cit., pp. 76- 77.

⁹¹ En Prusia, Federico Guillermo I (1713-1740) creó cátedras —dirigidas a los altos funcionarios— en las universidades de Halle (en Sajonia) y Frankfurt del Oder en el Magraviato de Brandemburgo. También estipuló funciones para el servicio civil en la *Allgemeines Preußisches Landrecht* de 1794, (*Loc. cit.*); M. R. Rutgers, “Paradigm lost: crisis as identity of the study of public administration”, *International Review of Administrative Sciences*, 64 (1988), pp. 554-556 (en adelante, *Paradigm*).

Se pueden distinguir dos periodos en el cameralismo: i) el primero: de la segunda mitad del siglo XVII al siglo XVIII; ii) y el segundo periodo se divide en dos etapas: a) de 1750 a 1800, y b) de 1800 a principios del siglo XIX. El primer periodo fue de los padres fundadores del cameralismo: Veit Ludwig Von Seckendorff y Nicolas Delamare. El siglo XVII también trajo consigo un mayor centralización estatal y una mejor implementación del cobro de impuestos. Esto significó, por ejemplo, un reto para el aparato estatal prusiano. Federico Guillermo I estableció *Landräte* —que sustituyeron a los consejeros de la corte como administradores de distritos, territorios o municipios— y *Steuerräte* para ejercer —por medio de la tributación— control sobre el orden local.⁹²

Al menos en Prusia, el absolutismo dinástico fue sustituido poco a poco por un absolutismo burocrático estatal encabezado por la aristocracia y los *junkeers*. Frente a este contexto histórico, Von Seckendorff abogaba —en su *Teutscher Fürsten Staat* (1656)— por conocimiento estatal, por medio de un manual o guía que fuese útil para que los funcionarios desempeñaran “mejor” sus tareas; defendía que el conocimiento no sólo es filosófico, sino también práctico.⁹³

Desde Francia, Delamare —*Traité de la Police* (1705)— se refería a *science la police* como el estudio del orden público; buscaba mejorar, con base en enfoque legal, el trabajo de los funcionarios y las regulaciones al comercio, juegos de apuestas, sistema de salud, ente otros sectores. Bajo el reinado de Luis XIV en Francia (1660-1714), los departamentos gubernamentales se dividieron en oficinas y aumentó el aparato estatal. Para mejorar el desempeño administrativo, se implementaron rutinas organizacionales; asimismo, se nombraron intendentes regionales y un equipo de apoyo con base en prefectos.⁹⁴

Aquí y en otros lugares, el crecimiento del aparato estatal fue visto con buenos ojos por la nobleza y algunos sectores de la población urbana alfabetizada, pues proveyó oportunidades de empleo en el sector público. Por otra parte, cada vez se hizo más necesario una administración eficaz, una distribución más equitativa y veloz de bienes y servicios, y la profesionalización de los puestos públicos, sobre todo, en el fragmento de la burocracia estatal que llevaba a cabo actividades administrativas generales. La reforma estatal y su necesidad eran evidentes, no debía ser promovida, porque era parte de la

⁹² El Estado francés concentró sus esfuerzos en la educación técnica: *Ecole du génie* (1748), *Ecole polytechnique* (1795); *Ecole des ponts et chaussées in* (1747), (Jos C. N. Raadschelders y Mark R. Rutgers, art. cit., p. 77).

⁹³ *Ibid.*, pp. 75-76.

⁹⁴ Se trataba de una élite burocrática, separada de la aristocracia, reclutada entre la burguesía, (M. R. Rutgers, *Beyond*, pp. 280-282).

transformaciones de entonces.⁹⁵ En Reino Unido durante el siglo XVIII —después de los Tratados de Unión (1707), unión política de los reinos de Inglaterra y Escocia— se reorganizó el servicio público. El parlamento instaló una comisión para analizar las cuentas públicas, reestructurando oficinas conforme a criterios de eficiencia.⁹⁶

En la academia —durante la primera etapa del segundo periodo cameralista— Johann Heinrich Gottlob von Justi (1702/1717-1771) en *Grundsätze der Polizeywissenschaft* (1756) diversificó los temas de estudio a la minería, finanzas y comercio. Afirmaba que la función básica del Estado era garantizar la seguridad interna (*polity*) y externa para obtener la *eudaimonia*; defendía un enfoque práctico alejado del teórico, y estaba preocupado por normar, regular y organizar las estructura estatal.⁹⁷ Joseph Freiherr von Sonnenfels (1732-1817) también abogaba en *Handbuch der Innern Staatsverwaltung* (1798) por un elemento práctico; no obstante, afirmaba que una ciencia no podía basarse sólo en la práctica y que se necesitaban principios teóricos-filosóficos.⁹⁸

En la práctica, las monarquías transformaban sus administraciones para hacer frente a la invasión militar y a posibles consecuencias de ésta: derrota e invasión. Se tomó la organización de las oficinas militares como modelo para administraciones estatales. En Francia Luis XVI llevó a cabo una revolución administrativa. Modificó “leyes secundarias que regulaban la condición de las personas y la administración de los asuntos públicos”. Se suspendieron y luego se restablecieron parcialmente los gremios, modificando las relaciones entre patrón y obrero. También se transformó el orden de la justicia francesa, cambiando reglas de competencia, cerrando jurisdicciones y aboliendo otras más. Por lo tanto, fue difícil saber qué ley era aplicable o que tribunal habría de juzgar.⁹⁹

Por otra parte, en 1787 se concedió a las Asambleas Provinciales el derecho de administrarse; en este sentido, éstas repartían la talla y supervisaban su ejecución, y determinaban las obras públicas. Junto al intendente, se constituyó en la verdadera administradora del país; lo anterior causó confusión en la vida cotidiana, pues no sólo

⁹⁵ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, New York, Walter de Gruyter, 1991, p. 42, (en adelante *Age*).

⁹⁶ Jos C. N. Raadschelders y Mark R. Rutgers, art. cit., p. 78.

⁹⁷ Von Justi afirmaba que “[the] polity is therefore a science, to organize the inner regulations of the state in such a way that the welfare of the singular families and the common wealth are always in exact relation an coordination” (*apud.*, M. R. Rutgers, *Beyond*, p. 284).

⁹⁸ F. K. Medicus exhortó, en su discurso en la *Kameral-Hohen-Schule* en Lautern en 1779, a emancipar la disciplina cameralista de otras y definir su objeto de estudio. Medicus consideraba que la “envidia” de las facultades de derecho impedían el éxito y autonomía del cameralismo. Otros autores defendían su carácter como *Grundwissenschaft*. Las dificultades que presentaba la propuesta de cientificidad eran varias, entre ellas que no se podía separar al cameralismo de la filosofía política. Además se deseaba un énfasis en el conocimiento práctico —contrario al *establishment* científico de entonces—, (cit. por M. R. Rutgers, *Paradigm*, pp. 554-556).

⁹⁹ Gerald E. Caiden, *Age*, p. 43.

cambiaba “el orden de los asuntos públicos”, sino también la “posición relativa de los hombres”.¹⁰⁰ Respecto a los impuestos y la propuesta de establecer igualdad de percepción, el rey señalaba que, “[su] majestad espera que las personas ricas no se consideren perjudicadas, (pues) sólo tendrán que pagar la carga que desde mucho tiempo habrían tenido que compartir de manera más equitativa”.¹⁰¹

Después de la Revolución francesa, el funcionario estatal dejó de ser responsable para con el monarca, ahora rendía cuentas a un poder soberano de origen civil. Estos cambios ideológicos y revolucionarios tuvieron como escenario el desarrollo industrial y la expansión imperialista europea en otros territorios por medio del establecimiento de nuevas colonias —en África, por ejemplo. Se puso énfasis en la organización práctica y jurídica de las normas. Las políticas públicas se implementaban de manera “imparcial” por funcionarios públicos competentes en busca del interés general. Esto se toma como ejemplo en otros lugares.¹⁰²

En el estudio administrativo, la segunda etapa cameralista fue de Jean Charles Bonnín, Robert von Mohl, Alexandre-François Vivien y Lorenz von Stein. En *Principe d’administration publique* (1812), Bonnín intentó proponer una ciencia de la administración, equilibrando derecho y ciencia social; el objeto de estudio sería la burocracia y su autonomía del aparato administrativo. Definió a la administración pública como relaciones reguladas por reglas, pero también como construcción de conocimiento práctico con bases teóricas. Von Mohl en *Die Polizei-wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* (1844) rechaza que la *eudaimonia* sea el objetivo del Estado y retoma el concepto de *polity* de Von Justi.¹⁰³

Se establecieron las bases del Estado de derecho o leyes (*Rechtstaat*) descrito por Von Mohl. La administración se definió en el sentido moderno: *Verwaltung*. En Prusia se distinguió entre dos categorías de funcionarios dentro del servicio civil.¹⁰⁴ Cambiaron estructuras y procesos y las condiciones de selección de la alta burocracia; y con eso, su

¹⁰⁰ Antes de la reforma, en casi tres cuartas partes de Francia la administración estaba encomendada al intendente, quien actuaba sin supervisión y sin consejo. El cambio de las reglas estableció una asamblea junto a ese intendente. En ese sentido, un cuerpo municipal elegido sustituyó a las antiguas asambleas parroquiales, (cit. por. Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, México, FCE, 2006, pp. 304-307).

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 292-293. En los documentos expedidos por la administración pública francesa se pueden distinguir muchos sentimientos e ideas que luego se le atribuirán a la Revolución de 1789. Tocqueville afirma que “... un tropel de sentimientos que creía nacidos de la Revolución, una multitud de ideas que hasta entonces había considerado provenientes de ella, mil hábitos cuyo legado se le atribuye de manera; por todas partes encontraba las raíces de la “sociedad” actual implantadas profundamente en este viejo suelo”, (*ibid.*, pp. 97-98).

¹⁰² Jos C. N. Raadschelders y Mark R. Rutgers, art. cit., p. 83; G. E. Caiden, *Age*, pp. 43-44, 47-48.

¹⁰³ En Prusia se estableció un código disciplinario del servicio civil en 1823 y se garantizaron derecho de pensión en 1825, (M. Rutgers, *op.cit.*, pp. 286-287 y *ss*).

¹⁰⁴ *Loc. cit.*; Jos C. N. Raadschelders y Mark R. Rutgers, art. cit., p. 79.

situación jurídica respecto a salarios y pensiones. Funcionarios y élites burocráticas basaron su lealtad en la carrera dentro del sistema y no en una facción política. En el papel, se trata de que los políticos se ocupen del legislativo y los servidores de la ejecución de tareas administrativas.¹⁰⁵

La tendencia en la academia también lo fue en la práctica. Los procesos trajeron reportes, memorándums, minutas, cartas: papel burocrático para el diseño, presentación, implementación o evaluación de políticas. A principios del siglo XIX se estableció en varios países de Europa un sistema de registro de documentos oficiales, de manera que fue posible acceder y consultar expedientes por medio de índices y archivos. En Reino Unido se otorgó preferencia a los departamentos ministeriales, donde un ministro designado por motivos políticos supervisaba un cuerpo burocrático con base en miembros del servicio civil. La responsabilidad del desempeño de las actividades estatales y sus resultados no recaían en funcionarios, sino en el ministro.¹⁰⁶

Aunque ya había pensiones informales para funcionarios desde el siglo XVIII en Prusia, fue en el siglo XIX cuando se reguló de manera formal esta práctica. Esto no quitó las críticas de nepotismo, clientelismo, y corrupción. Aún se creía que el funcionario y el puesto eran uno mismo y que, con excepción de la nobleza, otras personas no podían participar en el concurso de ingreso. Más aún, muchos trabajadores del Estado ofrecían servicios a clientes privados o estatales como una actividad adicional al desempeño de sus funciones. Eso se intentó contrarrestar con el pago de un salario regular y adicional a la pensión de jubilación. La neutralidad se convirtió en la imagen de la función pública en el papel, pero no necesariamente en la práctica.¹⁰⁷

En Estados Unidos la rotación de los puestos (*spoils system*) fue una alternativa para hacer frente a los “*evils that might ensue should ambitious and grasping men monopolize the most powerful and prestigious public offices such as the presidency*”. Se desarrolló un sistema basado en el clientelismo que consistía en colocar a partidarios del gobierno en puestos dentro de la administración pública. La propuesta de Andrew Jackson (1829-1837) durante el decenio de 1830 buscaba extender esta alternativa a casi todas las oficinas y departamentos.¹⁰⁸ Se consideraba que el sistema de rotación de puestos era adecuado y que era una práctica que debían llevar a cabo los ganadores de las elecciones. Se creía que el servicio civil estaba corrompido y que una rotación de puestos evitaría la corrupción. Por lo tanto, Jackson no

¹⁰⁵ Raadschelders y Rutgers, art. cit., *supra*, nota 84, pp. 78-79.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 80.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 81-83.

¹⁰⁸ Richard R. John, “Affairs of Office: The executive departments, the election of 1828 and the Making of the Democratic Party”, en Meg Jacobs, William J. Novak y Julian E. Zelizer (eds.), *The Democratic Experiment: New directions in American Political History*, New Jersey, Princeton University Press, 2003, p. 63.

buscaba clientelismo; intentaba deshacerse de funcionarios corruptos, poniendo a gente de confianza.¹⁰⁹

Sin embargo, la oposición a esta estrategia no fue sólo de críticos a la administración; por el contrario, también había dudas entre los miembros del gabinete, servicio civil e incluso discrepancia entre sus más fieles seguidores. Era poco popular en la influyente “alta sociedad” de Washington que, en administraciones pasadas, colocaron amigos y familiares en el gobierno, y que acostumbraban sobornar a funcionarios conocidos. En todo caso, la presidencia se fortaleció, pero debilitó las capacidades organizacionales del gobierno central. Los funcionarios designados estaban menos capacitados que sus antecesores y frecuentemente se les relacionaba con actos escandalosos y de corrupción. El sistema tuvo vigencia hasta la promulgación de la *Pendleton Civil Service Reform Act* (1883), que cambió poco a poco las prácticas, al menos, en el papel.¹¹⁰

Por otra parte, los Estados independientes que surgieron en el siglo XIX —en América Latina, por ejemplo— se enfrentaron al dilema de transformar sus aparatos administrativos rescatando algunos elementos anteriores, pero adaptando la burocracia a una cultura política local propia. Sin embargo, fueron circunstancias complicadas y de improvisación; de hecho, muchos Estados prefirieron continuar con los sistemas de servicio civil sin cambio en la práctica. Más aún, en algunos lugares, la cultura burocrática y los funcionarios se opusieron al desmantelamiento de instituciones informales y formales preexistentes.

Quizá por eso, en *Études administratives* (1845), Vivien intenta distinguir entre el aparato ejecutivo (administrativo) y el aparato político (gobierno). Considera al aparato administrativo como un cuarto poder. Por último, Von Stein (1815-1890) intenta reconocer atributos de científicidad en la disciplina con base en la filosofía de Hegel; en esta línea, describe al Estado moderno como un *Verwaltungsstaat*: un Estado administrativo.¹¹¹

El surgimiento del “servicio civil” como concepto decimonónico

Aunque no había un cuerpo coherente de regulaciones o instituciones formales, si había —como se demostró— instituciones informales que ordenaban el funcionamiento de los servicios civiles. No sólo eso. Había cursos universitarios, estudios académicos,

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 64; Harry L. Watson, *Liberty and Power*, New York, Hill and Wang, 1990, pp. 173-187.

¹¹⁰ Richard R. John, *op. cit.*, pp. 64-66; Richard P. Mc Cormick, *The Second American Party System: Party Formation in the Jacksonian Era*, Durham, The University of North Carolina Press, 1966, pp. 352-354 y ss.

¹¹¹ M. Rutgers, art. cit., pp. 286-290.

funcionarios capacitados y asesores que contaban con estos conocimientos. En otras palabras, había elementos de profesionalización: estandarización de procesos, jerarquía, rango, pensiones, exámenes, sistemas de entrenamiento; y un servicio civil relacionado con diversos grupos, y actores estatales y sociales. Los servicios civiles no estaban en la legislación, pero sí en la imagen y prácticas del Estado. En efecto, un escenario de este tipo tuvo como resultado una presión y necesidad política por ponerlo en el papel, es decir, en instituciones formales mediante leyes de servicio civil. El primero en hacerlo fue el Reino de Baviera en 1805. Medio siglo después, se introdujeron leyes y reglamentaciones en otros lugares.¹¹²

En este escenario de creación de instituciones formales, se puede decir que surgió el Estado de Bienestar (Estado Social de Derecho) como producto de las políticas públicas del canciller Otto von Bismark —miembro por breve tiempo del servicio civil prusiano y primer canciller del Imperio Alemán. A diferencia de otros Estados europeos, como el francés, Alemania no apareció como resultado de la voluntad general, sino como una imposición desde arriba con base en un acuerdo federal entre principados alemanes. Lo anterior fue resultado de una estrategia bélica de Bismark (1864-1871) que impuso la idea de la pequeña Alemania liderada por Prusia. Para soportar esta construcción artificial se retomaron propuestas socialdemócratas y se convirtió al Estado en un otorgador de prestaciones y servicios extensos a la población. Por lo tanto, se lograba la cohesión, pues “el trabajador aceptaba el nuevo orden... y escuchaba obedientemente”.¹¹³

Se instauraron esquemas centralizados de seguridad social que intentaban hacer frente a la pobreza y los problemas de la migración campo-ciudad. De modo que se otorgaban ciertos beneficios sociales, pero sin modificar de fondo la estructura de producción capitalista —el Estado se colocó en un papel de árbitro entre los intereses del capital y el trabajo. La estabilidad de estas medidas permitía preservar el sistema político. Sin embargo, a pesar del cambio en la naturaleza estatal y la provisión de seguridad social

¹¹² Raadschelders y Rutgers, art. cit., pp. 82-83.

¹¹³ Para 1830 no había cabida para las aspiraciones, nacionalistas, democráticas e industriales. Sí había, en cambio, tres grandes grupos que regían la vida política: un grupo conservador representante de los grandes intereses de terratenientes agrarios (*junkers*) y eclesiásticos, una burguesía liberal y urbana, y organizaciones sindicales de trabajadores —que crecieron con la revolución de 1848 y después con la Revolución bolchevique de 1917 en Rusia. El territorio alemán estaba dividido en varios principados que se dividían en dos liderazgos: el prusiano y el austriaco. Sin embargo, a pesar de que los liberales alemanes abogaban por los mismos objetivos que en el resto del continente —es decir: progreso, nación y democracia—, no hubo una revolución nacionalista en Alemania, (Richard Howard S. Crossman, *Biografía del Estado Moderno*, México, FCE, 1941, pp. 188-190, 195-202 y ss).

y pensión a funcionarios, la entrada al servicio civil continuó reservada para una élite educada, empresarial, *junker* y aristocrática.¹¹⁴

En otros lugares, por el contrario, se sentaron medidas formales para disminuir el patronazgo y la corrupción en las oficinas del servicio civil. En la India colonial, los candidatos a oficinas contaban con entrenamiento en colegios. Hubo ciertos niveles de competencia basado en exámenes en las universidades Oxford y Cambridge. Estas evaluaciones intentaban que el mérito y no la influencia o las conexiones determinaran la obtención del título y el ingreso al servicio. Lo anterior fue resultado del *Report on the Organisation of the Permanent Civil Service* (1854) de Strafford H. Northcote y C. E. Teveylan para la Cámara de los Comunes. En otros lugares había intentos similares.¹¹⁵

En la práctica, sin embargo, fue hasta finalizar la Segunda Guerra Mundial que el servicio civil obtuvo protección legal y esto en algunos lugares. En este escenario de posguerra se hizo frente —además de la reconstrucción— a las fallas administrativas y del capitalismo, consideradas posible causa de la Gran Depresión de 1929 y del inicio de la guerra. Los Estados nacionalizaron empresas e intervinieron en sectores en lo que no solían hacerlo. Aumentó el aparato estatal y se transformó conforme a los nuevos retos de regulación. Se trataba de cumplir con objetivos públicos, mejor que si lo hiciese el sector privado.¹¹⁶

El escenario de la Guerra Fría y del sistema internacional bipolar trajo consigo una competencia de modelos económicos y administrativos en los países que no tenían aún la influencia de Estados Unidos o la Unión Soviética. Esto frente al proceso de descolonización de África que tuvo lugar a partir de las décadas de 1950 y 1960. Las administraciones de los países recién independizados deseaban, en varios casos, olvidar el legado colonial reestructurando su servicio civil, en otros lugares, por el contrario, se intentaba adaptarlos a ambiciosos planes de desarrollo nacional o a modelos y ayuda externa.¹¹⁷

Como se intentó demostrar, los servicios civiles se entienden como parte de las reformas administrativas. Dicho de otro modo, surgieron como resultado de las prácticas, imágenes y desarrollo estatal. En efecto, en algunos casos operaban bajo normatividad, pero en muchas ocasiones estaban reguladas por instituciones informales y, desde luego, se hacía política. Por eso, una definición de servicio civil que lo comprende

¹¹⁴ En 1873 se estableció en Prusia el Código Imperial del Servicio Civil y en 1919 en la Constitución del Imperio, (*Ibid.*, pp. 203, 208).

¹¹⁵ Raadschelders y Mark R. Rutgers, art. cit., pp. 84-87.

¹¹⁶ Gerald E. Caiden, “Administrative Reform”, en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York, Marcel Dekker, 2001, p. 656, en adelante *Administrative*.

¹¹⁷ Gerald E. Caiden, *op. cit.*, *supra*, nota 95, pp. 35-36.

exclusivamente como parte de un sistema normativo formal y aislado de la política es cuestionable. En consecuencia, se presentarán algunas definiciones de servicio civil desde diferentes perspectivas. Así, se propondrá una que lo entiende como un fragmento específico de la burocracia estatal, con elementos de profesionalización, pero concediendo la interacción de instituciones formales e informales.

SERVICIO CIVIL

Carrera

La definición común es entenderlo como carrera “meritocrática” estatal. Es una categoría específica de empleados que se diferencia del servicio público en general. En este caso, se analiza a los funcionarios de carrera que desempeñan sus actividades bajo una ley explícita de servicio civil; definida, por lo tanto, en instituciones formales. Esta definición se basa en una serie de principios: mérito, continuidad y responsabilidad.¹¹⁸

El mérito remite a la búsqueda de los ciudadanos más talentosos en una competencia honesta, justa y abierta de reclutamiento. El principio de continuidad significa seguridad en el trabajo y tiene como objetivo promover la neutralidad y aislamiento político —es decir, de agendas partidistas o cambios de gobierno. Lo anterior se logra mediante la estandarización de reglas y el cumplimiento de procedimientos cuantitativos y cualitativos. Asimismo, reglas claras permiten definir responsabilidades, rendir cuentas y mejorar el escrutinio público.¹¹⁹

Para Mauricio I. Dussauge, el espíritu del servicio civil está también en estos principios. Defiende la idea de que los servicios civiles son sinónimos de carrera. Aunque reconoce que hay países con sistemas de empleo, estos también cuentan con elementos de mérito y carrera.¹²⁰ Este punto de vista lo comparten definiciones de manuales y diccionarios. El *Diccionario de Política y Administración Pública* lo define como,

un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas

¹¹⁸ Anne Evans, *Civil Service and Administrative Reform: Thematic Paper. Background paper to Public Sector Reform: What Works and Why?*, Washington, World Bank, 2008, (Independent Evaluation Group working paper, 2008/8), p. 35; Francisco Longo, *The Reform of The Civil Service in Advanced Democracies: Merit With Flexibility*, Washington, Inter-American Development Bank—Public Management and Transparency Network, 2001, p. 6.

¹¹⁹ Anne Evans, *supra*, nota 118, pp. 4-6; véase Bernard S. Silberman, *Rise of the Rational State in France, Japan, The United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press, 1993; y consulte, Donald F. Kettl, Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders y Constance Horner, *Civil Service Reform: Building a Government That Works*, Washington, Brookings Institution Press, 1996.

¹²⁰ Mauricio I. Dussauge Laguna, “Anatomía del servicio civil”, *Foro Internacional*, 42 (2002), pp. 754-756, (en adelante, *Anatomía*),

públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo.¹²¹

En este sentido, el *Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas* lo considera “un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios”, que requiere de una ley básica y un organismo para su implementación.¹²² José Luis Méndez comparte esta visión que remite a servicios civiles “clásicos” como los de Alemania y Reino Unido; sugiere que,

...consisten en sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales. Incluye también los principios de seguridad laboral y de que al igual nivel o función, igual categoría y salario.¹²³

Estos sistemas protegen a los funcionarios de evaluaciones políticas; otorgan seguridad laboral y la posibilidad de optar por una carrera profesional. Asimismo, las reglas “meritocráticas”—exámenes de ingreso y permanencia, por ejemplo— facilitan el interés de candidatos con los perfiles adecuados. Además, el diseño del sistema promueve una memoria administrativa que facilita la implementación de políticas de largo alcance, ya que se basa en incentivos y no en sustitución o castigos. Para administrar el servicio civil hay usualmente un ministerio o secretaría encargada y se instauran escuelas o programas universitarios para capacitar funcionarios.¹²⁴

Mauricio Merino los define como “la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales”. Describe “un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo”. Merino considera cinco factores o indicadores que describen la profesionalización: reclutamiento, capacitación, formación profesional, evaluación del desempeño e incentivos; es decir, premios y castigos “asociados a la verificación de la calidad profesional que se espera de los servidores públicos”.¹²⁵

Jos C. N. Raadschelders y Mark R. Rutgers lo entienden como “un gobierno o cuerpo estatal, en donde funcionarios de tiempo completo, asalariados y sistemáticamente reclutados, trabajan en un sistema de relaciones jerárquicas claras bajo reglas uniformes y

¹²¹ *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, *apud.*, María del Carmen Pardo, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2005, p. 9, (en adelante, *Desempeño*).

¹²² Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Manual de Administración Pública*, s.p.i. (cit. por. *loc. cit.*)

¹²³ José Luis Méndez, “La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?”, en José Luis Méndez (comp.), *op. cit.*, *supra*, nota 26, p. 482.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 482-483.

¹²⁵ Mauricio Merino, *La profesionalización municipal en México*, México, CIDE, 2006, (documento de trabajo núm. 182), pp. 1-3; M. Merino, “Servicio Civil”, en *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1981, t. 3, pp. 482-483.

con una provisión adecuada de beneficios de pensión”.¹²⁶ Por último, para Raymundo Amaro Guzmán el servicio civil remite a la idea de un “sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras y administrativas del [Estado]; también es un conjunto de “leyes, decretos, reglamentos y disposiciones”, que moldean el trabajo de los funcionarios estatales; y, finalmente, se trata de una administración de personal con elementos de mérito y carrera.¹²⁷

Estas propuestas tienen como plataforma una definición estricta del Estado y de su desarrollo: los Estados fuertes han construido y consolidado servicios civiles, mientras que los Estados débiles no tienen servicio civil. Para esta perspectiva, los servicios civiles son por definición de carrera; es decir, en lugares con aparatos administrativos estatales sin elementos de mérito y de carrera formales, no hay servicio civil. Por lo tanto, como defiende Dussauge “[la] asociación inmediata entre ambos términos (“servicios civiles” y “carrera”) es por supuesto lógica y adecuada”. Su afirmación tiene sustento. En estos acercamientos no se hace distinción. Sólo hay una posibilidad de servicio civil.¹²⁸

No hay duda, diferenciar entre mecanismos formales e informales en servicios civiles en Alemania o Reino Unido, por ejemplo, parece un sin sentido. Si se toma como referencia los casos comunes y clásicos no hay nada que discutir, los servicios civiles son por definición de carrera y entonces no hay que mirar más allá. Quizá en otros lugares sin reglas formales se tenga, en el mejor de los casos, una gestión pública en el gobierno central y, en algunos otros, nueva legislación; pero no sistemas consolidados, y, por supuesto, carecen de un servicio civil.

Bajo esta perspectiva, el estudio comparado sobre las reformas al servicio civil en lugares distintos a los que se suele estudiar está de más. Qué decir de estudios comparados de casos comunes y complicados. No son comparables. Con excepción de países con instituciones formales que regulan el funcionamiento del servicio civil, no importa mirar otros casos. De cualquier forma, si se les mira se tendrá que hacerlo con otra unidad de análisis, quizá burocracia, servicio público o función pública, pero no servicio civil.

¹²⁶ Jos C. N. Raadschelders y Mark R. Rutgers, art. cit., p. 68. Su definición se basa en la de Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy. The Development of British Central Administration since the Eighteenth Century*, London, Allen & Unwin, 1969, p. 22.

¹²⁷ Raymundo Guzmán Amaro, *Derecho y Práctica de la Función Pública*, Santo Domingo, Oficina Nacional de Administración de Personal de República Dominicana, 1996, pp. 120-121, *apud.*, Rafael Martínez Puón, *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 62.

¹²⁸ M. I. Dussauge L., “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual”, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, 2005, núm. 3, p. 1. La versión citada está disponible en: <http://servicioprofesionaldecarreracomparadofcpys.files.wordpress.com/2012/08/mauriciodussaugeserviciocivildecarre1.pdf>, (en adelante *Servicio*). El otro extremo está en la mirada de Nigel Walker. Para él casi todo empleado del gobierno es parte del servicio civil, aunque su estudio pone énfasis en el oficinista, (Nigel Walker, *Morale in the Civil Service: A Study of the Desk Worker*, Edinburgh, University Press, 1961, p. 14).

Sin embargo, “[t]al vez [servicio civil] no sea el término más adecuado para referirse a los sistemas de personal público profesionalizado” reconoce Dussauge.¹²⁹ Tiene razón: no lo es. Basta echar un vistazo a la historia del surgimiento y desarrollo de los servicios civiles para percatarse que el nexo causal con la profesionalización en instituciones formales no es definitivo para el concepto. El debate está lejos de terminar.

Imagen y acepción

Puede resultar interesante conocer otros lugares y situarlos frente a lo común. No se afirma que se encontrarán reglas generales para todos los casos —ni siquiera respuestas concretas—, pero tal vez si se encuentren algunas explicaciones nuevas. Se trata de otra mirada al servicio civil frente al Estado. Quizá en aquellos lugares poco comunes o “en vías en desarrollo” no había servicios civiles de carrera formales basados en una legislación secundaria o constitución, pero si había instituciones informales que hacían posible prácticas similares. Las prácticas informales se oponen a imágenes de clientelismo, patronazgo y corrupción. No es que no existiesen estos “males”, pero los servicios civiles en estos lugares funcionaban en muchos aspectos como en los casos comunes: los funcionarios, por ejemplo, podían llevar a cabo una carrera y estaban profesionalizados.

En este sentido, otra perspectiva sobre el servicio civil está en Bekke, Perry y Toonen. Lo describen como institución mediadora —autorizada por reglas constitucionales— que moviliza recursos humanos al servicio del Estado en un territorio.¹³⁰ Es una combinación de reglas y relaciones de autoridad que actúa como puente entre una comunidad política y otras organizaciones administrativas. Se ocupa de los recursos humanos y no de los financieros o físicos. En algunos lugares puede desempeñar el papel de símbolo estatal o identidad nacional, o puede ser la única organización moderna. También el servicio civil puede ser visto como el custodio de los servicios o como la organización central que lleva a cabo la obligación social estatal, o como un atajo o camino al poder político. La definición excluye a los militares, pero incluye a aquellos que trabajan en una oficina civil.¹³¹

¹²⁹ Mauricio I Dussauge Laguna, *Anatomía*, p. 747.

¹³⁰ E. Philip Morgan y James L. Perry, art. cit., pp. 84-85. Los autores se basan en la definición de Robert. H Jackson que lo define como “un sistema que opera de acuerdo con el derecho administrativo y constitucional. Es un aparato estatal, en donde las oficinas públicas o paraestatales ejercen sus poderes discrecionales de maneras que son consistentes con los requerimientos de su puesto u oficina, compatibles con la constitución”, (*Loc. cit.*).

¹³¹ H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry y T. A. J. Toonen, art. cit., *supra*, nota 4, pp. 2-4; M. Herper, C. L. Kim y S. T. Pai hallaron en un estudio —analizando los papeles desempeñados por los altos funcionarios en Turquía y Corea del Sur—, que las diferentes “culturas burocráticas” ofrecen mejores explicaciones que el tipo de régimen político. F. Riggs, sin embargo, se opone a esta posición, pues argumenta que la literatura

Para identificarlos y distinguirlos proponen cuatro atributos: reglas, estructuras, papeles (*roles*) y normas. Las reglas son guías asignadas que moldean y estructuran el comportamiento. Los papeles reflejan la serie de actividades y requerimientos que se espera que realice y posea una persona ocupando una posición social. Las estructuras representan los arreglos organizacionales de interacción. Finalmente, las normas involucran a los valores o símbolos internos al sistema en los que se basa el diseño de reglas y papeles. Esta definición es adecuada para este texto, aunque aún no toma en cuenta instituciones informales.¹³²

Por eso, se consideran aquí las perspectivas de Pardo y Heady; porque permiten comparar lugares comunes y complicados e incluir mecanismos informales, sin olvidar fronteras conceptuales. Pardo sugiere que es complicado optar por una categoría y aún más definirlo, pues es probable que una definición no contemple todos los escenarios y casos. No obstante, propone —de manera acertada— utilizar el concepto de función pública para referirse a servicio civil y lo define como “el cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política... para realizar las funciones de gobierno”.¹³³ Frente a esta definición, Pardo sugiere la de servicio civil profesionalizado o de carrera que se trata “de una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades”. Aquí, si hay distinción entre servicio civil y servicio civil de carrera o profesionalizado: no son sinónimos.¹³⁴

Ferrel Heady los define como instituciones mediadoras que movilizan recursos al servicio del Estado en un territorio. Esta definición se interesa por el componente de recursos humanos, pero también por el político. Es similar a la Bekke, Perry y Toonen, pero omitiendo la restricción de que el servicio civil sólo es “autorizado por reglas

no ha ofrecido explicaciones suficientes sobre la relación entre régimen político y comportamiento burocrático, (M. Herper, C. L. Kim y S. T. Pai, “The Role of Bureaucracy and Regime Types: A comparative Study of Turkish and South Korean Higher Civil Servants”, *Administration and Society*, 12 (1980), pp. 137-157; cf. el comentario crítico de F. Riggs, “Three Dubious Hypothesis: A Comment on Herper, Kim, and Pai”, *Administration and Society*, 12 (1980), pp. 301-326).

¹³² E. P. Morgan y J. L. Perry, art. cit., p. 89.

¹³³ María del Carmen Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en José Luis Méndez (comp.), *op. cit.*, p. 445, (en adelante, *Servicio*). La profesora Pardo se basa de manera parcial en Pilar Fabregat y Carlos Uranga Cogollos, “La selección de personal en la administración pública: el mito del administrador educado”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 57 (1991), p. 119.

¹³⁴ María del Carmen Pardo, *Desempeño*, p. 9.

constitucionales”. Por lo tanto, contempla mecanismos informales; y sugiere que los servicios civiles son resultado de la interacción de gobernantes y gobernados.¹³⁵

En suma, tomando la definición de Pardo y Heady, el servicio civil es una institución mediadora que —en virtud de los recursos del Estado y por medio de prácticas administrativas generales (formales e informales) e implementadas por funcionarios— busca ejercer autoridad —y, por tanto, orden— en una comunidad política. Como se trata de un cuerpo de empleados que desempeña “actividades administrativas generales” —es decir, de un fragmento específico de la burocracia estatal—, la definición tiende a excluir no sólo a militares; sino también a trabajadores del sector educativo, salud, poder judicial o cortes, legislativo o parlamento y la policía. No se trata, por tanto, de servicio público o función pública o de cualquier actividad estatal, sino sólo de servicio civil. Sin embargo, la definición no excluye otros ámbitos de gobierno: también hay servicio civil en gobiernos estatales, municipales o locales, por ejemplo.¹³⁶

De manera que las características de un servicio civil son tres: jerarquía, diferenciación y competencia —no necesariamente mérito, aunque, desde luego, se tratan también de elementos de profesionalización. La jerarquía remite a los principios y niveles de autoridad que aseguran un sistema de orden y subordinación, donde un superior vigila a niveles inferiores; provee dirección, cohesión y continuidad. La diferenciación —basada en la especialización— es una división de trabajo o tareas que se toma como requerimiento para la cooperación o interacción de grupos o actores. La competencia significa que los papeles y funciones a desempeñar necesitan pericia, aptitud e idoneidad del funcionario; y remite a un cabildeo constante por posiciones y poder con base en instituciones oficiales o informales, y fuera de escrutinio.¹³⁷

Por consiguiente, el servicio civil no es sólo un sistema de administración de funcionarios o de recursos humanos profesionalizado; tiene un elemento político

¹³⁵ Ferrel Heady, “Configurations of civil service systems”, en Bekke, Perry, y Toonen, *op. cit.*, pp. 208-209.

¹³⁶ La exclusión de congresistas o de trabajadores en el poder legislativo remite a sistemas presidenciales. En sistemas parlamentarios, por el contrario, algunos miembros pueden formar parte del servicio civil, (Anne Evans, *op. cit.*, p. 3; Francisco Longo, *op. cit.*, p. 208). Hay más excepciones. El servicio civil alemán, por ejemplo, está centralizado en su reglamentación para el ámbito federal, estatal y comunal —es decir, las legislaciones del servicio civil, sin importar ámbito, se decide en el parlamento nacional (*Bundestag*)—, pero descentralizado en sus funciones. También incluye a jueces y maestros en la “alta burocracia”. Pero no se incluye a trabajadores del sector salud, policía, ni militares. Por otra parte, en el caso de Tanzania, algunos sectores del gobierno y de la población consideran que los trabajadores del sector salud y educativo forman también parte del servicio civil. Más aún, en el caso de Tailandia hay un grupo considerable de funcionarios con formación militar dentro del servicio. Aunque, debe decirse que cuando ejercen funciones como miembros del servicio civil no suelen combinar éstas con actividades militares. De cualquier forma, la definición de servicio civil que aquí se presenta es sólo un mapa, es flexible y no es definitiva.

¹³⁷ Ferrel Heady, *Public*, pp. 75-76.

intrínseco. Hay imágenes, símbolos y prácticas estatales. Representa un vínculo con otros grupos o actores dentro y fuera del Estado.

Tres prácticas

Una vez elegido el concepto y definición que aquí se ocupa, conviene entender cómo funciona el servicio civil con base en sus prácticas. Eugene McGregor y Paul Solano creen que hay tres perspectivas al analizarlas. En primera instancia, se les asocia (en un nivel operacional) con sistemas de personal o de empleo; se pone énfasis en los atributos del sistema y su relación con el desempeño. Otros observan al servicio civil como una institución de gobernabilidad en donde las decisiones colectivas desempeñan un papel fundamental en la vida política; las sanciones y reglas de operación están en este análisis. Por último, hay algunos que suelen mirarlo desde un punto de vista simbólico y de orden. Esto implica considerarlo más allá de políticas de empleo y sus reglas. En otras palabras se analiza al servicio civil como un orden social.¹³⁸

a) *Sistemas de personal o de empleo*. Los servidores civiles tienden a mantener sus puestos a pesar de cambios electorales o de partido. Esto, no obstante, no quita la inestabilidad en algunos sistemas con instituciones informales —con patronazgo o clientelismo— o, incluso, en “servicios consolidados”. A grandes rasgos, hay dos tipos de sistemas de empleo —ambos politizados—: por un lado, el sistema externo o abierto (servicio civil de empleo) y, por otro, el modelo interno o cerrado (servicio civil de carrera).¹³⁹

Los servicios de carrera o sistemas cerrados (internos) se diseñan con el objetivo de contratar y obtener funcionarios calificados que entran en lo más bajo de la estructura administrativa o ministerial para desarrollar una carrera ascendente. Por otra parte, los servicios de empleo, buscan contratar al mejor candidato por medio de concurso para cada uno de los escalafones de la estructura administrativa; es decir, está basado en una entrada lateral competitiva en donde participan también personas ajenas al servicio civil.¹⁴⁰

Los servicios civiles cerrados remiten a una relación de por vida y, por lo tanto, de carrera con ingresos en los niveles iniciales de la estructura. Como requisito está un nivel

¹³⁸ Eugene B. McGregor Jr. y Paul Solano, “Data requirements and availability”, en Hans A. G. M. Bekke, *et al.*, *op. cit.*, p. 45.

¹³⁹ *Loc. cit.*; M. C. Pardo, *Desempeño*, pp. 12-13. Bajo esta perspectiva, Carles Ramió define a los servicios como modelos cerrados y abiertos de gestión de recursos humanos. Para Rafael Martínez Puón, en el escenario internacional predomina el sistema abierto donde los funcionarios son elegidos con base en su capacidad profesional: “el mejor hombre en cada puesto”, (Carles Ramió Matas, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 74, cit. por Rafael Martínez Puón, *op. cit.*, pp. 60-61).

¹⁴⁰ M. I. Dussauge L., *Anatomía*, pp. 756, 765.

educativo que es variable según las instituciones que lo regulan. Hay un concurso público como vía de ingreso, pero en donde la experiencia previa en el sector público no es factor de decisión. En ese sentido, hay competencia de candidatos; pero no por un puesto, sino por un lugar en el sistema. Los ascensos suelen ser por mérito, aunque también por antigüedad u otros factores, y trazados por carreras predeterminadas desde la base.¹⁴¹

Con base en estos principios, los servicios civiles de carrera fomentan un espíritu de identidad o *ethos* administrativo basado en la lealtad y defensa de esta cultura burocrática, frente a los servicios de empleo que no suelen hacerlo. Los servicios cerrados, son sistemas estables, porque hay perspectiva clara sobre las carreras y los puestos potenciales a ocuparse. Esto también permite conocer a detalle la organización y generar *expertise*. Aunque suelen criticarse por ser conformistas, rígidos, monolíticos, poco competitivos e ineficientes.¹⁴²

Los servicios de empleo (abiertos o externos), por el contrario, intentan imitar normas del sector privado. Hay mayor flexibilidad, pues permiten que personas ocupen cualquier puesto en la jerarquía sin importar su origen; por tanto, son suficientes los conocimientos en el sector privado. También permite que los candidatos —que cuentan con suficiente *expertise*, méritos o potencial— puedan brincarse algunos puestos en la jerarquía. Amén que otorga la posibilidad de trabajar temporalmente en el sector privado para luego regresar e incorporarse al Estado. Se concursa por puestos, no por el ingreso al sistema. Hay concursos sucesivos —cuando se necesita— y no con base en un estatuto. Sin embargo, los servicios de empleo desincentivan una carrera e imposibilitan el desarrollo de un *ethos* o espíritu común.¹⁴³

b) Servicio civil como institución política y de orden. Por otra parte, no se puede olvidar el carácter político del servicio civil. Por eso, debe entenderse en el escenario de un sistema político que promueve y ordena la participación de distintos actores y grupos. El servicio civil influye en la determinación de mecanismos de autoridad y de rendición de cuentas y, por supuesto, desempeña un papel en políticas públicas. Por ese motivo, Pardo señala que

¹⁴¹Mauricio I. Dussauge L., *Servicio*, pp. 5-6, 16; véase, Barbara Nunberg, *Managing the Civil Service. Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*, Washington, World Bank, 1995, (*World Bank Discussion Papers 204*).

¹⁴²Dussauge, *Servicio*, pp. 7-8.

¹⁴³*Ibidem*, pp. 9-1-12, 17; Danielle Bossaert y Christoph Demmke, “Deciding Whether to Have a Position or Career System – Or Both?”, en Danielle Bossaert y Christoph Demmke (eds.), *Civil Services in the Accession States*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2003, pp. 22-23; Derek Bok, “Government Personnel Policy in Comparative Perspective”, en John D. Donahue y Joseph S. Nye (eds.), *For the People. Can We Fix the Public Service?*, Washington, Brookings Institution Press, 2003, pp. 255-272; M. C. Pardo, *Desempeño*, pp. 10-11, 14; E. B. McGregor Jr. y Paul Solano, art. cit., pp. 45-49.

es importante entender las características del sistema político y su influencia o control en el diseño y desempeño del servicio civil.¹⁴⁴

c) *Servicio civil como sistema de símbolos.* Por último, el servicio civil se puede entender como un sistema de símbolos, de valores públicos y códigos éticos; y, por eso, de aspiraciones, criterios y objetivos. Estos se establecen en instituciones formales o en la práctica, mediante significados y mitos de la cultura organizacional del servicio civil.¹⁴⁵

Estas tres formas de entender las prácticas del servicio civil van de la mano con la transformación que ha tenido desde su surgimiento. El servicio civil suele cambiar por varias razones, pero también intenta resistir posibles cambios. De cualquier modo, hay reformas: como resultado de una revolución, cambios de paradigmas, transición, crisis, o de otras causas repentinas —no incrementales— y menos visibles dentro del proceso de toma de decisiones. Por eso, vale la pena entender que la reforma —pese a complicaciones— siempre ha estado aquí y no es tendencia exclusivamente contemporánea; aunque tampoco internacional ni homogénea.

Con base en esta idea, en las siguientes secciones se busca concebir las transformaciones de los últimos cuatro decenios, sus propuestas y paradigmas. La comprensión de los cambios a partir del decenio de los setenta —y, por tanto, del debate académico sobre las reformas— constituye base fundamental para el análisis de la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil como objeto de estudio de esta tesis; y contribuye al análisis de lugares comunes y complicados: Tanzania, Hungría, Alemania y Tailandia.

¹⁴⁴ McGregor Jr. y Solano, art. cit., pp. 49-50; M. C. Pardo, *Desempeño*, pp. 20-21, 23. Se comparte la definición de Raymond Aron: “el sistema político precisa las relaciones entre gobernados y gobernantes; establece la forma en que [las personas] cooperan en la gestión de los asuntos públicos [, es decir,] guía la acción del Estado y sus gobernantes”. Los sistemas políticos permiten reconocer rasgos originales, características de cada régimen. No son una simple yuxtaposición de instituciones, sino que tienen lógica interna y un método legítimo. (Raymond Aron, *op. cit.*, pp. 40, 50) Hay otros acercamientos. Harold D. Lasswell y Abraham Kaplan consideran que se trata de “severas privaciones” al comportamiento. Para Robert Dahl se trata “poder, norma y autoridad”, (Harold D. Lasswell y Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven, Yale University Press, 1950; Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963, p. 5 y ss). G. A. Almond y G.B Powell lo definen como “todas las interacciones que afectan el uso —real o posible— de la coacción física legítima”. Comprende no “sólo instituciones de gobierno, como... legislaturas, tribunales de justicia y organismos administrativos, sino todas las estructuras en sus aspectos políticos” y tiene como función primordial la integración y la adaptación, (G. A. Almond y G.B Powell, *supra*, nota 80, p. 24). Quizá la acepción más citada de “sistema político” es la de David Easton, precursor del conductismo en la ciencia política. Para Easton el objeto de estudio de la ciencia política y, por eso, la unidad básica de análisis son una serie de interacciones sociales por parte de individuos y grupos. En ese sentido, “[a] *political system, therefore, will be identified as a set of interactions, abstracted from the totality of social behavior, through which values are authoritatively allocated for a society*”, (David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965, p. 57; cf. David Easton, *The Political System*, New York, Alfred A. Knopf, 1953, pp. 130 y ss).

¹⁴⁵ Eugene B. McGregor Jr. y Paul Solano, art. cit., *supra*, nota 138, pp. 45, 51-53.

Por tal motivo, se presentan distintas perspectivas de la reforma administrativa como concepto de estudio. Estas bases permiten ofrecer una mirada histórica detallada al escenario en donde ocurrieron las reformas contemporáneas: la crisis del Estado de bienestar. Se intenta demostrar que incluso antes de la crisis hubo intentos fallidos de transferir o imponer prácticas internacionales a escenarios locales. Más aún, durante la crisis se propusieron dos paradigmas que intentaban distinguir entre dos momentos, antes y después de las reformas: el Paradigma Burocrático y la Nueva Gestión Pública. Ambas contrucciones sociales defienden, en el fondo, una idea de homogeneidad internacional.

En suma —y según estos hipotéticos paradigmas—, antes de la crisis del Estado benefactor había dos problemas en el servicio civil: por un lado, sobreburocratización y, por otro, un problema de agente-principal. Después —con las reformas a partir de los setenta— se intentó hacer frente a estos problemas, estableciendo condiciones para un servicio más efectivo, económico y eficiente.¹⁴⁶

La descripción a detalle de estos supuestos paradigmas intenta demostrar que —aunque útiles para delimitar dos momentos— no remiten a lo que ocurría en la práctica. Por el contrario, se trataban de posiciones sesgadas. Se trata de defender que —a pesar de que en el debate académico hay quizá tendencia internacional, al menos, en el discurso— en la práctica la reforma no es internacional ni homogénea, sino resultado del proceso político local. Finalmente, se arguye un desinterés por el servicio civil en la práctica y en la academia —más aún frente a “nuevas” propuestas de reforma a partir de la década del 2000. Así, frente a este escenario, se intenta percibir y respaldar al servicio civil como problema y concepto clave para entender transformaciones estatales; es decir, cómo un fenómeno social que aún vale la pena analizar y explicar.

REFORMA ADMINISTRATIVA: PROPUESTAS Y PARADIGMAS

Reforma significa cambio. Es la promesa de innovación y mejora de condiciones previas. Son ideas, visiones, conceptos analíticos y promesas teóricas. Es una mejora inducida y sistemática en la operación y desempeño del sector público. Las reformas lidian con el lado administrativo y organizativo del Estado. Además, se trata de llevar a cabo decisiones

¹⁴⁶ La idea sobre los “dos problemas del servicio civil durante el Estado benefactor” —desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública— se toma del argumento del profesor Ernesto Velasco en “Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público”, en Ernesto Velasco (comp.), *Gestión Estratégica*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI, 2010, pp. 19-21. En efecto, hay más interpretaciones.

políticas. La transformación administrativa puede mejorar el proceso de toma de decisiones, pero no puede evitar errores políticos; aunque si oponerse.¹⁴⁷

La reforma —define Robert Kaufman en la misma línea que Ben Ross Schneider y Blanca Heredia— es un proceso multidimensional, que contiene lógicas políticas diferentes y posiblemente conflictivas. Se trata del desempeño estatal y los símbolos que éste invoca. Su esencia y naturaleza es política, por eso, su implementación depende de la cultura, y de actores y grupos sociales interesados. La política restringe el alcance de las reformas; es un proceso sin fin, en ocasiones incremental o con cambios bruscos. Aquí, se define como una propuesta política que busca —con base en un cambio de valores, normas y principios— transformar la imagen y las prácticas de la burocracia estatal.¹⁴⁸

Theo Toonen señala dos vías de reforma administrativa. Por un lado, un cambio planeado: es decir, una reforma comprensiva, racional, esquematizada, mecánica, guiada centralmente y modernizadora. Por otro lado, una estrategia emergente: en otras palabras, una reforma incremental. Con éstas se buscan varios objetivos, entre otros, la modificación del presupuesto, de las estructuras, de los procedimientos, y de las interacciones con grupos y actores sociales.¹⁴⁹

Quizá el cambio más común es modificar la distribución del dinero público, ahorrar, disminuir o aumentar prestaciones, reducir el número de funcionarios o aumentarlos. Aunque no es el camino más fácil, pues grupos y actores defienden la estabilidad. También se cambia la estructura y por ello el marco organizacional mediante que el Estado ofrece servicios, o se pueden modificar procedimientos para alterar decisiones, comportamientos e interacciones. Esto último puede disminuir, por ejemplo, la injerencia del servicio civil en el proceso de políticas.¹⁵⁰

Grosso modo, afirman Nick Manning y Neil Parison, hay cuatro áreas que son susceptibles de transformación: acuerdos de gasto público, la administración del personal y el servicio civil, la organización en la estructura del poder ejecutivo y, por último, el

¹⁴⁷ Gerald E. Caiden, *Age*, pp. 1-2, 7, 9 y 11.

¹⁴⁸ *Ibidem*, pp. 30-31; Robert Kaufman, “The Comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy”, en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *op. cit.*, pp. 282-283, en adelante, *Politics*.

¹⁴⁹ Theo A. J. Toonen, “Administrative Reform: Analytics”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2003, pp. 474-475.

¹⁵⁰ B. Guy Peters, “Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics”, en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York, Marcel Dekker, 2001, pp. 672-673, 675-676, (en adelante *Era*).

papel que desempeñan las políticas con relación a la burocracia en el gobierno central o federal.¹⁵¹

Los acuerdos de gasto público remiten a los mecanismos para limitar el gasto agregado, priorizando áreas y haciendo eficiente el presupuesto. Esto permite que se pueda monitorear, evaluar y rendir cuentas. En el caso de la administración de funcionarios y del servicio civil, en las reformas se está ante la modificación de mecanismos que moldean las acciones de funcionarios públicos y proveen incentivos para acciones y reglas de reclutamiento. Sobre la organización en la estructura del poder ejecutivo, las reformas cambian lineamientos de rendición de cuentas que inciden en “la maquinaria del gobierno”. Por último, las reformas sobre el gobierno central, nacional o federal se refieren a un cambio de responsabilidad en la impartición de servicios y, con eso, en su responsabilidad sobre la burocracia estatal.¹⁵²

Heredia y Ross Schneider distinguen dos fases de reforma. La primera ola surge en un escenario de emergencia económica que permite consenso para una política drástica de reestructuración estatal; supera a la oposición política e incluso puede encontrar apoyo en ésta. Se trata de privatizar, quitar regulaciones; es decir, reducir y redefinir las funciones centrales del Estado (“*downsizing*”). Se reduce personal de manera indiscriminada y se construye un problema como imagen: la moral y la eficacia de los servidores públicos es—incluso en el mejor de los casos— deficiente.¹⁵³

En la segunda fase de reformas se intenta reconstruir la capacidad administrativa. Entre otras cosas, se modifica los incentivos de los servidores públicos para mejorar el desempeño burocrático. En comparación con la etapa previa, se necesita más tiempo para implementar estas reformas y obtener resultados, porque hay más obstáculos; por ejemplo: resistencias culturales y organizacionales al cambio dentro y fuera del Estado. En todo caso, en esta segunda ola, se distinguen tres tipos de transformaciones: reformas al servicio civil, de rendición de cuentas, y gerenciales.¹⁵⁴

Los cambios en el servicio civil indican inclusión del criterio de mérito en los procesos de reclutamiento y promoción con el fin de reducir el clientelismo y la politización. Las reformas de rendición de cuentas fortalecen la vigilancia del legislativo y de la ciudadanía en el campo de la transparencia. Se intenta que la burocracia estatal rinda

¹⁵¹ Nick Manning y Neil Parison, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, Washington, The World Bank, 2004, p. 13.

¹⁵² *Ibidem*, pp. 14, 16-19, 22-23.

¹⁵³ Blanca Heredia y Ben Ross Schneider, “The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries”, en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *op. cit.*, pp. 4-5; Robert Kaufman, *Politics*, pp. 282-283.

¹⁵⁴ Blanca Heredia y Ben Ross Schneider, art. cit., pp. 5-7.

cuentas. Finalmente, las reformas gerenciales incrementan —mediante la descentralización de la autoridad central— incentivos al desempeño de funciones conforme a objetivos. Asimismo, buscan que las burocracias estatales y servicios civiles sean más eficientes y orientados a la ciudadanía —entendida como cliente o usuaria de los servicios y bienes estatales. Sin embargo, la descripción previa representa sólo una mirada a la reforma contemporánea. Hay más acercamientos. Vale la pena saber que ocurrió antes de estas dos olas de transformaciones y entender las reformas más allá de la dicotomía entre dos modelos administrativos distintos: Paradigma Burocrático y Nueva Gestión Pública.¹⁵⁵

La crisis del Estado de bienestar

En la posguerra, el Estado de bienestar funcionó como elemento de estabilidad política y económica. Consistía —según Claus Offe— en dos pilares: por un lado, la provisión de asistencia y apoyo —en dinero o especie como derecho adquirido— a poblaciones en riesgo o en necesidad. Por otro lado, se basó en el reconocimiento del papel formal que desempeñaban los sindicatos en la negociación o cabildeo colectivo —con la fuerza laboral, sindical o con otros poderes— y en la formación de políticas públicas. Ambos componentes limitaban y mitigaban el conflicto de clase, y equilibraban la relación asimétrica de poder entre capital y trabajo. De este modo se evitaba la lucha perjudicial en las relaciones de producción y dominación características del Estado liberal previo. Era solución y estabilidad política frente a las contradicciones sociales.¹⁵⁶

Por eso, hubo esfuerzo y compromiso continuo por promover programas sociales desde el decenio de 1930 y con mayor impulso durante la posguerra en las décadas de 1940, 1950 y 1960. La doctrina de la economía política de entonces no se entendía como una carga, sino como promotora del crecimiento económico y prevención contra recesiones. La mejora de condiciones sociales que se había obtenido antes de la guerra se mantuvo. Además se adicionaron nuevas innovaciones con base en criterios de prosperidad y crecimiento económico.¹⁵⁷

Con esta tendencia, se buscó recomendar y luego implementar reformas en lugares donde aún no se había consolidado este modelo estatal. A principios de la década de 1960 el Comité de Política Comparada del *Social Research Council* (SSRC) —fundado en 1923— y

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 3.

¹⁵⁶ Claus Offe, “Some contradictions of the modern welfare state”, en John Kane (ed.), *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984, p. 147.

¹⁵⁷ *Loc. cit* y p. 184; Jan-Erik Lane, “Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?”, en Jan-Erik Lane (ed.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, London, Sage, 1997, pp. 2, 4, (en adelante *Rationale*); Gerald E. Caiden, *Administrative*, p. 1; B. Guy Peters, *Era*, p. 671.

la Fundación Ford organizaron, en la universidad de Stanford, una serie de conferencias sobre “burocracia y desarrollo político” (1962). Se criticó el énfasis casi exclusivo en el cambio social y económico, y el poco interés por el cambio político y el papel que desempeñaba el sector público en el desarrollo nacional. Asimismo, por medio de la División de Administración Pública del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (ONU), algunos miembros del Consejo de Seguridad empezaron a elaborar programas —e intentaron ponerlos en marcha— para otros países. Estos incluyeron la reposición de los administradores expatriados por conflictos bélicos previos, y programas de entrenamiento y gestión que pudiesen hacer frente a problemas sociales y políticos.¹⁵⁸

Sin embargo, el auge económico de la posguerra terminó. Las décadas de 1970 y 1980 trajeron estanflación, crisis fiscal, de deuda y energética. Ocurrieron, entre otras cosas más, una crisis del petróleo por políticas de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC), una crisis de deuda soberana, y —como resultado— una “Década Perdida” en el decenio de 1980 para América Latina. Los pilares de la política interna, económica y de otras políticas —que habían funcionado durante la posguerra— estaban en crisis. El mensaje de los críticos del modelo anterior era claro: no debía haber mucha intervención estatal.¹⁵⁹

Arguyeron excesiva “burocratización” y un Estado ineficiente que no podía responder demandas de la ciudadanía. La política económica keynesiana había pasado de moda y parecía demasiado anticuada, optimista y hasta ingenua —para algunos. Jürgen Habermas consideraba que había una falta de legitimidad del sistema que lo hacía inestable y propenso a crisis. Se trataba de una crisis en los modelos democráticos. En el reporte de la comisión trilateral de América del Norte, Europa Occidental y Japón —“*The Crisis of Democracy* (1973)”—, Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki sugerían que el Estado tenía una sobrecarga de demandas que impedían que respondiera adecuadamente; es decir, había “desplazamiento o ahucamiento” estatal —*hollowing out*— que mermaban capacidades de respuesta. A pesar de este consenso, había incertidumbre, porque no había acuerdo sobre un dogma económico o administrativo que sustituyera al anterior.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Caiden, *Age*, pp. 54, 57.

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 16-17; Peters, *Era*, p. 670.

¹⁶⁰ Michel Crozier, Samuel P. Huntington, Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, University Press, 1975, pp. 1-4, 157 y ss; véase, Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, London, Heinemann, 1976, y cf., James O’ Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin’s Press, 1971. Asimismo, Claus Offe, art. cit., p. 149.

En 1971 se reunieron “expertos” y académicos en un seminario organizado por la División de Administración Pública de la ONU y el *Institute of Development Studies* en Reino Unido. En la apertura, John Scott Fulton —líder del Comité que realizó el reporte sobre la situación del servicio civil de Reino Unido en 1968— sugirió la necesidad de instaurar técnicas y habilidades más “sofisticadas” en las burocracias para que éstas coincidiesen con los problemas estatales. Dicho de otra manera, la burocracia estatal debía ser más flexible acorde a tiempos cambiantes. En otros lados, hubo también esfuerzos para desarrollar propuestas similares.¹⁶¹

El liderazgo político de entonces, salvo en Reino Unido y Estados Unidos, no abogaba a favor del mercado o del sector privado en el Estado. Sin embargo, la crisis hizo que los líderes decidieran adoptar algunas ideas de fuera o propuestas de instituciones u organizaciones con el fin de patrocinar esfuerzos de reforma, rescate o incluso asuntos personales. Se empezó a defender la ideas de que la administración funcionaba, y muy bien, en el sector privado. El sector público se interesó por lo que se decía en teorías organizacionales y cursos universitarios basadas en el sector empresarial y de negocios. Aunque debe decirse también que este interés no era nuevo.¹⁶²

Se propuso hacer gobierno como negocio, poniendo a un lado consideraciones que eran exclusivamente públicas. Se olvidaba que el sector público tiene características únicas e intrínsecas. Se promovió también la privatización y la venta de bienes del Estado, la transferencia de actividades estatales a privados, el fin de algunos monopolios públicos y en, algunos casos, se sugirió que la prestación de bienes y servicios estuviera en manos de organizaciones privadas, no gubernamentales o en coordinación con éstas.¹⁶³

Desde otra trinchera —distinta a la gestión empresarial y a la mercantilización del sector público— el departamento de economía de la Universidad de Chicago catalogó a las dificultades estatales en la hechura de políticas e implementación como “fallas de gobierno”. Se debían reducir compromisos estatales y dejarlos al mercado, pues funcionaría mejor.¹⁶⁴ En esto, había también inspiración de economistas liberales como

¹⁶¹ Caiden, *Age*, pp. 4, 58, 60, 61; United Nations, *Interregional Seminar on Major Administrative Reform in Developing Countries*, New York, United Nations, 1979, [ST/TAO/M/62].

¹⁶² Caiden, *op. cit.*, *supra*, nota 95, pp. 24-26; George A. Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis States*, Washington, United Nations Research Institute for Social Development, 1999, [UNRISD Discussion Paper núm. 112], p. 9.

¹⁶³ Gerald Caiden, *Age*, pp. 3-4, 5, 13, 15, 65 y 67. En este escenario de crisis, Naciones Unidas definió reforma administrativa como “*the deliberate use of authority and influence to apply new measures to an administrative system so as to change its goals, structures and procedures with a view to improving it for development purposes*”, (United Nations, *Enhancing Capabilities for Administrative Reform in Developing Countries*, New York, United Nations, 1983, p. 1).

¹⁶⁴ Jan-Erik Lane, *Rationale*, pp. 1-2. Véase también Jan-Erik Lane, *New Public Management*, London, Routledge, 2000, pp. 59-76.

Friedrich August von Hayek y de académicos del *Public Choice* como William A. Niskanen, James M. Buchanan y Dennis C. Mueller.¹⁶⁵

Las nuevas propuestas intentaron ocupar un espacio en el ámbito internacional. Surgieron nuevos gestores, consultorías, auditorías y financiamiento internacional que promovieron esta visión. Además, en los programas de ajuste estructural las organizaciones internacionales viraron a una posición orientada al mercado y en contra del “gobierno grande” (*Big Government*). La ayuda a países —mediante créditos o la reestructuración de la deuda— tenía condiciones, entre ellas, la reducción de déficit público y una reorientación hacia un Estado mínimo: más pequeño en tamaño, gasto y responsabilidades.¹⁶⁶

Había que reducir regulaciones y restricciones “absurdas e innecesarias” y sustituirlas por la privatización —basada en la competencia sin restricción— que permitiría una asignación eficiente de recursos. Atrás de esta ola de privatización estaba la creencia de que el Estado no le otorgaba un valor justo al dinero reflejado en la inflación creciente, gasto gubernamental y deudas. Esta creencia se difundió vía el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a lugares comunes y complicados. Se ofreció la privatización como panacea a fallas económicas y de gobierno.¹⁶⁷

Sin embargo, como señala Merilee S. Grindle,

[sólo] después de una década de experimentación en la reducción del gobierno, los reformistas... se percataron de la importancia de fortalecer el gobierno, otorgándole capacidad para ser eficiente, efectivo y [capaz de responder a demandas]... [es decir,] con la capacidad no sólo de gestionar la macroeconómica, sino también regular el comportamiento del mercado.¹⁶⁸

Así, la reorganización del gobierno se consideró como una necesidad primordial. Se intentaba consolidar pequeñas unidades dentro del aparato administrativo e integrar actividades similares: se trataba de transformar organizaciones masivas e impersonales para que tuvieran mejor contacto con la población.¹⁶⁹

¹⁶⁵ *Loc. cit.* Véase y confróntese a F. A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty*, Chicago, University Press, 1973; W. A. Niskanen, *op. cit.*; J. M. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University Press, 1975, y Dennis C. Mueller, *Public Choice*, Cambridge, University Press, 1979. También consulte a: Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University Press, 1962.

¹⁶⁶ George A. Larbi, *op. cit.*, pp. 4-5, 7.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 12; Jan-Erik Lane, *Rationale*, p. 3; Caiden, *Administrative*, pp. 655-667; Peters, *Era*, p. 667.

¹⁶⁸ M. S. Grindle, “The good government imperative: Human resource organizations and institutions”, en M. S. Grindle, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 8.

¹⁶⁹ No sólo se buscaba transformar a la burocracia de ventanilla. Las transformaciones estaban enfocadas en cambiar las prácticas de altos funcionarios mediante evaluaciones, reportes sobre desempeño y controles claros; es decir, una mejor rendición de cuentas, (Gerald E. Caiden, *Administrative*, pp. 656, 660); Caiden, *Age*, p. 74; Peters, *Era*, pp. 671, 677, 678-682.

En los servicios civiles, algunos países transitaron a un servicio de empleo, con una remuneración basado en resultados, objetivos e incentivos; y la remoción de funcionarios si no se cumplían con ciertos estándares. Se eliminaba, por lo tanto, la seguridad y estabilidad de empleo, pero trayendo consigo movilidad. Para reducir el déficit y el gasto, se establecieron prioridades y una redistribución de tareas hacia una descentralización de algunas actividades o sectores. Estas reformas eran políticas y, en efecto, había compromisos con una ideología neoconservadora o neoliberal.¹⁷⁰

No obstante, durante las últimas dos décadas, la transformaciones se alejaron de los ajustes macroeconómicos. En la década de 1990, países que transitaban a la democracia —como los países post-comunistas del este de Europa— optaron por reformar su aparato administrativo y establecer la profesionalización de servicios civiles en una ley como prioridad. Del mismo modo se intentó corregir “rigideces” en los procedimientos.¹⁷¹

En los primeros años de la década del 2000, sugiere Mauricio Dussauge, las crisis económicas recurrentes empezaron a ceder y las reformas “neogerencialistas” y de ahorro en el sector público perdieron vigor. En otros lugares se enfrentaban los resultados esperados e inesperados de las reformas pasadas. Comenzó a cambiar la manera de diseñar e implementar reformas. Se otorgó prioridad a la rendición de cuentas y a la transparencia, y se buscó mejorar la confianza ciudadana. Asimismo, se intentó mejorar la coordinación entre entidades, dependencias y ámbitos de gobierno —y, con eso, su capacidad de operación. Se atendió a la corrupción como problema no resuelto y también a la calidad de los servicios y bienes públicos —con mejoras en la atención a la ciudadanía, por ejemplo. Más aún, se trabajó para establecer una coordinación de esfuerzos entre gobierno y ciudadanos; sobre todo, en el diagnóstico y propuestas de política pública.¹⁷²

¹⁷⁰ Caiden, *Administrative*, pp. 661-662.

¹⁷¹ Robert Kaufman, *Politics*, p. 281.

¹⁷² M. I. Dussauge Laguna, *Después*, pp. 413-417. El acercamiento a la ciudadanía remite al surgimiento de mecanismos de e-gobierno (gobierno electrónico) mediante redes sociales y portales en internet. Estos permiten denunciar, por ejemplo, baches o falta de alumbrado y ofrecen servicios como el pago de tenencia o predial. Darrel M. West señala que “el número de portales de gobierno... que ofrecen servicios en línea se incrementó de 8% en 2001 a 21%... [en 2009]”. La creación de perfiles en Facebook y cuentas de Twitter de entidades, dependencias y políticos sugiere una tendencia creciente, (Darrel M. West, “Gobierno electrónico: ¿Qué promete?, ¿Qué ha conseguido?”, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coords.), *op. cit., supra*, nota 10, pp. 236 y ss.). Asimismo, este acercamiento con la ciudadanía ofrece herramientas de “transparencia focalizada” que intentan resolver asimetrías de información otorgando “información socialmente útil” sobre el sector público y privado. De este modo los ciudadanos pueden tomar decisiones “informadas” sobre, dónde comer, qué productos comprar o en dónde vacacionar. Todo esto basado en criterios como limpieza y seguridad, por ejemplo, (Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Para entender: La transparencia*, México, Nostra, 2008, pp. 27-44). Véase, Archon Fung, Mary Graham y David Weil, *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*, New York, Cambridge University Press, 2007.

El primer foro internacional sobre de la reinención del gobierno —*Global Forum on Reinventing Government*— se llevó a cabo en Estados Unidos en 1999 auspiciado por la *National Performance Review*, después fue organizado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU. Se ha discutido sobre instituciones democráticas (en la conferencia de Brasil, 2000), e-gobierno (Italia, 2001), alianzas para la democracia y desarrollo (Marruecos, 2002), innovaciones y calidad (México, 2003), gobernabilidad y gobernanza (Corea del Sur, 2005) y confianza en el gobierno (Viena, 2007).¹⁷³

Si se percata con cuidado, las reformas desde la posguerra presentan imágenes distorsionadas. La gestión en el sector privado —bajo imagen de éxito— no era todo lo que prometía y el sector público era mucho mejor que las descripciones simples y caricaturescas. Una reseña y reflexión sobre las reformas permite entender que los gobiernos no pueden ser negocios ni empresas. Pueden adoptar algunas prácticas del sector privado, pero adaptadas a las circunstancias. El sector público tiene lógica propia. Además, el Estado puede ser incluso más emprendedor e innovador que el sector privado.¹⁷⁴

No había remedios a las “fallas de gobierno” y, por ello, no se podían encontrar respuestas en abstracciones políticas o prácticas gerenciales basadas en negocios en el sector privado. Era complicado que las soluciones se encontraran en culturas administrativas extranjeras y diferentes al escenario local, o en un manual sobre “organizaciones públicas ideales” elaborado por organizaciones internacionales. Esto no impidió buscar panaceas. Ésta se encontraba, defendían algunos, en una dicotomía entre dos construcciones sociales que se usaron como “paradigmas” de administración: por un lado, el modelo tradicional o Paradigma Burocrático y, por otro, la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, como construcciones artificiales eran una explicación incompleta —y hasta sesgada— de la realidad en lugares comunes y complicados.¹⁷⁵

Los paradigmas ofrecían una dicotomía y visión maniquea de la reforma administrativa. Las transformaciones tipo Nueva Gestión Pública (NGP) buscaban un modelo reduccionista del Estado; partían del supuesto de que los Estados hasta *circa* la

¹⁷³ United Nations Public Administration Programme/Network (UNPAN), *The Global Forum on Reinventing Government*, Washington, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, 2010, disponible en línea en <http://www.unpan.org/DPADM/Events/GlobalForum/GlobalForumonReinventingGovernment/tabid/441/language/en-US/Default.aspx>. Habría que reflexionar también sobre lo que ocurrió a partir de 2008, pero no se hará aquí.

¹⁷⁴ Peters, *Era*, p. 683; Lane, *Rationale*, pp. 4-5, 7.

¹⁷⁵ G. E. Caiden, *Administrative*, p. 664; Caiden, *Age*, pp. 6, 27; Larbi, *op. cit.*, p. 2. Aunque no se comparte esta idea de dicotomía —y mucho menos de paradigma—, vale la pena definir que se entiende aquí por paradigma. Se toma la definición de Thomas Kuhn que los describe como “...universally recognized scientific achievements that, for a time, provide model problems and solutions for a community of researchers”, (Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University Press, 1996, pp. x y 23).

década de 1970 tenían administraciones públicas basadas en un paradigma que la literatura llamó burocrático, tradicional o “weberiano”. Éste se basaba en los escritos de Max Weber y sus contemporáneos sobre la burocracia y el Estado. La literatura sugiere que el supuesto paradigma construía burocracias poco flexibles incapaces de responder a la “ciudadanía” o “usuarios”. Aquí, por el contrario, se considera que el “Paradigma Burocrático” y la propuesta de NGP son construcciones sociales —un poco alejadas de la realidad— que tuvieron un propósito político para la academia, el gobierno y las propuestas de reforma.

El paradigma que nunca estuvo aquí: el modelo burocrático, tradicional, clásico o weberiano

El paradigma burocrático es una construcción social de los últimos decenios del siglo XX. No es resultado de los trabajos de Weber, ni de finales del XIX, sino del escenario de la crisis del Estado de bienestar. Equiparar el modelo con los trabajos de Weber e, incluso, con Woodrow Wilson es un error. Afirmar que así era la burocracia estatal —y los servicios civiles— desde finales del XIX y durante la mayor parte del XX es un desvío.

Objetar a la burocracia es diferente —la crítica a ésta no es a partir del decenio de 1930 como afirma Barzelay, basta recordar a Kafka o ver mucho más atrás— a criticar un paradigma que no existió. Al respecto Ernesto Velasco, citando al profesor Francisco Gil Villegas, critica a autores que,

han equiparado el modelo tradicional de administración pública con la descripción de Max Weber sobre el tipo ideal de la burocracia...[pues,] el argumento de Weber no se limita a entender las formas de organización de las oficinas públicas, sino que se refiere a un tema de mayor proporción... las características del sistema de dominación legal racional”.¹⁷⁶

Además, como afirma Gil Villegas, “...la sociología política de Max Weber tiene una función metodológica [son tipos ideales] y no se presenta como una descripción fáctica o normativa sobre cómo [ocurren] empíricamente...”.¹⁷⁷

En todo caso, vale la pena entender que se propone con tal paradigma. Para los que creen en la supuesta dicotomía, el derecho se convirtió —en el siglo XIX— en el objeto de investigación dominante en Europa. Se consideraba al Estado como el campo del derecho y se distanció el discurso intelectual y práctico. De este modo, se dejaron a un lado el cameralismo y el interés por una ciencia de la administración. En Estados Unidos, no obstante —sin convencimiento del componente jurídico—, se proponía un

¹⁷⁶ Ernesto Velasco, art. cit., *supra*, nota 146, p. 23.

¹⁷⁷ Francisco Gil Villegas, art. cit., p. 52.

pensamiento administrativo puro como instrumento de equidad y de bienestar, que establecía la dicotomía entre política y administración.¹⁷⁸

Woodrow Wilson consideraba que “fuera de la esfera propia de la política... las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe dejar que maneje sus oficinas”. Wilson creía necesario, según afirman algunos, separar a la administración de la política y del derecho, pues el *spoils system* persistía. En otras palabras, los políticos debían establecer objetivos y planear, los administradores llevarlos a cabo. Bajo esta perspectiva, Wilson deseaba transitar del sistema clientelar a uno profesional basado en el mérito, que permitiera una separación clara entre las funciones políticas y administrativas. De modo que, con base en los principios de la administración científica de Luther Gullick, Lyndall Urwick y Frederick W. Taylor, se configura el paradigma burocrático, “weberiano” o el modelo clásico (tradicional) de la administración pública.¹⁷⁹

Este supuesto modelo abogaba por la centralización de las decisiones y responsabilidad en pocos actores. También había un enfoque exclusivo en el gasto o presupuesto que permitía que se analizara la complejidad de los problemas. Dominaba una lógica de racionalidad de separación entre persona y puesto, promoción con base en mérito, y sobre todo, de apego a las leyes conforme al interés público no partidista. Se creía que el interés público se cumplía cuando los funcionarios ejercían conocimiento en su campo de actividad o autoridad, de manera que los estándares de profesionalización eran congruentes con las necesidades de la ciudadanía y, por eso, defendibles. Bastaba con cumplir leyes de manera eficiente con base en *expertise*; pues esto se tomaba como sinónimo de una administración eficiente y eficaz.¹⁸⁰

La administración científica de esta hipotética propuesta resolvió los problemas de comunidades políticas “poco educadas”; permitió desglosar tareas complejas en tareas sencillas, que facilitaron el aprendizaje basado en la especialización y profesionalización. Se ofrecían servicios sociales masivos mediante procesos de producción en masa estandarizados. Así, la práctica de reclutar expertos se utilizó para legitimar el gobierno de funcionarios designados no electos.¹⁸¹

¹⁷⁸ *Ibidem*, pp. 30-32.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 33-34; véase el artículo clásico de Woodrow Wilson en “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, 2 (1887), pp. 197-222; cf. Frederick Winslow Taylor, *Principios de la administración científica*, Buenos Aires, El Ateneo, 1979; Luther Gulick y Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, 1937.

¹⁸⁰ Michael Barzelay, *Breaking Trough Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press, 1992, pp. 117, 119-122, 124, (en adelante *Breaking*).

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 5; Christopher Hood, “The middle aging of New Public Management: into the age of paradox?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2004), pp. 267-282, (en adelante *Middle*);

Para lograrlo el control era esencial en este “paradigma”. Se rendía cuentas a superiores jerárquicos, pero no a la ciudadanía. Las responsabilidades administrativas incluían la planeación, organización, dirección y coordinación. Planeación era encontrar la relación de las operaciones y funciones con el trabajo de la organización como un todo. Organizar remitía a la idea de dividir responsabilidades y delegar actividades a cada posición según asunto y autoridad responsable. La dirección se refería a informar a los funcionarios subordinados sobre los papeles a desempeñar de acuerdo a estándares definidos; finalmente, coordinar significaba la armonización de relaciones y esfuerzos de trabajo asignado entre funcionarios.¹⁸²

No hay distinción clara entre económico y eficiente; por ello, en ese “modelo” se cuestionaba que sólo se pusiera énfasis en el gasto público y no en los beneficios y costos sociales de una política pública. Respecto al presupuesto se trataba de cumplir con los planes de gasto anuales. Los resultados se basaban en el gasto ejercido de manera satisfactoria; esto permitía la estimación de un aumento que contemplara una expansión de la actividad organizacional para futuro, dejando de lado la calidad y el valor de los servicios, y productos públicos.¹⁸³

Además, bajo ese “paradigma” había poca satisfacción en los resultados del proceso gubernamental respecto al interés público y se criticaba el “excesivo” valor a la impersonalidad de la autoridad. No había un contacto o interacción con la ciudadanía; y si lo había era poco y no era vital para el Estado. Peters señala que,

los organismos del sector [público] son autónomos respecto [a grupos sociales] y se considera que toda vinculación que tengan aquéllos con ésta se dará a través del sistema político, no por los lazos que establezcan con las redes sociopolíticas o por la acción conjunta que realicen con organizaciones del sector privado.¹⁸⁴

Muchos dudan —como dice Laurence E. Lynn— de catalogar a la Nueva Gestión Pública como nuevo paradigma, pero pocos ponen en tela de juicio que no hubiese uno antes como “Paradigma Burocrático”. Sin embargo, si se mira a la disciplina

Laurence E. Lynn Jr., “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 105-116, (en adelante *Tendencias*).

¹⁸² M. Barzelay, *Breaking*, p. 126.

¹⁸³ *Ibid.*, pp. 6, 19-20, 124, 130-131; véase una descripción de este modelo, Louis C. Gawthrop, *Bureaucratic Behavior in the Executive Branch: An Analysis of Organizational Change*, New York, Free Press, 1969. Para John Stewart y Kieron Walsh hay una idea de autosuficiencia en la elaboración e implementación de programas. También se cree en un control directo mediante jerarquías que a su vez rinde cuentas al superior, no a la ciudadanía. Aunque hay uniformidad y trato equitativo a ciudadanos, (véase, John Stewart y Kieron Walsh, “Change in the Management of Public Services”, *Public Administration*, 70 (1992), pp. 499-518); B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (comp.), *op. cit., supra*, nota 181, México, El Colegio de México, 2011, pp. 73-74, (en adelante *Cambios*).

¹⁸⁴ B. Guy Peters, *Cambios*, p. 75.

administrativa y a las prácticas burocráticas del siglo XX la historia fue distinta. Tal vez el problema se deba a la interpretación de politólogos sobre los viejos textos de académicos europeos y estadounidenses de principios de siglo. El paradigma burocrático se basaba aparentemente en la conferencia de Wilson de 1887, en los trabajos de Frederick Taylor, de Max Weber y de Luther Gullick y otros trabajos que se citan de manera ocasional —entre otros, Frank J. Goodnow, Leonard D. White y W. F. Willoughby.¹⁸⁵

Las primeras interpretaciones y críticas —de la poca consistencia y cientificidad— de estos trabajos vinieron de la mano de Herbert A. Simon y Robert A. Dahl. Esta perspectiva revisionista e interpretativa se convirtió en conocimiento convencional y en material para la construcción del Paradigma Burocrático.¹⁸⁶ La crítica de Dahl y Simon fue retomada por Dwight Waldo y Wallace Sayre —académicos influyentes en la administración pública. Para Waldo la administración pública como disciplina —y estructura gubernamental— ha contribuido poco a la definición y solución de los problemas estatales y sólo ha ofrecido respuestas “superficiales y falsas”.¹⁸⁷ Concluye que la teoría clásica era “presuntuosa e incompleta” y que —con los retos del escenario de la posguerra— la disciplina estaba al borde del “colapso y la desintegración”.¹⁸⁸ Wallace Sayre describía a la administración pública tradicional de Gulick, Weber y Wilson como “el apogeo de la ortodoxia”; se trataba de valores y propuestas obsoletas, por ello se alegraba que la disciplina estuviera transitando a la “heterodoxia”.¹⁸⁹

A principios de la década de 1970 continuaron las críticas al hipotético “paradigma tradicional”, quizá sin saber que este nunca existió o que ya se le criticaba desde finales del decenio de 1940. No había un cuerpo de teorías coherente, ni académicos que defendieran tal paradigma, pues nunca existió. Pero eso no era problema, habría que encontrar o nombrar a algunos defensores de éste —por ejemplo, a Max Weber como cabecilla.¹⁹⁰

Después, a principios del decenio de 1990 se publicaron dos trabajos que influyeron a consolidar este paradigma inexistente. *Breaking Through Bureaucracy: A New*

¹⁸⁵ Laurence E. Lynn, Jr., “The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For”, *Public Administration Review*, 61 (2001), p. 145, (en adelante *Myth*).

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 146. Cf. Herbert A. Simon, “The Proverbs of Administration”, *Public Administration Review*, 6 (1946), pp. 53-67; Robert A. Dahl, “The Science of Public Administration: Three Problems”, *Public Administration Review*, 7(1947), pp. 1-11.

¹⁸⁷ Dwight Waldo, *The Administrative State*, New York, Ronald, 1948, pp. 101-102.

¹⁸⁸ *Loc. cit.*; D. Waldo, “Organization Theory: An Elephantine Problem”, *Public Administration Review*, 21 (1961), p. 220; Waldo, “Scope of the Theory of Public Administration”, en James C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*, Philadelphia, American Academy of Political and Social Sciences, 1968, p. 4.

¹⁸⁹ Wallace S. Sayre, “Trends of a Decade in Administrative Values”, *Public Administration Review*, 11 (1951), pp. 1-9; W. S. Sayre, “Premises of Public Administration: Past and Emerging”, *Public Administration Review*, 18 (1958), pp. 102-105.

¹⁹⁰ Laurence E. Lynn, Jr., *Myth*, p. 146.

Vision for Managing in Government (1992) de Michael Barzelay le puso nombre al viejo paradigma —“Paradigma Burocrático”— y lo definió como una separación recomendada entre la sustancia y la administración de las instituciones formales, dentro del componente administrativo de la dicotomía entre política y administración pública.¹⁹¹ Ese mismo año David Osborne y Ted Gaebler publicaron *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1992), de mucha influencia en Estados Unidos. Aquí sugerían la existencia de una conspiración en el paradigma anterior —sólo faltó añadir “judeo-masónica” para completar esta imagen falsa e ingenua. Se escondía “un esfuerzo gigantesco [de diversos grupos sociales] por controlar lo que ocurría en el interior del gobierno —para que los políticos y burócratas no hicieran nada que pusiera en peligro el interés público o su bolsillo...”.¹⁹²

Asimismo, otras voces como Robert B. Denhardt and Janet Denhardt criticaron a la “vieja administración pública” por neutral, hostil hacia la discreción y el involucramiento de la ciudadanía, poco involucrada en políticas públicas y parroquial. Se trataba de una crítica no sólo a un paradigma inexistente, sino a un modelo de Estado que para ellos era lento, rígido, centralizado, proteccionista, y hasta “antidemocrático”.¹⁹³

Otra interpretación no es sólo necesaria, sino fundamental. Como señala Lynn, los pilares del paradigma tradicional son débiles. Basta mencionar la lectura e influencia de las publicaciones “fundadoras” del modelo “tradicional”. El artículo de Wilson “*The Study of Public Administration*” no fue muy leído ni citado hasta que fue reeditado en 1941 e incluso la idea de dicotomía no es la columna vertebral de su obra. Lo mismo con Weber; sus trabajos sobre burocracia —según Lynn— no estaban disponibles en inglés, ni fueron muy citados en la academia estadounidense antes del fin de la Segunda Guerra Mundial.¹⁹⁴

La idea de dicotomía era para Woodrow Wilson, Frank Goodnow y Frederick Cleveland no una separación tajante entre política y administración, sino una cuestión de prioridades. Sugerían, que era prioritario —pero no exclusivo— asignar la responsabilidad respecto al diseño y cumplimiento de objetivos o propósitos colectivos a la esfera política —el poder legislativo, por ejemplo—; para que después una esfera separada (la administración) realizara las actividades con el fin de cumplir estos propósitos. No se trataba de una dicotomía en el sentido estricto. John Gauss, por ejemplo, negaba que

¹⁹¹ M. Barzelay, *Breaking*, p. 179. Esta idea de consenso coherente del modelo “burocrático” está también en Peters, aunque reconoce que no era un paradigma, (B. Guy Peters, *Cambios*, p. 70).

¹⁹² David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley, 1992, p. 14.

¹⁹³ Robert B. Denhardt y Janet Vinzant Denhardt, “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, *Public Administration Review*, 60 (2000), pp. 549-559.

¹⁹⁴ Lynn. Jr., *Myth*, pp. 146-147.

hubiese tal dicotomía. Defendía la idea de que el servidor público desempeñaba un papel cada vez mayor en política —mediante el diseño de políticas públicas—, en la preparación de la legislación o haciendo reglas que influían en la decisión del legislativo.¹⁹⁵

Para Frank Goodnow se debía evitar una interferencia política y judicial indebida en el desempeño de las tareas administrativas; en otras palabras, no negaba el componente político, pero sí abogaba a favor de que los objetivos fueran el interés general o ciudadano y no de un partido o políticos. Para estos autores —como sugiere Paul Appleby— la línea divisoria entre política y administración era más difusa y menos estricta que interpretaciones posteriores de sus escritos.¹⁹⁶

El supuesto descuido por la ciudadanía e impersonalidad en los escritos de entonces también es un desvío y un engaño. El interés por la mejora administrativa e incluso un acercamiento a la ciudadanía está en el trabajo de Frederick A. Cleveland a finales del XIX. En *The Growth of Democracy in the United States* (1898) abogaba por “estudiar la vida política como un proceso continuo”. Recomendaba resolver los problemas de equidad en las elecciones, la poca profesionalización de la burocracia estatal, la corrupción de las legislaturas y el *spoils system* en las designaciones. El objetivo era “proporcionar los medios para que la agenda de gobierno se difunda a la población —abasteciendo y construyendo un vínculo entre el [Estado] y ciudadanía”.¹⁹⁷ Leonard White abogaba por una mejor organización y gestión del Estado que pusiera énfasis en la gestión y no en el estudio de los fundamentos legales. Se trataba de estudiar las prácticas no sólo las leyes y reglamentos formales. El enfoque también estaba en la gestión: W. F. Willoughby recomendaba convertir a la burocracia estatal en un institución eficiente que lidiara con los problemas de gobernabilidad democrática.¹⁹⁸

La crítica de estos autores no era a la falta de dicotomía, por el contrario, se trataba de entender a la administración, servicio civil, burocracia estatal y al Estado como elementos políticos. Como defienden Gaus, White, y Marshall E. Dimock en *Frontiers of Public Administration* (1936): “aquellos que miran a la administración como una serie de simples comandos [u ordenes]... no comprenden el papel que desempeña la

¹⁹⁵ John M. Gaus, “Notes on Administration”, *American Political Science Review*, 25 (1931), p. 123.

¹⁹⁶ Paul H. Appleby, *Policy and Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1949, p. 16; Lynn, art. cit., *supra*, nota 185, p. 148. Véase, Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government*, New York, Russel and Russel, 1900.

¹⁹⁷ Frederick A. Cleveland, *The Growth of Democracy in the United States*, Chicago, Quadrangle Press, 1898, pp. vi, 387, 453 y 454.

¹⁹⁸ Laurence E. Lynn, Jr., *Myth*, pp. 149-50. Cf. Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, Macmillan, 1926; W.F. Willoughby, “Democratization of Institutions for Public Service”, en Frederick A. Cleveland y Joseph Schafer (eds.), *Democracy in Reconstruction*, Boston, Houghton Mifflin, 1919, pp. 146-161.

administración en el diseño de políticas públicas y en la formación de ámbitos de discreción en democracias modernas”.¹⁹⁹

Si hubo una “paradigma tradicional”, éste no era una conspiración para proteger los bolsillos o monederos de políticos y servidores públicos; era un razonamiento profesional que intentaba enfrentar problemas de gobernabilidad en democracias —el uso desmedido de recursos públicos para fines personales, por ejemplo— con la ayuda de controles institucionales. Aunque no había un cuerpo coherente de propuestas, sí había respeto por la ley, la política y la promoción de la participación de la ciudadanía. Asimismo, no se olvidaba la importancia del papel que desempeñaba el servicio civil, las legislaturas, el ejecutivo y las cortes en el Estado y en el proceso de políticas públicas.²⁰⁰

No se puede hacer mucho para cambiar o hacer un lado a estos “paradigmas” contruidos. Quizá, como escribe Johan P. Olsen, se vale entender a la burocracia, al Estado y a los servicios como algo deseable y viable. En otras palabras se trata de “reconsiderar y redescubrir la burocracia como una forma administrativa, un concepto analítico, conjunto de ideas y observaciones sobre la administración pública e instituciones [formales e informales]”. Dicho de otra forma, se vale entender a la “burocratización” como surgimiento y difusión de prácticas burocráticas, pero no como una extensión ilegítima del poder o “perversiones”.²⁰¹

Se debe comprender que las descripciones suelen ser tipos ideales; por eso, no se encuentran todas estas características en la realidad. Se puede tomar a la rendición de cuentas como ejemplo. En un tipo ideal, sólo se rinde cuentas al superior jerárquico o al actor o institución que establecen las reglas formales. No obstante, en la práctica, se basa en varios criterios dependiendo del escenario cultural, social y político. Se rinde cuentas cuando hay presión, en temas poco escabrosos o en aquellos que no son comprometedores. No se afirma que esté bien o mal, solamente así suele ocurrir.²⁰²

En suma, el “Paradigma Burocrático” no estaba en la práctica ni en la imagen de la burocracia antes de la última ola de reformas contemporáneas. Había algunos elementos en algunos lugares, pero no era coherente. Se comprende que la división en dos paradigmas se utilizó para diferenciar entre dos momentos distintos en la administración pública: antes y después de las reformas. Pero al hacerlo se perdió noción de lo que es el

¹⁹⁹ Marshall E. Dimock, “The Criteria and Objectives of Public Administration”, en John M. Gaus, Leonard D. White y Marshall E. Dimock (eds.), *The Frontiers of Public Administration*, Chicago, University Press, 1936, p. 127

²⁰⁰ Lynn, *Myth*, pp. 154-155.

²⁰¹ Johan P. Olsen, “Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (2005), pp. 2-3.

²⁰² *Ibidem*, pp. 3, 5, 8 y 11.

servicio civil y el Estado en lugares comunes y complicados. En todo caso, la tendencia y el consenso es que el “viejo paradigma” había llegado a su fin. A partir del decenio de los setentas, “los tiempos estaban cambiando” y había que sustituirlo. Un nuevo paradigma estaba a la vuelta de la esquina.²⁰³

La Nueva Gestión Pública: sin fronteras conceptuales ni consenso

El debate intelectual sobre las reformas ha sido ocupado, en su mayoría, por la Nueva Gestión Pública (NGP). Este “paradigma”, suele afirmarse, sólo se ha establecido ampliamente en pocos países con características similares (*benchmark cases*) —Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido, por ejemplo—, en otros sólo ha habido algunos elementos. Sus orígenes prácticos están en Estados Unidos y Reino Unido, donde los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher defendieron un nuevo modelo de Estado. Éste consistía en reducir y acotar su poder por medio de la liberalización o apertura. Surgieron transformaciones enfocadas en que el mercado desempeñara un papel más importante con base en las 3 e’s —eficiente, efectivo y económico.²⁰⁴ De este modo, se intenta resolver dos problemas que dejó el “modelo anterior”: el “problema del agente-principal” y la “sobreburocratización”.²⁰⁵

La NGP se veía como una solución apolítica —sin ideología, ni tintes políticos, ni partidistas— que rompía fronteras y escenarios; y con ello, ámbitos de gobierno, de

²⁰³ Michael Barzelay, *Breaking*, pp. 6, 132-133; Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, 69 (1991), pp. 2-19 (en adelante *All Seasons*).

²⁰⁴ *Loc. cit.* Por medio del concepto de “eficiente” se entiende: “optimizar la relación costos/productos”. “Efectivo” definido como “maximizar los impactos deseados (sociales, económicos, culturales, de calidad de vida...), dado un nivel de insumos fijo”. Y, finalmente, “económico” entendido como la “minimización del costo de los insumos para un monto de producto”, (*apud.*, Ernesto Velasco, *La metodología de marco lógico*, México, CÍVICUS Consultores en Gestión Pública y Social, 15 de octubre de 2013, p. 5, mimeo).

²⁰⁵ Se suele usar también Nueva Gerencia Pública o Nueva Administración Pública, (B. Guy, *Cambios*, pp. 69-85); Christopher Hood, *Middle*, pp. 267-282. Herman Schwartz analiza las similitudes de las reformas en Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca en los ochenta, cf. Herman Schwartz, “Small states in big trouble”, *World Politics*, 46 (1994), pp. 527- 555; Spencer Zifcak estudia los programas *Financial Management Initiative* de Reino Unido y *Financial Manangement Improvement* de Australia, (Spencer Zifcak, *New managerialism: administrative reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham, Open University Press, 1994). Peter Aucoin realiza una evaluación de las políticas *neogerencialistas* en Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá para proponer algunas en el escenario canadiense, (Peter Aucoin, “Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes, and pendulums”, *Governance*, 3 (1990), pp. 115-137). E. Ferlie, A Pettigrew, L. Ashburner y L. Fitzgerald analizan el caso del Servicio Nacional de Salud británico durante los decenios de 1980 y 1990, (*The new public management in action*, Oxford, University Press, 1996). También véase, Johan P. Olsen y B. Guy Peters, (eds.), *Lessons from experience. Experimental learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996, y el estudio de Allan Schick sobre la reforma en Nueva Zelanda y su implementación, (*The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change*, Wellington, State Services Commission and the Treasury, 1996). Más estudios se encuentran en: Colin Campbell y John Halligan, *Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience*, Pittsburg, University Press, 1992; Herman Schwarz, “Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zeland, Sweden in the 1980s”, *Administration and Society*, 26 (1994), pp. 48-77.

políticas y organizaciones. Aunque se trataba de cambios destinados a burocracias o servicios civiles nacionales y no a burocracias internacionales; no deja de ser curioso que las organizaciones internacionales que tanto defendían esta serie de doctrinas y propuestas —Banco Mundial, FMI, ONU, por ejemplo— se opusieran al cambio administrativo dentro de ellas. Pero eso es harina de otro costal.²⁰⁶

En todo caso, para Christopher Hood —en aquel artículo clásico “*A Public Management for all Seasons?*”(1991)— es “una filosofía administrativa no coherente ni alineada”, pero es una tendencia. Es una serie de doctrinas que intentan establecer una gestión pública profesional con un estilo de sector privado, controles y estándares explícitos de desempeño y resultados. Es decir, más competencia, descentralización o desagregación de unidades administrativas, y más disciplina y parsimonia en el uso de recursos públicos.²⁰⁷

Para Barzelay es “un campo de discurso profesional y político... sobre temas de gestión pública, políticas, liderazgo del ejecutivo, diseño programático de organizaciones y de operaciones del gobierno”.²⁰⁸ Para David Osborne se trata de una reinención estatal basada en elementos claves: por un lado, la privatización de funciones para que el Estado se desempeñe como un negocio que opera en mercados competitivos; y, por otro, separa las funciones políticas y regulatorias de la prestación de servicios, desempeño y

²⁰⁶ Christopher Hood, *All Seasons*, p. 8; Lynn, *Tendencias*, pp. 111-112, 114, 124, 126. En otro estudio la OCDE reconoce que, aunque la NGP es tendencia, no hay modelo único de reforma, ni panacea para los problemas del Estado “burocrático”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, Paris, PUMA/OECD, 1995, p. 19). Barbara Nunberg señala que la dificultad de las reformas NGP está en la intención de transformar comportamientos y procedimientos. Además sugiere que si se transfieren políticas del extranjero no se suele analizar si estas son adaptables a otros escenarios, (“Leading the Horse to Water: Transnational Inducements to Administrative Reform”, en Jay D. White y James L. Perry (ed.), *Research in Public Administration*, Stanford, JAI Press, 1999, vol. 5, pp. 21 y 24; véase también, Gerald E. Caiden, “What Lies Ahead for the Administrative State?”, en Keith M. Henderson y O. P. Dwivedi (eds.), *Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective*, New York, St. Martin’s Press, 1999, pp. 295-320.

²⁰⁷ Christopher Hood, *All Seasons*, pp. 4-5, 6-10. Para Donald Kettl la “revolución” de reformas neogerencialistas se caracteriza por una serie de cambios estatales: mejora de la productividad y puesta en marcha de mecanismo de mercantilización —incentivos de mercado en bienes y servicios públicos. Además, Kettl considera que la NGP cambia la actitud de servicio hacia los ciudadanos, pues son vistos como usuarios. Más aún la NGP promueve la evaluación de la eficiencia en políticas, la rendición de cuentas basada en resultados, y el uso de herramientas de medición para valorar y proveer servicios públicos, (Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, The Brookings Institution, 2000, pp. 3 y ss.). Sobre los resultados de las reformas neogerencialistas, C. Pollit tiene una perspectiva bastante optimista. Hay ahorros, mejores procesos, eficiencia, efectividad, fortalecimiento de la capacidad y flexibilidad del Estado, (Christopher Pollit, “Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform”, *Public Management*, 2 (2000), pp. 181-199); Laurence E. Lynn, Jr., *Tendencias*, pp. 109-110; B. Guy Peters, *Cambios*, pp. 84-85.

²⁰⁸ Michael Barzelay, “The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars”, *International Public Management Journal*, 3 (2000), pp. 230, 241-243 y 249; M. Barzelay, *Breaking*, pp. 4-6, 19-20, 114, 116-117; véase C. Hood, *Explaining economic policy reversals*, Buckingham, Open University Press, 1994).

cumplimiento de objetivos —en otras palabras, divide la dirección o gobierno de las actividades específicas (el desacoplamiento de “*steering*” y “*rowing*”).²⁰⁹

Otros describen a la NGP como una “revolución mundial”. No obstante, si se es justo al igual que el “paradigma” anterior, éste carece —como afirma Guillermo Cejudo— de “fronteras conceptuales claras”. Son ideas ambiguas. No era tan nueva como se sugería y tampoco fue, ni es, panacea a los problemas gubernamentales.²¹⁰ Tiene su fundamento en dos escuelas: la teoría de la elección pública (*public choice*) y el gerencialismo (*managerialism*). Con todo y contradicciones, pues como señala Cejudo,

mientras que la teoría de elección pública pone el acento en los mecanismos de mercado y la rendición de cuentas para inducir la competencia entre agencias públicas y reducir las tendencias expansivas de la burocracia, el gerencialismo aboga por otorgar mayor autonomía a los *managers*, reducir las regulaciones y enfocarse en los resultados. La combinación es un equilibrio frágil: mayor autonomía para agencias y gerentes públicos, a cambio de mayores controles en los resultados.²¹¹

Para Hood su raíz no está es una imposición de la Nueva Derecha. Tiene dos orígenes: por un lado, en las teorías de la elección pública (*Public Choice*), la de costos de transacción, y la de agente-principal, que remite a autores como Kenneth Arrow y William Niskanen. Estos trabajos analizan el desempeño estatal hacia los ciudadanos (vistos como usuarios), transparencia, capacidad de respuesta gubernamental, y la construcción y consolidación de una estructura de incentivos. Por otro lado, Hood sugiere entender a la NGP también como resultado de la tradición alemana de desarrollo económico (*Volkswirtschaft*), es decir, aquella caracterizada por gestores profesionales con raíces en el cameralismo. Además, Hood afirma que la NGP también se origina en la economía liberal de tradición anglosajona que tiene raíces utilitarias e intentaba compaginar el interés personal con el deber público y administrativo.²¹²

Dicho esto, hay dos enfoques que permiten entender prácticas e imágenes de la NGP: por un lado, el *gerencialismo*, que intenta introducir formas “post-burocráticas” de organización con base en actividades del sector privado; y, por otro, la *marketización*, que busca introducir mecanismos de mercado y simular competencia en el sector público.²¹³

²⁰⁹ David Osborne, *Reinventing Government: what a difference a strategy makes*, Viena, 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government, 2007, [*working paper*], p. 1.

²¹⁰ Guillermo M. Cejudo, “Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública”, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coords.), *op. cit. supra*, nota 10, pp. 133, 135-136.

²¹¹ *Ibidem*, p. 134.

²¹² Christopher Hood, *All Seasons*, pp. 5-7. C. Hood y M. W. Jackson defienden la idea de que el cameralismo se puede catalogar como precursor de la NGP. Esto —como se demostró en el breve repaso histórico— es un engaño y, en el mejor de los casos, un tropiezo, (Cf. Christopher Hood y Michael W. Jackson, *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot, 1991). Véase, W. Niskanen, *op. cit.*; véase Kenneth Arrow, *Social choice and individual values*, New Haven, University Press, 1963.

²¹³ E. Velasco, art. cit., pp. 24-25.

Con base en el *gerencialismo* se crean agencias autónomas. No se trata sólo de descentralización geográfica, pues se otorga también capacidad de decisión. De esta manera se separa el diseño de política y la prestación de servicios; y se deja atrás el papel que desempeñaban los aparatos burocráticos como juez y parte. También se delega capacidades de decisión sobre presupuesto y personal. De tal suerte que se generan ámbitos de decisión discrecional, pero no de arbitrariedad. Finalmente, se establecen relaciones “cuasi-contractuales”. Es decir, se busca que los funcionarios sientan el deber de rendir cuentas mediante resultados de calidad y seguimiento de valores ciudadanos, pero con flexibilidad en el quehacer público. En otras palabras, se gestiona sin subordinarse a una autoridad en la jerarquía. Esto permite innovación, trabajo en equipo y liderazgo. Sin embargo, por ese motivo, no hay una delimitación clara del grado de autonomía y dependencia en términos de presupuesto y definición de objetivos.²¹⁴

En la *marketización* se recupera la idea de que los ciudadanos están dispuestos a pagar impuestos si reciben políticas, regulación y servicios satisfactorios; y si el precio lo vale. Implica la descentralización en unidades responsables del desempeño, y una competencia entre el sector público y privado mediante el mercado. Se cree que éste genera incentivos para la eficiencia, innovación, y la libertad de elección individual. En ese sentido, la rendición de cuentas se dirige a la ciudadanía y ésta evalúa los estándares de servicio por medio de sus decisiones —la elección de adquisición de un servicio sobre otro, por ejemplo.²¹⁵ Por último, la *marketización* tiene cinco herramientas para su desempeño: primero, establece el precio o cargo por servicios —entendido como cuotas de cooperación y acceso—; segundo, otorga subsidios a la demanda; tercero, establece contratos de desempeño; cuarto, intenta crear mercados internos; y por último, quinto, abre esquemas de subcontratación a proveedores externos.²¹⁶

En suma, la NGP intenta convertir al Estado en patrocinador de las organizaciones que brindan servicios públicos. Además se busca transformar al aparato estatal en una empresa, por lo menos, en sus prácticas; y se controla a funcionarios por medio de incentivos financieros. No es que no interesen los principios legales en la NGP, pero la implementación o ejecución de tareas y actividades —de manera eficiente y óptima— son

²¹⁴ *Ibid.*, p. 24; M. Barzelay, *Breaking*, pp. 125-128, 130-133; Lois Recascino Wise, “Public Management Reform: Competing Drivers of Change”, *Public Administration Review*, 62 (2002), pp. 555-556, 558, 564; Norman Flynn, “Explaining the New Public Management: The importance of context”, en Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne y Ewan Ferlie (eds.), *New Public Management: Current trends and future prospects*, London, Routledge, 2002, pp. 57-58, 60-65, 74-75.

²¹⁵ David Osborne, “Reinventing Government”, *Public Productivity & Management Review*, 16 (1993), p. 356.

²¹⁶ E. Velasco, art. cit., pp. 23-25 y ss.

prioridad. Por lo tanto, hay margen para controlar y despedir funcionarios, pero —como afirma Peters— también para la discrecionalidad y la politización —contribuyendo al desprestigio de la profesionalización previa del hipotético “Paradigma Burocrático” anterior.²¹⁷

En el fondo, la NGP trata de sustituir el discurso en defensa del “interés público”, que se reduce “a los libros” y se aleja de la práctica. El discurso de la NGP lo reemplaza por el “valor ciudadano por los resultados” (*results citizens value*). Esta nueva retórica evoca a una red de ideas y procesos exclusivamente ciudadanos y ajenos a la comprensión del Estado y sus funcionarios. Aunque, los seguidores de la NGP no definen —por temor a controversias— los conceptos de servicio, calidad y valor. De modo que es comprensible la confusión atribuida al Estado y hasta a la academia.²¹⁸

El neogerencialismo cambió el lenguaje y discurso estatal. Se defendía la austeridad sobre el gasto, lo que permitía menor tiempo y más dinero; también se luchaba contra la malversación, defendiendo la confianza para consolidar un Estado más robusto, pero flexible.²¹⁹ Sin embargo, a pesar del lenguaje de valores ciudadanos, “los mecanismo mediante los cuales los ciudadanos pueden expresar sus puntos de vista y ejercer sus derechos democráticos no están considerados como relevantes dentro de este modelo de reforma”. Por ello han surgido reformas que han intentado llenar huecos y omisiones.²²⁰

Otros tipos de reforma: de la rendición de cuentas a la gobernanza

En las últimas dos décadas ha habido una tendencia hacia otro tipo de reformas. No se puede hablar de coherencia entre éstas y mucho menos —como en los casos anteriores—

²¹⁷ Peters, *Cambios*, pp. 71-72, 79-84.

²¹⁸ Michael Barzelay, *Breaking*, pp. 119-124. Para Hood la NGP tiene tres valores: “*keep it lean and purposeful*”, “*keep it honest and fair*”, y “*keep it robust and resilient*”, (C. Hood, *All Seasons*, pp. 9, 11, 15).

²¹⁹ Una idea del significado de “discurso” se encuentra en Michel Foucault. Sugiere que, “... *in the most general, and vaguest way, it denoted a group of verbal performances; and by discourse, then I meant that which was produced (perhaps all that was produced) by the groups of signs. But I also meant a group of acts of formulation, a series of sentences or propositions. Lastly... discourse is constituted by a group of sequences of signs, in so far as they are statements, that is, in so far as they can be assigned particular modalities of existence... the term discourse can be defined as the group of statements that belong to a single system formation...*”, (Michel Foucault, *The Archaeology of Knowledge*, London, Routledge, 2002, pp. 120-121).

²²⁰ Jamil E. Jreisat, “The New Public Management and Reform”, en Kuotsai Tom Liou (ed.), *Handbook of Public management Practice and Reform*, New York, Marcel Dekker, pp. 541, 542, 544, 547; Hood, *All Seasons*, pp. 3-19. Para más sobre la NGP, véase: Christopher Hood “Contemporary Public Management: A New Global Paradigm”, *Public Policy and Administration*, 10 (1995), pp. 104-117; Patrick Dunleavy y Christopher Hood, “From Old Public Administration to Public Management”, *Public Money and Management*, 14 (1994), pp. 9-16; Richard Common, “The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organizations”, en Marin Minogue, Charles Polidano y David Hulme (eds.), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 1988, pp. 59-75; Jon Pierre, “Conclusions: The Future of Public Management”, en John Pierre y Patricia W. Ingraham (eds.), *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned*, Quebec City, McGill-Queen's University Press, 2010, pp. 278-285.

del surgimiento de un “paradigma”. Se trata de transformaciones que han intentado establecer, mejorar y consolidar a las administraciones estatales en materia de transparencia, rendición de cuentas (*accountability*), capacidad de respuesta (governabilidad) y coordinación estatal, y en la cercanía con los ciudadanos —ya sea por medio de la participación de estos en el proceso de políticas, el fortalecimiento de la confianza mutua o con una mejoría en el trato y provisión de bienes y servicios (gobernanza, por ejemplo).

Esto se debe, según Peters, a que la flexibilidad y apertura de las reformas orientadas al mercado han tendido a ignorar estos temas. En algunos lugares, la disolución de una jerarquía marcada en el servicio civil —por las reformas anteriores— hace difícil saber quién es responsable de los resultados del servicio público. No sólo esto, aún se debate, en algunos lugares, a quién debe rendirse cuentas: a la ciudadanía, al congreso o parlamento, o a alguien dentro de las burocracias estatales.²²¹

Por este motivo, ha habido propuesta de reformas de diversos actores y organizaciones para mejorar la rendición de cuentas. Ésta “abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos: obliga a la administración a abrirse a la inspección pública, a explicar y justificar sus actos, y la supedita a la amenaza de sanciones”. Por eso, se ha utilizado a la transparencia como instrumento, requisito y componente esencial de la rendición de cuentas, pues sin información no se puede rendir cuentas.²²²

Este tipo de reformas son una tendencia reciente. Como sugiere Eduardo Guerrero, “la mitad de las leyes que actualmente están vigentes en todo el mundo entraron en vigor a partir de enero de 2000”. Aunque como escribe Manuel A. Guerrero tiene sus raíces en los foros de comunicación y derechos de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el informe Mc Bride (1980) que promovía la comunicación social y el derecho de información frente a monopolios públicos y privados.²²³ En los casos que aquí se analizan:

²²¹ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia: núm. 3*, México, IFAI, 2008, p. 13. Para Schedler la rendición de cuentas, “...involucra, por lo tanto, el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder”, (*Ibidem*, p. 14). Más sobre esto puede encontrarse en Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 13- 28; B. Guy Peters, “Is Democracy a Substitute for Ethics?, Administrative Reform and Accountability”, en Ali Farazmand (ed.), *op. cit.*, p. 692, (en adelante *Ethics*).

²²² La transparencia es para E. Guerrero “un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación”, (Eduardo Guerrero, *op. cit.*, p. 12).

²²³ Se intentó crear un Nuevo Orden Mundial de Información y Comunicación auspiciado por el Movimiento de Países No Alineados. La discusiones tuvieron lugar en la Conferencia Intergubernamental

Hungría aprobó una ley de transparencia en 1992 —mismo año que la reforma al servicio civil—, Tailandia en 1997 y Alemania en 2005. En Tanzania aún no se ha aprobado una, aunque ha habido intentos de regular las industrias de extracción de recursos por medio de legislación en esta materia.²²⁴

Aparte de este tipo de transformaciones, Dussauge habla de cuatro tipos de reformas que cataloga como las c's: confianza, coordinación, colaboración y control de corrupción. Se trata de un cambio respecto a las reformas anteriores basadas en las e's de la NGP. Estas nuevas reformas han buscado mejorar la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones estatales. En algunos lugares se confía en burócratas de ventanilla, pues hay contacto directo y no se siente un intercambio o relación alejada e impersonal. En cambio, parece ser que la desconfianza es por la alta burocracia, los parlamentos, congresos y el ejecutivo. Se perciben en un pedestal y alejados de la ciudadanía. Por ello se ha intentado construir, con este tipo de reformas, un gobierno “más abierto, más cercano y accesible... que responda con mayor agilidad y eficacia a las demandas ciudadanas”.²²⁵

También se ha trabajado para deshacerse de “duplicidades e ineficiencias”. Se trata de coordinar prioridades nacionales con locales e internacionales, y entre departamentos dentro de la jerarquía y ministerios y entidades.²²⁶ Por supuesto, no se ha abandonado el combate a la corrupción que aún suele ser problema estatal y social en lugares comunes y complicados. Se ha tratado —con resultados inciertos— continuar el debate sobre su naturaleza —económica, jurídica, administrativa, cultura y hasta moral— y buscar soluciones para combatirla.²²⁷

Además, se ha buscado mejorar la colaboración con otros actores y grupos dentro y fuera del Estado mediante la gobernanza; como un tránsito de un “Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad...[a un] Estado facilitador”. Hay en el fondo una idea de gobierno despolitizado, en redes de interacción con actores

sobre Políticas de Comunicación en San José Costa Rica (1976) y en el informe McBride elaborado por el diplomático irlandés Sean McBride. No estuvo libre de oposición. Reino Unido y Estados Unidos salieron de la UNESCO y criticaron el informe de “tendencioso” y “soviético”, (Manuel Alejandro Guerrero, “El IFAI, el acceso a la información y la transparencia”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México: Políticas Públicas*, 2010, t. xiii, p. 263).

²²⁴ *Ibid.*, pp. 22-23.

²²⁵ Mauricio I. Dussauge Laguna, *Después*, pp. 419-420. Para un análisis del esfuerzo japonés en el gobierno central —con “magros resultados”— y en administraciones locales en donde ha habido resultados parciales, consulte, Masao Kikuchi, “Assessing Government Efforts to (Re)Build Trust in Government: Challenges and Lessons Learned from Japanese Experiences”, *International Public Management Review*, 8 (2007), pp 183-202.

²²⁶ Dussauge, art. cit., *supra*, nota 11, pp. 423-429.

²²⁷ *Ibidem*, pp. 436-443. Para un análisis comparado de mecanismos anticorrupción —como comisiones, jueces especiales, entre otros— en Estados Unidos, Unión Soviética, Italia y Australia, véase Moshe Maor, “Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective”, *Governance*, 17 (2004), pp. 1-28.

públicos y privados. Las políticas bajo esta propuesta son públicas, pero no exclusivamente estatales, porque hay asociación y colaboración con el sector privado — con organizaciones no gubernamentales, por ejemplo.²²⁸

Junto a estas propuestas, hay una reinterpretación del papel que desempeña el Estado, ya no se ve como obsoleto; sino necesario para el desarrollo económico y social, y para solucionar problemas. Se trata de una visión “neoweberiana” que cuestiona las reformas “neoliberales” de los decenios de 1970 a 1990 y sus pocos resultados frente a los que se obtenían antes con el Estado de bienestar. Por eso, se pone énfasis en la importancia de las instituciones públicas. No se trata sólo de su papel como árbitro y promotor entre actores dentro y fuera del Estado, sino también como participante activo en políticas y en la solución de problemas.²²⁹

Así, quizá debido desprestigio del Estado por la NGP —pero también a estas nuevas tendencias— las reformas al servicio civil han perdido vigor. Como señala Tony Judt, “en todas partes había [y aún hay] algún economista o ‘experto’ que exponía las virtudes de la desregulación, el Estado mínimo y la baja tributación”. Además, no parece extraño, desde luego, que en algunos lugares reformas que están dirigidas a resolver la (des)confianza, la coordinación y colaboración directa con la ciudadanía estén vigentes. A fin de cuentas, el servicio civil es visto como un mediador desprestigiado.²³⁰

Reformas y servicio civil

El servicio civil no está de moda. Son tiempos de organizaciones no gubernamentales, de la cooperación de éstas con el Estado a partir de temas de transparencia, consumo —por medio de la regulación estatal en mercados, y en los bienes y servicios que proveen— y

²²⁸ Según Peters “gobernanza” es “un concepto más amplio de democracia”. Se trata que la burocracia estatal sea intermediaria entre el Estado y los actores privados. De esta forma, se transita de la defensa de un “interés público” a “otro grupo de intereses”, es decir: rendición de cuentas, respuesta a la ciudadanía y colaboración con ésta, (B. Guy Peters, *Cambios*, pp. 72, 85-86, 87-89, 92-93); Mauricio I. Dussauge Laguna, *Después*, pp. 429-435; Pan Ku Kim, John Halligan, Namshin Cho, Cheol H. Oh y Angela M Eikenberry, “Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government”, *Public Administration Review*, 65 (2005), pp. 647, 654; B. Guy Peters, *Cambios*, pp. 69-95; Peters, *Ethics*, pp. 691-692, 697; cf. Verdon Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford, University Press, 2005; véase también, B. Guy Peters y Jon Pierre, “Governance without Government?: Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 8 (1998), pp. 223-243; véase R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 44 (1996), pp. 652-667; y Jon Pierre y B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin’s Press, 2000.

²²⁹ Véase, por ejemplo, Wolfgang Drechsler, “The Re-Emergence of ‘Weberian’ Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective”, *Halduskultur*, 6 (2005), pp. 96-97; Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London, Anthem, 2002; William N. Dunn y David Y. Miller, “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, *Public Organization Review*, 7 (2007), pp. 351-352.

²³⁰ Tony Judt, *Algo va mal*, México, Taurus, 2010, p. 21.

rendición de cuentas, sobre todo, de finanzas públicas; es decir, por qué se gasta en algo y los beneficios y costos de tal decisión.²³¹

Esta tendencia se ve en los esfuerzos de organismos internacionales. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional financiaban de los setenta a mitades de la década de los noventa, 124 proyectos de reforma exclusivamente sobre el servicio civil. No obstante, de 1991 a 2001 éstas se habían reducido a sólo 4 proyectos de 62; el resto eran componentes de transformaciones de gran escala con énfasis en la gobernanza, el presupuesto y finanzas públicas, descentralización, creación de redes, confianza en los ciudadanos y gobernabilidad —basta ver los objetivos y debates de las conferencias en el *The Global Forum on Reinventing Government*.²³²

Tal vez el enfoque en otros lados —como reconocen estas organizaciones— se deba a los resultados inesperados. No se puso atención al escenario institucional, social, económico y, sobre todo, político local. Quizá en muchos casos se trato de reformas que impusieron soluciones a problemas de países comunes —ideas neogerencialistas y de reducción estatal— en lugares complicados: un desvío o tropiezo. Además, tal vez no se sentía que las propuestas fueran propias, y no una imposición extranjera. Tampoco se llegó a un consenso en el ámbito local e internacional respecto a soluciones.²³³

No hay duda. El servicio civil es un fenómeno social complicado. Puede ser un problema estatal o social, y hasta práctico, pero es fundamental como autoridad e institución mediadora. Vale la pena entender cómo funciona, de otra manera será difícil hacer un diagnóstico adecuado con el propósito de reformarlo. El servicio civil permite la creación de un orden formal o informal y la intermediación —mediante imágenes y prácticas como vínculo— con actores sociales y estatales; posee, por lo tanto, un elemento político intrínseco. Por eso, las reformas son complicadas, pero en algunos casos necesarias. Éstas han buscado intervenir en la organización, en el desempeño, en las condiciones laborales de los funcionarios, en el presupuesto, en el ingreso, ascenso y, en algunos casos, hasta en la disuasión de la “política” —por algo alejado de ésta.²³⁴

²³¹ Sarah Repucci, *Civil Service Reform*, Helsinki, United Nations University- World Institute for Development Economics Research, 2012, (working paper, núm. 2012/90), pp. 3-4.

²³² The World Bank, “Recent trends in lending for civil service reform”, *Public Sector*, 2002, núm. 71, pp. 1-3; World Bank-International Monetary Fund, *Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration*, Washington, The World Bank-The International Bank for Reconstruction and Development, 2002, pp. 11, 15, 18-19. Sobre una crítica a las propuestas de reformas y su poca adaptación a escenarios locales (Honduras y Camboya, por ejemplo), véase, World Bank, *Public Sector Reform: What Works and Why?*, Washington, World Bank, 2008, p. 37.

²³³ Sarah Repucci, *op. cit.*, pp. 6-9, 16.

²³⁴ En el fondo hay una “idea de que hay ciertos ámbitos en los que el Estado no sólo puede, sino debe intervenir...”, (Tony Judt, *op. cit.*, p. 190).

Sin embargo, las reformas han olvidado algo. Para Guillermo Cejudo, por lo menos, en América Latina —aunque hay indicios que en otros lados más como sugiere Judt— hay un “sólido apoyo al Estado, muy superior al del mercado”. No sólo eso. La propuesta de reforma tipo neogerencialista o de otras tendencias contemporáneas no satisfacen las demandas ciudadanas que todavía desean una lucha contra la “[c]orrupción, reducir costos, modernizar servicios y simplificar el proceso burocrático...”.²³⁵ Más aún,

... ven a sus gobernantes privatizar empresas públicas, introducir reformas gerencialistas y crear instituciones de rendición de cuentas, pero no notan un efecto en su vida cotidiana, en la que deben enfrentarse a la corrupción administrativa en sus trámites o enterarse de la corrupción política por los medios, en la que los costos del gobierno parecen ser altos... y en la que los servicios públicos recibidos no responden a los estándares prometidos.²³⁶

Frente a la *Staatsoper* hay un edificio de fachada antigua. En el portón se encuentran dos estatuas de sus fundadores: casa de varios que han pensado y escrito sobre el Estado. Si se camina más, en la escalera principal, hay unas letras que defienden, “[die] Philosophen haben die Welt nur verschieden interpretiert; es kommt aber darauf an, sie zu verändern”. Hay que recordar esto. Para empezar, vale la pena mirar otra vez al servicio civil y concebir de manera distinta el papel que desempeña en el Estado.²³⁷

²³⁵ Cejudo se refiere a los resultados de un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con colaboración de Latinobarómetro de 2004, (Guillermo M. Cejudo, “Las reformas que queremos y las reformas que tenemos: análisis de preferencias ciudadanas y reformas administrativas en América Latina”, en María del Carmen Pardo (coord.), *op. cit. supra*, nota 11, pp. 465, 470).

²³⁶ *Ibidem*, p. 475.

²³⁷ Frente a la opera estatal de Berlín, en la escalera principal de la Humboldt Universität zu Berlin dice, “[los] filósofos sólo han interpretado el mundo de distintas maneras, pero de lo que se trata es de cambiarlo”, (traducción propia), véase “These XI” en Karl Marx, *Thesen über Feuerbach*, s.p.i, 1845; T. Judt, *op. cit.*, p. 23.

CAPÍTULO II

DECISIÓN Y CAMBIO

“¿Conoce usted al señor Klamm?” [preguntó K.]... “¿Quiere usted ver al señor Klamm?” [respondió Frida] K. le pidió ese favor. Y entonces ella señaló una puerta, inmediatamente a la izquierda junto a sí. “Por aquí hay una pequeña abertura; puede usted mirar por ella”.²³⁸

Se trata de volver a pensar en el servicio civil y no de sugerir soluciones, propuestas o caminos correctos. Por eso, se definieron conceptos y se presentó una mirada histórica — a vuelo de pájaro— de la transformación del servicio civil y las reformas administrativas. Con estas bases, en este capítulo se propone entender el cambio en el servicio civil y ofrecer una agenda de investigación que puede emplearse en otros estudios.

Se sugiere alejarse del cambio organizacional sistemático como medida de análisis y tomar las decisiones de política pública como objeto de estudio o variable dependiente. Asimismo, se considera investigar sólo una parte del proceso de políticas: la adopción. No interesa aquí qué pasó después como consecuencia de la implementación, aunque no se niega su importancia para estudios posteriores.

También se justifica la pregunta central de esta investigación, se presentan los casos comunes y complicados a comparar, y los conceptos o parámetros explicativos (variables independientes) que buscarán ofrecer respuestas sobre las reformas al servicio civil. Finalmente, se intentará reconocer y describir, en la medida de lo posible, los límites, errores, y alcances de esta investigación.

¿QUÉ SE HA HECHO Y QUÉ FALTA POR HACER?

Variedad de reformas, países y enfoques, pero aún falta camino por recorrer en los estudios comparados. Como sugiere Dussauge “...[son] descriptivos, informativos y hasta analíticos, pero [no ofrecen] inferencias causales, explicaciones, conceptualizaciones o generalizaciones teóricas convincentes”.²³⁹

²³⁸ K. intenta reunirse con Klamm —funcionario, autoridad y señor del castillo—, pero éste evita con astucia su encuentro. En la novela quizá remita a la idea de entender el castillo y, por eso, la burocracia estatal moderna. Aquí hace referencia al entendimiento del servicio civil, (Franz Kafka, *op. cit.*, p. 48).

²³⁹ Mauricio I. Dussauge Laguna, “La literatura comparada sobre reformas administrativas”, *Gestión y Política Pública*, 18 (2009), pp. 441, 458, en adelante *Comparada*.

Otro acercamiento como propuesta

Es comprensible que la mayor parte de los estudios opten por el análisis comparado con una lupa de “casos más similares”, pues permite controlar más “variables”, conceptos o parámetros. Sin embargo, esto deja a un lado otros casos que no necesariamente siguieron el mismo camino de reformas “neogerencialistas” y otorga una idea distorsionada de un paradigma coherente, internacional reflejado en una serie de reformas.

A nadie sorprende que detrás de estas propuestas haya una idea de desarrollo y, por lo tanto, de camino único. Por eso —crítica Peters—,

supone[n] que todas las reformas son iguales y que todos los países responderán de la misma manera ante estímulos similares... la mayoría de los análisis ha mostrado esta propensión a suponer tal uniformidad, pero sin duda ha sido pronunciada en relación con la Nueva Gestión Pública (NGP).²⁴⁰

Otra opción es aumentar el número de casos a comparar o elegir un enfoque de países más diferentes. También se puede analizar las reformas por tema o tipo y no por “procesos integrales”. Asimismo, se puede hacer comparaciones de casos más diferentes con un marco-explicativo central para cada uno de los casos o países a comparar.²⁴¹

En esta línea, esta investigación ofrece algo distinto. Se busca analizar únicamente las reformas al servicio civil bajo un marco explicativo central para todos los casos y sin mirar a las transformaciones desde una perspectiva integral; es decir, sin incluir otro tipo de reformas. La comparación de servicios civiles en casos más diferentes y bajo un marco explicativo general no es algo nuevo. Se ha intentado analizar los cambios administrativos en el Estado desde una mirada cuantitativa y cualitativa.

²⁴⁰ B. Guy Peters, *Internacionalización*, pp. 47-48. Atrás está también una idea de desarrollo y de países más fuertes frente a débiles que remite: por un lado, a la crítica de Nandy al desarrollo como propuesta y explicación y a la cultura como resistencia; y, por otro, al texto “*Why most developing countries should not try New Zealand Reforms?*” de Allan Schick que defiende una perspectiva de desarrollo —aunque debe decirse que no es el único. En el artículo de Schick se defiende que hay condiciones previas que los países deben tener para poder implementar de manera “exitosa” y “satisfactoria” el enfoque neogerencialista; por ello, entre más deficientes sean las prácticas gerenciales, menos adecuadas serán las reformas. Shick considera que es un camino que se debe recorrer, pero no saltándose pasos. Por ejemplo, afirma, que los “países en vías de desarrollo” deben establecer mecanismos para fortalecer los contratos, los derechos de propiedad y la regulación económica vía el mercado, es decir, herramientas que permiten luchar contra la “informalidad” antes de reformar. En el caso del servicio civil, se trata de combatir mecanismos en los que los funcionarios son contratados; porque conocen a la persona indicada o como empleados que están en la nómina, pero no en el trabajo —“*ghostworkers*” o “aviadores”. Estas prácticas, sugiere Shick, impiden contratar y retener personas calificadas. Aunque reconoce que la informalidad puede servir como paliativo de controles y reglas rígidas, (Allen Schick, “Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms”, *The World Bank Researcher Observer*, 13 (1998), pp. 123-124, 127-131; Mauricio I. Dussauge Laguna, *Comparada*, pp. 461-463; A. Nandy, *op. cit.*, pp. 69-72, 79, 80-92 y ss.

²⁴¹ Dussauge, *Comparada*, pp. 468, 470-471. Sobre la construcción de marcos, modelos y teorías en los estudios de la reforma administrativa, consulte Mauricio I. Dussauge Laguna, “Entre modelos y realidades: enfoques teóricos para el estudio de las reformas administrativas”, *Revista de Administración Pública (RNP)*, 2009, núm. 3, pp. 75-95.

ALGUNOS ESTUDIOS COMPARADOS SOBRE LA REFORMA ADMINISTRATIVA (A PARTIR DE 1996)

LIBRO O ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN	TIPO DE COMPARACIÓN (casos más similares o casos más diferentes)	PAÍSES ESTUDIADOS	MARCO TEÓRICO-EXPLICATIVO (Explicación central o explicaciones aisladas)	ENFOQUE (sobre una o varios tipos de reforma)
Matt Adreus, <i>Changing rules for realistic solutions: The limits of institutional reform in development</i> , New York, Cambridge University Press, 2012.	No se usan estudios de caso	Ruanda, Paquistán, Estados Unidos, Uganda, Mozambique, Malawi, Honduras, Níger, Noruega, Haití, Georgia, China, Argentina, China, Bosnia, Bolivia, Azerbaiyán, Benín, Afganistán.	Hay una propuesta parcial como explicación, aunque no se usa en todos los casos.	Varios tipos de reforma. Reforma integral.
John Pierre y Patricia W. Ingraham (eds.), <i>Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned</i> , Quebec City, McGill-Queen's University Press, 2010.	Se usan estudios de casos en países más diferentes, (países “desarrollados” y en “vías de desarrollo”), y se analiza la Unión Europea como región.	Reino Unido, Estados Unidos, México, China, Tailandia y caso regional de la Unión Europea	Cada uno de los autores ofrece un marco explicativo distinto; de modo que no hay un propuesta central de explicación.	Varios tipos de reforma. Reforma integral.
Jerri Killian y Niklas Eklund (eds.), <i>Handbook of Administrative Reform: An International Perspective</i> , Boca Raton, Taylor & Francis Group, 2008.	Se usan estudios de casos en países más diferentes, (países “desarrollados” y en “vías de desarrollo”).	Alemania, Irlanda, Suecia, Polonia, Rumanía, Turquía, Estados Unidos, Canadá, México	Cada caso ofrece una explicación distinta.	Varios tipos de reforma. Reforma integral.
Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, and Frits M. Van der Meer (eds.), <i>The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives</i> , New York, Palgrave Macmillan, 2007.	No se usan estudios de caso. Se analiza la reforma al servicio civil por tema o por región.	Europa, Asia, Canadá Estados Unidos, América Latina y Asia. No hay estudios de caso sobre países, se analizan regiones.	Cada autor otorga propuestas y respuestas distintas.	Reformas al servicio civil.
Michael Barzelay, “Introduction: The process dynamics of public management policymaking”, <i>International Public Management Journal</i> , 6 (2006), pp. 251-281.	Por la brevedad del texto, no se usan estudios de caso; pero intenta ofrecer un breve análisis de casos “más diferentes”.	España, México, Brasil, Estados Unidos y México	Hay una propuesta central y clara como marco explicativo.	Varios tipos de reforma con énfasis en NGP
Christopher Hood, B. Guy Peters y Colin Scott, <i>Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change</i> , Cheltenham, Edward Elgar, 2004.	Se puede catalogar como un estudio de “casos más similares” en “países desarrollados”.	Estados Unidos, Japón, Francia, Alemania, Holanda, Noruega, Australia y Reino Unido	Se utiliza un marco explicativo central para los estudios de caso.	Varios tipos de reforma. Reforma integral.
Joachim Jens Hesse, Christopher Hood y B. Guy Peters (eds.), <i>Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison</i> , Berlín, Duncker & Humboldt, 2003.	Estudios de caso de “países más similares” de Europa, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda y Europa central como región “diferente”	Estados Unidos, China, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Noruega, Suecia, Alemania, Holanda, Francia, Italia y Europa central como región	No se utiliza un marco explicativo central para los estudios de caso. Quizá se sigue de manera parcial la línea del libro.	Varios tipos de reforma. Reforma integral.
Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), <i>Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries</i> , Miami, North-South Center Press, 2003.	Estudios de casos en “países en vías de desarrollo”	Argentina, Brasil, Hungría, Chile, México y Tailandia	Los editores ofrecen una explicación central en el capítulo introductorio. No obstante, a pesar de seguir una tendencia, los autores de los estudios de caso usan explicaciones propias.	Tres tipos de reforma: gerenciales, de rendición de cuentas y de servicio civil
Ali Farazmand (ed.), <i>Administrative Reform in Developing Countries</i> , Westport, Praeger, 2002.	Apuntes y textos sobre la reforma en “países en vías de desarrollo”.	Corea, India, Bangladés, Hong Kong, China, Irán, Turquía, Zimbabue, Hungría, Sudáfrica, Tailandia, Corea del Sur, Grecia, y textos de algunos Estados árabes y del sur asiático como regiones.	No hay un marco teórico o explicativo central.	Varios tipos de reforma. Reforma integral.

LIBRO O ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN	TIPO DE COMPARACIÓN	PAÍSES ESTUDIADOS	MARCO TEÓRICO-EXPLICATIVO	ENFOQUE
Willy McCourt y Martin Minogue, <i>The internationalización of Public Management: Reinventing the Third World State</i> , Cheltenham, Edward Elgar, 2001.	Se trata de comparar casos regionales de “países en vías de desarrollo”. Hay dos estudios de caso: Tanzania y Uganda.	Tanzania, Uganda, y casos regionales en “países en vías de desarrollo”	Se sigue la línea del libro, pero no hay un marco explicativo central.	Reformas gerencialistas
B. Guy Peters y Jon Pierre, <i>Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform</i> , Londres, Routledge, 2001.	Estudios de caso en “países desarrollados” como caso y en Hungría.	Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Suecia, Austria, Hungría, España, Dinamarca, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda y Japón.	Se usa de manera parcial un marco teórico explicativo sobre como cambiaron relaciones entre políticos y el servicio civil.	Varios tipos de reforma, pero con énfasis en NGP.
Martin Minogue, Charles Polidano y David Hulme (eds.), <i>Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government</i> , Cheltenham, Edward Elgar, 1998	Comparación de países en vías de desarrollo, y comparación de Ghana y Uganda con Reino Unido. No hay estudios de caso.	Ghana, Uganda, Vietnam, Reino Unido, Angola, y Asia-Pacífico como región.	No hay un marco teórico-explicativo central	Varios tipos de reforma, con menos atención a la NGP.
Jan-Erik Lane (ed.), <i>Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems</i> , London, Sage, 1997.	Estudios de caso de caso en “países desarrollados” y en Europa y Oceanía como regiones.	Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Francia, España, países nórdicos; y centro y este de Europa como región	No hay explicación central. Cada autor propone algo distinto.	Reformas NGP.
Johan P. Olsen y B. Guy Peters, <i>Lessons from experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight democracies</i> , Oslo, Universitetsforlaget, 1996, 341 pp.	Estudios de casos “más similares” en “países desarrollados”.	Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Alemania, Noruega, Japón, Francia y Suiza	Se utiliza de manera parcial una propuesta central del marco teórico explicativo.	Varios tipos de reforma

Fuente: elaboración propia con base en búsqueda de libros y artículos sobre la reforma administrativa en las últimas dos décadas. Asimismo, se basa en Mauricio I. Dussauge Laguna, “La literatura comparada sobre reformas administrativas”, *Gestión y Política Pública*, 18 (2009), pp. 459-460. Es sólo una muestra que intenta representar la tendencia en los estudios sobre la reforma; sin embargo, no están todos.

Sin embargo, —desde la perspectiva de esta tesis— todavía no hay indicadores o un mirada cuantitativa que permitan ofrecer respuestas a la reforma administrativa sobre el servicio civil. Por lo pronto, se considera que la mejor opción es un enfoque cualitativo. Es lo que aquí se propone. Permite hacer énfasis en un número pequeño de casos, elaborando una investigación histórica con cierto detalle y sobre una unidad de análisis en concreto. Los casos que se eligieron no son iguales, pero sí son, al menos, comparables. Tienen características similares en elementos vitales de la definición de “servicio civil”, “Estado” y en el objeto de estudio “decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil”. Estos elementos permiten vislumbrar respuestas sobre el proceso de reforma en casos muy distintos entre sí.²⁴²

Por esta razón, se seleccionó una instancia, área, o institución que permite la

²⁴² Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, University Press, 1996, p. 6; B. Guy Peters, *Comparative Politics: Theory and Methods*, New York, New York University Press, 1998, p. 13, (en adelante *Methods*); Mattei Dogan y Dominique Pelassy, *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990, pp. 13, 17-18.

comparación; en este caso, las decisiones de política pública sobre la reforma al servicio civil. Al concentrar la atención únicamente en las reformas al servicios civil, y no en reformas administrativas integrales, se reduce la influencia de diferencias ambientales, políticas, sociales, entre otras.²⁴³

Algunos se oponen a esta selección. Neil J. Smelser, por ejemplo, considera que comparar servicios civiles no tiene mucho sentido si se analiza lugares con un “Estado débil” o donde no hay un aparato estatal formal. Por eso sugiere, comparar administraciones o burocracias de manera integral y no hacer énfasis en el servicio civil. No se comparte esta visión: primero, porque establecer criterios sobre qué es un Estado fuerte o débil —fallido dirían algunos— es complicado; y, segundo, la definición de servicio civil que aquí se utiliza —con base en Pardo y Heady— admite la comparación de lugares comunes y complicados. Como se dijo antes, se trata de una “institución mediadora que busca ejercer autoridad en una comunidad política”.²⁴⁴

¿Por qué vale la pena mirar otra vez al servicio civil? Ya se ha hecho un esfuerzo considerable por traer de vuelta al Estado en el ámbito académico en México y en otros lugares. En el caso del servicio, por el contrario, parece que escribir sobre éste ha pasado de moda. Tal vez se deba, en el caso de México, a que ya se promulgó una ley en la materia o a que hay otros temas que han ocupado su lugar. En otros lados, la pérdida de importancia quizá se deba a que hoy por hoy se otorga prioridad a otro tipo de reformas, pues ya se ha atendido antes al servicio civil; y, por ello, ya no es más tema y protagonista en el debate público. Algunos afirman, no sólo eso, sino que éste está concluido y que hay que escribir mejor sólo sobre gobernanza o las asociaciones y cooperación entre el sector público y privado, por ejemplo.²⁴⁵

Sin embargo, todavía hay mucho que decir. Se trata de hacer nuevas preguntas y ofrecer otros enfoques y posibles resultados. Se busca saber por qué se decide transformar los servicios civiles, qué actores están involucrados en este cambio y cómo se entiende —dentro y fuera del Estado— el papel que desempeña el servicio en lugares comunes y complicados. Quizá esto también otorgue respuestas sobre otro tipo de reformas.²⁴⁶

²⁴³ B. Guy Peters, *Methods*, p. 10.

²⁴⁴ Gary King, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *op. cit.*, pp. 10-11. Confróntese a Neil J. Smelser, “Notes on the Methodology of Comparative Analysis of Economic Activity”, *Social Science Information*, 6 (1967), pp. 7-21.

²⁴⁵ *Ibidem*, pp. 12-13.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 15.

Reforma, adopción y decisión como pregunta de investigación

En eso se basan los cuestionamientos que aquí se proponen y en dos propuestas de diseño de pregunta de investigación: por un lado, hay preguntas que intenten encontrar respuestas sobre debates de políticas más generales y, por otro, hay algunas que intentan ofrecer explicaciones sobre episodios de reforma. Las primeras requieren generalización, y las segundas diseñan su investigación sobre un caso particular. En las preguntas sobre eventos se intenta saber como empezó el interés por una reforma, cómo llegó a la agenda como alternativa o problema estatal y, finalmente, conocer los resultados —es decir, si se aprobó una transformación o si se decidió no realizar cambios.²⁴⁷

La pregunta central de esta investigación se encuentran en un punto intermedio: busca generalización, pero a la vez especificidad. Se intenta responder: ¿por qué se reforma al servicio civil? En otras palabras, ¿qué explica la adopción de reformas administrativas sobre el servicio civil? y, ¿por qué se decide mantener o transformar (total o parcialmente) al servicio civil? La elección del objeto de estudio de esta investigación intenta responder estas preguntas. Aunque, antes se debe entender qué se entiende por algunos conceptos —política pública, adopción y el proceso de toma de decisiones—, para después presentar y justificar la selección de casos a analizar.²⁴⁸

ADOPCIÓN Y DECISIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Como en el caso del servicio civil y del Estado, definir que se entiende por política pública resulta complicado. Una definición demasiado rigurosa no contribuye, pero una demasiado general tampoco. Algunos consideran que ésta se trata de una acción exclusiva del Estado, otros consideran que éste desempeña un papel central, pero que no es el único actor.²⁴⁹

Política pública

Luis F. Aguilar sugiere que el problema está en un sencillo dilema: si la política implica “primordialmente” la decisión o algo más, o si se toma de manera exclusiva su aspecto institucional. Por eso:

se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legales establecidos, vinculante para todos los

²⁴⁷ Michael Barzelay, *Improving*, p. 56; Barzelay y Francisco Gaetani, *et al.*, *Latin*, pp. 28 y ss.

²⁴⁸ M. Barzelay *et al.*, *op. cit.*, *supra*, nota 12, pp. 25-26.

²⁴⁹ José Luis Méndez M., “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 121-122 y ss., en adelante, *Variable*.

ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas [leyes, sentencias, actos administrativos, entre otros].²⁵⁰

En otras palabras, “una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo [o] causal”.²⁵¹ Aunque es también “una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas”. En ese sentido, Aguilar concluye: “una política es en un doble sentido un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido”.²⁵²

Para José Luis Méndez una política pública “se relaciona con un problema percibido o presentado como público... es el punto de referencia y la fuente originaria de donde surge ‘la dirección’ inherente a toda política”.²⁵³ Propone definir a una política pública como:

[la] ejecución de un “paquete” de acciones estratégicas relacionadas, así como la abstención inducida respecto a otras acciones por parte de actores estatales y privados; ... utilizando como incentivos unos o varios recursos... siguiendo un cierto orden establecido por una estrategia de acción, ... a fin de cumplir ciertos objetivos generales fijados por el Estado... ... [en virtud de] un diagnóstico. [D]icha estrategia y objetivos generales se asocian a la resolución de un problema percibido por el Estado como público.²⁵⁴

Hugh Hecló las describe como un curso de acción o inacción, no específico o concreto, o como una categoría analítica. Para David Easton se trata de una red de decisiones que distribuye valores. W. I. Jenkins sugiere entenderlas como una serie de decisiones interrelacionadas sobre la selección de objetivos y los medios para lograrlos en una situación en concreto. B. C. Smith remite a la idea de una decisión deliberada de acción o inacción. Sugiere poner atención a decisiones que enfrentan resistencia al cambio, pues son las más difíciles de observar y quizá las que más respuestas interesantes otorguen respecto al “proceso de políticas”.²⁵⁵

James A. Anderson señala que la hechura de políticas públicas involucra a la política y, por tanto, es negociación, conflicto, ejercicio de poder y compromiso, entre otras cosas más. En esta línea, las define como “un curso relativamente intencional y

²⁵⁰ Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 22.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 24

²⁵² *Loc. cit.* Para Giandomenico Majone una política pública es “*an intellectual construct, an analytic category the contents of which must first be identified by the analyst. Hence, our understanding of a policy and its outcomes cannot be separated from the ideas, theories, and criteria by which the policy is analyzed and evaluated*”, (Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989, p. 147).

²⁵³ J. L. Méndez M., *Variable*, p. 122.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 123.

²⁵⁵ Hugh Hecló, “Review article: Policy analysis”, *British Journal of Political Science*, 2 (1972), p. 85; David Easton, *op. cit.*, *supra*, nota 144, p. 130, *apud*. Michael Hill, *The Policy Process in the Modern State*, London, Prentice-Hill, 1997, pp. 6-7; W. I. Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, London, Martin Robertson, 1978, p. 15; B. C. Smith, *Policy Making in British Government*, London, Martin Robertson, 1976.

estable de acción de un actor o grupo de actores que busca hacer frente a un problema o preocupación”.²⁵⁶

De manera que una política pública puede entenderse en términos de una sola o única decisión, por ejemplo, la de un presidente o primer ministro; pero suele también referirse a un conjunto de decisiones. Es complicado establecer el inicio de una política pública. Quizá por eso algunos lo ven como una serie de etapas o pasos sin distinción clara y sin comienzo o fin.²⁵⁷

Se sabe que una política pública no suele ser estática, cambia en el transcurso del tiempo, y que no se trata sólo de una decisión; sino de una red de decisiones que se extienden más allá del inicio formal u oficial. En suma, y con base en lo anterior, podría entenderse como un conjunto de decisiones o acciones de actores y grupos dentro y fuera del Estado —aunque dirigidas por éste— que buscan resolver un problema público o estatal. Así, conviene entender “programa público” como un plan, proyecto o declaración —usualmente vía un mecanismo oficial y por escrito— que presenta una secuencia preparada y detallada de instrucciones para la implementación de una política pública.²⁵⁸

Teoría, práctica, etapas y proceso

En todo caso, hay dos miradas a las políticas públicas: “[desde] el conocimiento en... las políticas (de orientación más normativa), y [sobre] el conocimiento... de las políticas (de orientación más positiva)”.²⁵⁹ Algunos autores consideran que esta distinción remite: por un lado, a las investigaciones basadas en análisis y evaluación (conocimiento en políticas); y, por otro, a estudios con énfasis en el cómo y por qué ocurren las decisiones y acciones de políticas (conocimiento de políticas).²⁶⁰

²⁵⁶ James E. Anderson, *Public Policymaking*, Boston, Wadsworth, 2011, p. 12.

²⁵⁷ Michael Hill, *op. cit.*, p. 7.

²⁵⁸ *Loc. cit.* En ese sentido, Harold D. Lasswell propone: “[w]e can think of the policy sciences as the disciplines concerned with explaining the policy-making and policy-executing process, and with locating data and providing interpretation which are relevant to the policy problems of a given period”, (“The Policy Orientation”, en Harold D. Lasswell y Daniel Lerner (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, University Press, 1951, p. 15). Muchos autores consideran que este artículo de Lasswell fue origen y punta de lanza de los estudios de políticas públicas. Otras definiciones en: Wayne Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Edward Elgar, 1995, p. 55 (en español en nota 265), y a A.J. Heidenheimer, Hugh Hecl y C. T. Adams, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, New York, St. Martin’s Press, 1990, p. 3.

²⁵⁹ María del Carmen Pardo, “Prólogo”, en M. C. Pardo (comp.), *op. cit., supra*, nota 180, p. 13; véase, Harold Lasswell, *A Pre-View of the Policy Sciences*, New York, American Elsevier, 1971 y David L. Weimer, “Theories of and in the Policy Process”, *Policy Studies Journal*, 36 (2008), pp. 489-495.

²⁶⁰ Kevin B. Smith y Christopher W. Larimer, *The Public Policy Theory Primer*, Boulder, Westview Press, 2009, p. 6; véase, Thomas E. James y Paul D. Jorgensen, “Policy Knowledge, Policy Formulation, and Change: Revisiting A Foundational Question”, *Policy Studies Journal*, 37 (2009), pp. 141-162.

Una perspectiva otorga respuestas durante las actividades cotidianas de los tomadores de decisiones en un escenario de conflicto o de emergencia, por ejemplo. Es decir, analiza la política pública en la práctica. La otra mirada se ocupa de la comprensión sobre políticas desde la academia desde un aspecto teórico o de investigación. En efecto, como probablemente se sabe ya, aquí se presenta una visión académica sobre las decisiones y acciones. Aunque eso no significa que algunas observaciones, resultados parciales o análisis de esta investigación no puedan servir de algo para la práctica.²⁶¹

Las primeras propuestas de estudio de políticas públicas estuvieron basadas en el enfoque de tipología de políticas de Theodore Lowy y en el modelo “etapista” o “por etapas” (*stages heuristic*). Para Lowy las políticas determinan la política y no al revés; considera que la coerción caracteriza las actividades del Estado. Ofrece una tipología conformada por cuatro políticas: distributiva, mayoritaria, redistributiva y reguladora. Esta clasificación permite analizar actores, costos, beneficios, resistencias y resultados según las características particulares de cada política. Sin embargo, la propuesta de Lowy no es el “paradigma” dominante en el estudio de políticas públicas, sino el modelo por etapas.²⁶²

Atrás del modelo por etapas está la idea de que pueden distinguirse pasos como parte de un proceso; es un ciclo con escalones sucesivos y previamente establecidos. No hay consenso sobre cuáles son estos pasos o etapas. Por ello, hay diferentes propuestas sobre cómo distinguir y definir el “proceso de políticas”. Herbert Simon distingue tres etapas: inteligencia, diseño y decisión. Harold D. Lasswell diferencia entre inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, “impacto” y evaluación.²⁶³

G. D. Brewer y P. DeLeon consideran que el proceso de políticas públicas no tiene principio ni fin, porque los problemas no suelen solucionarse: únicamente se incide en ellos. No obstante, se pueden señalar las etapas de inicio, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación y sucesión de políticas. William N. Dunn toma en cuenta las etapas de problema, pronóstico, alternativas, evaluación, recomendación, acciones, monitoreo, resultados, beneficios o problemas y evaluación. Para José Luis Méndez hay siete etapas: “agendación” o establecimiento de la agenda, asignación,

²⁶¹ Harold D. Lasswell, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 105, 107. La versión original se encuentra en Harold D. Lasswell, “The Emerging Conception of the Policy Sciences”, *Policy Sciences*, 1970, núm. 1, pp. 3-14; Ernesto Carrillo, “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2011, pp. 35-36, 43-44.

²⁶² Theodore Lowy, “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration Review*, 32 (1972), pp. 299, 307; J.Q. Wilson, *American Government: Institutions and Policies*, Lexington, DC Heath and Co., 1983, pp. 417-423.

²⁶³ Michael Hill, *op. cit. supra*, nota 255, p. 1. Véase, Herbert Simon, *op. cit.*; Harold D. Lasswell, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press, 1956.

diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y mantenimiento, y, por último, sucesión o terminación de la política.²⁶⁴

Críticos de esta perspectiva heurística sugieren que se trata, más que nada, de tanteos descriptivos sin mecanismos causales y, por ello, argumentan no es una “teoría científica”. “[N]o aporta ninguna explicación causal acerca del paso de las políticas públicas de una etapa a la siguiente”. Es una mirada rígida y alejada de la realidad. En un escenario real, las etapas no pueden estar aisladas una de otra, ni en un proceso o camino definido. Sin embargo, el modelo no se debe desechar completamente. Aquí sirve como un mapa que permita colocar dos distintos momentos de una política pública: por un lado, la adopción; y, por otro, la implementación.²⁶⁵

Decisión de política pública como objeto de estudio

Esbozado eso ¿cómo definir la variable dependiente? Y, por ende ¿cómo elegir el objeto de estudio de esta investigación? Los estudios sobre administración pública, defiende Michael Barzelay, suelen poner énfasis en el cambio organizacional sistemático, y, por lo tanto, en las estructuras, organizaciones y procesos que tienen consecuencias significativas en el desempeño de la administración estatal. No obstante, no hay una definición consensuada del concepto de cambio organizacional sistemático.²⁶⁶

La teoría organizacional clásica, por ejemplo, sugiere que éste ocurre cuando se llevan a cabo reorganizaciones formales y se implementan nuevos sistemas organizativos. Teorías que Barzelay clasifica como “socio-técnicas” consideran que se trata de una matriz

²⁶⁴ Matthew C. Nowlin, “Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends”, *The Policy Journal*, 39 (2011), p. 41; Michael Hill, *op. cit., supra*, nota 255, p. 1; J. L. Méndez M., *Variable*, p. 122. Consulte: G. D. Brewer y P. deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Dorsey, 1983; véase también G. D. Brewer, “The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline”, *Policy Science*, 5 (1974), pp. 239-244. Hay más maneras de ver el proceso de políticas. Ruth Prince Mack, por ejemplo, considera las etapas de reconocimiento del problema, desarrollo de alternativas o criterios, decisión, ejecución; y corrección y complementación (valoración) de la política pública, (*Planning on uncertainty: decision making in business and government organization*, New York, Wiley, 1971). Richard Rose analiza varias etapas: reconocimiento, agenda, presentación de demandas públicas, posición estatal, recursos y limitaciones, decisiones de políticas, causas de la elección estatal, elección, implementación, resultados, evaluación y retroalimentación, (“Comparing Public Policy: An Overview”, *European Journal of Political Research*, 1 (1973), pp. 67-94). W. I. Jenkins recomienda dividir el proceso en iniciación, información, consideración, decisión, implementación, evaluación, y terminación, (*op. cit., supra*, nota 255). Para James E. Anderson hay 5 etapas: agenda, formulación de alternativas, asignación, implementación y evaluación, (*op. cit., supra*, nota 256). Cf. William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey, Prentice-Hall, 1981. También véase Eugene Bardach, *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 13-79.

²⁶⁵ Michael Hill, *op. cit.*, p. 24; Wayne Parsons, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2007, pp. 112-113; Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *op. cit., infra*, nota 313, pp. 3-4. Véase, Peter deLeon, “The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?”, en Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview, 1999, pp. 19-32; Paul A. Sabatier, “Toward Better Theories of the Policy Process”, *Political Science and Politics*, 24 (1991), pp. 147-156.

²⁶⁶ Michael Barzelay, *Improving*, pp. 46-47.

de cambios en el diseño de tareas, flujos de información y de las relaciones entre actores.²⁶⁷

Por otra parte, una mirada económica lo analiza como un cambio material en los incentivos que enfrentan los individuos en un escenario organizacional. Una perspectiva culturalista señala que el cambio sucede cuando se modifican sistemas de creencias y patrones de relación social en las organizaciones. Lo anterior, sugiere que la definición del concepto de cambio organizacional sistemático depende del marco teórico. Adam Przeworski afirma que un campo de investigación de política comparada se consolida una vez que se define un objeto de estudio; es decir, cuando se logra “atrapar una variable dependiente” (*catch a dependent variable*). El concepto de cambio organizacional sistemático no lo permite.²⁶⁸

Una propuesta alternativa sugiere tomar el concepto de decisión de política pública —entendida como una serie de acciones que busca alterar rutinas organizacionales o institucionales— como variable dependiente u objeto de estudio. Barzelay desarrolla el argumento sólo respecto a reformas tipo Nueva Gestión Pública, pero se considera que la propuesta puede ser válida también para transformaciones del servicio civil.²⁶⁹

Vale la pena recordar que en esta investigación sólo interesa la adopción de una política. En otras palabras, no se analiza la implementación y sus consecuencias. Se escribe de la decisión, no de los efectos. Se considera, en la línea de Theo A. J. Toonen, que el *locus* o implementación de la reforma es valiosa para el estudio y la práctica, pero se dejará para futuras investigaciones.²⁷⁰

En ese sentido, una definición y distinción adecuada entre adopción e implementación la ofrecen David L. Weimer y Aidan R. Vining. Señalan que,

[the] adoption phase begins with the formulation of a policy proposal and ends, if ever, with its formal acceptance as a law, regulation, administrative directive, or other decision made according to the rules of the relevant political arena. The implementation phase begins with the adoption of the policy and continues as long as the policy remains in effect.²⁷¹

²⁶⁷ *Ibidem*, pp. 47-48.

²⁶⁸ *Ibid.*, pp. 46-48. Consulte, Adam Przeworski, “Methods of Cross-National Research: Learning from Experience, 1970-83, An Overview”, en M. Dierkes, H. N. Weiler y A. B. Antal Aldershot (eds.), *Comparative Policy Research: Learning from Experience*, London, Glower, 1987, pp. 31-49.

²⁶⁹ M. Barzelay, *Improving*, p. 175.

²⁷⁰ Sobre la importancia del análisis de la implementación, véase, Theo A. J. Toonen, art. cit., pp. 474-475. Los primeros estudios sobre el establecimiento de la agenda o adopción analizaron el papel de los medios de comunicación y su injerencia en el establecimiento de la agenda. Después se analizó el papel de otros actores, y grupos políticos estatales y sociales. Estas primeras aproximaciones se encuentran en: Maxwell E. McCombs y Donald L. Shaw, “The agenda-setting function of mass media”, *Public Opinion Quarterly*, 36 (1972), pp. 176-187; y en Roger William Cobb y Charles D. Elder, *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1983.

²⁷¹ David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, p. 261.

Por lo tanto, siguiendo estos consejos, se retoma para esta investigación la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil —acotada a la adopción— como objeto de estudio o “variable dependiente”.²⁷²

COMPARAR LUGARES COMUNES Y COMPLICADOS

Servicio civil, transparencia, rendición de cuentas, gobernanza y más. Reformas variadas y dispares. Si se mira las reformas de manera integral es difícil llegar a resultados o conclusiones parciales. Por eso, se baja algunos escalones en el análisis identificando áreas o segmentos; de ese modo se explica sólo un tipo de reformas: transformaciones en el servicio civil. Para definir y analizar este segmento se elige en concreto la decisión de política pública en la adopción como objeto de estudio o variable dependiente.²⁷³

Con base en ello, se busca reducir las diferencias entre actores, grupos sociales, y estatales, escenarios culturales y sistemas políticos. Aunque no son iguales, son comparables. Hecho esto, surge otro inconveniente, qué casos elegir y cuáles son los más adecuados para inferir generalizaciones, resultados o conclusiones parciales. Atrás está el problema de qué método elegir. Hay más escenarios de reforma y la manera más adecuada de explicarlo —desde la perspectiva de esta tesis— es mediante casos más diferentes y, por tanto, comparando lugares comunes y complicados.²⁷⁴

Comparación

Comparar, sugieren Mattei Dogan y Dominique Pelassy, es una manera compartida de pensar; significa considerar personas, ideas o instituciones en relación con otras personas ideas o instituciones. Por esta referencia se obtiene conocimiento. Como escribe Adam Przeworski, “hay consenso de que el método comparado no consiste [sólo] en comparar, sino explicar”. Implica —afirma Arend Lijphart— establecer: por un lado, relaciones empíricas generales entre dos o más variables; y, por otro, mantener todas las demás variables constantes. Por esa razón, se puede establecer proporciones empíricas generales entre variables, y después hacer generalizaciones e hipótesis comprobables. No obstante, no es una forma de medición y, por eso, el método comparado no es exacto.²⁷⁵

²⁷² *Ibidem*, p. 49. Se toma la recomendación de Aaron Wildavsky que propone como estrategia pensar de manera pequeña (*thinking small*), (Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and the Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979, p. 309).

²⁷³ Mattei Dogan y Dominique Pelassy, *op. cit.*, p. 154.

²⁷⁴ Remite a “países desarrollados” (comunes) y “complicados” (en vías de desarrollo), (*Ibidem*, pp. 17, 19, 113, 115).

²⁷⁵ Adam Przeworski, art. cit., p. 35; Arend Lijphart, “Comparative Politics and the Comparative Method”, *American Political Science Review*, 65 (1971), p. 683; M. Dogan y D. Pelassy, *op. cit.*, pp. 3, 4-29.

Como explica Przeworski, “el aumento en la variación de países [a comparar, suele traer] una contribución positiva para el diseño de la investigación, por medio de la asignación al azar de algunos factores que pueden constituir hipótesis rivales”. Por tal motivo, en el caso de un estudio de casos más diferentes se asume que el fenómeno a explicar está en una categoría o segmento secundario, menos general y más concreto.²⁷⁶

Cada uno de los casos elegidos representa diferentes y contrastantes tipos de servicio civil; es decir, explican distintas categorías conceptuales como parte de una tipología. Además, como explican Dogan y Pellassy, “el contraste [del método de casos más diferentes] permite... comprender mejor la esencia del proceso, aclarar su definición, discernir sus componentes, y establecer relaciones entre ciertas variables... y su expresión particular”. No sólo se compara casos comunes y complicados; se confronta también servicios civiles y reformas con características, reglas y elementos diferentes entre sí. En suma, hay una reflexión general sobre un solo fenómeno: la reforma al servicio civil.²⁷⁷

Selección de casos

Se trata de los casos de Tanzania (1998), Alemania (1997), Tailandia (1992) y Hungría (1992). Son “países más diferentes”, pero tienen algunos elementos en común: se trata, en todos los casos, de reformas al servicio civil y de decisiones determinadas por el proceso político local. Los casos a comparar se seleccionaron con base en la tipología de servicios civiles propuesta por Ferrel Heady.²⁷⁸

La tipología contempla una buena parte de servicios civiles. No obstante, como reconoce Heady, hay casos que no están y es posible que algunos no puedan ser descritos por la tipología. Esto suele ocurrir. Son tipos ideales y, por ello, una simplificación de la realidad. Son útiles, no obstante, como un mapa. Aquí, se toma como eso.²⁷⁹

Heady propone cinco dimensiones: (1) la relación con el régimen político; (2) el escenario social y económico; (3) la gestión de funcionarios y del servicio civil, (4) los requisitos de ingreso y desempeño; y, por último, (5) el sentido de misión para los

²⁷⁶ A. Lijphart, art. cit., pp. 691-692; B. Guy Peters, *Methods*, pp. 38, 40, 40-41, 49; Adam Przeworski art. cit., p. 40.

²⁷⁷ Dogan y Pellassy, *op. cit.*, pp. 145, 144, 145, 146.

²⁷⁸ Ferrel Heady, *op. cit.*, *supra*, nota 63, pp. 84-85. Para diseñar su tipología, Heady usa en el concepto de “configuración”. Es una herramienta que ocupan académicos que han hecho análisis comparado sobre organizaciones, por ejemplo, cf. Danny Miller y Henry Mintzberg, “The Case for Configuration”, in Gareth Morgan (ed.), *Beyond Method*, Beverly Hills, Sage, 1983, pp. 57-73; y, Danny Miller y Peter H. Friesen, *Organizations: A Quantum View*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984. Estos consideran que las organizaciones tienden a unirse en “configuraciones”. Defienden que una cantidad relativamente pequeña de éstas puede ofrecer un panorama general del “universo” de organizaciones; y, en esta caso, de los distintos tipos de servicio civil, (Danny Miller y Peter H. Friesen, *op. cit.*, pp. 1-4, 11-12).

²⁷⁹ *Loc. cit.*; E. Philip Morgan y James L. Perry, art. cit., pp. 89 y ss.

funcionarios del servicio civil. De éstas se derivan cuatro configuraciones generales basadas en su relación con el sistema político: (A) servicios civiles que confían y son dirigidos (o controlados) por un líder o gobernante (*ruler trustworthy*), (B) servicios civiles controlados por un partido político (*party controlled*), (C) servicios civiles bajo la dirección de diversos grupos y actores sociales o estatales (*policy receptive*); y (D) servicios civiles corporativistas y que colaboran con el ejército o son dirigidos por éste (*collaborative*).²⁸⁰

TIPOLOGÍA DE SERVICIOS CIVILES (HEADY)

Dimensiones	A. <i>Ruler trustworthy</i>	B. <i>Party controlled</i>	C. <i>Policy receptive</i>	D. <i>Collaborative</i>
1. Relación con el régimen político	Responden u obedecen al líder o gobernante	Responden u obedecen al partido único o mayoritario en el congreso o parlamento	Responden u obedecen a actores, grupos, partidos o coaliciones según política pública.	Responden u obedecen al ejército
2. Escenario social y económico	Tradicional	Corporativista o planeación centralizada	Pluralista, competitivo o mixto	Corporativista o planeación centralizada
3. Gestión del servicio civil	Administrado por el jefe del ejecutivo o por secretarías o ministerios	Administrado por el jefe del ejecutivo, por secretarías o ministerios	Administrado por diversos actores, grupos, partidos, agencias o de manera autónoma	Administrado por el jefe del ejecutivo o por secretarías o ministerios
4. Requisitos de ingreso y desempeño	Mecanismos informales o patrimoniales	Lealtad al partido o patrimonialismo partidista	Desempeño profesional	Determinación burocrática o militar
5. Sentido de misión	Consentimiento u obediencia a la guía o dirección del líder/gobernante	Consentimiento o cooperación	Rendición de cuentas con base en políticas constitucionales	Cooperación u obediencia a la guía o dirección del ejército/facción/líder
Casos a comparar	Tanzania	Hungría	Alemania	Tailandia

Fuente: traducción y adaptación propia. Tomado de Ferrel Heady, *Public Administration: A comparative Perspective*, New York, Marcel Dekker, 2001, p. 401; y, "Configurations of the civil service systems", en Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry y Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil service system in comparative perspective*, Indiana, University Press, pp. 207-226.

Los servicios civiles "*ruler trustworthy*" están en las manos de un gobernante, líder o grupo político reducido que posee legitimidad (tradicional o carismática) suficiente para ejercer control sobre estos. La permanencia, desempeño y toma de decisiones está relacionada con la confianza del líder hacia los funcionarios y subordinados políticos; por eso, se elige a Tanzania. Contrario a lo que afirma Heady, aquí no se considera al servicio civil tanzano como un *single party responsive*. Tiene aspectos carismáticos y tradicionales en

²⁸⁰ Las dimensiones que propone Heady en su tipología se relaciona con los parámetros de Morgan y Perry que se explican en la p. 30 de esta tesis. Las dimensiones (1) y (2) de Heady se relaciona con el parámetro "reglas", la dimensión (3) con "estructura", la dimensión (4) con "papeles" (roles), y, finalmente, la dimensión (5) con "normas", (Ferrel Heady, art. cit., p. 209). Vale la pena recordar la definición de Phillippe C. Schmitter sobre corporativismo: "[c]orporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent unit are organized into a limited number of singular, compulsory, non-competitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (of not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports", ("Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, 36 (1974), pp. 93-94).

el reclutamiento y promoción, reflejados en las decisiones del líder en las oficinas centrales, y de los comisionados de área, regionales y jefes en el ámbito local.²⁸¹

En ese sentido, Heady reconoce que “a diferencia de otros [regímenes de] partido dominante... no tiene una estructura centralizada”. Aunque, el partido se basa —según estatutos— en redes políticas locales —ramas, distritos, comités regionales y un Comité Ejecutivo Nacional—, no hay supervisión desde el centro. El ámbito local tiene autonomía respecto al partido y discrecionalidad en la aplicación de leyes y reglamentos, pero también sobre mecanismos informales de patronazgo y clientelismo —entre ellos el reclutamiento y promoción en el servicio civil.²⁸²

La convención nacional del partido, por ejemplo, se realiza cada dos años, pero ha tenido fines meramente ceremoniales. Las designaciones de altos funcionarios en las oficinas centrales corresponden al presidente —también líder del partido— y colaboradores cercanos. Además, no hay una relación entre la afiliación al partido y la ocupación de puestos, de tal suerte que los aspirantes no deben ser militantes para ser funcionarios. Por estas razones, Tanzania remite a este tipo de servicios civiles.²⁸³

Por otra parte, servicios civiles catalogados como *party controlled* están dirigidos por un partido político oficial, único o dominante. Aunque en la legislación el servicio civil y el partido están separados, en la práctica —y por medio de mecanismos informales— son un órgano partidista. Decisiones sobre objetivos, reclutamiento y actividades suelen tomarse en el seno del partido y los militantes suelen desempeñarse como servidores públicos. Aquí se toma como ejemplo el caso de Hungría, donde las discusiones sobre la reforma al servicio civil comenzaron cuando se estaba en un régimen autoritario y continuaron durante la democratización.²⁸⁴

²⁸¹ Ferrel Heady, art. cit., *supra*, nota 135, pp. 210-211, 221.

²⁸² Heady, *Public*, p. 401.

²⁸³ Un puesto en el gobierno otorga más prestigio y poder que la militancia o asignación partidista, (*loc. cit.*)

²⁸⁴ F. Heady, art. cit., *supra*, nota 135, pp. 211, 212, 221-222. Juan J. Linz define regímenes autoritarios como, “*political systems with limited, not responsible, political pluralism, without elaborate and guiding ideology, but with distinctive mentalities, without extensive nor intensive political mobilization, except at some points in their development, and in which a leader or occasionally a small group exercises power within formally ill-defined limits but actually quite predictable ones*”, (“An Authoritarian Regime: The Case of Spain”, en Erik Allardt y Yrjö Littunen (eds.), *Cleanages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, Westermarck Society, 1964, p. 255). Por otra parte, “democracia” es para Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly un régimen de consulta protegida. Por eso, definen democratización —tomando la traducción del profesor Reynaldo Y. Ortega— como: un proceso en el que, “se amplían e igualan las relaciones entre los agentes gubernamentales y los ciudadanos, vinculados [por medio] de consultas obligatorias que determinan los cargos, recursos y políticas gubernamentales. Asimismo, [se] incrementan los niveles de protección de la población (en particular de las minorías) de la acción arbitraria de los agentes gubernamentales... que también apoyan una política democrática. De esta forma, [se puede decir] que en cuanto más amplias e igualitarias sean las consultas y mayor protección tengan los ciudadanos más cerca se estará de una polis democrática”, (Doug McAdam, *et. al.*, *Dynamics of Contention*, Cambridge, University Press, 2001, pp. 78-79; Charles Tilly, *Contention and*

En un régimen “democrático” y “competitivo”, el servicio civil responde al partido o coalición gobernante. Es, por lo tanto: *policy receptive*. Los funcionarios reconocen su obligación y cumplen conforme a cambios en el poder político; aunque tienen margen de maniobra —según política pública— en la adopción e implementación. Se trata de servicios civiles que ofrecen estabilidad laboral a cambio de profesionalización. Su capacidad de respuesta es producto de la socialización entre funcionarios, y de incentivos y medidas disciplinarias establecidas previamente en la ley. Se elige el caso de Alemania como caso representativo de este tipo de servicio civil.²⁸⁵

En los servicios civiles de tipo *collaborative* se busca mantener y fortalecer un apoyo recíproco entre un liderazgo político de funcionarios o burócratas con formación militar profesional y la administración civil estatal. La colaboración es una necesidad para la conservación del gobierno; por ello, las restricciones militares no suelen ser muchas y tampoco rigurosas. Esta condición se mantiene siempre y cuando los servidores civiles no amenacen la “supremacía militar”. Con base en esto, se elige la reforma al servicio civil en Tailandia.²⁸⁶

Desde luego, se podría criticar que la selección de estos casos presenta una mirada a diferentes tipos de servicio civil, pero no explica distintos tipos de reforma administrativa y tampoco la decisión sobre éstas. De tal suerte que no se estaría eligiendo los casos con base en el objeto de estudio o “variable dependiente”, sino mediante otros criterios y, por ello, hay sesgo de selección. No cabe duda, es un argumento justo y válido.

Sin embargo, aquí se defiende que los casos elegidos también reflejan diversas experiencias de reforma. Esto se debe a que la relación del servicio civil con el sistema político —reflejado en la tipología de Heady— influye en la interacción de grupos y actores; por lo tanto, en la manera de hacer política y en las decisiones de reformar al servicio civil. Dicho de otra manera, los casos también se eligieron con base en “la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil” como objeto de estudio o “variable dependiente”. En suma, se intenta ofrecer una muestra representativa de diversos tipos de servicio civil y, por consiguiente, de distintas experiencias de reforma. Tal vez no están todos los casos que deberían estar. Ésta es sólo una de muchas otras alternativas de selección.

Democracy in Europe, 1650-2000, Cambridge, University Press, 2004, pp. 12-13, cit. por Reynaldo Y. Ortega, *Mobilización y Democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008, p. 15.)

²⁸⁵ Ferrel Heady, art. cit., pp. 212, 223.

²⁸⁶ *Ibidem*, pp. 213, 224.

EXPLICACIONES E HIPÓTESIS SOBRE LA DECISIÓN Y EL CAMBIO

Reformar es decisión complicada. No todos quieren lo mismo y el cambio puede ser lento, “incremental”, abrupto, intencional o fortuito. Hay diferentes propuestas y perspectivas sobre cómo debe ser un servicio civil. Por ese motivo, hay varias maneras de explicar la decisión y el cambio.²⁸⁷

Una perspectiva económica y desde la elección racional

Desde la elección racional, Barbara Geddes sugiere que los actores involucrados en el proceso de reforma administrativa intentan maximizar su utilidad. Dicho de otra forma, interesa obtener un puesto y con éste acumular poder para implementar políticas públicas. Si se consigue, se intenta conservarlo. En consecuencia, cabe preguntarse por qué un político buscaría sustituir a un grupo de colaboradores leales por un servicio civil conformado por funcionarios elegidos con criterios de mérito. En otras palabras, qué incentivos permiten que un político decida llevar a cabo una reforma administrativa.²⁸⁸

Para Geddes la explicación se encuentra en el patronazgo; es decir, el porcentaje de curules que los partidos tienen en el congreso. Por lo tanto, la aprobación e implementación de las reformas se explica por dos motivos: primero, éstas tienen más probabilidad de ser aprobadas cuando el patronazgo está distribuido entre los partidos con más fortaleza electoral; segundo, las reformas se pueden extender o profundizar si hay un contexto donde el patronazgo entre partidos es estable. Quizá el problema de este marco explicativo está en el énfasis, casi exclusivo, en el papel del congreso y en las instituciones formales que regulan el funcionamiento del servicio. Hay lugares donde el congreso o parlamento desempeñan un papel marginal en las reformas administrativas.²⁸⁹

Por otra parte, Blanca Heredia y Ben Ross Schneider defienden una explicación sustentada en factores económicos, que influyen y moldean oportunidades y restricciones

²⁸⁷ Tom Christensen, Per Lægveid y Lois R. Wise argumentan, por ejemplo, que los procesos de la reforma administrativa no pueden describirse como un “simple instrumento racional” de decisión organizacional, sino como una serie de relaciones complejas entre factores internos y externos. Consideran necesario utilizar como mapa explicativo las características políticas nacionales y los distintos escenarios culturales, (“Transforming Administrative Policy”, *Public Administration*, 80 (2002), pp. 153, 158, 159).

²⁸⁸ Desde luego, esto presenta un dilema entre intereses colectivos a largo plazo y la necesidad inmediata de “sobrevivir” en términos políticos. Por tanto, suele haber dos impedimentos para la reforma: por un lado, los costos políticos —se pierde la capacidad de otorgar beneficios o privilegios a grupos leales—, y, por otro, la burocracia estatal —ésta defenderá el statu quo y, con ello, el “refugio para la incompetencia e ineficiencia”, (Barbara Geddes, “A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies”, *American Political Science Review*, 85 (1991), pp. 371-392).

²⁸⁹ Además, es importante destacar, que en los contextos de crisis suelen consentir cambios, y, por eso, facilitan la aprobación de reformas. Por tal motivo, las reformas iniciales son difíciles de mantener en democracias con sistemas políticos fragmentados. Para Geddes, hay evidencia que sugiere que los partidos con posibilidades de perder “patronazgo” suelen promover reformas para continuar con su influencia vía funcionarios del servicio civil, (*Loc. cit.*)

para las burocracias estatales. Por ello, crisis económicas y fiscales aceleran cambios. Las reformas implican conflicto: distribuyen de manera distinta el poder. Algunos ganan y otros pierden. Esto determina el éxito o fracaso en la adopción e implementación.²⁹⁰

La opción de cambio está en la posibilidad de que personas ajenas al sistema lleguen al poder. Estos suelen tener compromisos externos al Estado y en algunos aspectos distintos al sistema político local; por eso, encuentran incentivos en la defensa y promoción de reformas. La reforma más difícil de implementar y de adoptar es la del servicio civil; en ésta, la institucionalización y la creación de incentivos se enfrentan al poder y a la influencia de funcionarios. Los costos para algunos actores y grupos suelen ser muy grandes y por ello buscarán resistir el cambio.²⁹¹

Las explicaciones de política económica pueden tomarse como un primer acercamiento a las reformas, pero los detalles y respuestas concretas sobre las transformaciones administrativas requieren de otros instrumentos que pongan énfasis en los mecanismos de cambio y en los actores que participan en la toma de decisiones.²⁹²

Robert Kaufman explica que si hay cambio —en virtud del liderazgo y las habilidades de los tomadores de decisiones—, éste será gradual. No cree en reformas integrales o cambios radicales. Comparte una mirada “incremental” del proceso de toma de decisiones. Son explicaciones que surgieron en el decenio de 1950 con la propuesta de Charles E. Lindblom: una ciencia de “*muddling through*”.²⁹³

²⁹⁰ Si las élites políticas y burocráticas están unidas no suele haber muchas opciones de reforma, (Blanca Heredia y Ben Ross Schneider, art. cit., pp. 3-6, 14, 16, 20, 21). Para Michael Barzelay las reformas ocurren cuando se acepta la idea de que las organizaciones gubernamentales son ineficientes. Influye la unificación de ideas y propuestas en la esfera pública que permiten un cambio en las reglas institucionales. Aunque también se trata de un problema de presupuesto y de jurisdicción. En otras palabras, es un problema de política económica y de finanzas públicas, (*Improving*, pp. 15 y ss).

²⁹¹ B. Heredia y Ben R. Schneider, art. cit., p. 22.

²⁹² Además, como critican Barzelay y Cejudo, la explicación de Heredia y Schneider no es sistémica y no fue comprobada en los casos de “países en vías de desarrollo” que presentan en su estudio; pues —aunque se intenta seguir la línea del libro— cada uno de los casos usa marcos explicativo distintos, (Michael Barzelay y Guillermo Cejudo, “Book Review”, (Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press, 2003, 319 pp.) en *International Public Management Journal*, 8 (2005), pp. 124-125.).

²⁹³ En la misma línea que Heredia y Schneider, Robert Kaufman comparte factores económicos como explicación. Además reconoce que es difícil que haya reformas. Se pueden establecer objetivos de política y crear instrumentos para implementar “reformas de mercado”, pero no es tan sencillo cambiar intereses, normas y rutinas organizaciones, (Robert Kaufman, art. cit., pp. 281, 296). Para Douglas E. Ashford el “*incrementalism*” ha dominado la explicación sobre el proceso de toma de decisiones, pero no es método ni teoría, (*History and Context in Comparative Public Policy*, Pittsburgh, University Press, 1992, pp. 3-37 y 10). Véase el artículo clásico de Charles E. Lindblom, “The Science of ‘Muddling Through’”, *Public Administration Review*, 19 (1959), pp. 79-88.

Cambio incremental

Una perspectiva incremental considera un estilo deliberado de toma de decisiones, donde los cambios son mínimos, lentos y —si las consecuencias no son deseables para algunos actores y grupos— hasta reversibles. Como los decisores temen a la incertidumbre y consecuencias del cambio, eligen una alternativa que les permita regresar al statu quo.²⁹⁴

Por lo tanto, la decisión se basa en la experiencia del pasado: son “pequeños pasos que permiten predecir las consecuencias de pasos similares en el futuro”. Se trata comparaciones sucesivas y limitadas. De esta manera se superan obstáculos y se subsiste en el camino. Aunque se intenta hacer una teoría con base en decisiones pasadas, en principio se empieza desde cero y sin teoría.²⁹⁵

Una mirada incremental, considera John W. Kingdon, “puede explicar, una parte del proceso político... de manera particular, la evolución de las propuestas o cambios de políticas, pero no describe el cambio repentino en la agenda”. Para Frank D. Baumgartner y Bryan D. Jones la atención pública que se otorga a un problema social o estatal puede ser muchas cosas, pero no es incremental. Si hay “cambios incrementales”, sugieren, estos desempeñan un papel menor en el proceso de políticas públicas.²⁹⁶

Una respuesta institucional y organizacional frente al liderazgo

Por eso, otros prefieren usar como explicación un modelo institucional con base en el concepto de recursos comunes. Consideran la posibilidad individual de crear instituciones que mitiguen y administren el conflicto. Una situación de decisión se describe con base en tres ámbitos: un ámbito institucional —reglas y arreglos que permiten, requieren o prohíben—, los atributos del escenario en donde se actúa y las características de la comunidad política. El cambio institucional se explica con base en las características del escenario donde los actores toman decisiones.²⁹⁷

En ese sentido, señalan que hay también tres dimensiones de acción. Primero, el ámbito de operación, que remite a las acciones directas de individuos frente a otros y en

²⁹⁴ También puede ser resultado de la movilización de grupos opositores a una reforma, pues no desean cambios que amenacen su posición, (Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, *infra*, nota 313, p. 9).

²⁹⁵ Charles E. Lindblom, art. cit., pp. 79, 81.

²⁹⁶ John W. Kingdon, *op. cit.*, *infra*, nota 313, p. 19; Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, *op. cit.*, *infra*, nota 313, p. 10.

²⁹⁷ Matthew C. Nowlin, art. cit., *supra*, nota 264, pp. 42-43. Estos autores oponen a la visión pesimista de Garret Hardin, que sugiere que la racionalidad e interés individual destruyen los recursos comunes, compartidos y limitados; por lo tanto, defiende que la cooperación es complicada. Además, en el fondo, es culpa del Estado de bienestar, (cf. Garret Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 162 (1968), pp. 1243-1248). Una visión opuesta y que concede la posibilidad de cooperación y de la creación de instituciones —que enfrentan y regulan el conflicto— se encuentra en: Elinor Ostrom, *Governing the Commons: the evolutive of intitutions for collective action*, Cambridge, University Press, 1990, pp. 1-18.

su escenario; segundo, un ámbito colectivo de decisión, en donde se establecen reglas que administran acciones operacionales; y, finalmente, una dimensión de constitución, que implica el establecimiento de normas y procedimientos —mediante instituciones— para llevar a cabo decisiones colectivas de autoridad.²⁹⁸

Por otra parte, una perspectiva organizacional se encuentra en el estudio y análisis burocrático de Graham Allison. En su estudio clásico sobre la Crisis de los misiles en Cuba (1962); presenta tres modelos o lentes conceptuales que pueden servir para analizar las decisiones de política en un escenario nacional e internacional. El modelo de política racional (*Rational Actor*), comprende objetivos y decisiones estatales. Sugiere la importancia de los métodos de disuasión y asume que el comportamiento racional está motivado por las ventajas calculadas de un sistema de valores; es decir, indica un análisis de costo-beneficio, donde la seguridad nacional es actividad dominante.²⁹⁹

El lente conceptual del proceso organizacional (*Organizational Behavior*) explica la estructura estatal como un conglomerado de organizaciones libres, aliadas, pero casi feudales. Cada organización atiende un problema y actúa con un alto grado de independencia. De modo que los líderes gubernamentales pueden perturbarlas, pero no controlarlas. El modelo de política burocrática (*Governmental Politics*) pone énfasis en los actores estatales posicionados jerárquicamente. La premisa es la importancia de la política. Las decisiones y acciones del gobierno son resultados políticos del compromiso, coalición, competencia o confusión.³⁰⁰

Max H. Bazerman y Dolly Chugh consideran que los tomadores de decisiones suelen ignorar información crítica. Se trata de una “percepción limitada” que impide mirar, buscar y utilizar lo que se requiere y es relevante para tomar la mejor decisión posible. Se busca entender qué tipo de información es relevante para el tomador de decisión y como influye la colaboración: por ejemplo, compartir información con otros actores (no ocultándola) o realizando preguntas adecuadas para obtener conocimiento.³⁰¹

Para Richard Neustadt la explicación está en la persuasión. Para probarlo analiza el liderazgo —frente a distintos actores e instituciones— y el proceso de toma de decisiones

²⁹⁸ Edella Schlager y William Blomquist, “A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process”, *Political Research Quarterly*, 49 (1996), p. 654.

²⁹⁹ Graham T. Allison, “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *American Political Science Review*, 63 (1969), pp. 689-718.

³⁰⁰ *Loc. cit.* Aunque reconoce que no se puede comprender completamente qué sucedió entonces, considera que sí se puede entender y explicar factores que influyeron en las decisiones. En el fondo se trata de una crítica al modelo de elección racional, que asumía que los Estados evalúan y actúan de manera “racional” para decidir y buscar la maximización de utilidades. Véase también, Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 1999.

³⁰¹ Max H. Bazerman y Dolly Chugh, “Decision without blinders”, *Harvard Business Review*, 84 (2006), pp. 90-93.

del presidente estadounidense en escenarios adversos. Concluye que la fortaleza y poder es ilusoria, pues sólo ocurre en pocos casos. Las decisiones se explican por la persuasión, es decir, la capacidad personal para negociar. Se trata de establecer relaciones de dependencia mutua con actores que poseen algo que pueden ofrecer a cambio, por ejemplo: estatus social o económico, autoridad, entre otras cosas.³⁰²

Difusión, divulgación, aprendizaje y opinión pública

Otros consideran que la respuesta está en la influencia de la opinión pública. De modo que lo que se percibe puede influir en cambios repentinos en el establecimiento de la agenda estatal o puede modificar el comportamiento de los actores en el congreso. Sugieren que las decisiones estatales de carácter colectivo han sido influidas por la opinión pública. Aunque también el Estado y las estructuras políticas diseñan creencias, actitudes y preferencias en la opinión pública.³⁰³

Desde luego, el papel que desempeña la opinión pública es distinta a otros actores o grupos de interés, además de que su influencia puede ser difusa. Los investigadores que utilizan esta perspectiva ponen énfasis en las instituciones y procesos que se relacionan con políticas, partidos y elecciones. No obstante, aún persisten ambigüedades respecto a cómo interpretar la evidencia sobre la relación entre ésta y las políticas, pues la capacidad de respuesta de los tomadores de decisiones no suele ser clara; y, por eso, es difícil de interpretar. En el ámbito de la reforma administrativa contemporánea hay otras explicaciones más “adecuadas”, dirían algunos. La difusión de políticas es quizá el enfoque que más corresponde con este contexto.³⁰⁴

Atrás de la “difusión” de políticas está la idea de convergencia y de experiencias e innovaciones similares en políticas. Son todo patrón sucesivo en la adopción de innovación sobre políticas públicas y evoca la idea de “contagio”. Este tipo de estudios identifican patrones que intentan explicar la divulgación de políticas.³⁰⁵ Para esto, suele

³⁰² Véase, Richard Neustadt, *Presidential Power and Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, The Free Press, 1990.

³⁰³ Lawrence R. Jacobs y Robert Y. Shapiro, “Studying Substantive Democracy”, *Political Science and Politics*, 27 (1994), pp. 9-10, 13-15.

³⁰⁴ *Ibidem*, pp. 11-12; Benjamin I. Page, “Democratic Responsiveness? Untangling the links between public opinion and public policy”, *Political Science and Politics*, 27 (1994), p. 25; Nowlin, art. cit., p. 48. Antecedentes de los estudios de difusión en la ciencia política se encuentran en: Jack L. Walker, “The Diffusion of Innovations among the American States”, *The American Political Science Review*, 63 (1969), pp. 880-899; y en Frances Stokes Berry y William D. Berry, “State Lottery Adoptions As Policy Innovations: An Event History Analysis”, *The American Political Science Review*, 84 (1990), pp. 395-415.

³⁰⁵ Diane Stone, *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*, Coventry, Centre for the Study of Globalization and Regionalization, 2001, (working paper, núm. 69/01), p. 2. Es la “dispersión de algo dentro de un sistema social” y “cualquier patrón sucesivo de adopción de una política”. Como tal, se trata de la diseminación de una práctica, (David Strang y Sarah A. Soule, “Diffusion in

hacerse una distinción entre dos tipos de difusión con base en la racionalidad de los tomadores de decisiones. Se trata de la transferencia y el aprendizaje.³⁰⁶

Para David Dolowitz y David Marsh la transferencia de políticas se puede analizar como variable dependiente o independiente. Para tal fin, proponen un continuo con dos extremos. Consideran que en los casos de transferencia hay elementos coercitivos y voluntarios. En un lado está un escenario de aprendizaje de política que se caracteriza por Estados y gobiernos “perfectamente racionales” respecto a sus decisiones; de manera que no hay influencia externa. En el otro extremo, se trata de una transferencia coercitiva o imposición indirecta u obligada, que ocurre en escenarios de crisis política. Aunque reconocen que la divulgación no es el único factor explicativo en políticas, defienden que el cambio sí está determinado —o en menor medida influido— por la transferencia.³⁰⁷

En ese caso, hacer un análisis sobre las decisiones de política pública sobre la reforma al servicio civil en países más diferentes no tiene mucho sentido. Desde luego el caso de Tanzania, por ejemplo, se trata de una imposición. La ayuda internacional condiciona la reforma. Es una pérdida de tiempo analizar la decisión aquí, pues ésta se explica por la coerción y ayuda de organizaciones internacionales. Sin ayuda externa no hay manera de administrar el Estado en países con Producto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desarrollo Humano (IDH) bajos o medios. Por esta razón, no importa mucho el

organizations and social movements: From hybrid corn to poison pills”, *Annual Review of Sociology*, 24 (1998), p. 266); Robert Eyestone, “Confusion, diffusion, and innovation”, *American Political Science Review*, 71 (1977), p. 441. Para M. Everett Rogers se trata del “proceso mediante que una innovación es comunicada por ciertos canales entre los miembros de un sistema social en el transcurso de un periodo determinado”, (M. Everett Rogers, *The diffusion of innovations*, New York, Free Press, 1995, p. 5). David Strang la define de manera un poco confusa como un proceso: donde la adopción previa de un rasgo o un práctica en una población, altera la probabilidad de adopción en lugares restantes donde no se ha adoptado, (David Strang, “Adding social structure to diffusion models: An event history framework”, *Sociological Methods and Research*, 19 (1991), pp. 324-353).

³⁰⁶ Zachery Elkins y Beth Simmons, “On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (2005), pp. 33, 36-38. Para Richard Rose hay aprendizaje cuando hay poca satisfacción con el statu quo y se desea adoptar políticas de otros lados para cambiar estados. No es una imposición se trata de una decisión racional y sistemática de aprendizaje sobre lo que ocurre en otros lugares, (Richard Rose, *Lessons Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham, Chatham House, 1993, pp. 1-13, 27). Otros, como Diane Stone, trabajan con los conceptos de convergencia y estandarización de las ideas y políticas entre países como “contrafactuales”. Reconocen que la divulgación no implica relaciones o contacto entre países o lugares, es decir, puede haber desarrollo similar sin contagio, (Diane Stone, *op. cit.*, pp. 4-5).

³⁰⁷ La distinción entre ambas está en la relación entre la transferencia y el fracaso de algunas políticas públicas, (David Dolowitz y David Marsh, “Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance*, 13 (2000), pp. 8, 13-14, 16, en adelante *Abroad*); Peter Haas, “Knowledge, power, and international policy coordination”, *International Organization*, 46 (1992), pp. 1-35; Zachery Elkins y Beth Simmons, art. cit., pp. 34-35. Según otros, las políticas pueden ser una imposición de organizaciones internacionales como parte del cabildeo de países que buscan dominio económico o militar, (Karen Mossberger y Harold Wolman, “Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations”, *Public Administration Review*, 63 (2003), p. 430). Colin J. Bennett es menos drástico. Considera que las ideas son una persuasión sin mucha racionalidad de manera que no se suele adaptar la propuesta a un escenario local, porque no se sabe si ésta servirá, (“How States Utilize Foreign Evidence”, *Journal of Public Policy*, 11 (1991), pp. 31-53).

proceso político local. Actores y grupos prefieren la imposición de una política a cambio de ayuda. Para qué hacer política. No hay espacio y tiempo para eso. Más claro que el agua.³⁰⁸

No sólo eso. Se puede tomar el caso de Hungría, Tailandia o hasta de Alemania y es claro: se trata de convergencia o de aprendizaje con base en reformas que ocurrieron decenios atrás en Reino Unido. Se emula lo que ocurre fuera y eso explica todo: es una reforma internacional homogénea. Así de fácil. No obstante, otros autores como Oliver James y Martin Lodge consideran que la decisión es más compleja de lo que parece. Critican que el modelo no ofrezca mecanismos causales claros. Señalan que hay una idea ilusoria de que la racionalidad es determinante: los Estados y actores que deciden de manera racional aprenden y los que no reciben una imposición desde fuera. Esta explicación deja a un lado la política, la negociación y la persuasión: el cabildeo.³⁰⁹

El cabildeo y decisión local como hipótesis

No hay duda. En las propuestas y el debate sobre la reforma al servicio civil está la influencia de experiencias en otros lugares. Sin embargo —y a pesar de similitudes— la reforma administrativa no es una tendencia, propuesta o idea homogénea e internacional. La decisión sobre el cambio es resultado de la dinámica cambiante de intereses y creencias políticas, la relación estatal con otros grupos sociales, el escenario histórico del Estado, del servicio civil, mecanismos, tradiciones e instituciones formales e informales en un ámbito local.³¹⁰

Con base en estas conjeturas, se propone —como hipótesis general o central— una suposición sencilla. La divulgación de experiencias y políticas públicas de otros lugares —en virtud de la “globalización”— puede influir en las propuestas y en el debate sobre el cambio. No obstante, la decisión de reforma y adopción en el servicio civil es

³⁰⁸ David Dolowitz y David Marsh, *Abroad*, p. 21.

³⁰⁹ Oliver James y Martin Lodge, “The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research”, *Political Studies Review*, 1 (2003), pp. 183, 188, 190; Charles R. Shipan y Craig Volden, “The Mechanisms of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, 52 (2008), pp. 840-857; Matthew C. Nowlin, art. cit. p. 48. Más sobre la transferencia de políticas se encuentra en David Dolowitz y David Marsh, “Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, 44 (1996), pp. 343-357; David Dolowitz, “Introduction”, *Governance*, 13 (2000), pp. 1-4, y en David Dolowitz, “British Employment Policy in the 1980’s: Learning from the American Experience”, *Governance*, 10 (1997), pp. 23-42. Para más sobre el aprendizaje, cf. Richard Rose, “What is Lesson Drawing?”, *Journal of Public Policy*, 11 (1991), pp. 3-30.

³¹⁰ Douglas E. Ashford, art. cit., pp. 18-19; Diane Stone, *op. cit.*, p. 2; Tom Christensen, Per Lægveid y Lois R. Wise, art. cit., pp. 153-154, 160, 174-175. Como afirma Tony Judt: “[se] ha convertido en un lugar común afirmar que todos queremos lo mismo y que lo único que varía es la forma de conseguirlo. Esto es simplemente falso... Las sociedades son complejas y albergan intereses conflictivos... Esto solía ser evidente; hoy se nos dice que son soflamas debidas al odio de clase y se nos insta a que lo ignoremos”. Aquí se procura no ignorarlo y se exhorta a no hacerlo, (Tony Judt, *op. cit.*, pp. 161-162).

resultado del proceso político local. En otras palabras, las reformas no son una “imposición” o “transferencia” desde fuera, sino resultado de una serie de interacciones —de actores y grupos políticos internacionales y, sobre todo, locales— que ocurren en un entorno local.

Esto permite entender también que el servicio civil no debe estar regido por mecanismos formales —leyes o reglamentos— para definirlo como tal; los mecanismos informales —que funcionan de manera paralela a los formales— también son sistemas normativos y pueden tener elementos de mérito o carrera. Más aún, los cambios tampoco suelen ser incrementales. Por el contrario, son repentinos. Son resultado de escenarios de crisis o cambios imprevistos; por ejemplo: un golpe de Estado, una reunificación, la caída o cambio de un régimen, el inicio de un proceso de democratización, entre otras más.

En consecuencia, se considera que una política pública es una narrativa histórica, no simples generalizaciones en bloque o en etapas: la reforma no es internacional ni homogénea. Por eso, se intenta aquí identificar mecanismos causales que permitan entender el cambio en los casos elegidos. Los marcos explicativos que se presentan en el siguiente apartado sintetizan la investigación sobre instituciones, redes, procesos sociales y económicos, decisiones, creencias e ideas. No son los únicos ni los mejores, tan sólo un punto de partida para comprender más.³¹¹

ADOPCIÓN, DECISIÓN Y CAMBIO: CONCEPTOS Y MARCO EXPLICATIVOS

Es comprensible que el lenguaje académico —en la ciencia política y en la administración pública como disciplina— comparta, desde hace más de tres décadas, muchos elementos de la economía. Es resultado de los tiempos, paradigmas y tendencias en la academia —y en varios campos fuera de ella. Muchos defienden que una investigación que no tiene variables medibles —una dependiente como objeto de estudio y una serie de independientes como marco explicativo— carece de elementos científicos.

³¹¹ Peter John, “Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?”, *The Policy Studies Journal*, 31 (2003), pp. 481-483, 488; Peter John, *Analysing Public Policy*, London, Continuum, 2006, p. 168; Douglas E. Ashford, *op. cit.*, pp. 3-37. Como sugiere Deborah Stone: en la *polis* o comunidad política el cambio ocurre por una interacción de ideas y alianzas mutuas. En esta línea, qué se entiende por un servicio civil ideal —y qué se percibe por el concepto de bienestar— se establece en el debate político. Es decir, es definido por la comunidad política y como resultado de un conflicto político que está delimitado por organizaciones y procedimientos previamente aprobados. Por lo tanto, la definición de qué es “bueno”, “justo” o “ideal” se hace con base en valores y visiones en ocasiones contradictorias. Asimismo, el análisis de una política pública, como el que aquí se hace, tiene un elemento político que involucra elecciones, inclusión y exclusión; de tal suerte que se defiende una visión particular: se trata de un argumento político, (Deborah A. Stone, *Policy paradox: the art of political decision making*, New York, Norton, 2002, pp. 14, 27, 34, 384-385, 414).

No se puede hacer mucho para cambiar tendencias, pero sí se puede empezar por escribir de otra manera. No se usan aquí variables independientes, aunque —si el lector así lo desea— se pueden llamar así. Lo que se presenta es un marco teórico que utiliza diferentes elementos y conceptos de marcos explicativos propuestos por autores que han estudiado la adopción de una política pública en el proceso de toma de decisiones. Quizá se podría decir que son conceptos, parámetros o criterios para la comparación y el análisis.

Una variable, defiende Giovanni Sartori, es un concepto, pero un concepto no es necesariamente una variable. En el caso de los conceptos que se eligen no hay posibilidad de “operacionalizarlos” (sic); es decir, de medirlos —al menos no de forma convencional. Tomando en cuenta lo anterior, los conceptos explicativos serán quizá ambiguos y no verificables vía estadísticas, pero tal vez se obtendrá con ellos “mayor riqueza conceptual y `poder` explicativo”.³¹²

Para el análisis de los casos se parte de algunos elementos del “modelo de flujos múltiples en el establecimiento de la agenda y selección de alternativas” (*multiple streams model of agenda setting and alternative specification*) de John W. Kingdon, del “modelo de coaliciones de cabildeo” (*advocacy coalition framework*) de Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, y del “modelo de la estabilidad parcial o equilibrio puntuado” (*punctuated equilibrium*) de Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones.³¹³ Se cree que la combinación de estos tres “modelos” proporciona conceptos para el diseño de un marco teórico que permita explicar la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil.

Modelo de flujos múltiples en el establecimiento de la agenda y selección de alternativas

Se toman cuatro elementos de Kingdon: primero, el (A1) flujo del problema (*problem stream*); describe cómo se construyen y definen situaciones como problemas públicos o estatales con base en valores y categorías que se asignan a una situación. Las condiciones de una situación tienen que considerarse “deterioradas” o “graves” —con base en la presión de actores políticos, indicadores o estadísticas y medios de comunicación, por ejemplo— para que una situación se considere como un problema. Sin embargo, esto no suele ser suficiente: en ocasiones, sólo en escenarios de “crisis” o de “desastre” se entiende una situación como problema.³¹⁴

³¹² Giovanni Sartori, “Concept Misformation in Comparative Politics”, *American Political Science Review*, 64 (1970), p. 1045.

³¹³ Como base se usa a Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University Press, 1993, (en adelante, *Estabilidad Parcial*); Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and learning: an advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press, 1993; y, John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, New York, Longman, 2011.

³¹⁴ John W. Kingdon, *op. cit.*, pp. 90-95, 111-113. Giandomenico Majone considera que las políticas

Segundo, se usa el (A2) flujo de políticas públicas (*policy stream*). Es el contenido de una política. Remite a la construcción y discusión de alternativas (soluciones e ideas) de política pública por parte de académicos, políticos, “especialistas”, “expertos” y emprendedores políticos (*policy entrepreneurs*) —es decir, actores que están dispuestos a usar recursos propios para defender, mediante la persuasión, una alternativa o propuesta. Algunas ideas sobreviven en el tiempo, otras no son tomadas en cuenta, y algunas son diseñadas, combinadas o redefinidas con base en ideas previas.³¹⁵

Tercero, se recurre al concepto de (A3) flujo político (*political stream*). Algunos definen, como sugiere Kingdon, “lo político” de manera un poco difusa y amplia —entre otras cosas, cualquier actividad relacionada con la asignación autoritaria de valores o la distribución de costos y beneficios. Aquí el significado se refiere a los esfuerzos y a la búsqueda de apoyo —mediante cabildeo— por parte de actores estatales y sociales con el fin de establecer una agenda y adoptar una alternativa de política pública sobre la reforma al servicio civil. En suma, en este flujo se hace política.³¹⁶

Por último, se acude al concepto de (A4) ventanas de oportunidad (*policy windows*), que surgen en un escenario de crisis o coalición y permiten que los tomadores de

no deben entenderse únicamente en términos de poder, influencia y negociación. Se trata también del debate, exclusión y construcción de argumentos. Es decir, del papel que desempeñan las ideas en políticas. Es un análisis de los valores, criterios, juicios y opiniones de actores y grupos: es, por tanto, un proceso de argumentación. Considera que la validez de los argumentos políticos depende de su fortaleza, capacidad de persuasión, y claridad. En ese sentido, la validez del analista de políticas se evalúa mediante los conceptos de credibilidad, viabilidad y aceptabilidad, (Giandomenico Majone, *op. cit.*, pp. 2, 7, 23, 67).

³¹⁵ John W. Kingdon, *op. cit.*, *supra*, nota 313, pp. 117, 122-123, 136-143, 179, 181. “*The origins become less important than the processes of mutation and recombination that occur as ideas continuously confront one another and are refined until they are ready to enter a serious decision stage... The key to understanding the process is knowing the conditions under which ideas survive*”, (*Ibidem*, p. 124).

³¹⁶ *Ibid.*, pp. 145, 153, 159-160. Conviene algunas notas sobre el concepto de “política”. Más allá del arte de vivir en la *polis* —como sugiere I. Berlin (art. cit., p. 53)—; se trata de “decisión y negociación, y sólo en una pequeña parte rutina administrativa... no tiene sentido bajo las hipótesis de neutralidad o desinterés, porque su materia propia son los intereses particulares y su motor específico es el interés de los políticos”, (F. Escalante, “Sobre el significado político de la corrupción”, *Política y Gobierno*, 1 (1994), p. 91). Para Weber, “[when] a question is said to be a “political” question, or a minister or official a “political” official, or a decision “politically” conditioned, what is always meant is that interests concerned with the distribution of power, the preservation of power, or shifts in power, are critical factors in the answer to that question, or that they condition this decision, or determine the activity of the official concerned, (Max Weber, art. cit., *supra*, nota 29, pp. 56-57). Carl Schmitt propone distinguir entre amigo (*Freund*) y enemigo (*Feind*) en la esfera pública, pero no como adversario en el ámbito privado, (Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, München, Ducker & Humboldt, 1932, [Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden Zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte, cuaderno núm. X], pp. 13-14, 16, 20). Según Leo Strauss, esto remite a un estado de naturaleza. Pero mientras Hobbes describe una guerra entre individuos, Schmitt se refiere a una de grupos, especialmente de “naciones”, (Leo Strauss, “Notes on Carl Schmitt, The Concept of the Political”, en George Schwab (ed.), Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, Chicago, University Press, 1996, pp. 106, 109-110). Para Julien Freund, se trata de “constatar [por medio] de la experiencia que, desde que los hombres hacen política,... se han agrupado entre amigos..., con el fin de preservar [su] identidad... de quienes intenta[n] oponérselos”. Además, defiende: “[s]ería erróneo ver... sólo un criterio de... política exterior” y no interna; y concluye: “cada política es fundamentalmente polémica... implica una lucha permanente que adopta el aspecto de guerra sólo en casos excepcionales”, (Julien Freund, “Las líneas clave del pensamiento político de Carl Schmitt”, en Juan Carlos Corbetta y Ricardo Sebastián Piana (comp.), *Política y orden mundial: ensayos sobre Carl Schmitt*, Buenos Aires, Prometeo, 2007, pp. 30, 33).

decisiones impongan una alternativa sobre otra como solución. La política cambia cuando hay una “ventana de oportunidad” y un emprendedor político une los objetivos de los tres flujos. Esto se logra asignando la idea (alternativa) del “flujo de políticas” a un problema en el “flujo del problema” en un contexto donde la solución del “flujo de políticas” y el problema del “flujo del problema” son aceptables para los objetivos establecidos en el “flujo político”.³¹⁷ Por supuesto, los flujos no son independientes, están relacionados, no tienen orden predeterminado —pueden ocurrir al mismo tiempo o uno después de otro— y sus fronteras son difusas. Son sólo una herramienta conceptual.³¹⁸

Modelo de coaliciones de cabildeo

De mismo modo, se utilizan algunas propuestas del modelo de Sabatier y Jenkins-Smith. Éste hace hincapié en el aprendizaje y en el cambio de políticas públicas dentro de un (B1) subsistema de políticas (*policy subsystem*). Los autores entienden como subsistema de políticas al conjunto de actores estatales o sociales de organizaciones públicas o privadas, que se interesan por un problema de política, y, por tanto, buscan influir en la decisión gubernamental en un área de política. En el caso de esta investigación, el subsistema de política es del servicio civil, es decir: actores estatales y sociales interesados en políticas públicas sobre este ámbito particular del Estado.³¹⁹

Dentro del subsistema hay diferentes coaliciones o grupos que intentan dominarlo —estableciendo su agenda y alternativas de política— por medio de la negociación y la manipulación de reglas, presupuesto y funcionarios. Para entender esto se usa el concepto de (B2) coaliciones de cabildeo o promoción (*advocacy coalition*). Consiste en actores de diversas instituciones públicas y privadas —dentro del subsistema— que comparten un

³¹⁷ Las ventanas permanecen por poco tiempo: “[A]bese policy windows, the opportunities for action on given initiatives, present themselves and stay open for only short periods. If the participants cannot or do not take advantage of these opportunities, they must bide their time until the next opportunity comes along”, (John W. Kingdon, *op. cit.*, pp. 165-166, 169 y ss). Vale la pena entender también que se entiende por poder, ya que ayuda a la comprensión de las categorías de “flujo político” y “ventana de oportunidad”. Para Robert A. Dahl: “A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do”, (“The Concept of Power”, *Systems Research and Behavioral Science*, 2 (1957), pp. 202-203). Quizá la definición más adecuada para la decisión y adopción de políticas es la de Peter Bachrach y Morton S. Baratz. Para estos autores, el poder también se ejerce cuando A fortalece valores —políticos y sociales— y prácticas institucionales que limitan la esfera de acción de otros actores (como B, por ejemplo) en el proceso político. Así, se reduce el dominio público mediante barreras a la entrada. Se trata de otra cara o rostro del poder: el control sobre el establecimiento de la agenda de políticas públicas. Por consiguiente, el poder se define como una movilización del sesgo (*mobilization of bias*) en una comunidad política, (Peter Bachrach y Morton S. Baratz, “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review*, 56 (1962), pp. 948, 950, 952).

³¹⁸ J. W. Kingdon, *op. cit.*, pp. 172-173. Véase Nikolaos Zahariadis, “The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects”, en Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Colorado, Westview Press, 2007, pp. 65-92.

³¹⁹ Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, *supra*, nota 313, pp. 16, 17-19, 21, 23, 27. Sobre otros trabajos que han utilizado este modelo, véase, Nowlin, art. cit., pp. 44-46; y, Barry Pump, “Beyond Metaphors: New Research on Agendas in the Policy Process”, *Policies Studies Journal*, 39 (2011), pp. 5-6, 8.

sistema de creencias, es decir, objetivos de políticas, nociones sobre la naturaleza del Estado y del servicio civil, entre otras percepciones más.³²⁰

En ese sentido, se entiende por (B3) sistema de creencias (*belief system*) una serie de prioridades (con base en valores) y conjeturas (o suposiciones) causales sobre políticas. Hay dos categorías en este sistema. Por un lado, está el núcleo de ideas sobre la políticas: *deep and policy core*. Consiste en aspectos fundamentales y normativos y, por ello, difícil de cuestionar empíricamente: por ejemplo, el concepto de Estado, servicio civil, bienestar, justicia, entre otros. Por otro lado, hay una categoría de creencias secundarias: *secondary aspects*. Éstas se basan en evidencia empírica y son susceptibles al cambio. Se trata, por ejemplo, de creencias sobre las herramientas más adecuadas para el reclutamiento o promoción, o sobre cómo debe funcionar el sistema de pensiones para los funcionarios del servicio civil.³²¹

Vale la pena mencionar por qué se prefiere usar los concepto de “coaliciones de cabildeo” y de “sistemas de creencias”, y no el de actores. Esto se debe a que muchos actores y grupos participan en políticas públicas; y, por eso, es complicado especificar *a priori* sus intereses. De tal suerte que es útil considerarlos en categorías más pequeñas y no de manera individual. Por el contrario, desarrollar modelos que describan cambios en las posiciones y las interacciones de tantos actores (como unidades), por largos periodos de tiempo, resultaría una tarea muy complicada y probablemente poco posible.³²²

En la propuesta de Sabatier y Jenkins-Smith el cambio ocurre por dos motivos: por un lado, como resultado de un “choque” o cambio externo y ajeno al subsistema; y, por otro, debido a una modificación de creencias secundarias en una coalición de cabildeo. Como se dijo antes, las coaliciones comparten creencias básicas basadas en criterios abstractos; por lo tanto, son homogéneas —respecto a sus creencias y el patrón de coordinación— y estables en el tiempo. No obstante, las creencias secundarias si son susceptibles a cambios. Por tal motivo, hay negociación y cambio en políticas.³²³ Esto ocurre cuando hay alteraciones en el sistema de creencias en virtud del esfuerzo de actores interesados en el cambio —emprendedores políticos, por ejemplo.³²⁴

³²⁰ Sabatier y Jenkins-Smith, *op. cit.*, pp. 5, 18-19.

³²¹ *Ibidem*, pp. 16, 55, 220-222.

³²² *Loc. cit.* y p. 25.

³²³ *Ibid.*, pp. 19-20, 24, 32-34, y en especial, p. 44.

³²⁴ Se trata de *policy brokers*, es decir, actores interesados en usar recursos propios (tiempo, dinero y esfuerzo) para lograr un cambio de política. En otras palabras, se trata del mismo concepto que el de “emprendedor político” de Kingdon, (*ibidem*, pp. 18-19, 25, 27, 47, 219).

Modelo de estabilidad parcial o equilibrio “puntuado”

Por último, se rescatan algunos elementos del modelo de Baumgartner y Jones. Éste hace referencia a periodos estables y de rápido e intenso cambio en políticas. Cuando surgen nuevos problemas también suelen crearse nuevas instituciones; éstas estructuran la participación y crean “la ilusión de equilibrio”. Después, el intento de otros actores de entrar al subsistema —modificando la agenda— puede cambiar instituciones previas; y, en algunos casos, ser reemplazadas por otras. El proceso de establecimiento de la agenda y adopción implica que no hay ningún equilibrio en la política pública. Aunque puede haber grupos o actores que ejerzan un monopolio o dominio sobre un subsistema de políticas, éste no será estable a largo plazo.³²⁵

Por eso, defienden la idea de que el cambio puede explicarse como resultado de la interacción de las imágenes (*policy images*) y del espacio (*policy venues*) de políticas.³²⁶ El concepto de (C1) imagen de política (*policy image*) describe el entendimiento —concepción, significado, valores, creencias— de las coaliciones (de un subsistema) sobre una política y problema público o estatal. En otras palabras, se trata de la cultura del servicio civil. En ese sentido, su importancia como explicación radica en que:

is the driving force in both stability and instability, primarily because issue definition has the potential for mobilizing the previously disinterested. The structure of political institutions offers more or fewer arenas for raising new issues or redefining old ones —opportunities to change understandings of political conflict. Issue definition and institutional control combine to make possible the alternation between stability and rapid change that characterizes political systems.³²⁷

Por otra parte, (C2) el espacio de políticas (*policy venue*) son instituciones formales e informales donde se toman decisiones y se implementan políticas; es decir, el gobierno federal, estatal, municipal, el congreso, dependencias, entidades, agencias; pero también reglamentos, leyes y mecanismos oficiales e informales de reclutamiento y carrera, entre otros. El espacio puede ser compartido. Dicho de otra forma, puede estar sujeto a la jurisdicción de varias instituciones, pero también puede ser dominio de sólo una. En este

³²⁵ Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones, *op. cit., supra*, nota 313, pp. 2, 7-8. La propuesta de Baumgartner y Jones se basa en el estudio de Elmer Eric Schattschneider sobre el establecimiento de la agenda y la adopción. Schattschneider sugiere que el margen de conflicto está relacionado con el entendimiento de un problema y de una política, y, por tanto, con el poder. El entendimiento y la imagen que se tiene de una política influye en la posibilidad de cambiarla, (Frank R. Baumgartner, Christoffer Green-Pedersen y Bryan D. Jones, “Comparative Studies of Policy Agendas”, *Journal of European Public Policy*, 13 (2006), p. 960; cf. Elmer Eric Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, London, Thomson Learning, 1960). En ese artículo Baumgartner *et al.* ofrecen una alternativa para el uso de su modelo en un estudio comparado cuantitativo.

³²⁶ Baumgartner y Jones, *Estabilidad parcial*, pp. 2-3; Frank R. Baumgartner, *et. al.*, art. cit., pp. 963-964, y *ss.*

³²⁷ Baumgartner y Jones, *Estabilidad parcial*, pp. 15-16, 19, 25-26, 28 y 32.

caso, se trata de instituciones que ponen en práctica el servicio civil y donde se toman decisiones de política sobre éste.³²⁸

El concepto de subsistemas de política de Baumgartner y Jones es similar al de Sabatier y Jenkins-Smith.³²⁹ Son sistemas con participación limitada que comprenden intereses (y creencias) de grupos o individuos en un área y estructura institucional. Los subsistemas de política son vistos como algo que induce equilibrio o estabilidad. Muchas coaliciones y actores dentro de éstas desean establecer un “monopolio” sobre una política pública, es decir, un dominio sobre el concepto, entendimiento y arreglos institucionales de una política pública. Por tanto, dentro de estos subsistemas pueden surgir monopolios o dominios, que ejercen poder, pero son inestables en el tiempo.³³⁰

Entonces se puede esperar que haya cambio en los espacios de política (*policy venue*) — y, por ello, en la legislación sobre el servicio civil— si ocurren dos cosas: primero, cuando las imágenes (*policy image*) no están relacionadas con el dominio ejercido por una coalición de cabildeo sobre un subsistema; y segundo, si hay una modificación o nuevo flujo de ideas sobre la concepción y entendimiento del problema. Además, en espacios (*policy venue*) donde hay cambios y no hay dominio, los términos del debate pueden modificarse e influir en el cambio de la imagen (*policy image*) de una política. Por el contrario, donde los espacios están controlados es difícil que un cambio en la imagen y espacio de políticas ocurra. En suma, la interacción entre imagen y espacio permite periodos de estabilidad y de rápido e intenso cambio.³³¹

Marco explicativo de la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil

Estas aproximaciones tienen elementos en común de tal suerte que es posible diseñar una síntesis de estos en un marco explicativo conjunto. En primera instancia las tres toman al

³²⁸ *Ibid.*, pp. 25, 31-35, 36.

³²⁹ Kingdon también propone un concepto similar: comunidades de política (*policy communities*). No obstante, aquí se toma el de Sabatier y Jenkins es más adecuado para los fines de la investigación, (véase Kingdon, *op.cit.*, p. 117).

³³⁰ Baumgartner y Jones, *op. cit.*, pp. 2, 4-8, 14-15, 20-21, 23, 26, 31, 36, 40. Para construir el concepto de subsistemas, Baumgartner y Jones se basan en la literatura sobre grupos de interés, triángulos de hierro, élites, redes de problema, entre otras, véase, Graham K. Wilson, *Interest Groups*, Cambridge, Blackwell, 1990, pp. 8, 35. “[Q]uestions of power are still important. But for a host of policy initiatives undertaken... it is all but impossible to identify clearly who the dominant actors are... webs of influence provoke and guide the exercise of power [issue networks]”, en Hugh Hecló, “Issue Networks and the Executive Establishment”, en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, p. 102; Marissa Martino Golden, “Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (1998), pp. 264-265. Para una breve reseña sobre triángulos de hierro, redes del problema y corporativismo, véase, A. Grant Jordan, “Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process”, *Journal of Public Policy*, 1 (1981), pp. 95-123.

³³¹ Baumgartner y Jones, *op. cit.*, pp. 4-8, 14-15, 20-21, 23, 26, 31, 36, 40.

subsistema y a la decisión como unidad básica de análisis. Asimismo, su explicación se basa en actores con racionalidad limitada que interactúan dentro del subsistema en un escenario de adopción de políticas, es decir, en un escenario de establecimiento de agenda. Además las aproximaciones enfatizan el papel que desempeñan las interpretaciones, ideas y creencias sobre políticas públicas. Por ese motivo, se toman los conceptos anteriores y se elabora un marco explicativo que intenta hacer generalizaciones históricas limitadas definidas a un fenómeno: las decisiones de política pública sobre la reforma al servicio civil en los casos de Tanzania (1998), Alemania (1997), Hungría (1992) y Tailandia (1992).³³²

El modelo de Kingdon analiza la adopción o el proceso de establecimiento de la agenda. El cambio ocurre cuando hay unión de los flujos. Esto depende de la aparición de ventanas de oportunidad y en la habilidad de emprendedores políticos de aprovechar ese momento para promover soluciones o colocar un problema en la agenda.³³³

Para Baumgartner y Jones, el cambio ocurre cuando emprendedores políticos desafían el dominio o monopolio sobre una política: cambian la imagen de política y expanden el conflicto a las instituciones —modifican el lugar de política—, y fuera de las fronteras del subsistema. De esta manera se obtienen aliados y otros actores participan en la negociación para un cambio.³³⁴ En la mirada de Sabatier y Jenkins-Smith la explicación se basa en entender a las políticas públicas como sistemas de creencias, de modo que un cambio en las creencias secundarias de las coaliciones implica un cambio en políticas.³³⁵

Kingdon proporciona una explicación narrativa, con base en el institucionalismo histórico, de las decisiones de política pública. Asimismo, su propuesta permite entender

³³² Charles C. Ragin, *supra.*, nota 14, p. 31.

³³³ Kingdon basa su modelo en el estudio “clásico” sobre el proceso de toma de decisiones de Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen. Estos autores consideran que las universidades son organizaciones anárquicas caracterizadas por preferencias problemáticas, participación fluida y una tecnología poco clara. De modo que, para entender sus procesos organizacionales, proponen mirar la oportunidad de decisión como un “bote de basura” donde actores participantes tiran distintos tipos de problemas y soluciones sin un orden predeterminado. Se trabaja para tomar una decisión. Sin embargo, ésta sólo se toma cuando hay una unión —como interpretación de distintas posiciones— entre problemas, soluciones y tomadores de decisión. Es un engranaje complejo que a veces ocurre de manera un poco fortuita. Es decir, donde la decisión no suele depender del problema a resolver, sino de lo que “se tira en el bote” y de algo similar a las ventanas de oportunidad. En otras palabras: “*the garbage can process is one in which problems, solutions, and participants move from one choice opportunity to another in such a way that the nature of the choices, the time it takes, and the problems it solves all depend on a relatively complicated intermeshing of elements*”, (Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972), pp. 2, 16.

³³⁴ José Real-Dato, “Mechanisms of Policy Change: A Proposal for Synthetic Explanatory Framework”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (2009), p. 118.

³³⁵ *Ibidem*, p. 119.

el conflicto entre coaliciones en un escenario: el subsistema del servicio civil.³³⁶ El concepto de estabilidad parcial de Baumgartner y Jones permite entender que un cambio en la decisión de política pública es resultado de un flujo de decisiones determinado por dos criterios: por un lado, la percepción y entendimiento de un problema; y, por otro, la participación de actores en un espacio de política. De tal suerte que el cambio no es un “suceso discreto”.³³⁷

La propuesta de Sabatier y Jenkins-Smith facilita el análisis de actores colocándolos en coaliciones de cabildeo como categoría; de modo que se omite la difícil tarea de conocer los intereses de cada uno de los distintos actores que participan en políticas. También proporciona indicios sobre la consideración y elección de alternativas en una situación de equilibrio parcial. Es útil para analizar la estabilidad y el cambio, porque permite conocer como las creencias centrales o primarias de las coaliciones impiden las reformas; y como, por el contrario, las creencias secundarias permiten que las coaliciones concedan el cambio mediante cabildeo.

Para delimitar el periodo de estudio conviene tomar como base la primera hipótesis del estudio de Sabatier y Jenkins-Smith: “[*o*n major controversies within a policy subsystem when core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tend to be rather stable over periods of a decade or so”.³³⁸ En otras palabras, los actores no están motivados por sus intereses en el corto plazo, sino por periodos más largos; de tal suerte que la composición de las coaliciones del subsistema de políticas puede variar en el tiempo.

Por lo tanto, se intenta explicar periodos de más de un decenio. En efecto, se intenta concebir como se modifica el sistema de creencias a través del tiempo y cómo

³³⁶ Kingdon considera que su análisis también sigue la propuesta del institucionalismo histórico. Por eso, construye una cadena de causalidad en los eventos que permiten un cambio en la decisión de política pública. Esto permite entender las contingencias del proceso histórico. En algunos lugares, por ejemplo, no hay oposición a la reforma y en otros hay oposición férrea. Asimismo, un análisis de este tipo pone énfasis en las asimetrías de poder con base en el concepto de *path dependence* que remite a la idea de que decisiones actuales dependen de posiciones y decisiones del pasado. Finalmente, se considera que las instituciones tienen consecuencias inesperadas o no deseadas, por ello, afectan el comportamiento. Aunque se reconoce que éstas no son determinantes; es decir, no son voluntaristas y no tienen un propósito, (Theda Skocpol, “Why I am an Historical Institutionalizer”, *Polity*, 28 (1995), pp. 103-106). Según Kathleen Thelen, se trata de entender las interacciones y conflictos que tienen consecuencias políticas, pues de este modo ocurre la evolución o el cambio institucional. En otras palabras, explican los factores que desestabilizan mecanismos de retroalimentación y estabilidad, (“Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), pp. 397, 399). Véase también a Kathleen Thelen y Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in comparative perspective”, en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge, University Press, 1992, pp. 1-31. Una reseña de los nuevos institucionalismos —histórico, elección racional y sociológico— se encuentra en Ellen M. Immergut, “The Theoretical Core of the New Institutionalism”, *Politics & Society*, 26 (1998), pp. 5-34, y en el texto de Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, 44 (1996), pp. 936-957.

³³⁷ Michael Barzelay, *Improving*, pp. 56, 59, 61-63.

³³⁸ Sabatier y Jenkins-Smith, *op. cit.*, pp. 27-28.

estos cambios conceden la posibilidad de reforma. En el caso de Tanzania se analiza desde finales de los setenta —a partir del “Declaración de Arusha y la política del TANU sobre el socialismo y la autosuficiencia” de 1967— hasta casi el decenio del 2000, con el Programa para la Reforma del Servicio Público de 1998; en Hungría desde la década de los ochenta hasta principios de 1990 con la promulgación de la ley núm. XXIII “Sobre el estado legal de los servidores públicos” (1992).

En el caso de Alemania se estudia desde la dimisión del canciller Willy Brandt en 1974 hasta la segunda mitad del decenio de los noventa con la Ley para la Reforma del Servicio Civil (1997). Finalmente, para Tailandia se estudia desde la llegada del general Prem Tinsulanonda como primer ministro en 1980 hasta el cuartelazo al primer ministro Chatichai Choonhavan y la aprobación de la la Ley del Servicio Civil del año 2535 después de Buda (Pho So, พ.ศ.) (1992). Además, se presentan antecedentes remotos para cada uno de los casos que buscan ofrecer bases mínimas sobre el sistema político y la administración pública de los países estudiados.

**MARCO EXPLICATIVO
DE LA DECISIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA
SOBRE LA REFORMA AL SERVICIO CIVIL**

**ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS DE LOS
CASOS DE TANZANIA, HUNGRÍA,
ALEMANIA Y TAILANDIA**

<p>MODELO DE KINGDON <i>(A1) flujo del problema</i> <i>(A2) flujo de políticas públicas</i> <i>(A3) flujo político</i> <i>(A4) ventanas de oportunidad</i></p> <p>MODELO DE SABATIER Y JENKINS-SMITH <i>(B1) subsistema de políticas</i> <i>(B2) coaliciones de cabildeo o promoción</i> <i>(B3) sistema de creencias</i></p> <p>MODELO DE BAUMGARTNER Y JONES <i>(C1) imagen de política</i> <i>(C2) espacio de políticas</i></p>	<p>1. Reformas previas</p> <p>2. Espacio e imagen <i>(C1) imagen de política</i> <i>(C2) espacio de políticas</i></p> <p>3. Subsistema, coaliciones y creencias <i>(B1) subsistema de políticas</i> <i>(B2) coaliciones de cabildeo o promoción</i> <i>(B3) sistema de creencias</i></p> <p>4. Flujo del problema <i>(A1) flujo del problema</i></p> <p>5. Flujo de políticas <i>(A2) flujo de políticas públicas</i></p> <p>6. Flujo político <i>(A3) flujo político</i></p> <p>7. Conclusiones sobre el cambio <i>(A4) ventanas de oportunidad</i></p>
--	---

En suma, tomando este marco explicativo, se analiza —para cada uno de los casos— primero los antecedentes históricos del servicio civil y de la reforma. Después se estudia cuál era el entendimiento y la cultura del servicio civil antes de la reforma —dicho de otra manera, se analiza la percepción y significado respecto al servicio que tienen actores y grupos involucrados—, es decir, la **imagen (C1)**. También se explica las instituciones formales e informales que regulaban el funcionamiento del servicio antes de la reforma: el **espacio (C2)**. Posteriormente, se describe a los actores y grupos que están

interesados en el servicio civil —oponiéndose o fomentando el cambio— y que buscan influir en la decisión gubernamental sobre éste: el **subsistema de políticas (B1)**.

De esta forma, se exponen las distintas **coaliciones de cabildeo (B2)**: en otras palabras, se analizará a los miembros del subsistema que comparten asentimientos —es decir, un **sistema de creencias (B3)**, con ideas centrales y secundarias— y objetivos de políticas y que, por lo tanto, se unen para llevarlos a cabo. Después, se analiza en tres secciones como las coaliciones de cabildeo interactúan entre sí, buscando cumplir con sus objetivos de política sobre la reforma al servicio civil.

En ese sentido, en la primera sección —en el **flujo del problema (A1)**— se explica la construcción y definición del servicio civil como problema público o estatal a resolver. Segundo, en el **flujo de políticas públicas (A2)** se expone cómo las coaliciones construyen, discuten y proponen alternativas (soluciones e ideas) de política pública para resolver el “problema del servicio civil”. Por último, tercero, en el **flujo de política (A3)** se intenta entender la búsqueda de apoyo —por medio del cabildeo— para establecer una agenda y adoptar una alternativa de política pública sobre la reforma al servicio civil en un escenario de crisis, de cambio, o de oportunidad —es decir, cuando hay una **ventana de oportunidad (A4)**. Dicho de otra manera, se intenta explicar como las coaliciones hacen política.

Con base en este marco de análisis hay cinco posibles explicaciones o criterios que explican el cambio de la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil: primero, hay un cambio externo o ajeno al subsistema. Segundo, es resultado de la modificación de creencias centrales o secundarias en coaliciones de cabildeo. Tercero, ocurre como consecuencia del ingreso —o intentos de hacerlo— de nuevos actores al subsistema. Cuarto, puede ser causado por una modificación en la percepción y entendimiento del servicio civil o de las instituciones que lo regulan —es decir de un cambio en la imagen o en el espacio del servicio civil—; y, quinto, puede ser resultado del surgimiento de una “ventana de oportunidad” y de un emprendedor político. En este contexto el emprendedor asigna una alternativa al “problema del servicio civil” en un escenario donde la alternativa y el problema son aceptables para los objetivos políticos de varias o una de las coaliciones.

Finalmente, los resultados de las decisiones sobre el cambio podrán ser de varios tipos. Aquí se consideran tres posibilidades: primero, una en donde no se modifica el servicio civil —es decir, una que no cumple ninguno o menos de la mitad de los criterios de cambio—; segundo, una decisión que lo transforma de manera parcial, manteniendo algunos elementos previos —dicho de otra forma, una que cumple (por lo menos) con la

mitad de los criterios de cambio—; y, por último, tercero, una elección que reforma de manera integral al servicio civil, desapareciendo muchos elementos previos —es decir, cumple con más de la mitad o con todos los criterios de cambio. Desde luego, los resultados de la decisión remiten a la legislación formal adoptada; esto no implica que los mecanismos informales se hayan transformado, mantenido o eliminado.³³⁹

Alcances, límites y omisiones

La propuesta de investigación que se propone puede servir para mirar únicamente las decisiones sobre la reforma al servicio civil, pero no para más. Las reformas son dispares, de manera que sería complicado obtener generalizaciones para otro tipo de transformaciones. Por eso, se escribe de conclusiones parciales o generalizaciones limitadas. Los resultados —si es que los hay— serán inciertos.

Asimismo, tal vez no es necesaria la extensa definición y análisis del desarrollo histórico del concepto de Estado, servicio civil y reformas administrativas. Más aún, podría argüirse que el primer capítulo es una serie de argumentos forzados o sin nexo con los siguientes. Sin embargo, si no se sabe, por ejemplo, qué remite la idea de servicio civil, Estado, o si no se conoce la discusión académica sobre las reformas y estos hipotéticos paradigmas, no se entenderá el debate académico y el escenario en el que ocurrieron las reformas —o intentos de hacerlo— en casos comunes y complicados.

No basta insistir. Se suele escribir e intentar explicar fenómenos sociales sin otorgar bases conceptuales, teóricas y antecedentes mínimos. Hacerlo concede hipótesis que defienden, por ejemplo, que la reformas es internacional y homogénea, que la burocracia —antes del decenio de los setenta— encabezaba una conspiración para defender su “bolsillo”, la existencia de un Paradigma Burocrático antes de la crisis del Estado de bienestar, que la Nueva Gestión Pública tiene raíces en el Cameralismo, o que en Tailandia o en Tanzania no había servicio civil. Quizá hay más ejemplos, pero sobra escribir al respecto. En suma, el primer capítulo se considera no sólo prudente y razonable, sino vital como base para el análisis de casos.

Por otra parte, se reconoce que el método comparado de casos más diferentes tiende a concentrarse en casos extremos y, por ello, suele distorsionar la realidad en vez de representarla como se esperaría. A veces —puede ser el caso aquí— se tiende a exagerar diferencias. En efecto, esto afecta la percepción del cambio y, por consiguiente, el análisis de sus causas; es decir, puede ser que las causas en las que se sustenta la hipótesis o el

³³⁹ Consulte Anexo 1, 2 y 3 de este documento sobre los criterios de cambio.

método que se propone no expliquen nada. Tampoco fue posible realizar por razones varias —tiempo, presupuesto y obstáculos— entrevistas a actores involucrados. Las entrevistas son una herramienta indispensable en los modelos de investigación que se proponen. Se intenta, sin embargo, compensar esta omisión por medio investigaciones y entrevistas realizadas por otros. Además, tal vez un estudio de menos casos hubiese sido una mejor alternativa, aunque esto significara dejar de lado una comparación que no contemplara distintos tipos de servicio civil o lugares comunes y complicados.³⁴⁰

No sólo eso. El marco explicativo tiene muchos conceptos y puede ser que algunos sean contradictorios —tal vez hasta insuficientes. Además, desafortunadamente no fue posible integrar completamente los modelos en un marco explicativo conjunto. En ese sentido, pese a que se intentó ofrecer un análisis ordenado con base en categorías o parámetros de explicación propuestos, éste resulta algo fragmentado, con poca sincronía entre modelos y estático. Sobre todo, aunque no se omite la “variable tiempo”, no se pudo presentarla de una manera adecuada. Cada una de las secciones, por ejemplo, explica el mismo periodo; en otra palabras, en cada sección se regresa temporalmente al mismo punto de partida. Por tanto, no se pudo transmitir la idea de flujos, de su unión y de ventana de oportunidad, entre otras cosas más.³⁴¹

En todo caso, se trata de explorar un fenómeno que aquí se considera interesante para entender más. Dicho de otra forma, quizá la tesis no sirva como agenda de investigación o como explicación de un fenómeno social, pero si puede ofrecer —con algo de fortuna— otra mirada que permita saber un poco más sobre la reforma al servicio civil en Tanzania, Hungría, Alemania y Tailandia.

³⁴⁰ M. Dogan y D. Pelassy, *op. cit.*, pp. 146, 148, 14; B. Guy Peters, *Methods*, p. 57, Gary King, *et al.*, *op. cit.*, p. 6.

³⁴¹ Se trata también de un estudio con muchas variables o conceptos y pocos casos. Por eso, como considera Adam Przeworski: “*the generally accepted model of science breaks down quite rapidly when the number of cases is limited*”, (art. cit., p. 41).

- **SEGUNDA PARTE: LUGARES COMUNES Y
COMPLICADOS-**

CAPÍTULO III

COLONIA, COMUNISMO, REUNIFICACIÓN Y CUARTELAZO

— ...Bueno, entonces ¿quién eres? [insistió Fausto]
 —Una parte de esa fuerza que quiere el mal y siempre hace el bien. [sugirió Mefistófeles]
 — ¿Qué significa ese acertijo?
 — Soy el espíritu que siempre niega. Y lo hago con pleno derecho, pues todo lo que [surge] merece [perecer], [por tanto,] mejor sería... que no [se hubiese creado]...³⁴²

Romper con el pasado. Algunos afirman que la ola contemporánea de reformas comenzó en Reino Unido, en un escenario con poca productividad, déficit estatal y descontento social. A mitades del decenio de 1970 se recurrió a la ayuda del FMI para hacer frente a varios problemas estatales. En efecto, algo iba mal, pero no todo estaba mal. De cualquier forma, el servicio civil era parte del Estado y, por tanto, un problema que debía resolverse.³⁴³ Desde mediados de los sesenta varios abogaban por el cambio. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de los Comunes solicitó investigar la estructura, ingreso y gestión del servicio civil. En 1966 el primer ministro laborista Harold Wilson presentó a los miembros de la Comisión del Servicio Civil —encabezada por J. S. Fulton— y urgió recomendaciones y posibles transformaciones. La Comisión Fulton entregó un informe crítico en 1968.³⁴⁴ Sin embargo, para algunos los cambios de Wilson no eran suficientes. El servicio civil británico tenía una crisis de legitimidad.³⁴⁵

³⁴²—*Nun gut, wer bist du denn? —Ein Teil von jener Kraft, die stets das Böse will und stets das Gute schafft. — Was ist mit diesem Rätselwort gemeint? —Ich bin der Geist, der stets verneint! Und das mit Recht, denn alles, was entsteht, ist wert, daß es zugrunde geht; drum besser wär's, daß nichts entstünde...*”, (Johann Wolfgang von Goethe, *Fausto*, trad. de Miguel Salmerón, México, Austral, 2011, pp. 85-86).

³⁴³ Donald J. Savoie, “Success and Failure of Reform: Taking Stock”, en John Pierre y Patricia W. Ingraham (eds.), *op. cit.*, pp. 260-261.

³⁴⁴ Criticaba la poca profesionalización. Asimismo, señalaba que había demasiadas clases o caminos de carrera, y, por eso, poca complementariedad del sistema de pagos y de carrera. Había un desprecio por los técnicos, especialistas, ingenieros y científicos que eran relegados de oportunidades y responsabilidades. También reprobaba las pocas habilidades gerenciales de los funcionarios, su poco contacto con la ciudadanía. Finalmente, criticaba la gestión de personal y un inadecuado diseño de las carreras. Entre otras cosas; sugería la creación de un departamento a cargo del primer ministro, más profesionalización, rendición de cuentas, flexibilidad y movilidad laboral. También se propuso cambios en el sistema de promoción que privilegiarían formación y desempeño, la creación de un colegio del servicio civil y principios de eficiencia. Se estableció un departamento del servicio civil dirigido por Lord Shackleton y un Colegio del Servicio Civil para cumplir tales fines, (*loc. cit.*). Véase, Civil Service Committee, *Civil Service: Report of the Committee, 1966-1968*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1968, pp. 104-106, (disponible en línea en <http://www.civilservant.org.uk/fulton9.pdf>).

³⁴⁵ Hasta la Sociedad Fabiana —una organización, influyente entre laboristas y dedicada a difundir principios socialistas— cambió de discurso. En 1947 defendían al servicio como “uno de los mejores del mundo”. A mitades del decenio de 1970, uno de sus miembros —Richard Crossman— publicaba una crítica

Margaret Thatcher, primer ministro a partir de 1979, retomó las críticas. El servicio civil tenía “sobreburocratización” y poca creatividad; era costoso y no podía gestionar recursos de manera eficiente, de tal suerte que representaba un obstáculo para el cambio. Se dejó de lado los resultados, y se puso énfasis en los gastos y en la cantidad de actividades de los departamentos. Tomando como base las recomendaciones de los teóricos de la elección pública, propuso establecer un nuevo consenso que valorara las iniciativas del sector privado y la autosuficiencia individual. Se trataba de una serie de reformas que después se conocería como Nueva Gestión Pública.³⁴⁶

Pronto los cambios llegaron a la academia y muchos profesores, “intelectuales” y asesores se convirtieron en emprendedores de las reformas en el extranjero. Había gobiernos, organismos internacionales y universidades con deseos de cambio. Los problemas del Estado, sugerían, eran similares. El modelo benefactor ya no era eficiente y no respondía a las demandas contemporáneas; por eso: la reforma como panacea. Como recuerda Geoffrey Howe —ministro que más tiempo permaneció con Thatcher— “*making speeches around the world which made it sound as though we had learned to walk upon water*”.³⁴⁷

En algunos casos, para acceder a créditos y asesoría, se “debía” implementar programas de ajuste estructural y cambios en el servicio civil. Quizá por eso, algunos sugieren que la respuesta para entender las reformas se encuentra en la transferencia y difusión de políticas. A fin de cuentas, afirman, era una tendencia internacional. No obstante, si se mira un poco más allá, el argumento se tambalea. Incluso en África donde la imposición parece ser constante. En Tanzania, como en otros lugares, las decisiones sobre la reforma al servicio civil tenían tal vez influencia internacional, pero respondían a una lógica política local —resultado, en el caso tanzano, del legado colonial.

llena de sátira sobre su experiencia como Secretario de Estado de Salud y Servicios Sociales. Describía su exasperación frente al “monstruo burocrático” y como usualmente se hacía “no lo que él decidía, sino lo que los funcionarios hubiesen querido que dijera”. Se trataba de una descripción simpática y caricaturesca. Por eso, no sorprende que se haya adaptado en guión para programa de televisión. “*Yes, Minister*” no fue sólo un programa popular, sino el favorito de la primer ministro Margaret Thatcher (1979-1990) y una visión que ella compartía, (Donald J. Savoie, art. cit., pp. 262-264). Véase Richard H. S. Crossman, *The Diaries of a Cabinet Minister*, London, Hamilton and Cape, 1975, vol. I; también consulte los episodios: “Open Government”, “Big Brother”, “Jobs for the Boys”, (*Yes Minister*, Anthony Jay y Jonathan Lynn, 1980).

³⁴⁶ Con Derek Rayner —ex presidente de *Marks and Spencer* como asesor— se estableció como meta “eficiencia” y una reducción del 15%. Para 1990 el servicio civil se había reducido en más del 22% (569 mil). Después se tomó como pilar el informe *Improving Management in Government: The Next Steps* (1988) de Robin Ibbs que estableció responsabilidades y objetivos claros de gestión. Se trataba de romper con el pasado. Desapareció el departamento del servicio civil, y se reestructuró en agencias dirigidas a ciudadanos catalogados como usuarios de servicios. Se puso énfasis gerencial y no en políticas, y se intentó diseñar un servicio compatible con un modelo y plan de negocios, (Donald J. Savoie, art. cit., pp. 261, 268).

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 260.

TANZANIA: LEGADO COLONIAL Y PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL (1998)³⁴⁸

Para finales del decenio de 1970, los estragos de la guerra con Uganda, el nulo crecimiento económico, el déficit y el incremento desordenado de funcionarios, resultaban poca cosa comparados al fracaso de la imposición de la hermandad de aldeas cooperativas del socialismo de *Umjamaa*. De tal suerte que Julius Nyerere —presidente (1962-1985) y líder del partido— aceptó el financiamiento y asesoría de los “brujos” de las instituciones internacionales. A cambio se concederían liberalización económica y cambios al servicio civil. Quedó en promesas. A mitades de los ochenta, Nyerere renunció a la presidencia y sus sucesores —Ali H. Mwinyi (1985-1995) y Benjamin W. Mkapa (1995-2005)— buscaron modificar al servicio civil en un nuevo escenario multipartidista. Lejos de una imposición, los cambios de 1992 y la reforma de 1998 reflejaban la interacción política, las necesidades de financiamiento y el legado colonial.³⁴⁹

Colonia, independencia y africanización

Como resultado de la Conferencia de Berlín (1884-1885) se creó la Compañía Alemana de África Oriental (*Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft*) e inició la colonización alemana de Tanganica (1885-1920). Territorio sin tribus. Como sugiere John Illife,

...groups and identities were formed in other ways.... categorization by adaptation to a specific environment was normal... most of the names which envolved to classify where either political —the inhabitants of a particular chiefdom— or simply indicated direction... Identification was ‘totally relative to the spatial position of the speaker’. By moving his home and adapting to a new environment a man changed his identity”³⁵⁰

³⁴⁸ El análisis del servicio civil tanzano hace énfasis en la administración de Tanzania continental y no en las islas de Zanzíbar (Unguja y Pemba), aunque en teoría cuentan con el mismo servicio civil. Zanzíbar fue territorio del Sultanato de Mascate y Omán hasta la muerte de sultán Said Bin Sultan en 1856. Después se convirtió en el Sultanato de Zanzíbar y en un protectorado británico a partir de 1890 y hasta 1963 cuando se independizó. Hubo tensiones que tuvieron como resultado la Revolución de Zanzíbar —movimiento violento contra la población y autoridades árabes— bajo el liderazgo del partido Afro-Shirazi de Abeid Karume. Con el triunfo, se estableció un régimen autoritario y se negoció la unión con Tanganica en la República Unida de Tanzania el 26 de abril de 1964. Zanzíbar conservó autonomía en asuntos de gobierno local —elecciones, por ejemplo—, pero la constitución, relaciones exteriores, defensa, policía y el servicio civil —entre otros ámbitos más— se convirtieron en autoridad exclusiva de la Unión. Zanzíbar no tuvo elecciones hasta 1977 cuando el Afro-Shirazi se unió con la Unión Nacional de Tanganica (FANU) en un solo partido: el Partido de la Revolución el *Chama cha Mapinduzi* (CCM), (Adela Beatriz Escobar Cristiani, *Identidad y procesos de democratización en Etiopía y Tanzania*, tesis, México, El Colegio de México, 2008, pp. 195-198); Stephan Lindermann y James Putzel, *State Resilience in Tanzania*, London, London School of Economics and Political Science, 2008, (documento de trabajo del seminario de verano en el *Crisis States Research Center*, vol. 2), p. 1, (disponible en línea en <http://www2.lse.ac.uk/>).

³⁴⁹ Jean-François Bayar, *África en el espejo: colonización, criminalidad y Estado*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2011, p. 73; Benson Bana y Willy McCourt, *Institutions and Governance: Public Staff Management in Tanzania*, Manchester, University Press-Institute for Development Policy and Management, 2005, p. 6; Gieve Enid Kyarimpa, *Comparative Administrative Reform: The Rhetoric and Reality of the Civil Service Reform Programs in Uganda and Tanzania*, tesis, Miami, Florida International University, 2009, p. 27, (disponible en línea en <http://digitalcommons.fiu.edu/etd/196>).

³⁵⁰ Los habitantes de aldeas no compartían origen ni usos y costumbres. El nombre de los “Shambaai” de las montañas remitía al lugar “donde crecen los plátanos”, los Bondei “las personas del valle”, los Khutu y los Zaramo eran los de “las tierras bajas”, y los Kaguru, Luguru, Vidunda (entre otros

Para administrarlo se tomó como base al Sultanato de Zanzíbar. Los *livalis* dirigían las ciudades principales, los *vali* —similares a gobernadores— supervisaban subdivisiones administrativas (o *valiyatos*), debajo de estos *akidas*, conducían grupos de aldeas y supervisaban el cobro de impuestos y, finalmente, un *jumbe* se encargaba del ámbito local. Se reclutó a africanos para niveles medios y bajos, y asiáticos o europeos para altos, utilizando el Swahili como idioma oficial.³⁵¹ En algunos pueblos se otorgaron prerrogativas a los jefes de aldea, pero cambiando nombres y “poderes” tradicionales. Aunque también había aldeas sin jefe. Asimismo, se estableció una división territorial en distritos —22 para 1914— encabezadas por un oficial de distrito (*Bezirksarntmann*) —debajo de éste, *akidas*, *jumbes* y jefes.³⁵²

En 1920 Tanganica se convirtió, bajo el mandato de la Liga de Naciones, en un territorio administrado por Reino Unido. El gobernador Horace Byatt preservó la estructura administrativa alemana y el Swahili como idioma entre funcionarios. En lo más alto de la jerarquía estaba el gobernador, debajo de éste los comisionados provinciales y de distrito; y, por último, los jefes. Por supuesto, si se mira con detenimiento, se trataba de la misma estructura alemana: distintos nombres, mismo significado. En 1924 hubo cambios. Donald Cameron, ex gobernador de Nigeria, puso en marcha un gobierno indirecto basado en tribus. Se restauró —en el papel y donde había— los nombres y poderes tradicionales de los jefes, e inventaron tribus y jefes —donde no había. También se instituyó una autoridad —combinación de jefatura y consejo—, cortes y una tesorería de “tribus” que dependían de la colaboración y poco en criterios de linaje.³⁵³

más) eran los habitantes de “las tierras altas”. Un Shambaa que dejaba el territorio de la montaña ya no era considerado Shambaa y podía convertirse, por ejemplo, en Khutu si decidía habitar las “tierras bajas”, (John Illife, *A Modern History of Tanganyika*, Cambridge, University Press, 1979, (*African Studies Series* núm. 25), pp. 9-10); véase también Adela B. Escobar Cristiani, *op. cit.*, p. 143; Genieve Enid Kyarimpa, *op. cit.*, pp. 96-97; Stephan Lindermann y James Putzel, *op. cit.*, p. 1.

³⁵¹ G. E. Kyarimpa, *op. cit.*, pp. 98-99; S. Lindermann y J. Putzel, *op. cit.*, pp. 3-4.

³⁵² Kyarimpa, *op. cit.*, pp. 100-103; S. Lindermann y J. Putzel, *op. cit.*, p. 5; A. B. Escobar C., *op. cit.*, p. 195; Justin Willis, “The Administration of Bonde, 1920-60: A Study of the Implementation of Indirect Rule in Tanganyika”, *African Affairs*, 92 (1993), p. 55. La inspección en localidades remotas solía ocurrir una vez cada década, de tal suerte que los oficiales tenían más autonomía y poder de la que se supone disponían. Entre otras cosas, contaban con apoyo militar y decidían sobre sus distritos sin consultarlo. Por otra parte, la oposición se controló mediante la violencia. El caso más notable de represión ocurrió en la rebelión Maji Maji de 1905 a 1906. Se trató de una sublevación de la población del sureste de Tanganica —de los Ngoni, Matumbi, entre otros, y dirigida por Kinjikitile Ngwale— que se oponían a la plantación de algodón en la región. Murieron *circa* 75 000; (véase Jamie Monson, “Relocating Maji Maji: The Politics of Alliance and Authority in the Southern Highlands of Tanzania, 1870-1918”, *Journal of African History*, 39 (1998), p. 97).

³⁵³ En virtud de la invención de tribus no se sabía con certeza cuántas había. En 1921 se afirmaba que 72 y en 1948 que 120. Los “jefes” recolectaban impuestos, empleaban obreros para desarrollos agrícolas y resolvían disputas legales. Desde luego, esto les otorgó poder sobre otros tanzanos y les permitió acumular riqueza de tierras, ganado e incluso esposas. Como sugiere A. B. Escobar C., “[no] eran raros los casos de manipulación o incluso invención de genealogías... con el fin de justificar... aspiraciones a una jefatura”, (*op. cit.*, pp. 195-196, 198); Genieve Enid Kyarimpa, *op. cit.*, pp. 103-106, 110, 120-122, 124, 195; I. Illife, *op. cit.*, p. 229; Stephan Lindermann y James Putzel, *op. cit.*, pp. 1, 6.

A mediados de la década de 1950 surgió un movimiento nacionalista encabezado por el partido Unión Nacional Africana de Tanganica (TANU) y su popular líder Julius Nyerere. Se buscaba la unidad nacional con lenguaje como estandarte: *keiswabili*. El 9 de diciembre de 1961 se obtuvo la independencia. Nyerere se convirtió en primer ministro de manera temporal y después de las elecciones de noviembre de 1962 en presidente como candidato del TANU.³⁵⁴

Se deseaba romper con la herencia colonial en el servicio civil. Algunos abogaban por desaparecerlo y diseñar uno completamente nuevo, otros deseaban preparar a tanzanos, de tal suerte que pudiesen sustituir poco a poco a funcionarios de origen asiático y europeo. Se ajustaron algunos escalafones y el tabulador de salario; y se estableció un Ministerio del Servicio Público y la Comisión Adu de 1961 que tuvo como fin una rápida política de “africanización” con la ayuda de donaciones internacionales.³⁵⁵

En 1962 se abolieron jefaturas, tesorerías y cortes. Fueron reemplazadas por consejos distritales elegibles mediante voto; el poco poder de decisión de los jefes fue otorgado a los nuevos comisionados regionales y de área —similares a las posiciones del periodo colonial. Así, en 1965 Tanzania se transformó en un régimen de partido único y con base en la estructura colonial se establecieron órganos partidistas desde el Comité Ejecutivo Nacional del TANU hasta pequeñas aldeas en el interior del país.³⁵⁶

Espacio e imagen: cuadros, autonomía e informalidad (C1),(C2)

El servicio civil tanzano se regía por cuatro mecanismos formales, el partido, el Departamento del Servicio Civil dentro de la Oficina del Presidente, la Comisión del Servicio Civil y el sistema de KAMUS. El artículo 3 de la constitución provisional de 1965 —permanente en 1977— promovía su carácter político dentro de un régimen de partido único. Cada oficina gubernamental tenía representación partidista, pero no era necesario ser militante para entrar al servicio y había poco control sobre las representaciones

³⁵⁴ Adela Beatriz Escobar Cristiani, *op. cit.*, p. 195; Genieve Enid Kyarimpa, *op. cit.*, p. 164.

³⁵⁵ Se trataba de una política de “africanización” que buscaba que el servicio civil fuese autóctono. Sólo 2 comisionados de distrito eran africanos y únicamente había 1170 funcionarios africanos de un total de 4452, (K. Miti, “The Party and Politics in Tanzania”, *Utafiti*, 5 (1980), pp. 187-191); President’s Office Public Service Management, *Public Service Reform Programme Phase Two: Medium Term Strategic Plan*, Dar es Salaam, Public Service Reform Programme, 2007, vol. I, p. 2; S. Lindermann y J. Putzel, *op. cit.*, p. 31; Emmanuel C. Lukumai, *The Implementation of Civil Service Reforms in Tanzania, 1991-2000*, tesis, Bergen, University of Bregen, 2006, pp. 31-33; Benson Bana y Willy McCourt, *op. cit.*, p. 3; Genieve Enid Kyarimpa, *op. cit.*, p. 118.

³⁵⁶ Algunos jefes ocuparon posiciones dentro del TANU o fueron elegidos para los consejos distritales. El ejemplo más representativo es quizá el jefe Fundikira, líder del partido en sus inicios, (Lindermann y Putzel, *op. cit.*, p. 13); Genieve Enid Kyarimpa, *op. cit.*, pp. 127-128, 165-166; Ferrel Heady, *Public*, p. 402.

locales.³⁵⁷

La Comisión del Servicio Civil, fundada en 1955, tenía como función asesorar al presidente sobre el ingreso y designaciones de servidores públicos; y, por eso, rendía cuentas a éste —mediante informes anuales— y no al parlamento, que sólo designaba su presupuesto. No tenía rango constitucional y sus decisiones tampoco tenían carácter vinculante. Por otra parte, el Departamento del Servicio Civil era responsable de la formulación, implementación y evaluación de las políticas de gestión —de funcionarios del servicio civil— con base en criterios de mérito; estaba supervisada por el Ministerio del Servicio Público y dirigida por un Secretario Permanente designado por el presidente.³⁵⁸

Por último, dentro de cada ministerio había consejeros que se encargaban de decidir sobre el ingreso de funcionarios; sin embargo, tenían un poder restringido. Podían despedir bajo aprobación ministerial, pero no contratar. Ésta se delegaba a un “Comité Especial de Empleo” o sistema de KAMUS —un comité de altos funcionarios dentro de cada ministerio o entidad. Éste era responsable del ingreso, reclutamiento y promoción de nuevos funcionarios en el ámbito regional y central. Estaba dirigido por un presidente, el director de administración de personal del ministerio o entidad, tres miembros designados por comisionados regionales, y la representación del sindicato nacional y de las cooperativas.³⁵⁹

En la jerarquía del servicio civil se distinguían más de 20 puestos y como categorías generales comisionados regionales, de área, y consejos distritales. Sin embargo, no había actividades determinadas en niveles medios y bajos, de modo que estos solían desempeñar otros papeles o implementar políticas con autonomía. Aunque criterios formales de carrera y mérito no solían aplicar para la mayoría, funcionarios con educación adicional a la básica podían beneficiarse del sistema de KAMUS y realizar una carrera en el servicio. En suma, —como sugiere Jean-François Bayar— hubo una adaptación de la administración colonial, que adquirió legitimidad. Más aún, se reutilizaban “prácticas existentes o yuxtaponiéndolas, mediante procesos de sedimentación, transferencias de

³⁵⁷ En el ámbito local y fuera de las ciudades, por ejemplo, algunos miembros de las antiguas élites locales —sin militancia partidista— ocupaban los puestos más altos, (Benson Bana y Willy McCourt, *op. cit.*, pp. 4, 13).

³⁵⁸ *Ibidem*, pp. 5, 8, 13, 15.

³⁵⁹ Nyerere se encargó de debilitar a sindicatos, estableciendo uno de alcance nacional. En 1964 se fundó la Unión Nacional de Trabajadores de Tanganica. En 1977 con la unión del TANU y del Afro-Shirazi, y la creación de CCM, surgió la Unión de Trabajadores Tanzanos (*Jumuiya ya Wafanyakazi*, JUWATA) Con la transición a un sistema multipartidista, la JUWATA se transformó en la Organización de Sindicatos de Tanzania en 1992, (*ibid.*, p. 16); S. Lindermann y J. Putzel, *op. cit.*, pp. 6-7; G. E. Kyarimpa, *op. cit.*, p. 127, Benson Bana y Willy McCourt, *op. cit.*, p. 5.

significado y la fabricación de identidades que después [fueron] consideradas auténticas”.³⁶⁰

Por otra parte, el salario mensual no era suficiente para pagar alimentos y vivienda, y con frecuencia el salario se pagaba atrasado —hasta un semestre—; por eso, se obtenían recursos adicionales de prestaciones, subsidios, y permisos de “viaje de trabajo” —participación en coloquios, por ejemplo—, donde se recibían viáticos de hasta 20% del salario.³⁶¹ Muchos otros recurrían al clientelismo, patronazgo, y negocios dentro y fuera del gobierno con conocidos, amigos o familiares. Pese a sus vicisitudes, el servicio tenía prestigio y no se consideraba que tuviese un problema de “sobreburocratización”.³⁶²

Subsistema, coaliciones y creencias: líder, presidente y administración (B1), (B2), (B3)

En el caso tanzano el subsistema del servicio civil estaba conformado por el presidente del partido, el presidente de la república, los ministerios de Finanzas, Servicio Público, y del Trabajo, algunos académicos de universidades tanzanas (Dar es Salaam o Muzumbe, por ejemplo), los funcionarios del servicio civil, y las organizaciones internacionales que ayudaban y financiaban a Tanzania.³⁶³

Se distinguían dos coaliciones: por una lado, una socialista y, por otro, una “pragmática”, pero las fronteras no son claras. La coalición socialista tenía un núcleo de ideas que buscaba preservar el socialismo africano (*Umjamaa*); por eso, no apoyaban intervención extranjera. Por creencias secundarias, permitían el financiamiento, pero sin

³⁶⁰ Jean-François Bayar, *op. cit.*, pp. 49, 72; Richard Gerster, *Tanzania: Making civil service more attractive*, Berna, State Secretariat for Economic Affairs, 2007, p. 2; Jennifer Widner, *Entrevista a Benjamin Mkapa*, ex presidente de la República Unida de Tanzania (1995-2005), Dar es Salaam, 21 de noviembre de 2008, Innovations for Successful Societies- Princeton, pp. 6-8.

³⁶¹ El salario del escalafón más bajo (nivel 1) en 1992 era de aproximadamente 20 dólares mensuales —es decir, 6545 chelines tanzanos (TZS) del tipo de cambio de entonces—, un nivel medio (nivel 9) podía ganar alrededor de 55 dólares mensuales —17730 TZS— y a partir de los niveles especiales (nivel 20 en adelante) un funcionario del servicio podía obtener *circa* 95 dólares mensuales o poco más —30325 TZS, (Emmanuel C. Lukumai, *op. cit.*, p. 48). Según un estudio del PNUD (1990): sólo 2% de los funcionarios del servicio civil tenían educación universitaria, y sólo 24% tenían educación secundaria, el 72% restante tenían sólo educación primaria o no habían acudido a la escuela. También ingresaban más cristianos que musulmanes, (Stephan Lindermann y James Putzel, *op. cit.*, pp. 17-21); Kyarimpa, *op. cit.*, p. 327.

³⁶² Para mitades de los ochenta, las prestaciones y subsidios representaban más del 400% del salario. En 1988 Mwinyi permitió que los funcionarios obtuviesen un segundo ingreso siempre y cuando trabajaran las 40 horas semanales estipuladas. Por eso, su periodo se recuerda como *Mzee Rukhsa* que en Swahili significa algo similar “haz lo tuyo”, “haz lo que quieras”, “todo se va”. Aunque hace referencia también a las reformas de liberalización y a la “corrupción”, (Stephan Lindermann y James Putzel, *op. cit.*, pp. 25, 28); Richard Gerster, *op. cit.*, p. 3; Gieve Enid Kyarimpa, *op. cit.*, pp. 305-306.

³⁶³ Se trataba de *The International Development Association* (IDA) del Banco Mundial, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Department for International Development* (DFID) del Reino Unido —en ese entonces *Overseas Development Administration* (ODA)—, *Swedish International Development Cooperation Agency* (SIDA), *Norwegian Agency for Development Cooperation* (NORAD), *The Finnish International Development Agency* (FINNIDA), *Danish International Development Agency* (DANIDA), *United States Agency for International Development* (USAID), la Unión Europea, Suiza y Países Bajos, (Graham Teskey y Richard Hooper, *op. cit.*, p. 3).

implementar cambios propuestos o adaptándolos según ideas propias. Esta coalición estaba encabezada por Nyerere, Mwinyi —hasta la renuncia de Nyerere al liderazgo partidista— funcionarios del servicio civil, militantes, el Ministerio de Trabajo, sindicatos y cooperativas, entre otros.

Por otra parte, la facción “pragmática” consideraba —como creencia central— necesario dejar a un lado a *Umjamaa* y atender problemas económicos y administrativos, tomando “tendencias internacionales”: apoyaban reformas propuestas desde fuera. Aunque —como parte de sus creencias secundarias— aceptaba, mediante cabildeo previo, las decisiones del partido y del líder. Esta coalición la conformaban los presidentes Mwinyi (a partir del decenio de 1990) y Mkapa, el Ministerio del Finanzas, del Servicio Público, organizaciones internacionales de financiamiento y donadoras. En todo caso, las diferencias entre las dos coaliciones se distinguían mejor en las propuestas de política, que tenían origen en la percepción del servicio civil como problema.

Flujo del problema: el ocaso de Umjamaa y el crecimiento del servicio (A1)

La “Declaración de Arusha y la política del TANU sobre el socialismo y la autosuficiencia” de 1967 decidió virar al socialismo de *Umjamaa*. Se buscó que hubiese administración e iniciativa en aldeas colectivas, pero esto no ocurrió. El Programa de Descentralización (1972-1984) desapareció los gobiernos locales. El servicio civil creció un 350% (1967-1980). Para 1984, más del 74% del empleo en el sector formal estaba en el sector público, una parte considerable de éste en el servicio (295 000).³⁶⁴

Las aldeas colectivas también habían fracasado, la producción agrícola disminuyó, la inflación aumentó, el crecimiento económico se detuvo. En 1974 hubo una fuerte sequía que intensificó las consecuencias económicas y sociales de la guerra con Uganda (1978-1979) —deuda externa, disminución del ingreso per cápita, inflación y escasez de mercancías esenciales.³⁶⁵ En este escenario, el BM y el FMI promovieron un programa de

³⁶⁴ En palabras de Nyerere, era un socialismo basado en valores africanos de hermandad y de familia, donde el bien común sería valorado más que la ganancia individual. Se nacionalizó todas las instituciones económicas y sociales de la colonia, desarrollos agrícolas, empresas, iglesias, comercios, entre otros. También desaparecieron las sociedades cooperativas en 1976. Se intentó colectivizar el campo y las aldeas mediante el establecimiento de aldeas colectivas o “pueblos *Umjamaa*”. Para 1974 de *circa* 14 millones de habitantes tanzanos, 2 millones vivían en 5 mil aldeas colectivas, (Stephan Lindermann y James Putzel, *op. cit.*, pp. 17-19); President’s Office Public Service Management, *op. cit.*, p. 2; Gieve Enid Kyarimpa, *op. cit.*, p. 167, 169-176; Andrew Sulle, “Result-Based Management in the Public Sector: A Decade of Experience for the Tanzanian Executive Agencies”, *Journal of Service Science and Management*, 4 (2011), p. 501; Kithinji Kiragu, *Tanzania: A Case Study in Comprehensive and Programmatic Approaches to Capacity Building*, Nairobi, Pricewaterhouse Coopers-The World Bank, 2005, pp. 2-3; K. Miti, art. cit., p. 193; Emmanuel C. Lukumai, *op. cit.*, p. 29.

³⁶⁵ La guerra con Uganda terminó con la caída de Idi Amin Dada y la victoria tanzana en 1978. Tuvo un costo estimado de 500 millones de dólares y un incremento del déficit fiscal —del 10% del PIB en 1977

ajuste estructural que hiciese frente a la crisis económica y al problema de “sobreburocratización”. En 1981 académicos de universidades y un equipo de asesores tanzanos dentro del gobierno —apoyado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— se sumaron a las críticas, promoviendo un cambio en el espacio e imagen del servicio. De tal suerte que Nyerere acordó como compromiso inicial reducir la estructura estatal y reinstaurar los gobiernos locales en 1984.³⁶⁶

A mediados de los ochenta se redujeron los ministerios de 40 a 30. No obstante, en 1990 ya habían aumentado a 38. Más aún, en 1992 había 354 612 mil funcionarios del servicio. Por tanto, no se trataba de una imposición de políticas, pues reformas administrativas no se pusieron en marcha. Ni Nyerere, Mwinzi, el partido, ni los ministros, muchos menos, el sindicato nacional y las cooperativas consideraban al servicio como problema. Aunque si se utilizó el dinero para financiar el análisis y quizá otras cosas más.³⁶⁷

Con la inercia de las reformas económicas y políticas de Mwinzi, en 1992 se estableció un programa con el apoyo de donadores. Interesaba el financiamiento y, por ello, se realizaron varios diagnósticos, pero no cambios. No se consideraba que el número de funcionarios o su administración fuese un problema grave. Benjamin Mkapa, por el contrario, retomó la idea de que había un problema de “sobreburocratización”. Se propuso entregar servicios públicos de manera continua, sustentable, eficiente y efectiva, y

a 20% en 1979. Por otra parte, hay evidencia, que los programas durante *Umjamaa* incrementaron las diferencias de ingreso per-cápita entre regiones, sobre todo, en el periodo de 1969 a 1975. No hubo casi cambios para los pequeños propietarios de las regiones de alto ingreso (Tanga, Kilimanjaro y Arusha en el norte), pero en las regiones de medio ingreso (Kigoma, Mtwara, Lindi, Mwanza, Ruvuma, y Dodoma) el ingreso se redujo en casi 20%, y en las pobres (sureñas varias) disminuyó casi la mitad. Además, tras el colapso de la Comunidad Africana Oriental (Tanzania, Uganda y Kenia) se absorbieron costos de programas y funcionarios, (Genieve Enid Kyarimpa, *op. cit.* pp. 177-179, 281); S. Lindermann y J. Putzel, *op. cit.*, pp. 21-22.

³⁶⁶ El poder adquisitivo de los funcionarios sólo representaba el 5% respecto al de 1970, (Gelase Multahaba, *Pay Reform and corruption in Tanzania's Public Service*, Dar Es Salaam, Potential for Public Service Pay Reform to Eradicate Corruption Among Civil Servants in Tanzania (Seminario), 2005, (documento de trabajo), p. 3; Peter Morgan y Heather Baser, *Building the capacity for managing public service reform: The Tanzania experience*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, 2007 (discussion paper, núm. 57Q), p. 6; Benson Bana y Willy McCourt, *op. cit.*, p. 6; Kyarimpa, *op. cit.*, p. 27; Andrew Schalkwyk, *Entrevista a George Yambesi*, Secretario Permanente de la Oficina del Presidente para la Gestión del Servicio Público, Dar es Salaam, Innovations for Successful Societies –Princeton, 14 de noviembre de 2008, p. 1, (en adelante *Yambesi*). Las entrevistas están disponibles en <http://www.princeton.edu/successfulsocieties/>

³⁶⁷ En 1966 había 65 708 funcionarios del servicio civil, en 1972 incrementaron a 101 181. Para 1976 ya eran 191 046, y en 1980: 295 352 servidores, (Ian Lienert y Jitendra Modi, *A decade of Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*, Washington, International Monetary Fund, 1997, (documento de trabajo, WP/97/179), pp. 7, 14-15, 20); Andrew Schalkwyk, *Entrevista a Kitinji Kiragu*, Asesor del Banco Mundial, Washington D. C., Innovations for Successful Societies –Princeton, 5 de abril de 2009, p. 2, (en adelante *Kiragu*); Andrew Schalkwyk, *Entrevista a Joseph Rugumyambeto*, ex Secretario Permanente del Ministerio del Servicio Público, Dar es Salaam, Innovations for Successful Societies –Princeton, 13 de noviembre de 2008, p. 1 (en adelante, *Rugumyambeto*); Genieve Enid Kyarimpa, *op. cit.* pp. 177-179, 281; S. Lindermann y J. Putzel, *op. cit.*, pp. 21-22.

relanzar la reforma al servicio civil. Con ese fin, se estableció una Comisión para Reforma del Servicio Público (CRSP) dentro del Ministerio del Servicio Público.³⁶⁸

Flujo de políticas: ajuste estructural y “sobreburocratización” (A2)

Paralelo a la concepción del problema se proponían soluciones e ideas. Tras el fracaso de *Ujamaa* y para obtener financiamiento internacional, Nyerere y Mwinyi establecieron comisiones para atender la preocupación de la “sobreburocratización”. El reporte de Peter Kisumo (1983) puso énfasis en reducción de costos y en la mejora de la eficiencia; propuso reestructurar, unir o desaparecer ministerios y mejorar los sistemas de provisión de servicios sociales. En 1985 otra comisión, esta vez dirigida por Amon Nsekela, recomendó un nuevo tabulador de sueldos, compensaciones y una estructura distinta; pero tampoco se puso en marcha. En 1989, una Comisión Presidencial de Investigación —encabezada por el gobernador del Banco Central, Edwin Mtei— analizó ingresos, impuestos y gasto; sugirió reducir el tamaño del servicio civil. Tampoco se implementó. En suma, ninguna de éstas tuvo el apoyo del liderazgo del partido y del gobierno, aunque resultaron adecuadas para justificar el financiamiento internacional recibido.³⁶⁹

En 1991, como se dijo, el gobierno implementó un Programa para la Reforma del Servicio Civil (PRSC), dirigido por el Departamento del Servicio Civil. Entre 1991 y 1994, se llevaron a cabo *circa* 80 distintos estudios de análisis y de diseño de propuestas. Se buscaba un servicio civil pequeño, asequible, bien compensado, eficiente y efectivo que pudiese llevar de manera adecuada la provisión de servicios y las estrategias de desarrollo. No obstante, no había una visión compartida entre los líderes de partido y del gobierno. Sólo hubo consenso en “congelar” la entrada al gobierno en 1992, pero el servicio se redujo poco.³⁷⁰

Con mucho análisis, pero poca implementación, el PRSC fue un “fracaso” para las instituciones financieras y donadoras. En 1996, en el gobierno de Mkapa, el Departamento del Servicio Civil (DSC) presentó un informe con criterios para el sistema de pagos, subsidios y prestaciones. Se propuso que debajo del Secretario Permanente del DSC todas las posiciones debían ser nombrados previo concurso de selección; y conforme

³⁶⁸ El costo del programa fue de aproximadamente 20 millones de dólares, (Graham Teskey y Richard Hooper, *Tanzania Civil Service Reform Programme: Case Study*, New York, United Nations Public Administration Network, 1999, p. 3); Mohammed Halfani, “Tanzania”, en Kithinji Kiragu (ed.), *Civil Service Reform in Southern & Eastern Africa: Lessons of Experience*, Nairobi, KK Consulting Associates, 1998, p. 44; Emmanuel C. Lukumai, *op. cit.*, p. 33; Stephan Lindermann y James Putzel, *op. cit.*, p. 27.

³⁶⁹ Emmanuel C. Lukumai, *op. cit.*, pp. 32-33.

³⁷⁰ *Ibidem*, pp. 34-35, 37-38, 48; Mohammed Halfani, art. cit., pp. 44-45; Graham Teskey y Richard Hooper, *op. cit.*, pp. 3, 7-8; Peter Morgan y Heather Baser, *op. cit.*, p. 11; Kithinji Kiragu, *op. cit.*, p. 16.

a la experiencia inglesa de la NGP se propuso establecer 24 agencias para finales de 1998.³⁷¹

La propuesta fue promovida y apoyada por académicos —sobre todo, de la Universidad Dar es Salaam— en el Simposio Nacional sobre la Reforma al Servicio Civil en enero de 1998. Acudieron políticos, funcionarios, empresarios y organizaciones no gubernamentales. Con base en análisis previos, el simposio, y el reporte del DSC se sentaron las bases para un relanzamiento del programa en 1998.³⁷²

Flujo político: caída del líder, oposición estatal al cambio y financiamiento (A3)

Más allá de las propuestas se hacía política. En 1981 Nyerere rechazó las propuestas del FMI y del BM por su incompatibilidad con la estrategia de desarrollo nacional. A finales de ese año, se propuso una adaptación tanzana bajo el Programa Nacional de Supervivencia Económica, pero no encontró apoyo interno. Por eso, en 1982 se adaptó a un programa de ajuste estructural que combinaba la preservación de varias paraestatales y el perfil social del “desarrollo” con liberalización económica. No se puso en marcha, pero se tomó el financiamiento.³⁷³

Sin embargo, a mediados de los ochenta surgió una coalición “pragmática” que enfrentó a la socialista; defendía la necesidad de programas de ajuste estructural, la liberalización económica y la reforma del servicio civil. Se trataba de una división. La coalición socialista conservó el dominio del partido, pero el gobierno y el servicio fueron ocupados por los “pragmáticos”. Desde posiciones gubernamentales redujeron la influencia de Nyerere, sustituyendo funcionarios de la facción socialista. Con la pérdida de poder dentro del gobierno, Nyerere renunció a la presidencia en noviembre de 1985. Conservó el liderazgo del partido y designó a Ali Hassan Mwinyi —un funcionario de carrera y ex presidente de Zanzíbar (1984-1985)— como presidente.³⁷⁴

Con nuevo gobierno, los organismos financieros intentaron llegar a otro acuerdo en el Programa de Recuperación Económica (1986). Hubo apoyo. Mwinyi defendió la liberalización frente a la oposición sindical, de las cooperativas y del partido. Desde luego, rechazó ceder o disminuir su dominio en la administración, pues perdería poder frente a Nyerere en el partido; por ello, no llevó cambio alguno en el servicio civil.³⁷⁵

³⁷¹ El *Overseas Development Administration* (ODA) ofreció a ministros y altos funcionarios entrenamiento en gestión en el Colegio del Servicio Civil de Reino Unido —cuando aún existía—, (G. Teskey y R. Hooper, *op. cit.*, pp. 10-11); Adrew Sulle, art. cit., p. 502; G. E. Kyarimpa, *op. cit.*, pp. 328, 349); Andrew Schalkwyk, *Entrevista Denis Biseko*, Asesor del Banco Mundial, Dar es Salaam, Successful Societies-Princeton, 18 de noviembre de 2008, p. 5, (en adelante *Biseko*); Schalkwyk, *Rugumyambeto*, p. 8.

³⁷² Graham Teskey y Richard Hooper, *op. cit.*, p. 9.

³⁷³ Stephan Lindermann y James Putzel, *op. cit.*, pp. 23, 26.

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 24.

³⁷⁵ De manera paralela, en marzo de 1991, Mwinyi creó una comisión dirigida por el presidente de la

Para febrero de 1990 Nyerere sugería que ya no era posible posponer el cambio a un sistema multipartidista. Significó la victoria de la coalición pragmática, que tomó las riendas del partido. Nyerere renunció ese mismo año al liderazgo partidista y Mwinyi ocupó su lugar, reconciliando proyectos partidistas y gubernamentales. Con escenario favorable como ventana de oportunidad, en 1992 se estableció un sistema pluripartidista y se retomaron propuestas previas de cambio que se reunieron en el Plan para la Reforma del Servicio Civil de Mayo de 1994. Aunque, quedó sólo en cursos y capacitación.³⁷⁶

En 1995, Benjamin Mkapa —del Partido de la Revolución (CCM)— obtuvo la victoria con el 61.8% del la elección y propuso un nuevo intento de reforma auspiciado otras vez por organizaciones internacionales.³⁷⁷ El cambio de imagen del servicio civil estuvo desde el discurso inaugural y después en la forma de vestir. Los funcionarios comenzaron a utilizar trajes de tres piezas y se incorporaron tecnócratas tanzanos con preparación en el extranjero o que había trabajado para el BM o el FMI. Aunque Mkapa dirigió los esfuerzos de negociación, hubo oposición dentro del partido y de algunos ministerios. Se sintieron relegados —criticaban que no era una reforma propia, sino impuesta. Además, fue complicado persuadir a sindicatos, cooperativas y funcionarios; sobre todo, porque contaban con el apoyo del Ministerio del Trabajo. Por el contrario, los ministerios de Finanzas, del Servicio Público, la CRSP y el Departamento del Servicio Civil dentro de la Oficina de la Presidencia coincidieron: hubo coordinación y colaboración.³⁷⁸

corte de justicia tanzana, Justice Francis L. Nyalali. La comisión Nyali sugirió realizar la octava enmienda a la constitución y con esto la liberalización política y la introducción de un sistema pluripartidista, (Lindermann y Putzel, *op. cit.*, pp. 23, 25-26).

³⁷⁶Nyerere mantuvo una posición en contra de la apertura hasta 1989. Para 1990 el discurso era otro. Proponía la introducción de un sistema multipartidista. Nyerere defendía “*When you see your neighbour being shaved, wet your head to avoid a dry shave. The one party is not Tanzania’s ideology and having one party is not God’s will. One-party has its own limitations*”. Sus preocupaciones parecían razonables y prudentes. Comenzó un debate nacional en febrero de 1991 dirigido por un Comité Nacional de Gobierno con académicos, estudiantes, profesionistas, religiosos, activistas políticos y estudiantes. Además se creó un Comité Nacional para la Reforma Constitucional. En junio de 1993 la Comisión Nacional Electoral canceló las elecciones y las pospuso hasta octubre de 1995, (Mohabe Nyirabu, “The Multiparty Reform Process in Tanzania: The Dominance of the Ruling Party”, *African Journal of Political Science*, 7 (2002), pp. 101-103); Kithinji Kiragu, *op. cit.*, p. 3; Ferrel Heady, *Public*, p. 402.

³⁷⁷El CCM mantuvo mayoría parlamentaria con 186 curules (86% del voto), el Frente Cívico Unido consiguió 24 curules en virtud de su fuerza política en Zanzíbar —donde obtuvo casi el 50% de la elección. La Convención Nacional para la Reforma Consitucional (*Magenzi*) ganó 16 curules. El Partido de la Democracia y el Progreso (*Chadema*) y el Partido Democrático Unido obtuvieron 3 curules cada uno, (Stephan Lindermann y James Putzel, *op. cit.*, p. 30); Emmanuel C. Lukumai, *op. cit.*, pp. 33, 37-38, 48; A. Schalkwyk, *Kiragu*, pp. 4, 6, 8, 10; Schalkwyk, *Rugumyambeto*, p. 3; Kithinji Kiragu, *op. cit.*, p. 16.

³⁷⁸Mkapa estudió en la Universidad Makerere de Uganda y en la Universidad de Columbia en Estados Unidos, donde obtuvo una maestría en periodismo. Asimismo, había sido Ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Nyerere; y Ministro de Información y Comunicación, y de Ciencia, Tecnología y Educación con Mwinyi. Designó como Secretario Permanente del Servicio Público a Joseph Rugumyambeto y como Ministro de Servicio Público a Matern Lumbanga, (Andrew Schalkwyk, *Entrevista a Benson Bana*, profesor de administración pública en la Universidad de Dar es Salaam, Dar es Salaam, Innovations for Successful Societies-Princeton, 19 de noviembre de 2008, pp. 2-3); Schalkwyk, *Kiragu*, pp. 3,

Sin consenso —pero con apoyo mayoritario— en 1998 se puso en marcha el Programa para la Reforma del Servicio Público (PRSP). El servicio se redujo de 355 000 en 1992 a 270 000 a finales de 1998. Los pagos se simplificaron y aumentaron en un 75%. El programa terminó en 2000, para entonces había 263 mil funcionarios.³⁷⁹

Reforma: Programa para la Reforma del Servicio Público de 1998 (A4)

La reforma en Tanzania fue integral en el papel. Fue resultado de varios cambios externos al subsistema del servicio civil: el fracaso de *Umjama*, la renuncia del padre de la patria Julius Nyerere —en 1985 como presidente de la república y en 1990 como líder del partido. En otras palabras, hubo ventanas de oportunidad. Asimismo, se debió a la modificación de creencias secundarias en el partido respecto al papel que debía desempeñar el Estado en el desarrollo económico y social; y, al surgimiento de una facción “pragmática” que intentó, apoyado de organizaciones internacionales, reformar al servicio civil.

También hubo cambios en el espacio de política. Surgieron nuevas instituciones. Se estableció un sistema pluripartidista a partir de 1992 y, con eso, se fundaron nuevos partidos políticos y una comisión para la reforma al servicio civil dentro del Ministerio del Servicio Público. Más aún, la imagen del servicio civil —es decir, la percepción entre coaliciones— se modificó. Se comenzó a entender como un problema administrativo, económico y político. La coalición pragmática consideró al servicio como un problema de sobreburocratización y, por tanto: presupuestal y administrativo. La coalición socialista lo entendía como un problema político, pues había perdido influencia en el gobierno y en el servicio civil —conservando sólo el control del partido.

Asimismo entraron nuevos actores al subsistema. Mwinyi fue impulsor de reformas económicas y políticas. Después Mkapa se convirtió en emprendedor de la reforma; buscó cambiar la imagen con ingreso de nuevos funcionarios con preparación en el extranjero y la adquisición de nuevas prácticas, el vestir, por ejemplo. Las propuestas, que Mkapa retomó, fueron aprobadas, pues había convencimiento —si no unánime, sí mayoritario— respecto al problema de “sobreburocratización” y contaba con apoyo político suficiente —61 % del voto popular y mayoría en el congreso con 186 curules.

12; Jennifer Widner, *Mkapa*, pp. 5-6, 8-9; A. Schalkwyk, *Entrevista a Charles Sokile*, asesor del *Department of International Development* de Reino Unido, Dar es Salaam, 21 de noviembre de 2008, p. 11.

³⁷⁹ Graham Teskey y Richard Hooper, *op. cit.*, p. 6; Stephan Lindermann y James Putzel, *op. cit.*, p. 33. Jeremy Clarke y David Wood, “New Public management and development: the case of public service reform in Tanzania and Uganda”, en Martin Minogue, Charles Polidano, y David Hulme (eds.), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1999, p. 73; Kyarimpa, *op. cit.*, p. 299.

No se sabe si en la práctica la reforma fue integral. En todo caso, en 2004 había 280 mil funcionarios, es decir 10 000 más que en 1998. Los sueldos aún eran bajos. En 2007 un salario de puesto medio en el servicio civil era de 250 dólares frente a 700 de un puesto similar en el sector privado. Además los servidores públicos aún hacían negocios adicionales a la función pública y se utilizaban viáticos —*circa* 62 dólares en promedio— como ingreso extra. De cualquier forma, fuera de aquí también ocurrían cambios. El ocaso del liderazgo partidista en Hungría permitía recordar con nostalgia otros tiempos; y admitía la posibilidad de reforma.³⁸⁰

HUNGRÍA: OCASO COMUNISTA Y PROFESIONALIZACIÓN (1992)

Recordaban con nostalgia la revolución. A finales de los ochenta la situación del régimen comunista húngaro no era alentadora: poco crecimiento económico, déficit y un creciente descontento social. Las reformas económicas de los setenta habían sido insuficientes. El gobierno de János Kádár —secretario general del Partido Socialista Obrero Húngaro (*Magyar Szocialista Munkáspárt*, MSZMP) desde mitades del decenio de 1950— perdió legitimidad.³⁸¹ Fuera de Hungría también ocurrían cambios. La doctrina de no intervención de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en el este de Europa y las reformas económicas y políticas del premier soviético Mikhail Gorbachev rendían frutos: liberalización política, económica y militar.³⁸²

Kádár renunció en 1988. Fue el inicio del proceso de transición. En octubre de 1989 se celebró el último congreso del partido y se promulgó una legislación que transformó a Hungría de una régimen autoritario a una república parlamentaria con un sistema político pluripartidista. No obstante, el proceso de democratización demandaba reconstruir varias instituciones más. En este contexto de cambios se aprobó una ley sobre

³⁸⁰ R. Gerster, *op. cit.*, p. 3.

³⁸¹ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996, pp. 232-234, 239-242, 299-301; A.J.G. Verheijen, “Public Administration in Post-Communist States”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *op. cit.*, *supra*, nota 148, pp. 489-490; Hasan Engin Sener, *Public Administration Reform in the Context of the European Union Enlargement Process: the Hungarian and Turkish cases*, tesis, Ankara, The Graduate School of Social Sciences of the Middle East Technical University, 2008, p. 71, (disponible en línea en <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12609836/index.pdf>).

³⁸² En 1985, Gorbachev —el nuevo líder del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS)— y sus partidarios consideraban que la Unión Soviética (URSS) se había estancado. Por lo que se necesitaba una reestructuración profunda económica y política: consideraron a la *Perestroika* primero y la *Glasnost* después, como respuestas. En 1988, el Instituto Económico del Sistema Socialista Mundial en Moscú publicó “El lugar y el papel de Europa del este, en el relajamiento de las tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética”. El documento criticaba la ineficiencia política, económica y social de la influencia soviética en la región. De esta manera, en diciembre del mismo año, Gorbachev anunció en las Naciones Unidas la retirada de 24 000 tropas, 10 000 tanques y 820 aviones de los países del este de Europa, (J. Linz y A. Stepan, *op. cit.*, *supra*, nota 381, pp. 3, 239, 240-242).

los secretarios de Estado en 1990 y una reforma al servicio civil en 1992.³⁸³

Comunismo y liberalización

Los primeros pilares del servicio civil se establecieron en el Imperio austrohúngaro y a inicios del siglo XX Hungría contaba con un servicio profesional, pero elitista. Las posiciones solían otorgarse a miembros de la aristocracia y a la clase terrateniente, usualmente con formación jurídica. De cualquier manera, y a pesar de la inestabilidad política —se establecieron una república soviética, democrática y el Reino de Hungría en el breve periodo de 1918 a 1920—, hubo esfuerzos por cambiar esta tendencia en el periodo de entre guerras. Se introdujeron mecanismos formales e informales de ingreso y promoción conforme a mérito profesional; esto permitió un remplazo gradual de los viejos cuadros aristocráticos por nuevos y jóvenes funcionarios. Sin embargo, los esfuerzos de cambio y mejora en el servicio se interrumpieron en 1932 con la elección de Gyula Gömbös del Partido de la Unidad Nacional (*Nemzeti Egység Pártja*) y el inicio de los gobiernos fascistas que terminaron con la derrota de Hungría en la Segunda Guerra Mundial³⁸⁴

En la posguerra se instauró un régimen autoritario de tipo comunista, donde el ingreso y promoción al servicio tenía como criterios la obediencia y lealtad a la militancia; sin embargo, en algunos puestos y escalafones —principalmente en niveles intermedios y bajos— había elementos de mérito y de carrera como parte de mecanismos informales. La tendencia continuó aún después de la Revolución húngara de 1956.³⁸⁵ A finales de los

³⁸³ Jan-Hinrik Meyer-Sahling, “Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary”, *Journal of European Public Policy*, 8 (2001), p. 966.

³⁸⁴ Se trata de los gobiernos del Partido de la Unidad Nacional (*Nemzeti Egység Pártja*) de su sucesor el Partido de la Vida Húngara (*Magyar Élet Pártja*, MÉP), que permaneció hasta 1944; de los gobiernos de Döme Sztójay y Géza Lakatos, y, finalmente, el gobierno de Ferenc Szálasi del Partido de la Cruz Flechada (*Nyilaskeresztes Párt – Hungarista Mozgalom*), (Barbara Nunberg, “The Politics of Administrative Reform in Post-Communist Hungary”, en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *op. cit.*, p. 66, en adelante *Hungría*). No sobra recordar la definición de fascismo que ofrece Robert O. Paxton: “... a form of political behavior marked by obsessive preoccupation with community decline, humiliation or victimhood and by compensatory cults of unity, energy and purity, in which a mass-based party of committed nationalist militants, working in uneasy but effective collaboration with traditional elites, abandons democratic liberties and pursues with redemptive violence and without ethical or legal restraints goals of internal cleansing and external expansion”, (*The Anatomy of Fascism*, New York, Alfred A. Knopf, 2004, p. 218).

³⁸⁵ Barbara Nunberg, *Hungría*, pp. 66 y ss. La Revolución húngara de 1956 fue un levantamiento popular y serie de protestas —encabezadas desde el partido por el presidente del Consejo de Ministros, Imre Nagy, y Kádár, entre otros— en contra del control y políticas estalinistas del Partido de los Trabajadores Húngaros de la República Popular de Hungría y de la Unión Soviética. Nagy defendía el marxismo, pero se oponía a “dogmatismo estalinista”; buscaba dejar el Pacto de Varsovia (1955) e instaurar un sistema multipartidista. En ese sentido, liberó presos políticos y redujo controles sobre la prensa. Tuvo triste desenlace. La insurrección terminó, por decisión del PCUS y Nikita Khrushchev, mediante represión. Nagy fue asesinado y Kádár renunció al movimiento y tomó el liderazgo del partido con el apoyo soviético. La Revolución no se debatió hasta la transición —donde desempeñó un papel central. Hoy por hoy, se

sesenta, el gobierno de Kádár instauró una serie de medidas de liberalización económica reunidas en el “Nuevo Mecanismo Económico” (*Új gazdasági mechanizmus*, ÚGM) de 1968. Se trataba de un experimento con mercados y cuasi propiedad privada. El “comunismo del goulash” permitió reducir y eliminar algunos procedimientos de admisión en universidades; y, esto a su vez, fomentó una población con formación profesional y el surgimiento de una “segunda economía”. Muchos de estos se convirtieron en funcionarios públicos.³⁸⁶

También se intentó un acercamiento con intelectuales, cediendo espacios; incluso se permitió que algunos funcionarios y académicos estudiaran en “Europa occidental” y Estados Unidos. Por esta razón, a mitades del decenio de 1980, un nuevo grupo de tecnócratas —algunos con formación académica en el extranjero— escalaron hasta posiciones intermedias y altas en el gobierno. En este escenario de apertura económica, social e intelectual, el gobierno fundó la Escuela Nacional de Administración Pública en 1977 —hoy por hoy, el Instituto Nacional de Administración Pública, *Nemzeti Közigazgatási Intézet*, NKI. Desde esta trinchera, surgió una coalición reformadora que entendió al servicio civil como un problema de falta de profesionalización.³⁸⁷

Espacio e imagen: Nomenklatura, mérito y transición (C1), (C2)

La transición puso en marcha una serie de cambios en el espacio de políticas, pero un entendimiento (imagen) del servicio con pocas modificaciones. En 1949 se promulgó una constitución que estableció un Estado socialista encabezado por el *MSZMP*. Bajo los principios constitucionales, el poder estatal recaía en una asamblea nacional; no obstante, en la práctica —como en otros países del bloque oriental— ésta era una institución que se reunía de manera esporádica. Las decisiones sobre la reforma al servicio civil no se tomaban ahí, se tomaban en el seno del partido: en el Politburó.³⁸⁸

conmemora el inicio del movimiento: el 23 de octubre, (véase, Gyorgy Litvan, *The Hungarian Revolution of 1956: Reform, Revolt and Repression, 1953-1963*, New York, Longman, 1996, pp. 55-58 y ss).

³⁸⁶ Como sugieren Alfred Stepan y Juan Linz, este instrumento permitió movilización y flexibilización, de tal suerte que los trabajadores podían cambiar de empleo o lugar de trabajo, o realizar actividades en jornadas de medio tiempo en la industria de escala pequeña y media del sector privado. En virtud de estos cambios, el monopolio estatal sobre bienes raíces, viviendas, alojamiento y sobre las fuentes de ingreso de los trabajadores terminó. Surgió una segunda economía, distinta a la estatal y de pequeños y medianos empresarios, algunos de ellos miembros del partido. En 1982 se legalizaron la mayor parte de los derechos de propiedad en el sector privado, (J. Linz y A. Stepan y Linz, *op. cit.*, pp. 298- 299).

³⁸⁷ Barbara Nunberg, *Hungría*, pp. 62, 67.

³⁸⁸ Los miembros del Politburó ocupaban las posiciones más importantes del partido y gobierno. Algunos eran miembros de la “segunda economía” que surgió después del ÚGM. Además, elegían un secretario general que encabezaba el partido y el gobierno. Se trató de los secretarios generales Mátyás Rákosi (1953-1956), Ernő Gerő (1956) y János Kádár (1956) del Partido de los Trabajadores Húngaros. Después de Revolución húngara de 1956, el partido cambió de nombre al Partido Socialista Obrero

Debajo de éste, el Comité Central desempeñaba el papel de coordinador de políticas y supervisaba su implementación. También había departamentos de políticas dentro del partido que se organizaban para corresponder con los ministerios gubernamentales, pues tenían colaboración cotidiana. Pese a todos estos mecanismos, los servidores públicos y el servicio no tenían una legislación o reglamento formal propio. Se regían, como otros sectores económicos, por un código laboral nacional y mecanismos informales de reclutamiento y promoción que tenía como pilar la planeación central de la *Nomenklatura* (élite administrativa) o del sistema de cuadros.³⁸⁹

En otras palabras, el reclutamiento y la promoción se determinaba por lealtad, liderazgo y pertinencia. Había patronazgo, clientelismo y una cadena de favores —que solía funcionar a cambio de algo. Aunque también había criterios de selección basado en habilidades, conocimientos académicos y profesionales. Se trataba de elementos de mérito y carrera, que aunque no funcionaban en toda la estructura ministerial, si eran comunes.³⁹⁰

Después de la puesta en marcha del ÚGM y de la fundación de la NKI, muchos funcionarios con solida formación técnica entraron al servicio. Algunos de ellos comenzaron su carrera en lo más bajo de la estructura y en virtud de ello obtuvieron un *expertise* similar a un sistema de servicio civil de libro de texto. Eventualmente algunos dirigieron jefaturas de departamentos o subsecretarías dentro de ministerios clave. Quizá por ello, la población, medios de comunicación, militantes del partido e incluso opositores al régimen consideraban a estos funcionarios “profesionales” —sugiere Nunberg— como “orgullo nacional”.³⁹¹

Con la caída del régimen los elementos de politización y clientelismo no desaparecieron, aunque los criterios de mérito y carrera se fortalecieron. Hubo intentos de “refundación” que sugerían prohibir la permanencia e ingreso de militantes comunistas o funcionarios del régimen anterior. Estos intentos fracasaron, pues muchos se opusieron a dejar de lado servidores que tenían un *expertise* valioso y que eran fundamentales para el funcionamiento del aparato estatal.³⁹²

Húngaro y Kádár encabezó el partido como secretario general hasta mayo de 1988, cuando renunció al liderazgo. Károly Grósz encabezó el partido hasta el fin del régimen en 1989, (*ibid.*, p. 66).

³⁸⁹ *Ibidem*, pp. 66-67. Para Verheijen los sistemas administrativos en el bloque oriental, y en Hungría, sólo servían como una máquina de implementación de las decisiones del partido, aunque también podían ser, en el peor de los casos, un instrumento de represión, (A.J.G. Verheijen, art. cit., p. 489).

³⁹⁰ Larissa Adler Lomnitz, art. cit., pp. 49-51.

³⁹¹ B. Nunberg, *Hungría*, p. 67. Véase a Lajos Lőrincz, “On the economic and political determinants of public administration”, en G. Szoboszlai (ed.), *Politics and Public Administration in Hungary*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1985, pp. 71-107, en adelante *Economic*.

³⁹² J.-H. Meyer-Sahling, art. cit., p. 967; B. Nunberg, *Hungría*, p. 77. Véase I. Balázs, “Creation of the personal conditions of the new machinery of public administration”, en Hungarian Institute of Public Administration (HIPA) (ed.), *Public Administration in Hungary*, Budapest, HIPA, 1993, pp. 54-67.

En 1989 se promulgó una nueva constitución que estableció una república con un sistema unicameral parlamentario con elección indirecta de primer ministro y presidente.³⁹³ Bajo este sistema, el primer ministro llevaba a cabo las decisiones de políticas. En ese sentido, había dos ministerios que se encargaban del funcionamiento y el presupuesto del servicio; por un lado, el Ministerio del Interior y, por otro, el de Finanzas. No obstante, la legislación laboral y del servicio civil, se decidían en el parlamento.³⁹⁴

Subsistema, coaliciones y creencias: ministerios, partidos, líderes y académicos (B1), (B2), (B3)

El subsistema del servicio civil en Hungría fue inestable. Antes de la caída de comunismo se podían distinguir a la *Nomenklatura*, miembros de la “segunda economía”, el NKI, académicos, intelectuales, el Ministerio de Finanzas —en ese entonces la Oficina de Planeación Nacional, OPN—, el Ministerio de Trabajo, sindicatos, Kádár, Károly Grósz —secretario general después de la renuncia de Kádár—, entre otros. Con la caída del comunismo, permanecieron algunos, pero llegaron nuevos actores: se trataba del Ministerio de Finanzas, el de Interior, Miklós Németh (primer ministro temporal de octubre de 1989 a mayo de 1990), József Antall —del Foro Democrático de Hungría (*Magyar Demokrata Fórum*, MDF) y primer ministro de 1990 a 1993—, Imre Verebelyi —funcionario del NKI que ocupó varias posiciones dentro del Ministerio de Interior y que encabezó los esfuerzos de reforma desde el gobierno—, el MDF y sus facciones radical y conservadora, los otros partidos de la coalición gobernante y los partidos opositores.

Se distinguen cinco coaliciones con distintos sistemas de creencias: opositora, liberal, reformadora, moderada y radical. La coalición opositora tenía un núcleo de ideas que defendía el régimen comunista y el servicio basado en cuadros; y como idea

³⁹³ Se trataba en realidad de una enmienda, pues muchos elementos de la constitución de 1949 se mantuvieron. Hoy por hoy, el parlamento (*Országgyűlés*) se elige mediante voto directo y secreto, en el reside el poder estatal. El presidente es elegido por la mayoría del *Országgyűlés*. El primer ministro es propuesto por el Presidente y es elegido por una mayoría del parlamento. En ese sentido, un Consejo de Ministros y el presidente conforman el poder ejecutivo. El *Országgyűlés* tiene 386 miembros. 176 elegidos por el principio de mayoría relativa en distritos, otros 156 curules se eligen por representación proporcional usando una lista regional en 20 circunscripciones, y 58 según representación proporcional. Esto bajo método D'hondt en donde el número total de votos obtenidos por cada partido en la circunscripción electoral se divide primero por 1, luego por 2, después 3, hasta que se complete el número total de curules que se asignarán por circunscripción. Hay un umbral electoral del 5%, (Nunberg, *Hungría*, p. 62); véase; Georgy Gajduschek y Jean-Jacques Dethier, “Hungary”, *Country Reform Summaries: Administrative & Civil Service Reform*, Washington, The World Bank, 2011, (<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsHungary.pdf>)

³⁹⁴ Durante el régimen comunista había una Oficina de Planeación Nacional (OPN) responsable de los asuntos económicos. Tenía varios viceministros. Su papel en el Estado fue disminuido después de Kádár. József Antall abolió el OPN y creó en 1990 el Ministerio de Finanzas encabezado por Mihály Kupa. El Ministerio de Interior se encargaba —durante el régimen— del mantenimiento del orden público, control de las administraciones locales, y de la expedición de leyes con base en la preparación de decretos y regulaciones gubernamentales. En la transición, Interior diseñó una propuesta de reforma y se convirtió en emprendedor político en el cabildo. Para fines prácticos este análisis se refiere al OPN y al Ministerio de Finanzas del mismo modo, es decir: Finanzas o Ministerio de Finanzas, (Hasan Engin Sener, *op. cit.*, p. 95).

secundaria únicamente contemplaban la injerencia exclusiva del partido en la toma de decisiones sobre el servicio. Estaba encabezada por Finanzas y desapareció con la caída del comunismo. Fue reemplazada por una coalición liberal dirigida por Finanzas y el Ministerio de Industria y Comercio.

La coalición reformadora surgió con la creación de la NKI en 1977 y, aunque compartían algunos elementos del núcleo de ideas de la coalición opositora —la permanencia del régimen, por ejemplo—, sus creencias secundarias abogaban por una profesionalización del servicio. Con la caída del comunismo, ésta desapareció. Otros actores —Németh, Antall, Verebely— tomaron algunas de sus propuestas y conformaron una coalición moderada. Ésta compartía con la liberal y radical —que tenían como creencia secundaria la purga comunista— el mismo núcleo de ideas: la democratización del Estado y su profesionalización. Los contrastes más claros estaban en las creencias secundarias que remitían a su concepción del problema y a las soluciones que sugerían.

Flujo del problema: los esfuerzos de la escuela de administración pública y de la oposición (A1)

A mitades del decenio de 1980, miembros de la “segunda economía” —que surgió en virtud del ÚGM— exigieron una “modernización” de la burocracia, de tal suerte que se pudiesen implementar de manera adecuada los cambios económicos. Consideraban que el servicio era “anticuado” y poco profesionalizado; por tanto, un problema estatal a resolver. Las exigencias también venían de algunos académicos e intelectuales. Surgió una coalición reformadora encabezada por Lajos Lőrincz —fundador y profesor de la NKI— como emprendedor político. Contaba con el apoyo del Ministerio del Trabajo, los sindicatos y parcialmente de Kádár, que favorecía un acercamiento con intelectuales. No obstante, en 1985 una coalición opositora conformada por algunos miembros de la *Nomenklatura*, del Ministerio de Finanzas y de la alta burocracia criticaron las propuestas y las descartaron. Con la renuncia de Kádár los intentos de la coalición cesaron en 1988.³⁹⁵

Se designó como primer ministro y secretario general a Károly Grósz —mayo a octubre de 1989 —un conservador de línea dura dentro de la *Nomenklatura*. Se oponía a cambios en el servicio, pues consideraba que estos podrían obstaculizar e incluso truncar carreras de funcionarios y militantes. Además, sugería que los cambios no eran necesarios ni compatibles con un régimen de partido único. En todo caso, en el aniversario de la Revolución húngara y del fallecimiento de Imre Nagy —líder de movimiento de 1956—,

³⁹⁵ Sobre el papel que desempeñó Lőrincz como intelectual público y emprendedor político de la reforma al servicio civil, véase su obituario en, “Lajos Lőrincz”, *Acta Juridica Hungarica*, 52 (2011), pp. 271–272, disponible en línea en <http://www.akademiai.com/content/119701/?k=CIVIL+SERVICE&mode=allwords&sortorder=asc&v=expanded&o=10>; J.-H. Meyer-Sahling, art. cit., pp. 966-967.

Imre Pozgay —uno de los líderes de la facción liberal del partido— aprovechó el momento para desmentir la historia oficial en una entrevista de radio. Afirmó que los eventos de 1956 no eran una “contrarrevolución”, sino un “levantamiento popular”. Esto otorgó apoyo a la facción liberal, e inició la consolidación de la posición democratizadora dentro del partido; que después significó la derrota de ala conservadora encabezada por Károly Grósz.³⁹⁶

La facción liberalizadora estableció mesas de negociación con nuevos y antiguos partidos políticos. En octubre de 1989 durante el último congreso, el *MSZMP* se disolvió y cambió de nombre —Partido Socialista Húngaro (*Magyar Szocialista Párt*, MSZP). El Comité Ejecutivo decidió convertir a Hungría en una república parlamentaria y se designó a Miklós Németh como primer ministro temporal, mientras se organizaban las primeras elecciones democráticas. Németh designó a varios miembros de la NKI en altos puestos dentro de la burocracia y retomó las críticas y propuestas de la coalición reformadora, y las presentó en las mesas de negociación con otras fuerzas partidistas en la primavera de 1989.³⁹⁷

En las elecciones parlamentarias de 1990 el MDF obtuvo la victoria y se designó a Antall como primer ministro. Las facciones y partidos en el parlamento consideraban al servicio como un problema que se debía resolver con urgencia. Temían que el nuevo gobierno democrático no pudieran contar con burócratas que le fuesen leales. Para Antall, por el contrario, no era prioridad. No obstante, simpatizaba con las preocupaciones y propuestas que la NKI había realizado en los ochenta.³⁹⁸

Flujo de políticas: modernización burocrática y transición a la democracia (A2)

Como se dijo antes, a principios de decenio de 1980, una coalición moderada de la NKI sugirió implementar un nuevo sistema de personal sin afiliación partidista basado en los criterios de carrera y mérito de servicio civiles “occidentales”. La coalición opositora, desde su trinchera, criticó los costos de “modernización” y la consideró incompatible con

³⁹⁶ Valerie Bunce, *Subversive Institutions: The design and the destruction of socialism and the state*, Cambridge, University Press, 1999, pp. 28, 42; J. Linz y A. Stepan, *op. cit.*, pp. 300-301, 310-311. Véase L. Lőrincz, *Economic*.

³⁹⁷ Jan-Hinrik Meyer-Sahling, art. cit., pp. 967, 968-969; J. Linz and A. Stepan, *op. cit.*, pp. 301-305; Barbara Nunberg, “Hungary’s Head Start on Reform: The Advanced Transition Experience”, en Barbara Nunberg (ed.), *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, Washington, The World Bank, p. 113. Véase E. Szalai, *Post-Socialism and Globalisation*, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 1999.

³⁹⁸ Se trataba de un gobierno de coalición encabezado por el MDF, el Partido Demócrata Cristiano Popular, (*Kereszténydemokrata Néppárt*, KDNP) y el Partido de los Pequeños Propietarios, Campesinos y de la Ciudadanía, (*Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt*, FKGP), (J-H. Meyer-Sahling, art. cit., p. 975); J. Linz and A. Stepan, *op. cit.*, pp. 301-305.

una ideología marxista-leninista, pues otorgaría a los funcionarios del servicio civil un estatus privilegiado frente a otros trabajadores en otros sectores de la economía.³⁹⁹

Tras la caída del comunismo, Németh apoyo a la coalición moderada y rescató viejas propuestas. Designó a Imre Verebelyi de la NKI —que tomó el lugar de Lőrincz como emprendedor político— como viceministro de Interior. Elaboró una iniciativa que se presentó en las mesas de negociación. Después de largas discusiones se acordaron dos propuestas de reforma de Estado: por un lado, la descentralización administrativa de las regiones —cambio prioritario en la agenda estatal y de la oposición—; y, por otro, la reforma del servicio civil que contaba con el apoyo de un porcentaje considerable de funcionarios y de los sindicatos. Sin embargo, esto no impidió suspicacias de la coalición radical. Temían que las propuestas de “modernización” relegaran lo “verdaderamente importante”: la transición a la democracia. También proponían sacar a todo “comunista” del gobierno. Una vez más la reforma al servicio civil tendría que esperar.⁴⁰⁰

Con la elección de Antall en 1990 se retomó el debate sobre la reforma. Antall y la coalición moderada —entre otros, el Ministro del Interior, el jefe del departamento del servicio civil, y la facción moderada del MDF— consideraban que se debía perseverar a funcionarios del régimen anterior. El Ministerio de Interior compartía esta posición y continuó con la elaboración de una iniciativa de reforma. Ésta proponía un sistema cerrado y centralizado de carrera —basado en el caso alemán— con una comisión que regularía su funcionamiento. El Ministerio de Finanzas se opuso desde una nueva coalición liberal que sugería una reforma de tipo NGP. No compartía la propuesta de uniformidad en la remuneración. Argumentaba que funcionarios con mejor desempeño debían recibir incentivos; por lo tanto, proponía un servicio de empleo.⁴⁰¹

Por otra parte, la facción conservadora del MDF y la coalición radical defendían una política que se implementó en el distrito de Lakiteleg; ésta consistía en despedir a todos los funcionarios del antiguo gobierno comunista. La Alianza de los Demócratas Libres (*Szabad Demokraták Szövetsége*, SZDSZ) y la Alianza de Jóvenes Demócratas (*Fiatal Demokraták Szövetsége*, FIDESZ) —hoy por hoy la Unión Cívica Húngara— apoyaban la propuesta. Sin embargo, el Ministerio de Interior tomó acciones legales contra su implementación y las cortes le otorgaron razón: el programa fue cancelado.⁴⁰²

³⁹⁹ Jan-Hinrik Meyer-Sahling, art. cit., pp. 966-967.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, pp. 968-969.

⁴⁰¹ El Ministerio de Interior, la Oficina del Programa de Investigación Científica y la NKI promovieron estas reformas con los lemas “escapa hacia delante”, “liberaliza, desregula, descentraliza”. Sin embargo, incluso entre los miembros de la escuela, no había un consenso sobre cuál sería el “mejor” sistema de servicio civil, (*ibid.*, pp. 971-972); B. Nunberg, *Hungría*, p. 67; *passim*, Lőrincz, *Economic*; Szalai, *op. cit.*

⁴⁰² J-H. Meyer-Sahling, art. cit., *supra*, nota 383, p. 974; Valerie Bunce, *op. cit.*, pp. 76, 171; *passim* Imre

Flujo político: descentralización regional y profesionalización nacional (A3)

En todo caso, sin el apoyo del Ministerio de Finanzas, Antall presentó una iniciativa en el parlamento en 1990. En julio se había aprobado una Ley sobre los Secretarios de Estado y el escenario era favorable. Verebelyi, que había sido promovido a Secretario de Estado del Interior, encabezó la iniciativa. No obstante, la prioridad de los partidos en el parlamento era la ley sobre gobiernos locales que descentralizaría la administración y otorgaría prerrogativas a las regiones y municipios. Una vez aprobada la Ley sobre los Gobiernos Locales, en julio de 1990, se pudieron concentrar esfuerzos en la reforma al servicio civil. El tiempo apremiaba, pues las elecciones locales serían a finales de 1990 y aún no había legislación sobre el servicio en el ámbito local y nacional. En septiembre de ese año Antall presentó la propuesta con carácter de urgente.⁴⁰³

El Ministerio de Interior y la coalición moderada cabildearon la iniciativa de Antall. La defendieron como parte de una tendencia “democratizadora” que mostraría que Hungría estaba preparada para ingresar a la Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, estos argumentos no convencían a la coalición liberal, al Ministerio de Finanzas, y al de Industria y Comercio; argumentaban un reducido presupuesto. Además, de manera paralela Finanzas comenzó a cabildear un cambio en el sistema de pagos. Proponía un aumento de salario tomando como referencia el más alto. Intentaba establecer sueldos “competitivos” similares a los del sector privado.⁴⁰⁴

De cualquier forma hubo una modificación en las creencias secundarias y el Ministerio de Interior y Finanzas cedieron. Finanzas podría implementar reglas de flexibilidad laboral basados en NGP a cambio de una iniciativa con Interior. Se trataba de un proyecto conjunto de la coalición liberal y moderada. Sin embargo, después de una huelga de taxistas, Antall tuvo un revés en las encuestas de diciembre de 1990. Con oposición en el seno del MDF, del gobierno y la oposición, se retiró la propuesta en diciembre de 1991.⁴⁰⁵ A principios de 1992 se presentó una segunda iniciativa. Se defendió

Verebelyi, “Options for administrative reform in Hungary”, *Public Administration*, 71 (1993), pp. 105–120.

⁴⁰³ La descentralización estableció gobiernos locales autónomos, encargados de los servicios públicos locales con presupuesto e ingresos propios. Hungría se dividió para fines administrativos en 7 regiones, con 19 condados y una ciudad capital (Budapest); que a su vez estaban divididos en 173 microregiones con 3154 gobiernos locales (municipios), (Izabella Barati Stec, *Hungary: An Unfinished Decentralization?*, Toronto, Institute on Municipal Finance & Governance-Munk School of Global Affairs, 2012, (documento de trabajo núm. 11), pp. 3-6); Jan-Hinrik Meyer-Sahling, art. cit., pp. 971-973; Valerie Bunce, *op. cit.*, pp. 67-68.

⁴⁰⁴ En la transición muchos funcionarios salieron del servicio, pues encontraron mejores oportunidades económicas y de crecimiento en el sector privado, (Jan-Hinrik Meyer-Sahling, art. cit., pp. 971-972); *passim* I. Balázs, “Public administration in Hungary”, en (HIPA) (ed.), *op. cit., supra*, nota 392, pp. 6-20.

⁴⁰⁵ El Partido Socialista Húngaro también apoyó la propuesta. Tenía pocos curules en el parlamento frente a su dominio pasado, tan sólo el 8.6%. Pocos partidos querían cooperar con éste. Sin embargo, todavía tenía muchas relaciones en el servicio civil y, por eso, apoyó la propuesta, (*loc. cit.*); Hasan Engin

otra vez como la instauración de un servicio civil “moderno” y “europeo”, que sería favorable para el proceso de integración en la CEE. Después de 200 enmiendas, en 1992 se promulgó la ley núm. XXIII: “sobre el estado legal de los servidores públicos”.⁴⁰⁶

Transformación: Ley núm. XXIII “Sobre el estado legal de los servidores públicos” de 1992 (A4)

La reforma en Hungría fue integral. Fue resultado de varios factores. Hubo choques externos al subsistema del servicio civil. Kádár implementó una serie de reformas económicas a finales del decenio de 1960 que promovieron el ingreso de funcionarios con formación técnica y deseos de profesionalización. Más aún ocurrieron sucesos fuera. La doctrina de no intervención de la URSS y el proceso de reformas económicas y políticas reducían la influencia soviética. También otros eventos deslegitimaron al régimen. Las reformas económicas de los sesenta y setenta no eran suficientes. Había crisis económica, pero no sólo eso; también nostalgia por la Revolución de 1956 —una deuda histórica que el régimen no había resuelto.

En virtud de la inestabilidad del régimen húngaro, hubo cambios en los actores y grupos que componían el subsistema. Se crearon nuevas instituciones como la Escuela de Administración Pública (NKI), que desempeñó el papel de emprendedor político como nuevo actor. Con la transición, la *Nomenklatura* abandonó el subsistema y permitió el ingreso de más actores: los primeros ministros Németh y Antall, y los nuevos partidos políticos de la coalición gobernante (MDF, el KDNP y el FKGP) y de la oposición (SzDSZ, FIDESZ, entre otros).

Asimismo, hubo una modificación de la imagen y del espacio de políticas con la entrada de académicos y tecnócratas al servicio y su posterior profesionalización en los últimos años del régimen. La percepción de que el servicio era sólo de cuadros cambió e incluso se le consideró un orgullo nacional. Las enmiendas a la constitución de 1949, que tuvieron como resultado una nueva en 1989, también modificaron las instituciones formales encargadas del funcionamiento y la implementación del servicio; y, por eso, el espacio. Las decisiones sobre el servicio ya no se tomaban en el seno del Politburó, sino en un parlamento unicameral elegido democráticamente.

Sener, *op. cit.*, pp. 78-79. Véase, G. Jenei, *Civil Services and State Administrations-Country Report: Hungary*, Paris, SIGMA-OECD, 1999, disponible en línea en <http://www.oecd.org/dataoecd/33/33/1849924.pdf>.

⁴⁰⁶ Se distinguieron cuatro clases de funcionarios del servicio civil: clase I, funcionarios con título universitario; clase II, servidores con educación de bachillerato o secundaria; clase III, trabajadores de oficina como mecanógrafos o contadores; y, finalmente, clase IV, obreros. El ingreso fue mediante concurso y hubo promoción cada tres años mediante evaluación, (J. Meyer-Sahling, art. cit., p. 975). Véase I. György, “Hungary”, en T. Verheijen (ed.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, pp. 131-158; L. Lőrincz, “Administrative law”, en A. Harmathy (ed.), *Introduction to Hungarian Law*, The Hague, Kluwer, 1998, pp. 39-50; Georgy Gajdushek y Jean-Jacques Dethier, art. cit.

Finalmente, hubo varios emprendedores desde los primeros intentos durante el régimen comunista; por ejemplo, el líder del partido (Kádár), y con su caída los primeros ministros Németh y Antall. No obstante, fue en virtud de los liderazgos del NKI, y en concreto, de Lajos Lőrincz, Imre Verebelyi, y los funcionarios del Ministerio de Interior, que fue posible unir los flujos en el ocaso comunista como ventana de oportunidad. Por este motivo hubo una modificación de las creencias secundarias de dos de las coaliciones —la liberal y moderada— y un cabildeo posterior permitió la reforma de 1992. En todo caso, la caída de regímenes comunistas también cambió la percepción del servicio civil en otros lugares de Europa. La Reunificación alemana, por ejemplo, trajo nuevos retos sociales y políticos. Para hacerles frente, se consideró necesario adaptar el servicio civil alemán a “nuevos tiempos”.

ALEMANIA: REUNIFICACIÓN Y NUEVOS CONTROLES (1997)

El muro cayó el 9 de noviembre de 1989. Había motivos para celebrar y mientras los alemanes festejaban en la calles de Berlín, en Bonn y en otros lados se puso en marcha un esfuerzo por construir y consolidar una integración de las antiguas *Länder* de la República Democrática Alemana (RDA). El énfasis estaba en la homogenización económica y social, pero también representó una ventana de oportunidad para revisar y modificar la administración pública. En 1991 el *Bundestag* decidió que el gobierno federal y la capital se trasladarían a Berlín. Fue una larga mudanza que culminó en 1999. En este escenario de cambios, se promulgó una reforma parcial al servicio civil en 1997.

Inclusión y purga en la posguerra

Con excepción de su inclusión en el ámbito constitucional de Weimar en 1919, el servicio civil alemán había sobrevivido dos guerras con pocas modificaciones. Los cambios vendrían en la posguerra, en un escenario de inestabilidad caracterizado por los esfuerzos de reconstrucción y el temor a opciones políticas “extremistas”. En las elecciones de 1949, la Unión Demócrata Cristiana (CDU) obtuvo el mayor número de votos y tras la victoria, Konrad Adenauer (1949-1963) fue elegido como primer canciller de la República Federal de Alemania (RFA). Con el fin de contrarrestar el temor de un supuesto retorno a soluciones políticas pasadas, se promulgó un decreto que prohibió el ingreso y permanencia en el servicio a personas con tendencia “anticonstitucional”. El *Adenauerentlass* impuso castigos a funcionarios que tuvieran relación o militancia en este

tipo de grupos: se les reducía el sueldo o despedía. Era un purga.⁴⁰⁷

Más reformas vendrían casi veinte años después. En 1969, una coalición —del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) y del Partido Democrático Liberal (FDP)— encabezada por Willy Brandt (1969-1974) puso fin a dos décadas de gobiernos cristianodemócratas. El cambio de timón puso énfasis en el fortalecimiento y consolidación del *Sozialstaat*. En esta línea, Brandt estableció una “Comisión para la Reforma del Servicio Civil” (1969-1973) dentro del Ministerio de Interior. Las primeras recomendaciones de la Comisión buscaron hacer frente a los problemas de equidad de género. En ese entonces, por razones varias, las mujeres no podían trabajar tiempo completo, y éste era requisito para formar parte del servicio civil. Los cambios permitieron que las mujeres pudiesen ser miembros sólo laborando media jornada. En 1971 una enmienda incluyó a los hombres, de tal suerte que el régimen de medio tiempo se incorporó como opción de carrera en el servicio civil.⁴⁰⁸

Por último, aparte de estos pequeños cambios —y conforme a la propuesta del Ministro de Interior, Hans-Dietrich Genscher del FDP—, se realizó una segunda purga. La *Radikalerlass* del 28 de enero de 1972 prohibió la militancia de funcionarios en organizaciones radicales de izquierda; revisó el perfil de 1.4 millones de funcionarios e inició averiguaciones contra *circa* 11 000. Era una respuesta a la actividades de la guerrilla urbana de la Facción del Ejército Rojo (*Rote Armee Fraktion*). Sin embargo, en la práctica se convirtió también en una persecución de funcionarios sin afiliación política. Después Brandt reconocería la purga como un error de su administración.⁴⁰⁹

De cualquier manera, los cambios de Adenauer y Brandt, no representaban una filosofía de reforma integral. Intentaban hacer frente a problemas de estabilidad política, contención de opciones políticas radicales o de equidad de género, pero no de funcionamiento del servicio civil. En otras palabras, aún no se veía al servicio civil como un problema estatal a resolver. Se entendía como elemento esencial del *Sozialstaat*, que

⁴⁰⁷ Los resultados de las elecciones federales de 1949 contribuyeron a la incertidumbre: el Partido Comunista de Alemania (5.7% de los votos) y una coalición de derecha extremista conformada por el Partido Conservador y el Partido de Derecha (1.8%) consiguieron escaños en el *Bundestag*, (Hans Ulrich Derlien, “German Public Administration: Weberian Despite Modernization”, en Krishna K. Tummala (eds.), *Comparative Bureaucratic Systems*, Lanham, Lexington Books, 2005, pp. 114-115 y ss).

⁴⁰⁸ También se publicó en 1973 un informe que propuso que los escalafones más altos fuesen designados por periodos breves, y sugería incluir criterios de desempeño y de evaluación en salarios y requerimientos. Estas recomendaciones se implementaron poco y expiraron en 1978, (Lynn Prince Cook y Vanessa Gash, *Panacea or Pitfall? Women's Part-time Employment and Marital Stability in West Germany, the United Kingdom and the United States*, Cambridge, Economic & Social Research Council-Gender Equality Network, 2007, (working paper núm. 28), p. 12).

⁴⁰⁹ *Die Grundsätze zur Frage der verfassungsfeindlichen Kräfte im öffentlichen Dienst* o *Radikalerlass* parecía oponerse a la política de acercamiento, cooperación y normalización de relaciones con el Este de Europa y la RDA de Brandt (*Ostpolitik*), (Hans Ulrich Derlien, art. cit., pp. 115-116, 117).

había permitido estabilidad y crecimiento en la posguerra. Además, una propuesta de reforma podía poner en riesgo su carácter político y los beneficios que otorgaba a los partidos con curules en Bonn. Tendría que venir otra coalición gobernante para que comenzara a plantearse la idea de cambio, y esto desde los estados y municipios.

Espacio e imagen: la responsabilidad de las Länder frente a la sombra de Weber (C1),(C2)

El gobierno federal, encabezado por el canciller, desempeñaba un papel reducido en la administración e implementación de los servicios y programas. Los estados (*Länder*) y municipios —bajo el principio constitucional de subsidiariedad— eran los encargados del funcionamiento del servicio civil en el ámbito local e implementaban la mayor parte de los servicios y programas. No obstante, el gobierno y parlamento federal contaban con el poder y las prerrogativas para iniciar reformas. El parlamento era bicameral. El *Bundestag* (cámara baja) representaba al pueblo alemán —se elegía cada 4 años y en el contexto de la reforma tenía 672 curules— y el *Bundesrat* (cámara alta) representaba a las *Länder* (69 miembros). A diferencia de otros lugares, el *Bundesrat* no era elegido mediante votación popular, sino por gobiernos regionales: se componía por miembros del gabinete estatal, que eran dirigidos por los presidentes ministeriales de las *Länder* (gobernadores).⁴¹⁰

La federación determinaba, por tanto, el estado legal, funcionamiento y organización del servicio civil (artículo 75 párrafo 1 de la constitución) y una reforma al servicio necesitaba la aprobación de ambas cámaras. En otras palabras, el ámbito federal se ocupaba del diseño del servicio y de la asignación de cambios; y en menor medida de su implementación, pues esta facultad se concedía a los gobiernos estatales y locales.⁴¹¹

El *Öfentlicher Dienst* estaba descentralizado en cuanto funciones, pero unificado respecto a su regulación para todos los ámbitos de gobierno. Se dividía en tres categorías: miembros permanentes del servicio civil (*Beamte*), empleados estatales asalariados (*Angestellte*), y los obreros estatales (*Arbeiter*) —que se empleaban de manera temporal con base en contratos del sector privado. Por ello, para los *Angestellte* y *Arbeiter* el salario se

⁴¹⁰ F. Heady, *Public*, p. 213; Elke Löffler, “Germany”, *Country Reform Summaries: Administrative & Civil Service Reform*, Washington, The World Bank, 2011, disponible en línea en <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsGermany.pdf>.

⁴¹¹ El Ministerio de Interior se encargaba de la remuneración de funcionarios que estaba regulada en el *Alimentationsprinzip*: valoraba rango, importancia y responsabilidad. El de Finanzas autorizaba el presupuesto y administraba el servicio, (Ferrel Heady, *Public*, pp. 205- 207); Renate Maintz, “Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power on ‘Kanzlerdemokratie?’”, en Richard Rose y Ezra N. Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980, p. 144; Renate Mayntz y Fritz. W. Sharp, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, Elsevier, 1975, p. 64; Arthur Benz y Klaus Goetz, “The German Public Sector: National Priorities and the International Reform Agenda”, en Arthur Benz and Klaus Goetz (eds.), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*, Darmouth, Aldershot, 1996, pp. 14-16.

determinaba mediante negociación colectiva de los representantes sindicales y el Ministerio de Interior. Se trataba de acuerdos nacionales y sin particularidades regionales. En el caso de los *Beamte* (40% del servicio), se modificaba en el parlamento mediante la aprobación o modificación de estatutos, leyes o reglamentos. Además, aún persistía, la cultura burocrática alemana que consideraba a los *Beamte* como una categoría con prestigio simbólico.⁴¹²

En la escala vertical se dividía en cuatro niveles (*Laufbahngruppen*): básico (*einfacher Dienst*), intermedio (*mittlerer Dienst*), ejecutivo (*gehobener Dienst*) y superior (*höherer Dienst*) — éste último requería de título universitario. Cada nivel se dividía a su vez en clases funcionales; por ejemplo, “administración general”, “finanzas”, “educación”, “salud” y otros campos técnicos más. Al entrar al sistema los servidores eran asignados a un nivel y clase (*Laufbahnprinzip*). Un cambio subsecuente no era común. Había poca movilización vertical e incluso horizontal.⁴¹³

Las decisiones de reclutamiento y promoción se llevaban a cabo con base en la capacitación (*Befähigung*) —experiencia profesional—, conveniencia para el cargo (*Eignung*) —características, intelectuales y “personales”—, y desempeño (*Leistung*). Los cursos para funcionarios solían realizarse en la *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkÖV)*, en la Universidad de Ciencias Aplicadas de la Federación para la Administración Pública (*Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung*), y en la Universidad Alemana de Administración Pública de Speyer (*Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, DHV*) —financiada por las *Länder* y la federación.⁴¹⁴

No obstante, había mecanismos informales que también determinaban la promoción: relaciones personales, empatía, lealtad, afiliación partidista, habilidades políticas, apoyo de otros grupos o actores políticos, y, desde luego, el juicio subjetivo del superior. Ambigüedades que incentivaban el patronazgo, el clientelismo y la politización. 249 miembros del servicio civil tenían curules en 1997: es decir, representaban el 37 % del

⁴¹²Los *Beamte* eran más que empleados estatales, eran representantes del Estado y el Estado mismo. Por este motivo, se les otorgaba —bajo el “*Leistungsprinzip*”— una compensación económica por sus servicios al Estado y no un sueldo propiamente dicho, (E. Löffler, art. cit); R. Mayntz y F. W. Sharp, *op. cit.*, p. 52; Ferrel Heady, *Public*, p. 208.

⁴¹³ Helmut Lecheler, “Der öffentliche Dienst”, en J. Isensee y P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Müller Verlag, 1996, t. III., pp. 717, 735.

⁴¹⁴*Loc. cit.*; R. Mayntz y F. W. Sharp, *op. cit.*, pp. 53-54, 57-62; R. Maintz, art. cit., pp. 180-181, 183-184. Véase, Klaus H. Goetz, “The Development and Current Features of the German Civil Service System”, en Hans J.G.M. Bekke y Frits M. van der Meer, *Civil service systems in Western Europe*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited, 2000, pp. 61-91. Consulte Sabine Kuhlmann y Manfred Röber, *Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management*, Bordeaux, Goethe Institut, 2004, (working paper de la conferencia *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*). Véase también, Klaus H. Goetz, “Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive”, *Public Administration*, 75 (1997), pp. 753-775.

Bundestag. Incluso algunos miembros del servicio civil declaraban públicamente su lealtad y membresía política: se trataba de 82 funcionarios (*Betriebskampfgruppen*). Esta dinámica proporcionaba conocimiento de política práctica para los miembros del servicio civil, y acceso al gobierno y a la administración pública para partidos opositores.⁴¹⁵

FUNCIONARIOS QUE TRABAJABAN PARA PARTIDOS EN EL *BUNDESTAG* (1996)

Ministerio o área	Miembros por área (1996)	Partido parlamentario	Miembros por partido (1996)
Relaciones exteriores	8		
Interior	11		
Finanzas	10	Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD)	26
Justicia	2	Unión Demócrata Cristiana (CDU)	45
Economía y tecnología	14	Otros	0
Consumo	2	TOTAL	82
Trabajo	4		
Transporte	3		
Defensa	5		
Salud	1		
Medio Ambiente	0		
Desarrollo	1		
Educación e investigación	4		
Familia	3		
TOTAL	82		

Fuente: tomado y adaptado de Eckhard Schröter, "The politization of the German civil service: A three-dimensional portrait of the ministerial bureaucracy", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, London, Routledge, 2004, p. 66; que a su vez está basado en K. H. Goetz, "Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive", *Public Administration*, 75 (1997), pp. 753-775.

Subsistema, coaliciones y creencias: curules e intereses regionales (B1), (B2), (B3)

En suma, se puede considerar que el subsistema estaba compuesto por el canciller, el Ministerio de Interior, el de Finanzas, una red de reformadores y asesores públicos y privados, académicos de la *DHV* —“frente Speyer”—, la *BaköV*, gobiernos estatales y locales, el parlamento federal, los miembros del servicio civil, entre otros. Había dos coaliciones de cabildeo. Del lado reformista se encontraban los estados, los municipios —con la Oficina Municipal Comunitaria de Simplificación Administrativa (*die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*, *KGST*)—, el *Bundesrat*, el Ministerio de

⁴¹⁵ Ferrel Heady, *Public*, pp. 208-210, 212; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), "Civil service law reform comes into force on 1 July 1997", en *European Industrial Relations observatory on-line*, Dublin, Eurofound, 1997, (disponible en línea en <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/07/feature/de9707123f.htm>). En efecto, podría afirmarse que no se trataba de mecanismos informales, sino de un aumento de la "politización". De cualquier forma, se trataba de herramientas que no estaban establecidas en la ley y que solían caracterizar muchas de las prácticas del servicio civil alemán, (véase, B. Guy Peters y Jon Pierre, "Politicization of the civil service: concepts, casuses, consequences", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, London, Routledge, 2004, pp. 1-13). Específicamente sobre el caso alemán, véase Eckhard Schröter, "The politization of the German civil service: A three-dimensional portrait of the ministerial bureaucracy", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *op. cit.* pp. 58-59, (en adelante *Ministerial*); E. Schröter, "A Solid Rock in Rough Seas? Institutional Change and Continuity in the German Federal Bureaucracy", en B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge, 2001, pp. 61-72. Cf. también, Robert D. Putnam, "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy", *British Journal of Political Science*, 3 (1973), pp. 277-290; y, finalmente, Jürgen Jekewitz, "Das Personal der Parlamentsfraktionen: Funktion und Status zwischen Politik und Verwaltung", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 26 (1995), pp. 395-423.

Finanzas, una parte del frente Speyer (en defensa de un modelo similar al NGP), entre otros actores más. La coalición opositora estaba conformada por el canciller, el Ministerio de Interior, funcionarios del servicio y los liderazgos de los partidos políticos nacionales —oposición y de la coalición gobernante del CDU-CSU (Unión Social Cristiana)-FDP—, entre otros.

El núcleo de ideas del sistema de creencias era similar en ambas coaliciones. Se consideraba que el Estado de bienestar y el servicio civil eran los pilares del desarrollo de Alemania a partir de la posguerra; aunque la coalición reformadora deseaba acotar su acción y gasto. Los contrastes eran más claros en las creencias secundarias reflejadas en el flujo del problema, y sobre todo, en las alternativas propuestas del flujo de políticas.

Flujo del problema: la llegada de los conservadores y la sobreburocratización (A1)

Después de la dimisión de Brandt por el escándalo de espionaje de Günter Guillaume en 1974, Helmut Schmidt (1974-1982) del SPD llegó a la cancillería y puso en la agenda el problema de la “sobreburocratización”. El Ministerio de Interior invitó a académicos y especialistas a una serie de conferencias que buscaba proponer posibles soluciones. No se llegó más allá. Fue en el ámbito municipal y estatal donde se desafió la cultura y los símbolos burocráticos. Aquí surgió la coalición reformadora. La KGST —autoridad conjunta de gobiernos locales— estableció grupos de trabajos para adaptar el modelo de la de la NGP a una versión alemana: el *Neues Steuerungsmodell* (NSM). Éste buscaba la simplificación de procedimientos mediante la descentralización de responsabilidades y creación de nuevos puestos. Abogaba por la flexibilización del presupuesto con base en desempeño y resultados. Todo esto para hacer frente al problema del déficit y del pago de las pensiones a funcionarios públicos⁴¹⁶

En este escenario, el gobierno del estado de Baviera —que se caracterizaba

⁴¹⁶ El NSM, en contraste con la NGP, sólo intentaba resolver el problema de “sobreburocratización”, pero no se preocupaba por el problema de “agente principal”. En la propuesta no se incluye el fomento a la competencia y la conceptualización de la población objetivo de las políticas (ciudadanos, por ejemplo) como usuarios o clientes. Se basó en las “mejores prácticas” de la ciudad holandesa de Tilburg y en experiencias internacionales de NGP, (Elke Löffler, *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries*, Speyer, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, 1996, p. 16); Renate Mayntz y Fritz W. Sharp, *op. cit.*, pp. 55; M. Barzelay, *Improving*, pp. 40-41, 40-43; Christoph Reichard, “Local Public Management Reforms in Germany”, *Public Administration*, 81 (2003), pp. 348-356; Michael Barzelay y Natascha Füchtner, “Explaining public management policy change: Germany in comparative perspective”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 5 (2003), pp. 8-9, (en adelante *Alemania*). Véase Helmut Klages y Elke Löffler, “Public sector modernization in Germany: recent trends and emerging strategies”, en Norman Flynn y Franz Strehl (eds.), *Public Sector Management in Europe*, New Jersey, Prentice Hall, 1996, pp. 145-167, disponible en línea en <http://www.normanflynn.me.uk/germany.pdf>.

entonces como “guardián de los valores tradicionales” y del *Sozialstaat*— publicó un reporte en forma de iniciativa que intentaba fomentar una identidad empresarial con base en la experiencia de Siemens. Estos esfuerzos de algunos académicos de Speyer, de la KGST y de algunos presidentes ministeriales de las *Länder* no eran analíticos, sino panfletos políticos que defendían un nuevo espíritu de reforma. Esto hizo que el Frente de Speyer se debilitara, y dividiera entre académicos que apoyaban esta posición y opositores.⁴¹⁷

De cualquier forma, a partir de 1982 el gobierno de Schmidt comenzó a tambalearse. En octubre, la coalición CDU-CSU propuso junto con el FDP una moción de censura constructiva. La nueva coalición CDU-CSU-FDP eligió a Helmut Kohl como canciller y convocó a elecciones parlamentarias en marzo de 1983. En los ochenta y primeros periodos de gobierno, Kohl puso énfasis en la reducción del déficit y el gasto estatal mediante la privatización y la desregulación. Se opuso, sin embargo, a cambios en el servicio civil, pues no los consideraba necesarios políticamente.⁴¹⁸ Durante la reunificación en el decenio de 1990, Kohl priorizó la homogenización del oeste con el este en el campo económico, no en el administrativo.⁴¹⁹ Por ello, puso énfasis en la lucha contra el desempleo en las nuevas *Bundesländer* y la integración europea como agenda hacia el exterior. Aunque también se planteó la pregunta si las instituciones federales debían mudarse a Berlín, antigua capital, modificando la distribución del servicio.⁴²⁰

⁴¹⁷ H. Derlien, art. cit., p. 117; Hermann Hill, “Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung”, *Die Verwaltung*, 26 (1993), pp. 167-181; Gerhard Banner, “Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen”, *Verwaltungsführung, Organisation, Personal*, 13 (1991), pp. 6-11; Gisela Färber, *Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030*, Speyer, Speyerer Forschungsberichte, 1995, (documento de trabajo, núm. 110). Para una crítica del frente de Speyer, véase a: Klaus König, *Kritik öffentlicher Aufgaben*, Speyer, *Speyerer Forschungsberichte*, 1988, (documento de trabajo, núm. 72).

⁴¹⁸ Había dos figuras parlamentarias respecto a la moción de censura: por un lado, el *destruktives Misstrauensvotum* (moción de censura destructiva) y, por otro, el *konstruktiven Misstrauensvotum* (moción de censura constructiva). Si la moción no estaba conectada con la designación simultánea de un sucesor en la cancillería, se llamaba voto de confianza destructiva. Si, en cambio, se trataba de una moción en la que se elegía al mismo tiempo una nueva cancillería, se trataba de una constructiva, (C. Reichard, art. cit, pp. 353-356); M. Barzelay y N. Füchtner, art. cit., pp. 5-6, 8, 14, 19; Barzelay, *Improving*, pp. 40-41; Helmut Klages y Elke Löffler, art. cit., pp. 131-171; Jörg Bogumil, *Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat*, Ruhr, Universität Bochum, 2003, pp. 3-4, disponible en línea en <http://homepages.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/Zeitschriften/Verwaltungs.pdf>.

⁴¹⁹ Mediante aumento en impuestos y déficit, se invirtieron *circa* 115 mil millones de marcos anuales con el fin de lograr una homogenización económica de las *Länder*, (Roland Sturm y Markus Müller, *Public Deficits: A Comparative Study of their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States*, London, Addison Wesley Longman, 1999, *apud*. Barzelay y Füchtner, art. cit., *supra*, nota 416, p. 14.

⁴²⁰ M. Barzelay y N. Füchtner, *Alemania*, pp. 8, 13-14, 18-19. Véase, Hans-Ulrich Derlien, “Germany: The Intelligence of Bureaucracy in a Decentralized Polity”, en Johan P. Olsen y B. Guy Peters (eds.), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996.

Flujo de políticas: política económica, presión local y nueva capital federal (A2)

En las propuestas, la coalición de cabildeo opositora consideraba que el servicio civil no debía modificarse, pues era parte fundamental del *Sozialstaat* alemán. Modificarlo significaría reducir o acotar los mecanismos informales de promoción e ingreso y, por eso, la influencia partidista en la administración pública. Tampoco querían cambiar de capital. Consideraban que la mudanza se aprovecharía como oportunidad para reestructurar y reducir el servicio civil, y cambiar símbolos, significados y valores⁴²¹

La coalición reformadora, por el contrario, se oponía a los “excesivos” costos de implementación de programas, y a la escasez de recursos federales para hacer frente a la crecientes prerrogativas estatales. Asimismo, sugerían reducir el número de miembros del servicio y sustituir los contratos estatales para funcionarios por estipulaciones del sector privado. Por último, deseaban establecer mecanismos de evaluación con base en desempeño, y atender el problema de pensiones —reduciéndolas o incrementando el porcentaje de aportación de los funcionarios, y restringiendo el retiro prematuro.⁴²²

De cualquier forma, con la presión del *Bundesrat* y de la coalición reformadora, Kohl estableció en 1983 una Comisión Experta Independiente para la Simplificación y Expedición de Procedimientos Legales y Administrativos —auspiciada por el Ministro de Interior—, que recomendaría soluciones legales específicas. Sin embargo, no hubo cambio en el *ethos* del servicio. Interior se oponía a la reforma y los miembros de la comisión tenían formación como abogados y eran, en su mayoría, funcionarios; y únicamente hubo reuniones esporádicas. Modificaciones parciales ocurrieron hasta la caída del muro.⁴²³

La reunificación de 1990 y el traslado del gobierno federal a Berlín fueron cambios externos al subsistema que modificaron las posiciones de las coaliciones, pero no la imagen y el espacio. En 1991 el *Bundestag* apoyó un modelo combinado en el que algunas unidades o áreas de los ministerios se trasladarían a Berlín y otros permanecerían en Bonn. Se decidió que Bonn mantuviera su categoría federal y se le nombró con el título simbólico de ciudad federal (*Bundestadt*). Asimismo, se decidió que el *Bundestag* debía reinstaurarse en el abandonado edificio del *Reichstag*.⁴²⁴

⁴²¹ E. Schröter, *Ministerial*, pp. 59-60. Véase, Martin Sebaldt, “Interest Groups: Continuity and Change of German Lobbyism since 1974”, en L. Helms (ed.), *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*, London, Macmillan, 2000, pp. 188-205.

⁴²² M. Barzelay y Füchtner, *Alemania*, pp. 9-13.

⁴²³ Klaus König y Natascha Füchtner, “*Schlanker Staat, eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund*, Baden-Baden, Nomos, 2000, pp. 195, 220-221, 223; M. Barzelay y N. Füchtner, art. cit., pp. 22-23; M. Barzelay, *Improving*, pp. 43-46. Consulte el informe del Bundesministerium des Innern (BI), *Zweiter Bericht zur Rechts und Verwaltungsvereinfachung*, Bonn, 1986.

⁴²⁴ Margaret F. Reid, “Public Administration in Germany: Continuity in Change”, en Ali Farazmand (ed.), *op. cit.*, pp. 207-209.

En este contexto, el Comité de Interior del *Bundestag* retomó las peticiones de la coalición reformadora. Solicitó al gobierno federal un reporte sobre el desarrollo del servicio y un borrador de reforma. Se criticaba el problema del pago de pensiones y que la mayor parte del presupuesto se destinara a gasto corriente. Kohl cedió y en 1995 —en su cuarto periodo como canciller— estableció una comisión de reforma del Estado: *Sachverständigenrat Schlanke Staat*.⁴²⁵

La comisión retomó la lucha contra la “sobreburocratización” y agregó el presupuesto estatal y local como problemas a solucionar. Sus alternativas se discutieron en tres foros dentro del *Bundestag* —los comités de presupuesto, interior e inter-camaral. En 1997 se publicó un reporte final que propuso reducir diferencias horizontales y verticales, e introducir auditorías y evaluación con base en desempeño. Así, el gobierno de Kohl reunió estas recomendaciones y puso en marcha un programa como iniciativa: *Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung* (1997).⁴²⁶

Flujo político: políticas benefactoras, estabilidad política y reunificación (A3)

El Ministerio de Interior, encabezado por Manfred Kanther (CDU), estaría encargado de implementar el programa. Kanther instauró un comité —conformado por los secretarios de estado de otros siete ministerios. Sin embargo, no creía en los cambios, y desempeñó un papel reservado como promotor. Su atención estaba en la defensa de las políticas de asilo y seguridad en el contexto de la Guerra de los Balcanes. De cualquier manera, aunque no se puede decir que hubo un emprendedor político en Bonn, Finanzas encabezado por Theodor Waigel (CSU) intentó convencer de la pertinencia del cambio, porque esto implicaría también un ahorro en finanzas públicas. Además, a la par de estos esfuerzos, puso en marcha un programa de reducción y reorganización federal.⁴²⁷

Por otra parte, Kohl se inclinaba por ideas “gerencialistas” en la economía, pero no le disgustaba la cultura burocrática alemana. Asimismo, sugería que a la opinión pública le interesaban políticas que hiciesen frente a los conflictos derivados de la

⁴²⁵Gerhard Lehbruch, Otto Singer, Edgar Grande y Marian Döhler, “Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich”, en Manfred G. Schmidt (ed.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1988, pp. 260-261; M. Barzelay, *Improving*, pp. 33, 41, 95; Barzelay y Füchtner, *Alemania*, pp. 18-19; H. Klages y E. Löffler, art. cit., p. 140.

⁴²⁶Después de la Reunificación hubo una reducción de funcionarios públicos de 652 000 en 1991 a 526 431 en 1997. Los funcionarios en gobiernos locales también se redujeron de manera significativa. Esto se hizo mediante la persuasión. Se ofreció a varios funcionarios un retiro anticipado a cambio de una compensación adicional. Por esta vía se redujo el servicio 1.5% anual, (Füchtner y Barzelay, *Alemania*, pp. 7-8, 15-16).

⁴²⁷*Loc. cit.*

unificación —por ejemplo, el aumento de los impuestos como solidaridad a las nuevas *Länder*— y no cambios en la estructura administrativa del Estado.⁴²⁸

En el *Bundestag* el SPD, Alianza 90/Los Verdes, La Izquierda (*Die Linke*) defendían una economía social de mercado (*Soziale Marktwirtschaft*) con base en el Estado que consolidaron Brandt y Schmidt. Por eso, no deseaban modificar mucho la estructura estatal o reducir funcionarios. Además, un cambio del statu quo podía reducir la influencia en el servicio, que ejercían mediante representantes partidistas. Por otra parte, los partidos conservadores y miembros de la coalición gobernante a partir de 1982 —CDU, CSU y FDP— tenían presiones desde el liderazgo partidista a favor de políticas benefactoras. Incluso la facción conservadora del CDU no estaba dispuesta a llevar reformas administrativas de tipo NGP, pues deseaban primero hacer frente al pequeño estancamiento económico de los noventa, al déficit y a los retos de la unificación.⁴²⁹

Los estados y municipios, desde su trinchera, defendieron el cambio; no como la instauración de un nuevo sistema basado en la NGP, sino como una forma de hacer frente al déficit y como medio de rescate de pensiones, programas, y del servicio civil. En todo caso, lo que parecía claro para ambas coaliciones es que algo debía modificarse; de lo contrario era posible que el pago de pensiones de funcionarios, a partir del año 2000, no se cubriese. En 1996, la coalición gobernante promovió un presupuesto “responsable” (*stabiles Budget*) y una reforma al servicio como complemento.⁴³⁰

Para lograr el consenso se estableció un grupo de trabajo con representantes de ambas “coaliciones”. El resultado de la comisión de mediación fue la realización de un proyecto conjunto como compromiso. En enero de 1997 se promulgó la “Ley para la Reforma del Servicio Civil” (*Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts*). Se introdujeron incentivos económicos al “buen” desempeño, movilidad vertical y horizontal, medidas contra la corrupción, tiempos de prueba, y evaluación en altos puestos. También se cambió la edad de retiro de 62 a 63 años; se instauró una reducción de la pensión a los retiros prematuros del 3.6%, y una mejora del salario a funcionarios con familias.⁴³¹

Modificación: Ley para la Reforma del Servicio Civil de 1997 (A4)

La reforma en Alemania fue bastante parcial e incluso podría afirmarse que en la práctica no ocurrió. Pese a que hubo nuevas ideas sobre la concepción del servicio, las soluciones

⁴²⁸ H. Klages y E. Löffler, art. cit., p. 161. Véase Bundesministerium des Innern (BI), *Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung. Kabinettsbeschluss vom 18. Juli 1997*, Bonn, BI, 1998.

⁴²⁹ M. Barzelay y Füchtner, art. cit., pp. 12-14, 18, 21-23.

⁴³⁰ Lehbruch y Singer, *et al.*, art. cit., pp. 260 y ss.

⁴³¹ *Ibidem*, p. 263; M. Barzelay y N. Füchtner, *Explaining*, pp. 13-16; Eurofund, art. cit.

tipo NGP sólo tuvieron eco en el ámbito estatal y municipal. En el ámbito federal, donde se decidía la reforma, los partidos defendían el *Sozialstaat*. Los miembros del servicio representaban 37% del *Bundestag*; y en la misma línea, que el canciller Kohl se oponían a los cambios de la cultura burocrática y de los mecanismos formales e informales. Además, con la excepción de los intentos del ministro de finanzas Waigel, no hubo emprendedor político que uniera flujos.

Por otra parte, no se modificó la imagen en la que se entendía y funcionaba el servicio. No había interés en modificar la influencia partidista de la coalición gobernante y de los partidos opositores en el servicio. Por eso, se entiende que a pesar de que los estados y municipios tenían al *Bundesrat* como representante regional, no hubiera cambios en los espacios y entendimiento del servicio. Tampoco hubo nuevos actores en el subsistema, o, por lo menos, no reformadores.⁴³²

De cualquier forma hubo un cambio, que se explica por dos factores: por un lado, por las ideas secundarias del sistema de creencias de ambas coaliciones, en concreto, sobre la situación de las pensiones; y, por otro, por la reunificación alemana, el cambio de capital y la integración administrativa de las nuevas *Länder* como ventana de oportunidad. Dicho de otra manera, hubo choques externos al subsistema del servicio civil. Las creencias secundarias de la coalición opositora favorecieron primero —en los ochenta— la discusión del problema de las pensiones, y después —en los noventa— una modificación al servicio que garantizara su funcionamiento.

En esto último se coincidió con la coalición reformadora. Los cambios se apoyaron en el surgimiento de nuevas comisiones —es decir, en un cambio en el espacio— dentro del *Bundestag* y del poder ejecutivo —sobre todo en la cancillería, y en los Ministerios de Interior y de Finanzas—, que facilitaron la promulgación de una nueva ley. Habría que analizar la implementación en estudios posteriores, para saber si se trató en la práctica de una reforma. Hay indicios de que los cambios no se han implementado del todo, pero eso es harina de otro costal. Lejos de ahí, en Tailandia, el decenio de los noventa también consentía cambio repentino en el servicio civil.

TAILANDIA: CUARTELAZO Y LUCHA DE FACCIÓNES

Era marzo de 1991. El primer ministro Chatichai Choonhavan viajaba rumbo al norte. Se reuniría con el rey Bhumibol Adulyadej (Rama IX) en la provincia de Chiang Mai. Buscaba

⁴³² Se podría argumentar que las nuevas *Länder* de la antigua RDA se convirtieron en nuevos actores; sin embargo, no impulsaron cambios administrativos, pues —como Kohl— tenían como prioridad la homogenización económica.

respaldo. Escándalos de corrupción y una mala relación con facciones del ejército concedían la inestabilidad de su gobierno. Fue capturado mientras viajaba. Pronto una junta militar retomó espacios perdidos. Dicho más claro, se trataba también de recuperar la injerencia sobre el servicio civil. Un año después, el 6 de marzo de 1992, una asamblea bajo control militar aprobó una reforma a la Ley del Servicio Civil de 1975.⁴³³

Reformas Chakri, profesionalización y golpes de Estado

Durante los siglos XVIII y XIX, la administración territorial de la dinastía Chakri trabajó en virtud de dos departamentos: *mahatthai* (región norte)— y *kalabom* (sur). El servicio civil se componía de militares y comerciantes con descendencia china. Pese que obtenían ingresos adicionales del comercio, su retribución —oficial e informal— provenía del servicio público hereditario. Aunque el rey tenía poder absoluto sobre la remoción, promoción e ingreso con base en la tradición y leyes antiguas del *Sangha* (budismo).⁴³⁴

A mediados del siglo XIX, los textos, y las características carismáticas y religiosas cedieron a prácticas que colonias europeas implementaban en territorios vecinos. Los reyes Mongkut (Rama IV, 1851-1868) y Chulalongkorn (Rama V, 1868-1910) iniciaron una serie de cambios de asimilación: las reformas Chakri.⁴³⁵ Nobles y funcionarios obtuvieron financiamiento para realizar estudios en Reino Unido, Prusia y Rusia. Asimismo, se crearon ministerios y departamentos; y se estableció una carrera en el servicio. En las provincias, los gobernadores hereditarios fueron reemplazados por oficiales designados

⁴³³ Surapong Malee, “Reform, Routines, and Capacity Building: Civil Service Policy Change in Thailand 1991-1992”, *International Public Management Journal*, 6 (2003), p. 344.

⁴³⁴ Sukhotai, principado bajo la soberanía de la población jemer en Camboya, obtuvo su independencia a mediados del siglo XIII. Después, en el siglo XIV, Ayutthaya, reino del río Chaophraya, conquistó Sukhotai. No obstante, en 1767 la invasión de Birmania concedió también a su ocaso. El general Taksin encabezó la resistencia y estableció la capital en Thonburi —hoy por hoy distrito de Bangkok. En 1769, tras la reunificación de territorios siameses, Taskin fue coronado rey y estableció dominio sobre la península de Malaca. En este periodo, comerciantes chinos y militares ocuparon el servicio civil. Sin embargo, a finales del siglo XVIII, la crisis económica dividió al gobierno en facciones. Una rebelión dirigida por Phraya San, miembro del servicio civil, tomó la capital y depuso al rey en 1781. Chao Phraya Chakri —general que dirigía la conquista siamesa de Camboya y Laos— regresó a la capital y venció la rebelión. Se coronó como Rama I en 1782, (Maurizio Peleggi, *Thailand: The Worldly Kingdom*, London, Reaktion Books, 2007, pp. 12-13, 103), United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *Administrative Reforms: Country Profiles of five Asian Countries*, New York, UNDESA-The International Institute of Administrative Sciences and the Institute of Administrative Management (Japan), 1997, p. 123; Pasuk Phongpaichit y Chris Baker, “Power in transition: Thailand in the 1990’s”, en Kevin Hewinson (ed.), *Political Change in Thailand: Democracy and Participation*, London, Routledge, 1997, p. 22; Prijono Tjiptoherijanto, *Civil Service Reforms in Thailand: Political Control and Corruption*, Yakarta, Faculty of Economics-University of Indonesia, 2012, (working paper in economics and business, vol. II, núm. 1), p. 1; Bidhya Bowornwathana, “Thailand: Bureaucracy Under Coalition Governments”, en John P. Burns y Bidhya Bowornwathana (eds.), *Civil Service Systems in Asia*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001, p. 282, (en adelante *Coalition*).

⁴³⁵ La amenaza colonial británica, francesa y holandesa fue constante. La monarquía sobrevivió en virtud de concesiones territoriales y comerciales, (Maurizio Peleggi, *op. cit.*, pp. 14-15, 91, 93-94, 104); United Nations Development Program (UNDP), *Trends and Challenges in Public Administration Reform in Asia and the Pacific*, Bangkok, Democratic Governance Practice Team-UNDP Regional Centre, 2005, p. 27.

por el Ministerio de Interior (1892). Para su adiestramiento se fundó la Escuela de Entrenamiento del Servicio Civil (1899) y la Academia Real para Cadetes (1887).⁴³⁶

La alta burocracia —compuesta por nobles en el gobierno central— recibía una remuneración de la tesorería. Los funcionarios provinciales continuaron recibiendo ingresos mediante cuotas de “servicio” impuestas a la población; práctica conocida como “comiéndose al campo” (*kin muang*). La distinción entre funcionarios continuó más allá de salarios y responsabilidades: se trataba de posición social. A niveles altos se les reconocía coloquialmente como “grandes personas” (*phu yai*), y niveles medios y bajos como “pequeñas” (*phu noi*). Hubo resentimiento. Incluso, niveles medios que obtenían becas para estudiar en el extranjero regresaban a un escenario de inequidad.⁴³⁷

Tal vez por eso, el rey Prajadhipok (Rama VII, 1925-1935) promulgó una Ley del Servicio Civil en 1928. Instauró una comisión de cinco miembros encargados de supervisar el ingreso y la promoción —función que antes desempeñaban los ministerios. Asimismo, se estandarizaron prácticas y procedimientos formales. Sin embargo, un movimiento dirigido por el Partido del Pueblo (*Khana Ratsadon*) puso fin a la monarquía absoluta en 1932. Se conservó la dinastía, pero se instauró una monarquía constitucional con la emisión de la Ley para la Organización de la Administración del Estado.⁴³⁸

Otro cuartelazo puso fin al primer gobierno civil de Phraya Manopakorn Nititada en 1933 y el general Phanon, líder de la revolución, tomó su lugar. Tras las elecciones de 1938 el general Phibunsongkhram (Phibun) se convirtió en primer ministro. No modificó la estructura del servicio, pero permitió la entrada de militares. En 1944, a finales de la Segunda Guerra Mundial, el *Seri Thai* —movimiento contra la ocupación japonesa—

⁴³⁶ Cambió de nombre a la Escuela Real de Escudería en 1902 y en el Colegio del Servicio Civil del rey Chulalongkorn en 1911. Finalmente, en 1917 se refundó como la Universidad de Chulalongkorn. La academia militar cambió de nombre a La Real Academia Militar de Chulachomkiao en 1948. El ingreso estaba reservado para la nobleza, pero después se permitió comerciantes, miembros de familias adineradas y, a partir de 1900, a todo tailandés —como oficiales de distrito. En virtud de ello el servicio creció de 12 mil funcionarios en 1890 a 80 mil funcionarios en 1919. Además, el uniforme militar fue sustituido por el *ratcha patten* (patrón real): camisa blanca abotonada hasta el cuello sobre un pareo o *sarong* color negro, (Maurizio Peleggi, *op. cit.*, pp. 104-105), Bidhya Bowornwathana, *Coalition*, p. 281; Asian Development Bank (ADB), *Governance in Thailand: Challenges, issues and prospects*, Manila, ADB, 1999, p. 7; Ferrel Heady, *Public*, pp. 336-339; Gregory B. Fisher y Kittiya Khumpee, *West meets the Independent, Professional East: Issues in the Modernization of Human Resources Management Practices in the Thai Civil Service, s.p.i.*, pp. 135-136; Danny Unger, “Principals of the Thai State”, en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *op. cit.*, pp. 185, 198.

⁴³⁷ Más aún, el rey Vajiravudh (Rama VI, 1910-1925) instauró un Consejo Supremo de Estado —que duplicaba funciones con ministerios— con cuarenta miembros de la familia real y del ejército, (*loc. cit.*).

⁴³⁸ El movimiento de la Revolución siamesa de 1932 se componía de funcionarios militares y civiles. Se conocieron en París, mientras estudiaban becados por la monarquía. La facción civil estaba dirigida por Pridi Panomyong, estudiante de derecho en el Instituto de Estudios Políticos de París. La facción de jóvenes militares y de la marina fue encabezada por Plaek Phibunsongkhram, estudiante de la Escuela de Artillería Aplicada en Fontainebleau. Y la facción de altos funcionarios fue dirigida por Phraya Phahon Phonphayuhasena —antiguo estudiante de intercambio en la Escuela de Ingeniería de Copenhague e inspector del ejército—, (UNDESA, *op. cit.*, p. 123); ADB, *op. cit.*, p. 7; Maurizio Peleggi, *op. cit.*, pp. 16-18.

tomó el poder.⁴³⁹ Aunque Phibun regresó en 1948, un nuevo golpe de Estado puso fin a su gobierno en 1957. Así, Sarit Thanarat consolidó el dominio militar en el servicio civil con la instauración del Consejo Nacional para el Desarrollo Económico y Social.⁴⁴⁰

Más reformas vendrían en otro interludio democrático en los setenta. En 1973 protestas —encabezadas por estudiantes que se oponía a la intervención tailandesa en la Guerra de Vietnam— exigieron a Rama IX la dimisión de la junta militar, la reinstauración de la asamblea y elecciones generales. Hubo represión; pero, sin apoyo del trono y de otras facciones del ejército, el gobierno renunció.⁴⁴¹

En este escenario de cambios, se emitió una nueva Ley del Servicio Civil en 1975. Sustituyó el sistema de clasificación de rangos de tipo militar por uno de once escalafones basado en puestos. Se instauró una Oficina de la Comisión del Servicio Civil que establecería reglas de reclutamiento y promoción; y se dispuso un examen de ingreso único. En suma, se intentaba quitar la influencia militar en el servicio.⁴⁴²

De cualquier forma, los gobiernos de la coalición no pudieron construir mayorías estables y el congreso se disolvió en enero de 1976. Se organizaron elecciones en abril, pero el interludio democrático terminó el 6 de octubre de 1976. El paro universitario de estudiantes de la Universidad de Thammasat resultó en confrontación y represión. El mismo día, una junta militar —Consejo Nacional para la Reforma de la Administración— dirigida por Sangad Chaloryu obligó al primer ministro Seni Pramot a dimitir.⁴⁴³

La junta designó a Thanin Kraiwichian —jefe de la Suprema Corte— como primer ministro. Otro cuartelazo de Sangad, terminó con su gobierno en octubre de 1977. Su sucesor, Kriangsak Chomanan emitió un ordenamiento de “facilitación pública”

⁴³⁹ El primer interludio democrático (1944-1948) fue un periodo inestable. Tan solo en cuatro años hubo cinco distintos primeros ministros. Terminó en 1947 con un cuartelazo de los generales Phibun y Phin Choonhavan. Phibun cambió el nombre de Siam a Tailandia en 1939, (M. Peleggi, *op. cit.*, pp. 95, 105).

⁴⁴⁰ Tras la muerte de Sarit en 1963, sus herederos políticos —los generales Thanom Kittikhachorn (primer ministro) y Praphat Charusathian (ministro de interior)— lo sucedieron, (*ibidem*, p. 137).

⁴⁴¹ Rama IX designó como primer ministro temporal al rector de la Universidad de Thammasat, Sanya Dharmasakti. Hubo elecciones en 1975 y otra vez en 1976. En ambas la coalición de centro-derecha —del Partido de Acción Social y del Partido Demócrata, de los hermanos Khuek-rit Pramot y Seni Pramot— obtuvo la victoria, (Ferrel Heady, *Public*, p. 337); M. Peleggi, *op. cit.*, pp. 18, 100, 137; Amy L. Freedman, *Political Change and Consolidation: Democracy's Rocky Road in Thailand, Indonesia, South Korea, and Malaysia*, New York, Palgrave Macmillan, 2006, p. 31; Pasuk Phongpaichit y Chris Baker, art. cit., pp. 23-24; Bidhya Bowornwathana, “Bureaucrats, Politicians, and the Transfer of Administrative Reform into Thailand”, en Jon Pierre y Patricia W. Ingraham (eds.), *op. cit.*, pp. 208-209, (en adelante *Transfer*).

⁴⁴² Prijono Tjiptoherijanto, *op. cit.*, p. 2; ADB, *op. cit.*, pp. 18, 34; Division for Public Administration and Development Management (DPADM), *Public Administration Country Profile: The Kingdom of Thailand*, New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2004, p. 13.

⁴⁴³ El *Sangha* se opuso a las protestas. En sermones —difundidos por radio pública—, el monje Phra Kittiwuttho incitó al asesinato de activistas que describía como “seres demoniacos” que destruirían la nación, la religión y la monarquía. Cabe destacar que la ley del *Sangha* de 1902 —con enmiendas en 1962— puso al monacato al servicio estatal, socavando la legitimidad religiosa de caciques, (Ferrel Heady, *Public*, pp. 337-338); Amy L. Freedman, *op. cit.*, p. 31; Maurizio Peleggi, *op. cit.*, pp. 18, 90, 101, 113, 133.

(1978), que obligaba a justificar actividades y gasto; pero desistió con la oposición de funcionarios. Renunció en el escenario de la crisis petrolera; y Prem Tinsulanonda se convirtió en primer ministro en marzo de 1980. Contaba con el apoyo de dos nuevas facciones militares: el Grupo de Jóvenes Oficiales y los Soldados Demócratas.⁴⁴⁴

Espacio e imagen: carrera, cooptación y orden social (C1),(C2)

Durante el gobierno de Prem, tres leyes regulaban el servicio civil tailandés. La Ley para la Organización de la Administración del Estado (LOAE) establecía de manera general la estructura y funciones en tres ámbitos de gobierno: local, provincial y central.⁴⁴⁵ Éste último, se dividía en 14 ministerios y 125 departamentos.⁴⁴⁶ La Ley de Organización Gubernamental definía organigrama y operaciones; establecía los ministerios, la función de cada uno de estos y sus departamentos. Finalmente, la Ley del Servicio Civil (LSC) fijaba los derechos y obligaciones de los funcionarios y establecía compensaciones, y sueldos según escalafón. También determinaba el método de ingreso, promoción y sanciones.⁴⁴⁷

Aparte de esta legislación, cuatro organizaciones —bajo la supervisión de la Oficina del Primer Ministro— influían en el funcionamiento del servicio: el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico y Social —aprobaba y coordinaba políticas—, la Oficina de Presupuesto (OP) —fijaba y monitoreaba el uso de recursos—, la Oficina de la Comisión del Servicio Civil (OCSC) —diseñaba e implementaba (pero no decidía) políticas de gestión a manera de lineamientos—; y, por último, el Comité para la Reforma Administrativa y del Servicio Civil (CRA) —realizaba diagnósticos y aprobaba reformas con base en consulta previa. Según la LOAE de 1932, y en la práctica, la OP y la OCSC no tenía responsabilidad directa en la creación o modificación de ministerios o departamentos. Sólo desempeñaban papel consultivo, sin derecho a voto. El CRA

⁴⁴⁴ Chris Baker y Pasuk Phongpaichit, *A History of Thailand*, Cambridge, University Press, 2009, pp. 234-235; Amy L. Freedman, *op. cit.*, p. 32; Maurizio Peleggi, *op. cit.*, p. 138.

⁴⁴⁵ El gobierno local se componía por 76 provincias (*changwat*) con 745 distritos. El gobernador y los oficiales de distrito eran designados por el Departamento de Administración Local del Ministerio de Interior —con excepción de las zonas metropolitanas de Bangkok y Pattaya donde había elecciones. Los distritos se subdividían en *tambons*, aproximadamente de 8 a 10, y estos a su vez se dividían en villas, alrededor de 10 por *tambons*. Eran dirigidos por jefes tradicionales designados por tiempo indefinido y con una pequeña remuneración. Para el decenio de 1990 los funcionarios locales representaban sólo el 5% del servicio civil, (Danny Unger, art. cit., 189-190); DPADM, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁴⁶ La Asamblea Nacional consistía de una Casa de Representantes con 301 miembros elegidos mediante voto popular y un Senado con 225 miembros —militares designados por el rey a propuesta del primer ministro—, (ADB, *op. cit.*, pp. 9-11, 14-15); Bidhya Bowornwathana, *Coalition*, pp. 293-294; Danny Unger, art. cit., pp. 189-190; Surapong Malee, art. cit., pp. 363-364; Ferrel Heady, *Public*, pp. 337-339.

⁴⁴⁷ UNDESA, *op. cit.*, pp. 124-125.

controlaba la decisión, que sometía a la aprobación del gabinete.⁴⁴⁸

Por otra parte, había once escalafones de salario con *circa* 18 posiciones intermedias entre cada uno de estos. En ese sentido, se distinguían tres categorías de servidores públicos: posiciones generales, profesionales y especiales, y las directivas y ejecutivas de niveles medios o altos. La mayoría de los funcionarios pertenecían a la categoría “generales” y estaban entre los escalafones 3 a 8. El puesto más alto pertenecía a los secretarios permanentes (nivel 11) y a los directores generales (nivel 10). Los funcionarios solían ser seleccionados con base en criterios de mérito y competencia; y, con excepción de los escalafones más bajos, tenían formación universitaria.⁴⁴⁹

Debe decirse, sin embargo, que con base en el artículo 44 de la LSC de 1975, los ministros disponían de poder sobre la designación o transferencia de secretarios permanentes, viceministros, directores generales, y subdirectores generales de departamento. Los secretarios permanentes no podían elegir ni controlar a su equipo de trabajo. Por este motivo, posiciones debajo de estos solían tener más autonomía y poder; porque rendían cuentas a la facción gobernante, y no a sus jefes directos. Quizá, por eso, había también interés por el estatus social y personal. Los subordinados se sometían a sus jefes fuera de la oficina. Podían ser choferes o camareros en sus fiestas y empleados en varios negocios dentro o fuera de la oficina.⁴⁵⁰

En todo caso, el control del ejército se conseguía mediante la asignación de militares en posiciones clave; y, por un proceso de cooptación y cabildeo con facciones civiles que designaban a partidarios en altas posiciones. No obstante, había rotación constante para evitar el surgimiento de facciones que compitieran o amenazaran la supervivencia de la gobernante. Más aún, el cuartelazo —basado en la lucha de rivalidades personales y facciones— constituía factor crucial de cambio. Sin este mecanismo institucionalizado de sustitución de una camarilla por otra, no se entendía la reforma al servicio civil. Además, el parlamento tenía poca injerencia en el servicio. Esto lejos de evitar su politización, explicaba su lógica. Se defendía su legitimidad y prestigio como un cuerpo de “servidores de la monarquía” (*keba ratchakan*) frente a políticos electos que sólo

⁴⁴⁸ *Ibidem*, p. 126. Ser miembro otorga prestigio. Tal vez, como sugiere Prijono Tjiptoherijanto, se debe a la creencia común de que el servicio público era una profesión u ocupación de “personas educadas”, (Prijono Tjiptoherijanto, *op. cit.*, pp. 2-5); Gregory B. Fisher y Kittiya Khumpee, *op. cit.*, p. 134.

⁴⁴⁹ Los funcionarios suelen permanecer a lo largo de su carrera en un solo ministerio, (Maurizio Peleggi, *op. cit.*, p. 107); Ferrel Heady, *Public*, p. 339; ADB, *op. cit.*, p. 19.

⁴⁵⁰ Prijono Tjiptoherijanto, *op. cit.*, pp. 5, 8; William J. Siffin, “Personnel Processes of the Thai Bureaucracy”, en Ferrel Heady y Sybil L. Stokes (eds.), *Papers in Comparative Public Administration*, Ann Arbor, The University of Michigan Institute of Public Administration, 1962, p. 222, *apud.*, Ferrel Heady, *Public*, p. 340; Bidhya Bowornwathana, *Transfer*, p. 208; ADB, *op. cit.*, p. 7-8; Maurizio Peleggi, *op. cit.*, p. 107; Danny Unger, art. cit., pp. 189-190; B. Bowornwathana, *Coalition*, p. 294.

mostraban compromiso por intereses personales.⁴⁵¹

Subsistema, coaliciones y creencias: facciones, empresarios y funcionarios (B1), (B2), (B3)

En consecuencia, el subsistema estaba integrado por el CNDES, la OP, la OCSC, el CRA, funcionarios militares y civiles, empresarios capitalinos y provinciales, y varias facciones militares —aunque tres con incidencia clara: el *Khana Thaban Num* (Grupo de Jóvenes Oficiales), el *Thaban Prachathippatai* (Soldados Demócratas) y la Quinta Generación.⁴⁵²

El Grupo de Jóvenes Oficiales surgió como asociación de oficiales de rangos medios de la séptima generación de Chulachomklao (1960). Había participado en la Guerra de Vietnam; y se oponía a la “corrupción”. Por eso, a negocios entre el Estado y empresarios, y desconfiaba del parlamento. Estaba dirigida por Manoon Roopkachorn, Chamlong Simuang y Prachak Sawangchit.

La facción de Soldados Demócratas se formó, también durante Vietnam, por oficiales del Estado Mayor del Comando de Operaciones para la Seguridad Interna. Se oponía al comunismo, pero consideraba que su origen se encontraba en las deficiencias del capitalismo y su propensión a la guerra. Además era cercana a Rama IX. Estaba encabezada por Arhit Kamlangek, Chavalit Yongchaiyudh y Pichit Kullavanij. Por último, la Quinta Generación estaba conformaba por los graduados de la promoción de 1958 de la Academia de Chulachomklao. Simpatizaba también con la monarquía y estaba conducida por Sunthorn Kongsompong, Suchinda Kraprayoon y Kaset Rochanil.⁴⁵³

⁴⁵¹ Anthony B. L. Cheung, “The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18 (2005), p. 269; Bidhya Bowornwathana, *Coalition*, pp. 295-296; Ferrel Heady, *Public*, pp. 336, 340-341; Danny Unger, art. cit., pp. 189-190; Pasuk Phongpaichit y Chris Baker, art. cit., p. 24.

⁴⁵² El primer ministro Anand Panyarachun (1991-1992, 1992) y Banharn Silpa-archa representan dos corrientes empresariales: la capitalina y la provincial. Por un lado, Silpa-archa es referencia de la provincial. En su juventud, estableció un monopolio de venta de cloro para el suministro de agua municipal en la provincia central de Suphanburi. Después extendió sus negocios al sector transporte, construcción, gasolineras, entre otros. Llegó al parlamento en 1975 y fue designado como Ministro de Agricultura (1980-1983) y de Transporte (1986-1988) durante el gobierno de Prem —cuando aún había pocos empresarios provinciales en el gabinete. Con la llegada de Chatichai, fue designado Ministro de Industria (1988-1990), de Interior (1990), y de Finanzas (1990-1991). Finalmente, fue Primer Ministro de Tailandia de 1995 a 1996, (Chris Baker y Pasuk Phongpaichit, *op. cit.*, p. 243). Por otro lado, Anand remite al empresario capitalino. Estudió en Dulwich College y Trinity College, Cambridge (1955). Desempeñó como embajador de Tailandia en Naciones Unidas, Estados Unidos, Canadá, y Alemania. Dejó el servicio en 1979 por diferencias con el régimen militar e ingreso al sector privado. Fue presidente del *Saba-Union Group*, empresa capitalina del sector textil. También fue director del Banco de Comercio de Siam desde 1984, (Paul M. Handley, “More of the same? Politics and business, 1987-96”, en Kevin Hewinson (ed.), *Political Change in Thailand: Democracy and Participation*, London, Routledge, 1997, p. 103); Amy L. Freedman, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁵³ Chris Baker y Pasuk Phongpaichit, *op. cit.*, pp. 235-236; Jungug Choi, *Governments and Markets in East Asia: the politics of economic crises*, New York, Routledge, 2006, p. 32; Suchit Bungbongkarn, *State of Nation: Thailand*, Collingdale, Diane Publishing-Institute of Southeast Asian Studies, 1997, p. 30; Surapong Malee, art. cit., p. 344.

Es importante mencionar que sus creencias centrales eran similares: el servicio civil desempeñaba papel vital para el desarrollo económico y social. Algunas coaliciones defendían en el discurso la instauración de prácticas neogerencialistas, y la necesidad de resolver el problema de la “sobreburocratización”. Sin embargo, en el fondo, lo que se buscaba era tomar, conservar o recuperar los beneficios que el servicio civil otorgaba.

Por otra parte, se puede inferir que la Quinta Generación prefería aliarse con empresarios capitalinos; el Grupo de Jóvenes Oficiales, por el contrario, optaba por provincianos; y a los Soldados Demócratas se les persuadía por medio de posiciones según situación. Por ese motivo, las coaliciones eran inestables y se distinguían por sus creencias secundarias, que a su vez remitían a estrategias para controlar el servicio.

Flujo del problema: control, ingreso y “corrupción” (A1)

Con la restauración de la Asamblea en 1979, un grupo de empresarios capitalinos, de diversos sectores —construcción, servicios financieros y textil—, obtuvo escaños. Prem los incluyó en el gabinete y permitió también el ingreso de otra facción militar: la Quinta Generación. De esta manera se modificó la conformación del servicio en varios ministerios —en especial Finanzas e Industria— y paraestatales. El Grupo de Jóvenes Oficiales —del coronel Manoon Roopkachorn— se opuso a los nombramientos arguyendo corrupción y realizó dos golpes de Estado en 1981 y 1985. Aunque fracasaron, el problema del crecimiento estatal y de “corrupción” ocuparon nuevos lugares en la agenda del servicio civil. De tal suerte que se implementaron controles para impedir el ingreso de facciones que pudiesen amenazar otra vez la estabilidad del gobierno.⁴⁵⁴

Por otra parte, en proyectos estatales y en las elecciones parlamentarias de 1983 y 1986 empezó una política de intercambio: aportaciones por aprobación de contratos y negocios. También hubo pagos a partidos de la coalición gobernante; y se rotaba y cambiaba de gabinete cada año; de modo que empresarios capitalinos y facciones militares compartieran beneficios. Sin embargo, en la elección de 1988, Prem cedió a la presión de la prensa, organizaciones de clase media urbana y a partidos. Se retiró.⁴⁵⁵

Una coalición —encabezada por el general de división Chatichai Choonhavan del partido *Chat Thai*— lo sucedió. Reemplazó a empresarios capitalinos y militares con un gabinete dominado por empresarios provinciales. Se marginó al CNDES —que en ese entonces estaba integrado por miembros de la Quinta Generación y Soldados

⁴⁵⁴ Chris Baker y Pasuk Phongpaichit, *op. cit.*, pp. 233, 236-237, 241-242; Jungug Choi, *op. cit.*, p. 32; Maurizio Peleggi, *op. cit.*, p. 139; Paul M. Handley, art. cit., p. 97.

⁴⁵⁵ C. Baker y P. Phongpaichit, *op. cit.*, *supra*, nota 444, pp. 243-244; Suchit Bungbongkarn, *op. cit.*, p. 26; Amy L. Freedman, *op. cit.*, pp. 32, 34.

Demócratas—; se degradó al consejo consultivo de empresarios capitalinos en el Banco de Tailandia, y se designó a empresarios provinciales en la dirección de paraestatales —posición que antes correspondía a militares. Pronto Chatichai enfrentó críticas de enriquecimiento ilícito y corrupción.⁴⁵⁶

Además tenía que resolver una crisis económica, desenlace de una burbuja inmobiliaria, sin el apoyo de Rama IX y de facciones militares que habían apoyado antes a Prem. Más aún, Chatichai reintegró al coronel Manoon en el Ministerio de Defensa y lo promovió a general de división. La oposición al nombramiento se sumó a los reclamos del Ministerio de Defensa por un supuesto espionaje del Ministerio de Comunicaciones.⁴⁵⁷

El 23 de febrero de 1991, un cuartelazo de la Quinta Generación impuso al Consejo Nacional para el Mantenimiento del Orden Social como junta gobernante; se prometió erradicar la corrupción. Se disolvió el parlamento, se abrogó la constitución, y se estableció una Asamblea Nacional unicameral —bajo control de la junta— con 292 miembros: funcionarios en retiro, militares, empresarios capitalinos y académicos. Se designó a Anand Panyarachun como primer ministro temporal, acompañado de un gabinete con empresarios capitalinos, militares y funcionarios de carrera.⁴⁵⁸

El problema de la corrupción y transparencia ocupó el discurso de Anand y de la junta. No obstante, se trataba en los hechos de solucionar el problema del control sobre el servicio y de recuperar la injerencia que la Quinta Generación perdió durante Chatichai. Pronto la agenda de cambio de la OCSC incluyó también al crecimiento desordenado y un presupuesto “restringido” como problemas. Además se criticó que no hubiese responsabilidad clara sobre la reestructuración administrativa y la influencia política en la asignación de posiciones en la alta burocracia. Se argüía que por esta razón el servicio era “ineficiente”. Con lista de problemas a resolver, en abril de 1991, la OCSC comenzó a evaluar posibles enmiendas a la LOAE de 1932 y a la LSC de 1975.⁴⁵⁹

⁴⁵⁶ Suchit Bungbongkarn, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁵⁷ El conflicto se suscitó entre el general Sunthorn Kongsampong y Chalerm Yoobumrung, empresario provincial que dirigía el Ministerio de Comunicaciones. Por otra parte, cabe destacar que la práctica de corrupción durante Chatichai se le conocía coloquialmente como *itthiphon muet* (influencia oscura) o *jao pho*. Éste último concepto remitía, por un lado, a poderes sobrenaturales que funcionaban sobre la ley, y, por otro, al título de la traducción tailandesa de *El Padrino* (1972) de Francis Ford Coppola. Debe decirse también, que antes de la crisis, Tailandia tuvo un crecimiento económico del 13%, (Paul M. Handley, art. cit., pp. 98-99); Maurizio Peleggi, *op. cit.*, pp. 108, 139; véase Paul M. Handley, *The King Never Smiles: A Biography of Thailand's Bhumibol*, New Haven, Yale University Press, 2006, pp. 337-338; Suchit Bungbongkarn, “Thailand: Democracy under Siege”, en James W. Morley (ed.), *Driven by Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region*, New York, East Gate Book, 1999, pp. 166-167; Jungug Choi, *op. cit.*, p. 32; Suchit Bungbongkarn, *op. cit.*, p. 29.

⁴⁵⁸ Paul M. Handley, *op. cit.*, p. 339; Pasuk Phongpaichit y Chris Baker, art. cit., pp. 27-28; Maurizio Peleggi, *op. cit.*, p. 108.

⁴⁵⁹ Surapong Malee, art. cit., pp. 345-348, 356, 363, 365, 368.

Flujo de políticas: crecimiento estatal y nuevas prerrogativas (A2)

Prem propuso una larga lista de alternativas con el fin de aminorar problemas heredados del interludio democrático. Entre otras cosas, sugirió luchar contra la corrupción, un presupuesto con base en resultados, y una mejora del control ministerial. El CRA tomó las riendas del servicio e implementó una política de 2% en el crecimiento estatal anual. Esto vino acompañado, no obstante, de un aumento de altos puestos en el servicio civil. Chatichai continuó con esta política, pero también redujo el papel de la facción militar de la Quinta Generación y de los empresarios capitalinos en el gabinete: por ejemplo, en abril de 1989 destituyó al popular director del CNDES, Snoh Unakul.⁴⁶⁰

Tras el cuartelazo de febrero de 1991, se estableció una comisión que procesó a Chatichai y a otros miembros del gabinete por corrupción. Sin embargo, interesaba más recuperar el control del servicio a largo plazo y, por tanto, se intentó garantizar que este estuviese protegido frente a decisiones ministeriales. Meechai Ruchubhan (viceprimer ministro) dirigió la evaluación del OCSC y del servicio. Con base en su diagnóstico se tomó la propuesta del CNDES. Se sustituyó la política de crecimiento del 2% por un “congelamiento” que impediría el ingreso de más funcionarios.⁴⁶¹

En marzo Anand designó al profesor Wijit Srisa-arn, secretario permanente del Ministro de Asuntos Universitarios, como secretario general de la OCSC. Wijit formó un pequeño grupo de trabajo integrado por funcionarios de la OCSC, relegando a la CRA de la discusión. En ese sentido, a finales de mayo, organizó una reunión con directores de los departamentos de personal de todos los ministerios en el Instituto para el Desarrollo y Entrenamiento del Servicio Civil. Ahí, resumió los objetivos de la nueva política: primero, priorizar y prescindir de posiciones innecesarias; segundo, simplificar procedimientos; tercero, optimizar los sistemas de información; y, cuarto, usar la subcontratación para actividades de limpieza, seguridad, y servicios de mantenimiento.⁴⁶²

En septiembre se instauró un subcomité especial de crecimiento estatal. Si se deseaba contratar más funcionarios o crear nuevos departamentos el secretario permanente del ministerio solicitante debía justificar la decisión; y la OP y la OCSC determinarían si se otorgaba el permiso con base en una valoración de los recursos

⁴⁶⁰ *Ibid.*, pp. 344, 349; Paul Handley, art. cit., pp. 102-103; Suchit Bungbongkarn, art. cit., p. 167; Amy L. Freedman, *op. cit.*, p. 32; Danny Unger, art. cit., p. 189.

⁴⁶¹ S. Malee, art. cit., pp. 346-348, 357; C. Baker y P. Phongpaichit, *op. cit.*, pp. 236-237, 243, 247-248; UNDESA, *op. cit.*, p. 129.

⁴⁶² Como parte de la estrategia de recuperación del control, se transfirió al secretario general de la Oficina de la Comisión del Servicio Civil del gobierno de Chatichai, Samran Thavarayus, a una posición inactiva en la Oficina del Primer Ministro, (Surapong Malee, art. cit., pp. 350-352, 354, 356).

disponibles y de otras alternativas como, por ejemplo, una mejor redistribución de funcionarios.⁴⁶³

A mediados de octubre, Meechai presentó el anteproyecto en un seminario organizado en un hotel de la costa de Pattaya. Acudieron académicos, consultores y funcionarios que coincidieron con la propuesta. Contemplaba cambios en la LOAE y en la LSC. Con los cambios en la LOAE, la OCSC determinaría el crecimiento estatal y la OP el uso de recursos. Se trataba de asesoría obligatoria y vinculante sobre el diseño estructural del gobierno, y no sólo una opinión como antes. Por tanto, aunque sus decisiones no serían definitivas, el gabinete decidiría con base en su recomendación, (artículo 7). Finalmente, los cambios en la LSC restringían las prerrogativas de los ministerios; sólo tendrían la facultad de designar a los secretarios permanentes, pero no posiciones debajo. Es decir, los secretarios permanentes tendrían autonomía de gestión sobre su personal y, por lo tanto, obtendrían más poder frente a los ministros, (art. 25).⁴⁶⁴

Flujo político: militares, capitalinos y provincianos (A3)

Desde luego, más allá de las propuestas, el cambio en el servicio no se entiende sin la lucha y cabildeo entre facciones, funcionarios y grupos empresariales. Pese a oposición, durante el gobierno de Prem, el control de la administración y del servicio civil perteneció a la Quinta Generación, Soldados Demócratas y, en menor medida, a empresarios capitalinos y funcionarios civiles. Con Chatichai se marginó a empresarios capitalinos y a las facciones que Prem apoyó. El control del servicio y del gabinete fue tomado por empresarios provinciales. Hubo conflicto y oposición, pero Chatichai no intentó resolver malentendidos —ni el lío por Manoon o el supuesto espionaje en el Ministerio de Comunicaciones—; por el contrario, los exacerbó. Nombró como viceministro de defensa al general Arhit Kamlangek de los Soldados Demócratas. Esto se tomó como señal de que se intentaba marginar de manera definitiva a la Quinta Generación.⁴⁶⁵

⁴⁶³ En diciembre de 1991, los miembros de la OCSC se reunieron con Anand. Tras el intercambio, se decidió que las solicitudes no tendrían que ser enviadas a la OCSC, si el área de personal del ministerio o departamento solicitante ya había otorgado permiso. Dicho de otra forma, la OCSC y la OP serían una segunda instancia de apelación en esos casos, (*ibidem*, pp. 349, 353-354, 361-362).

⁴⁶⁴ El proyecto incluía la política de congelamiento y redistribución, intentos de mejorar la transparencia, y secciones menos claras sobre: acciones disciplinarias, promoción de una ética y honor de servicio, y el entrenamiento y desarrollo de un mejor sistema de mérito, (*ibid.*, pp. 359-360, 364-365).

⁴⁶⁵ Chris Baker y Pasuk Phongpaichit, *op. cit.*, pp. 236-237, 242, 244; Pasuk Phongpaichit y Chris Baker, art. cit., pp. 27-28; Danny Unger, art. cit., pp. 189; Surapong Malee, art. cit., p. 365; Bidhya Bowornwathana, *Coalition*, p. 282; M. Shamsul Haque, “New Directions in Bureaucratic Change in Southeast Asia: A Reexamination”, *Journal of Political and Military Sociology*, 26 (1998), p. 100; Paul Handley, art. cit., pp. 97-98, 103; Suchit Bungbongkarn, *op. cit.*, p. 29; S. Bungbongkarn, art. cit., p. 167.

Con el cuartelazo de febrero de 1991, se retomó el control de varios ministerios —entre otros, Comunicaciones, Interior y Defensa— y se reinstauró el papel que desempeñó el CNDES durante Prem. Para junio de 1991, y con el beneplácito del gabinete, la OCSC dirigida por Wiji había hecho a un lado a la CRA, se había aliado con la CNDES y había consolidado control sobre políticas del servicio civil. Dicho de otra forma, una coalición de la Quinta Generación, empresarios capitalinos, y funcionarios civiles habían recuperado espacios perdidos.⁴⁶⁶

No obstante, hubo oposición, sobre todo, de agencias coordinadoras o con jurisdicción similar. La OP —compuesta por empresarios capitalinos y aún con algunos provinciales— concentró los reclamos; argüía que la resolución del gabinete socavaba sus prerrogativas sobre la administración, contrato y despido de funcionarios del servicio civil. Demandó participar con la OCSC en la aprobación de los permisos de excepción a la política de congelamiento y a la de creación de departamentos o ministerios. La OCSC y el gabinete concedieron a la solicitud del OP.⁴⁶⁷

En abril, con el apoyo de la OP, la OCSC dio inicio al cabildeo de una propuesta de reforma con otros ministerios y departamentos de personal. En junio Wiji presentó las propuestas de la OCSC al viceprimer ministro Meechai; y en julio se obtuvo el apoyo del gabinete para un anteproyecto de reforma. El 10 de enero de 1992, la Secretaría de la Oficina del Gabinete emitió la resolución, y la distribuyó a ministerios y departamentos personales. En consecuencia, el 6 de marzo de 1992, la asamblea aprobó enmiendas a la Ley para la Organización de la Administración del Estado de 1932 y a la Ley del Servicio Civil de 1975. Entraron en vigor el 1 de abril de 1992: “día del servicio público”.⁴⁶⁸

Cambio: la Ley del Servicio Civil del año 2535 después de Buda (Pho So, พ.ศ.) (1992) (A4)

La reforma en Tailandia fue parcial —según el marco explicativo que se propone—; sin embargo, más allá de la enmienda quizá podría decirse que no hubo cambios o, si los hubo, estos fueron mínimos. Es importante insistir que el análisis indica que la reforma

⁴⁶⁶ La Confederación por la Democracia Popular organizó protestas. Estaba dirigida por Chamlong Simuang —líder del partido Palang Dharma, ex gobernador de Bangkok y miembro de los Jóvenes Oficiales. Tras las elecciones generales de marzo, Suchinda se convirtió en primer ministro en abril de 1992. Sin embargo, las protestas continuaron y tuvieron como desenlace la represión militar del “Mayo Negro”, (Maurizio Peleggi, *op. cit.*, pp. 19, 108, 139-140); Ferrel Heady, *Public*, pp. 337-338; Suchit Bungbongkarn, art. cit., p. 166; Chris Baker y Pasuk Phongpaichit, *op. cit.*, p. 247-249; Amy L. Freedman, *op. cit.*, pp. 32, 34, 36.

⁴⁶⁷ Surapong Malee, art. cit., p. 361.

⁴⁶⁸ De 1991-1992, la OCSC recibió 5241 solicitudes de aumento de funcionarios. 3217 fueron aprobadas, es decir, el 61.38 %, (*ibidem.*, pp. 353-354, 360, 362, 364-366). La reforma puso en marcha un nuevo esquema y aumento de salarios. Sin embargo —con excepción del Ministro de Finanzas y el Banco de Tailandia—, la remuneración aún era menor comparada a otras posiciones dentro del Estado o en el sector privado. Los niveles medios o bajos recibían entre 2400 y 5000 USD frente a 36 000 que obtenía un miembro del parlamento, (ADB, *op. cit.*, pp. 18-19); Danny Unger, art. cit., pp. 95, 203.

tuvo como principal objetivo —y de manera más clara que en otros casos— la recuperación de la autoridad y patronazgo sobre el servicio. Esto se refleja en la elaboración del servicio como problema estatal a resolver (flujo del problema) y en las alternativas para hacer frente al supuesto problema de “sobreburocratización” —y de la corrupción e ineficiencia—, (flujo de políticas).

En todo caso, hubo reforma que se explica por dos razones. Por un lado, hubo un cambio externo —aunque pareciese que en este caso no ajeno— al subsistema del servicio civil. Se trató del golpe de Estado de la facción militar de la Quinta Generación —encabezada por el general Sunthorn Kongsompong— en febrero de 1991. Por otro lado, el cuartelazo funcionó como ventana de oportunidad que estableció condiciones similares a 1975 —año de la reforma previa.⁴⁶⁹

En ese sentido, hubo emprendedores políticos: el primer ministro Anand, el viceministro Meechai, el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico y Social (CNDES), la Oficina de Presupuesto (OP) y, dirigiendo a este grupo, el secretario general de la Oficina de la Comisión del Servicio Civil (OCSC) —el profesor Wiji. Como en 1975, este grupo de emprendedores —representantes de la Quinta Generación, funcionarios civiles y empresarios capitalinos de Bangkok— intentó arrebatar el control del servicio que pertenecía a otro grupo —es decir, al Grupo de Jóvenes Oficiales, empresarios provinciales, y, más tarde, a Soldados Demócratas.

Más aún, durante Chatichai se cambió el espacio del servicio. El CNDES fue marginado del papel que desempeñaba en la coordinación de políticas. Además, se prescindió —como con el general Prem— de la OCSC. De este modo, la CRA —bajo autoridad de empresarios provinciales— y la OP, en menor medida, consolidaron su influencia. También se modificó la imagen del servicio. Durante Prem se entendía como una “profesión de personas educadas”. Con Chatichai, la sustitución de funcionarios civiles y militares por empresarios provinciales dio inicio a una “política del dinero”. Esto quitó el prestigio del servicio civil. De tal suerte ya no remitía a funcionarios “preparados”, sino a un dominio de una “influencia oscura” (*itthiphon muel*): corrupción y patronazgo.

Finalmente, no hubo nuevos actores en el subsistema del servicio civil. Desde la llegada de Prem, tres facciones militares, funcionarios, empresarios capitalinos y

⁴⁶⁹ Vale la pena recordar, que en 1975 —durante el interludio democrático— la coalición de centro-derecha del Partido de Acción Social y del Partido Demócrata —de los hermanos Khuek-rit Pramot y Seni Pramot— marginaron al ejército y ejercieron autoridad sobre el servicio. Por ello, hubo cambios en los escalafones de tipo militar, exámenes de ingreso y promoción, y en general una profesionalización del servicio. Se intentaba impedir la entrada de militares, y privilegiar la de civiles. En 1991 se trató, por el contrario, de recuperar la incidencia militar en el servicio y hacer a un lado a empresarios provinciales.

provinciales, y los organismos de gestión del servicio (establecidos mediante legislación) se disputaron su control. Incluso si se mira más atrás, la autoridad e incidencia sobre el servicio civil pertenece a la misma camarilla —comerciantes, militares y funcionarios— que Taskin instituyó al tomar Thonburi —hoy por hoy distrito de Bangkok— como capital en 1769.

CONSIDERACIONES FINALES

AUTORIDAD Y CABILDEO LOCAL

Aún con entusiasmo y tres años después de la alternancia, se emitió una nueva ley que instauraba un servicio profesional de carrera. Como telón de fondo, estaba la idea de que México no contaba con “servicio civil” y que gobierno que se percibiera como “moderno” y “democrático” debía tener uno. La nueva legislación trataba de construir un cuerpo de funcionarios elegidos conforme a los principios y criterios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, competencia por mérito y equidad de género. Desde luego, no se pensó antes que si no se tuviese servicio civil no se estaría discutiendo aquello desde el Estado y probablemente tampoco desde la academia.⁴⁷⁰

De cualquier manera, fue un esfuerzo admirable de actores y grupos dentro y fuera del Estado. De eso no hay duda. Tampoco de que algo iba mal —los programas implementados por funcionarios no entregaban los resultados estipulados o deseados y no se rendía cuentas a la ciudadanía, además había pagos adicionales para beneficio personal, por ejemplo—; y que la profesionalización de la administración era deficiente y heterogénea, pero no inexistente. Hay evidencia de que muchas posiciones y áreas contaban con especialización, jerarquía y competencia. El problema entonces no estaba en la carencia de un servicio civil, quizá en una deficiente gestión de programas, de sus resultados, profesionalización, transparencia, rendición de cuentas o “politización”; pese a que esto último también es discutible.⁴⁷¹

⁴⁷⁰ Véase artículo 2 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

⁴⁷¹ En un estudio sobre los altos funcionarios del servicio civil en México —402 casos—, Rogelio Hernández encontró que en el periodo de 1946 a 1988 “el promedio de años acumulado por cada funcionario hasta ser designado secretario de Estado [fue] de 17.4 años de servicio continuo”. Además, 24% de los secretarios ingresaron por experiencia profesional y no por amistad. Había poca rotación de posiciones, y en los asensos o promociones se observó “reglas no formales” basadas en grados de responsabilidad. En ese sentido, debe decirse que la administración mexicana tenía niveles de autoridad equivalentes incluso antes de la aprobación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976. Tal vez el hallazgo más interesante es que entre 75.5% y 85.5% de los altos funcionarios habían desempeñado exclusivamente en el servicio civil antes de ser designados a nuevas posiciones. Desde luego, en este texto no se analiza el caso mexicano y quizá falta evidencia para afirmar que en México había áreas de profesionalización establecidas. Pero hay indicios de éstas e incluso de un ingreso conforme a mérito y, en algunos casos hasta carreras —que si bien eran usualmente rangos medios y bajos, y no llegaban a formar parte de la alta burocracia estatal, si tenían elementos de estabilidad y competencia. Por supuesto, puede decirse que no había un servicio civil de carrera o que no había un servicio civil profesional, o que no había un servicio civil de empleo. Además, no había una ley específica sobre el servicio civil. Sin embargo, es difícil defender que en México no hubiese “servicio civil”, pues éste es elemento intrínseco del Estado, (Rogelio Hernández Rodríguez, “Los Altos Mandos de la Administración Pública Mexicana”, en José Luis

Quizá faltaba mirar con más detenimiento el funcionamiento y significado de ese fragmento de la burocracia estatal. Tal vez, por ese motivo, el director general de recursos humanos de una popular empresa licorera aceptó la oferta como titular de área en la nueva dependencia que administraría el “nuevo” servicio civil. Defendía la idea de comprenderlo como un sistema de administración de personal. En efecto, su discurso, por lo menos, era papel calca de lo que ocurría fuera. Aunque también había algo de aquella nostalgia por la supuesta dicotomía entre política y administración.⁴⁷²

En otros lugares se criticaba —desde la práctica y la academia— un supuesto aumento de la “politización” del servicio civil. Había que preocuparse. Desde el decenio de los setenta las reformas que supuestamente habían hecho más eficientes, efectivos y económicos a los servicios civiles, también los habían “politizado”. Y mientras se ponían en marcha una nueva generación de reformas —que hacían énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas, la coordinación entre gobiernos, y la gobernanza, por ejemplo— se olvidaba que aún no se había resuelto el debate sobre el diagnóstico, adopción e implementación de las reformas al servicio civil.

A lo largo de varias cuartillas se ha intentado convencer por qué vale la pena estudiar otra vez al servicio civil; e interesarse en los motivos que pueden explicar su transformación. Se trata de mirarlo de manera distinta y para hacerlo es necesario comprender otra vez al Estado; de tal suerte que se conceda mayor peso “a las prácticas reales de sus múltiples partes”. La definición resulta útil no sólo para entender que las fronteras entre grupos y actores estatales y sociales son difusas, sino para percibir que el Estado va más allá de una imagen o “...campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia”, y acotada a un sistema normativo u oficial. Dicho de otra forma, las prácticas y el quehacer estatal van más allá de las leyes, reglamentos y constituciones —es

Méndez (comp.), *op. cit., supra*, nota 26, pp. 468-469, 473-474; *Entrevista a Rafael Martínez Puón*, Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 20 de febrero de 2013. La profesora Pardo ofrece una mirada a los antecedentes históricos de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003) en: “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al Cambio”, *Foro Internacional*, 45 (2005), pp. 601-614.

⁴⁷² *Loc. cit.* Cabe mencionar que la nueva ley contemplaba —con base en su artículo 5— la “profesionalización” de seis puestos de la Administración Pública Federal Centralizada: Analista, Jefe de Departamento, Subdirector, Director de Área, Director General Adjunto y Director General. La Ley excluía a Subsecretarios y gabinetes de apoyo; es decir: Coordinación de Asesores, Direcciones de Comunicación Social, entre otras. Tampoco aplicaba a funcionarios que ya se encontraban dentro de un servicio civil oficial y “profesionalizado” —es decir, reglamentado formalmente. Por ejemplo: algunos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores —con el Servicio Exterior Mexicano—, ni los trabajadores de base de entidades y dependencias, contemplados en el art. 123 Constitucional apartado A y B, y en el art. 6 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, (José Luis Méndez, “El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México: Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010, t. XIII, p. 185).

decir, del “papel”—, pues hay otros sistemas normativos, reglas no escritas (instituciones informales) que intentan ocupar los huecos que no tratan o resuelven mecanismos formales. Con base en esto, se puede mirar con otros anteojos al servicio civil.⁴⁷³

No se trata de un deseo necio de navegar contra corriente. Por el contrario, se intenta mostrar algo que resulta evidente si se voltea al desarrollo histórico: el servicio civil no debe estar necesariamente regulado en instituciones formales para definirlo como tal. Asimismo, se revela más. El servicio civil, por lo menos, en Tanzania, Hungría, Alemania y Tailandia —pero hay indicios que en más casos como sugiere el análisis histórico— es elemento intrínseco del Estado.

Por lo tanto, al intentar cambiar los servicios civiles en lugares comunes y complicados, los reformadores pueden justificar un “problema” de poca especialización o mérito, desvío en demasía de recursos públicos para fines privados, carencia de resultados, transparencia y rendición de cuentas, deficiente gestión de programas implementados, entre otras cosas más —es decir, puede criticarse que no hubiese un servicio civil de carrera, o de empleo, o uno más “profesional”. Pero resulta difícil defender que el problema fuese una ausencia o “inexistencia” de un “servicio civil”.

De nuevo, no basta insistir: todo indica que el servicio civil es componente estatal innato. El motivo es menos claro, pero lo que se puede inferir es que el Estado necesita para su quehacer una institución intermediaria, un cuerpo de funcionarios que desempeñe “actividades administrativas generales” y centrales. En efecto, podría afirmarse que el concepto de “servicio civil” es decimonónico, pero como imagen y práctica tiene raíces más antiguas. En ese sentido, el análisis histórico permite inferir que desde tiempos remotos hay servicio civil entendido como “institución mediadora que —en virtud de los recursos del Estado y por medio de prácticas administrativas generales (formales e informales) e implementadas por funcionarios— busca ejercer autoridad —y, por tanto, orden— en una comunidad política”.

Desde luego, aquí no se habla sólo de una conceptualización alternativa del Estado y del servicio civil; sobre todo, se trata de entender de manera diferente a las reformas administrativas. A grandes rasgos, como se intentó señalar, se suelen defender y distinguir dos paradigmas. Por un lado, uno anticuado, ingenuo, rígido e ineficiente, aunque “despolitizado”: “Paradigma Burocrático”; y, por otro, uno eficiente, efectivo y económico, y dirigido a los usuarios o ciudadanos: “Nueva Gestión Pública”.

⁴⁷³ Joel S. Migdal, *op. cit., supra*, nota 49, pp. 35 y 44. Véase pp. 15-19 de este texto.

La distinción puede resultar útil como construcción social o tipo ideal de dos momentos: antes y después de las reformas de los setenta. Sin embargo, debe entenderse sólo como eso y no como reflejo o representación de la realidad. Dicho de otro modo, no se trata de paradigmas, sino sólo de un recurso que surgió en el decenio de 1970 cuando comenzó a criticarse al Estado de bienestar. Antes no había “Paradigma Burocrático” como tal. Quizá pueda defenderse que en algunos lugares había algunos elementos de los dos hipotéticos paradigmas, pero no había coherencia, ni se trataba de una tendencia internacional. Si no se tiene esto claro, posiblemente se perderá noción de lo que ocurre en realidad en lugares comunes y complicados. Más aún, si se les usa como justificación para reformar resultan un engaño y, por tanto, puede implicar cambios perjudiciales más allá de ámbito que ocupa el servicio civil.

NOTAS SOBRE LA REFORMA EN LUGARES COMUNES Y COMPLICADOS

No se trata de alejarse de la curiosidad y pregunta de investigación que guían este texto. Es lo opuesto, se intentó entender bases fundamentales. En virtud de éstas se buscó ofrecer algo distinto a lo que se había hecho en otros estudios: se intentó analizar —bajo un marco explicativo central para todos los casos— sólo la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil. En otras palabras, no se ofreció una perspectiva integral de la reforma administrativa.

Así, con base en tipología propuesta, se eligió un pequeño número de casos bastante diferentes entre sí, pero acotados a un mismo momento. Y, por tanto, más o menos comparables. En ese sentido, se tomó lugares comunes —o como se suele decir “países desarrollados”— y lugares complicados —“países en vías de desarrollo”.

De este modo, se trató de elegir casos que suelen analizarse (Hungría y Alemania) y otros de los que no se escucha o lee mucho (Tanzania y Tailandia). Desde luego, tampoco representan todas las posibilidades de reforma, pero funcionaron como útil mapa para entender cuatro distintos y contrastantes tipos ideales de servicio civil: primero, los dirigidos por un líder o gobernante (*ruler trustworthy*) —Tanzania—; segundo, los que responden a un partido único (*party controlled*) —Hungría—; tercero, los que obedecen a actores, grupos, partidos o coaliciones según política pública y que suelen operar en un escenario “democrático” (*policy receptive*) —Alemania—; y, finalmente, cuarto, los que están administrados y obedecen al ejército (*collaborative*) —Tailandia.

Aunque lo que aquí interesa es la reforma, vale la pena entender primero los mecanismos formales e informales del servicio civil en los casos elegidos, ya que se encontraron tendencias y características similares. En primer lugar, si bien no todos los

casos tenían una legislación específica para el servicio civil, todos contaban con instituciones formales que lo regulaban.

En Tanzania había cuatro mecanismos oficiales, el partido, el Departamento del Servicio Civil dentro de la Oficina del Presidente, la Comisión del Servicio Civil y el sistema de KAMUS. En Hungría se distinguían mecanismos formales en dos contextos históricos: antes del ocaso comunista, el sistema de cuadros de la *Nomenklatura*; y, durante la democratización, las disposiciones del Ministerio de Interior y de Finanzas. En Alemania, la federación determinaba —en ambas cámaras y bajo el liderazgo de los ministerios de Interior y Finanzas— el estado legal y organización del servicio civil. Sin embargo, la implementación se concedía, en su mayoría, a los gobiernos estatales y locales, que administraban las tres categorías de funcionarios: *Beamte*, *Angestellte* y *Arbeiter*.

En Tailandia, tres leyes regulaban el servicio civil: la Ley para la Organización de la Administración del Estado, la Ley de Organización Gubernamental, y la Ley del Servicio Civil de 1975. Con el apoyo de estos mecanismos formales cuatro organizaciones —bajo supervisión de la Oficina del Primer Ministro— decidían sobre el servicio tailandés: el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico y Social, la Oficina de Presupuesto, la Oficina de la Comisión del Servicio Civil y el Comité para la Reforma Administrativa y del Servicio Civil. En efecto, también hay indicios que la legislación sobre el servicio civil solía cumplirse en lugares comunes y complicados; pues casi siempre convenía hacerlo, salvo en excepciones —como la disminución de espacios de control, es decir, cuando había pérdida de autoridad de una coalición frente a otra.

Además se nota, en todos los casos, el involucramiento de dos tipos de ministerios, comisiones o secretarías: por un lado, se trataba de aparatos de gobierno responsables de los asuntos internos o de gobernación —ministerios de Interior o Secretaría de Gobernación como se le conoce en México, por ejemplo. Es decir, aquellos que se encargan de la seguridad nacional, la supervisión de los gobiernos locales, de la conducción de elecciones, migración y del funcionamiento de la administración pública central, nacional o federal.

Por otro lado, también hubo participación de aparatos responsables de las finanzas públicas, de la política económica y de la regulación financiera: se trató de los ministerios de Finanzas, tesorerías, comisiones u oficinas presupuestales; es decir, dependencias equivalentes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en México, por ejemplo. Asimismo, hubo involucramiento del presidente o primer ministro —de manera directa o vía oficinas que lo representaban. Esto permite inferir que el servicio civil

concernía como mecanismo de autoridad (orden), pero también que interesaba política y económicamente.

Respecto a la cultura y entendimiento del servicio civil, se percibe, en todos los casos, un distanciamiento de los mecanismos formales. Éste varía en motivos y caminos. En Tanzania, por ejemplo, respondía a un insuficiente salario y a una disputa entre dos coaliciones —pragmática y socialista— por el partido y la administración. En Hungría se trató primero —antes del ocaso comunista— de un control por medio de militantes y después —durante la democratización— de ocupar espacios, y de un intento de purga de funcionarios “comunistas” —iniciativa propuesta por partidos en el parlamento. Pero también de mecanismos que permitían la realización de ingresos conforme a mérito, asensos y hasta una carrera no oficial.

En Alemania se trataba del control partidista del servicio civil y de la disputa entre la federación y los gobiernos estatales y locales —representados en el *Bundesrat*. Además, los partidos en el *Bundestag* contaban con representantes de sus intereses en los ministerios y ofrecían a su vez curules como recompensa. En Tailandia había disputa entre facciones militares, empresarios capitalinos y provincianos. Se trataba no sólo de obtener o recuperar el control de servicio civil, sino de conseguir una mejor posición social.

Por otra parte, llama la atención que, en los casos analizados, el servicio civil se entendía como profesión de renombre y, por tanto, remitía a prestigio. En otras palabras, pese a que las prácticas del servicio civil en los casos elegidos corrompían, en algunas ocasiones, lo estipulado en la legislación; funcionarios, políticos y población no percibían al servicio civil como problema estatal o social. Desde luego, quizá se deba a que el servicio civil otorgaba más que un “botín político”, pues ofrecía orden, empleo y reputación. No sólo eso: había y se percibían áreas de profesionalización más o menos definidas —si bien es cierto que sólo en el caso de Alemania se trataba de una constante.

De este modo, el servicio civil se entendía como problema estatal a resolver sólo cuando interesaba recuperar y ocupar espacios de control. En ese contexto, el servicio civil tenía —para actores y grupos involucrados— un problema de “poca profesionalización” y, sobre todo, de “sobreburocratización” y “politización”. Así, las alternativas de cambio solían sustentarse en ideas, asesoría o financiamiento internacional o ajeno al Estado —pero, debe insistirse que sólo en eso se percibe difusión, pero no imposición.

En suma, esto muestra no sólo que el servicio civil interesaba políticamente, sino también que —al menos en los casos analizados— el servicio civil era político en esencia. Es decir, la política era criterio innato; de otra forma, el servicio civil no se entendía; y, por

consiguiente, su transformación tampoco. Tomando esto en cuenta, para responder la curiosidad que guía este texto —¿por qué se reforma al servicio civil?— se propusieron cinco criterios de cambio que vale la pena contrastar entre casos.

Cambio ajeno al subsistema

En todos los casos hubo un cambio externo y ajeno al subsistema del servicio civil que concedió la posibilidad de reformas. En Tanzania, Nyerere dimitió a dos posiciones: en 1985 como presidente y en 1990 como líder del partido. Además, una coalición pragmática arrebató el control del partido y de la administración a la coalición que defendía *Umjamaa* (Nyerere) y se estableció un sistema multipartidista en 1992. En Hungría, el Nuevo Mecanismo Económico de Kádár permitió el ingreso de funcionarios con formación técnica y deseos de profesionalización. Más aún, hubo una deslegitimación del régimen por el aniversario de la Revolución de 1956 —deuda histórica no resuelta— y, finalmente, el ocaso comunista se convirtió también en ventana de oportunidad.

En Alemania hubo varios cambios. En primera instancia, en 1982 con la moción de censura constructiva a Helmut Schmidt del SPD, ocurrió un cambio de gobierno —la llegada del canciller Kohl— y de partido —la sustitución de la coalición SPD-FDP por la CDU-CSU-FDP. Además, el ocaso comunista concedió a la unificación alemana, el cambio de capital y la integración administrativa de las nuevas *Länder* como ventanas de oportunidad. Por último, en Tailandia también hubo cambio externo: el golpe de Estado de la facción militar de la Quinta Generación de febrero de 1991. Aunque pareciese que, a diferencias de los otros casos, este cambio no fue tan ajeno al subsistema; pues el motivo central del cuartelazo fue la recuperación del control de servicio civil.

Modificación de creencias (cambio en las coaliciones)

También se observa una alteración en las creencias centrales y, sobre todo, secundarias de las coaliciones de cabildo. En Tanzania, la renuncia de Nyerere modificó la percepción sobre el papel que debía desempeñar el Estado en el desarrollo económico y social. Sobre todo, se buscó reducir el número de funcionarios y la influencia partidista en el servicio. Atrás estaba una disputa por el control de la administración entre Nyerere, líder del partido, y Mwinyi como presidente. Después con la derrota definitiva de la propuesta de *Umjamaa* —con la dimisión de Nyere al partido— Mwinyi y después Mkaapa modificaron creencias centrales y redefinieron el papel que debía desempeñar el servicio. Se trataba de entenderlo como institución mediadora — y, por tanto, de autoridad— y ya no como impulsor del desarrollo económico y social.

En Hungría hubo una modificación de creencias secundarias en la coalición liberal —encabezada por el Ministerio de Finanzas— y de la moderada —dirigida por Interior. Se concilió la propuesta de Interior —que proponía un sistema cerrado y centralizado de carrera con una comisión que regularía su funcionamiento— con la de Finanzas, que sugería una reforma NGP basada en un servicio civil de empleo y en incentivos —por ejemplo, remuneración con base en desempeño.

A pesar de que en Alemania las soluciones tipo NGP sólo tuvieron eco en el ámbito estatal y municipal —y pese a que la mayor parte de los actores y grupos se oponían al cambio— hubo una modificación en las creencias secundarias que se explica por la crisis del pago de pensiones —se defendió que no había presupuesto suficiente para cubrir las a partir de finales del decenio de 1990.

En Tailandia, la modificación de las creencias secundarias respondieron a la disputa entre facciones. Chatichai concedió el control a empresarios provinciales y modificó el papel que desempeñaban organizaciones encargadas del funcionamiento del servicio. En este contexto, la facción militar de la Quinta Generación cambió sus creencias secundarias respecto a la facultad de los ministros para designar posiciones abajo del puesto de secretario permanente —prerrogativas que antes habían protegido con Prem—; se defendió que los secretarios permanentes debían designar a su equipo de trabajo. En efecto, se trataba de asegurar que en caso de que la Quinta Generación perdiera el gobierno, los ministros de otra coalición o facción no obtuvieran el control del servicio civil.

Ingreso de nuevos actores (cambio en el subsistema)

A diferencia de criterios previos —donde si hubo modificaciones en todos los casos—, sólo en dos países hubo un ingreso de nuevos actores al subsistema del servicio civil. En Tanzania surgió una facción “pragmática” dentro del partido frente a la socialista de Nyerere. En Hungría en virtud de la inestabilidad del régimen y las reformas económicas surgieron —en los últimos años de Kádár— una “segunda economía” y una Escuela de Administración Pública (NKI) con nuevos funcionarios con preparación técnica; y después —durante la democratización— nuevos partidos políticos de la coalición gobernante (MDF, el KDNP y el FKGP) y de la oposición (SZDSZ, FIDESZ, entre otros), y los ministerios de Interior y Finanzas. En Alemania y en Tailandia, por el contrario, el subsistema no se modificó. Las nuevas *Länder* alemanas no participaron en el debate sobre la reforma y en Tailandia la incidencia sobre el servicio civil perteneció a la misma camarilla —comerciantes, militares y funcionarios— conformada desde tiempos remotos.

Cambio en el espacio e imagen del servicio civil

Por otra parte, en todos los países se perciben cambios en la percepción y entendimiento del servicio civil o en las instituciones que lo regulan: es decir, en todos los casos se alteró la imagen o espacio del servicio civil. En Tanzania, tras el cambio a un sistema pluripartidista en 1992, se fundaron nuevos partidos políticos y una comisión para la reforma al servicio civil dentro del Ministerio del Servicio Público. Más aún, la nueva coalición pragmática consideró que el servicio civil tenía un problema de “sobreburocratización”; mientras que la coalición socialista, desde su trinchera, lo entendió como un problema político, porque había perdido injerencia en el servicio. Y, después con Mkapa, se buscó cambiar la imagen con el ingreso de nuevos funcionarios con preparación en el extranjero y la adquisición de nuevas prácticas —el vestir, por ejemplo.

En Hungría, el Nuevo Mecanismo Económico permitió la entrada de académicos y tecnócratas al servicio y su posterior profesionalización; de tal suerte que la percepción de que el servicio era sólo de cuadros se substituyó por sentimiento de “orgullo nacional”. Además, las enmiendas a la constitución (1989) trasladaron las decisiones sobre el servicio civil del seno del Politburó a un parlamento unicameral elegido democráticamente.

En Alemania no hubo interés en modificar la influencia partidista de la coalición gobernante y de los partidos opositores en el servicio. Más aún, el prestigio del servicio civil —y de la categoría de los *Beamte*— continuó. De tal suerte que no se percibe un cambio en la imagen. Sin embargo, hubo algunos cambios en el espacio con el surgimiento de nuevas comisiones dentro del *Bundestag* y del poder ejecutivo —en la cancillería, y en los Ministerios de Interior y de Finanzas.

Durante el gobierno de Chatichai se cambió el espacio e imagen del servicio civil de Tailandia. Se prescindió de dos organizaciones —el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico y Social y la Oficina de la Comisión del Servicio Civil—; por tanto, se consolidó la injerencia de la Oficina de Presupuesto y del Comité para la Reforma Administrativa y del Servicio Civil. Asimismo, con la sustitución de funcionarios civiles y militares por empresarios provinciales, dio inicio a una “política del dinero” que alteró la imagen del servicio civil de una “profesión de personas educadas” a un cuerpo de funcionarios con “influencia oscura” (*ittbiphon muet*).

Unión de flujos en una ventana de oportunidad

Por último, como quinto criterio de cambio se propuso la unión de flujos en un escenario de oportunidad. No cabe duda, en los casos analizados hubo coyuntura favorable para la

reforma y una coalición o actor dispuesto a defenderla. Sólo en Alemania no hubo alguien que conciliara las inquietudes del problema del servicio civil con las propuestas o alternativas y los intereses políticos. Es decir —con la excepción de los intentos del ministro de finanzas Waigel— no hubo emprendedor político.

REFORMA Y CRITERIOS DE CAMBIO EN LUGARES COMUNES Y COMPLICADOS

Casos	Tanzania	Hungría	Alemania	Tailandia
Criterios				
1. Cambio ajeno al subsistema	Cambio. Renuncia de Nyerere. Entrada de coalición pragmática y nuevo sistema multipartidista (1992)	Cambio. Nuevo Mecanismo Económico Ocaso (reformas). Comunista.	Cambio. Nueva coalición gobernante. Reunificación y cambio de capital.	Cambio. Golpe de Estado o cuartelazo de 1991.
2. Modificación de creencias	Cambio. Servicio civil entendido como institución mediadora y no como impulsor del desarrollo como con <i>Umjamaa</i> . Se entendió un problema de “sobreburocratización”	Cambio. Conciliación de las propuestas de servicio civil de carrera del Ministerio de Interior y de mecanismos de NGP de Finanzas. Se hace un lado la propuesta de purga por la supuesta politización de funcionarios del antiguo régimen “comunista”.	Cambio. Modificación de las creencias secundarias por el supuesto problema del pago de pensiones a funcionarios del servicio civil, a partir de 2000.	Cambio. Disputa entre facciones. Se propuso que los ministros no tuvieran prerrogativas respecto a la designación del equipo de trabajo de los Secretaríos Permanentes del servicio civil.
3. Ingreso de nuevos actores	Cambio. Surgimiento de una coalición pragmática frente a la socialista dentro del partido y la administración.	Cambio. Con las reformas económicas de Kádár ingresaron nuevos funcionarios y una “segunda economía” y, durante la democratización, entraron nuevos partidos y ministerios.	Sin cambios. Pese a la reunificación, las nuevas <i>Länder</i> no participaron en el debate	Sin cambios. Son los mismos actores y grupos —empresarios, facciones militares y funcionarios.
4. Cambio en el espacio e imagen del servicio civil	Cambio. Comisión para la reforma dentro del Ministerio de Servicio Público. Nuevas prácticas y funcionarios con preparación en el extranjero.”.	Cambio. Entrada de académicos y “tecnócratas” cambió la percepción de un servicio civil de “cuadros” (<i>Nomenklatura</i>) a uno parcialmente profesionalizado y “orgullo nacional”. Se trasladaron decisiones del Politburó al parlamento.	Cambio parcial. Sin cambios en la imagen. Hubo cambios en el espacio con la instauración de comisiones dentro del parlamento y del poder ejecutivo.	Cambio. Se prescindió del Consejo Nacional para el Desarrollo Económico y Social, y de la Oficina de la Comisión del Servicio Civil. Cambió la imagen: de “personas educadas a uno “corrupto” y de “influencia oscura”.
5. Unión de flujos en una ventana de oportunidad	Cambio. Los presidentes Mkapa y Mwinyi desempeñaron el papel de emprendedores políticos.	Cambio. Funcionarios del Ministerio de Interior y los liderazgos del Escuela de Administración Pública desempeñaron el papel de emprendedores: Lajos Lórinz e Imre Verebelyi, por ejemplo.	Sin cambios. No hubo emprendedor político. La unión de flujos fue parcial.	Cambio. Representantes de la Quinta Generación, dirigidos por el secretario general de la Oficina de la Comisión del Servicio Civil (Wiji) desempeñaron el papel de emprendedores políticos.
POSIBLES RESULTADOS	Reforma integral	Reforma integral	Reforma parcial.	Reforma parcial.

En otros casos, sin embargo, si se percibe actores y grupos que dedicaron tiempo y esfuerzo al cambio. En Tanzania, los presidentes Mkapa y Mwinyi buscaron defender la reforma con el problema de “sobreburocratización” como estandarte y de su control como telón. En Hungría hubo varios emprendedores desde los primeros intentos durante el régimen comunista; pero, sobre todo, fue en virtud de los liderazgos de la Escuela de

Administración Pública —y, en concreto, de Lajos Lőrincz e Imre Verebelyi— y los funcionarios del Ministerio de Interior que fue posible unir los flujos en el caso comunista como ventana de oportunidad.

Finalmente, en Tailandia, el primer ministro Anand, el viceministro Meechai, el Consejo Nacional para el Desarrollo Económico y Social, la Oficina de Presupuesto y, dirigiendo a este grupo, el secretario general de la Oficina de la Comisión del Servicio Civil —el profesor Wiji— desempeñaron el papel de emprendedores políticos como representantes de la facción de la Quinta Generación.

REFLEXIONES FINALES

A pesar de que comparten algunos criterios de cambio, resulta difícil obtener generalizaciones limitadas para reformas tan dispares y, por supuesto, para otros casos. Tal vez podría decirse que en los casos de Tanzania y Hungría hubo reformas integrales, mientras que en Alemania y Tailandia hubo cambios parciales; y, que estos ocurrieron en la legislación, pero quizá no en la práctica. Argüir un intento por “transformar Estados” resulta ambicioso y hasta excesivo. Fue el “mejor” de los escenarios una reforma administrativa y transformación estatal parcial vía el servicio civil. Por eso, si se es razonable y prudente lo único que podría defenderse es que en dos casos se cumplieron con todos los criterios de cambio (Tanzania y Hungría), mientras que en otros (Alemania y Tailandia) sólo se cumplieron algunos; es decir: sólo se tienen certeza sobre los criterios de cambio propuestos en este texto y no sobre cambios o reformas en la práctica.

En otras palabras, los criterios sólo son un mapa para comprender un poco más la reforma en los casos analizados, pero no son los únicos, ni establecen fronteras definidas. Sólo son un camino para entender transformaciones. Desafortunadamente no se puede concluir más. De cualquier manera, hay otros hallazgos o tendencias parciales que —si bien sólo aplican para los casos analizados— quizá puedan encontrarse en otros casos.

Los cambios no suelen ser incrementales. Es lo opuesto: son repentinos. Son resultado de escenarios de crisis o cambios imprevistos; por ejemplo: un golpe de Estado (Tailandia), una reunificación (Alemania), la caída o cambio de un régimen (Tanzania, Hungría, Alemania y Tailandia), o el inicio de un proceso de democratización (Hungría y Alemania).

Más aún, las reformas son resultado del cabildeo y política local. Es decir, no se aprecia imposición, transferencia o divulgación de políticas de fuera. Tanzania es el caso con más influencia externa directa vía donadores e instituciones financieras. No obstante, pese a presencia considerable, no influyeron en la decisión sobre la reforma. Sólo

participaron en el debate de las alternativas y en el financiamiento de los cambios. Pero la decisión fue resultado del cabildeo de actores y grupos locales tanzanos, pese a desilusión de instituciones internacionales.

En Hungría y Alemania también se percibe influencia en las alternativas, aunque mínima. En Hungría la propuesta de la coalición liberal del Ministerio de Finanzas propuso algunos cambios con base en NGP, pero la base de reforma fue la experiencia del servicio civil alemán; y, con eso, de un servicio civil de carrera que en la práctica ya funcionaba en los últimos años del antiguo régimen. En Alemania, la academia tomó algunas prácticas de la ciudad holandesa de Tilburg y experiencias internacionales tipo NGP para elaborar una propuesta alemana: el *Neues Steuerungsmodell* (NSM). Éste fue adoptado por algunos gobiernos locales y estatales que la defendieron en el *Bundesrat* como alternativa para el servicio civil. Sin embargo, fue rechazado en el debate nacional y no se incluyó en el proyecto conjunto. En Tailandia la influencia exterior es imperceptible, si bien hubo elementos mínimos en las discusiones sobre la reforma encabezados por Wiji y la Oficina de la Comisión del Servicio Civil.

En otras palabras, en ninguno de los casos la reforma es resultado de la transferencia, divulgación o imposición de políticas de fuera; por el contrario, se trata de resultado de un proceso político y en el que participan, sobre todo, actores y grupos locales. En efecto, esto permite concluir, al menos de manera parcial, que la reforma no es internacional, ni homogénea. La reforma depende de las condiciones del sistema político, de los mecanismos informales y formales, de la cultura de la burocracia estatal, y de los grupos, y actores estatales y sociales involucrados.

En suma, el servicio civil es innato al Estado y es a su vez intrínsecamente político. Reformarlo es resultado repentino del cabildeo, sobre todo, entre grupos y actores locales dentro y fuera del Estado. Si es deseable o no reformar a los servicios civiles va más allá de los objetivos y análisis de este texto. Sin embargo, con base en hallazgos parciales se podría sugerir que el problema no es la “inexistencia” de un servicio civil e incluso tampoco que éste esté “politizado”. No se trata de defender posición maniquea: señalar qué está “bien” o “mal”, o qué es más o menos adecuado; tampoco de apoyar una serie de características de este fragmento de la burocracia estatal.

La evidencia sugiere que el servicio civil cuenta con elemento político intrínseco: así es su esencia. En otras palabras no hay y tal vez tampoco es deseable que hubiese esa hipotética dicotomía entre política y administración. Por eso, sobre este argumento, conviene ofrecer claridad sobre el concepto de politización en la literatura anglosajona y occidental.

Aunque la literatura que critica la politización del servicio civil no defiende de manera explícita una dicotomía entre política y administración pública —o una ausencia absoluta del carácter político de este fragmento de la burocracia estatal—, en el fondo se apoya la idea de que hay una manera correcta de hacer las cosas —frente a otra corrupta, que se aleja de un hipotético tipo ideal. Desde luego, no se trata de un pensamiento religioso, sino de una ideología laica que “se esfuerza... por pensar el orden social a partir de la idea de un «fin último» para el que, por lo general, la política resulta también incómoda”.⁴⁷⁴

Por supuesto, para defender esta vía se recurre a una conceptualización amplia de politización. Y aquí no basta insistir: la definición en este tipo de literatura no remite exclusivamente a partidización. Se percibe este acercamiento, por ejemplo, en la definición de politización en el servicio civil de B. Guy Peters y Jon Pierre. Estos autores defienden que:

[a]t the most basic level, by politization of the civil service we mean the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of members of the public service. Unlike the use of patronage appointments in many less developed countries, politicization in the industrialized democracies implies attempts to control policy and implementation, rather than just supply jobs to party members or members of a family or clique.⁴⁷⁵

Más aún, sugieren que,

the nature of the political criteria being employed when the public service is being politicized may vary. We usually think of these as being partisan political loyalties, but attempts at politicization may also reflect policy and even stylistic issues, as they are manifested in the activities of public servants.⁴⁷⁶

Y finalmente, defienden un camino correcto o fin último a seguir; aunque no dan pistas sobre sus fronteras o dónde encontrarlo, y mucho menos señalan lo que ellos consideran “políticamente apropiado”; así afirman que: “*almost all civil service systems have some level of political involvement in personnel matters that is considered appropriate*”.⁴⁷⁷

En otras palabras, estos estudios suelen distinguir entre tres tipos de politización: primero, una de tipo funcional (*functional politicisation*) —que remite al “involucramiento activo” de funcionarios en la toma de decisiones en el ámbito político y de políticas públicas.⁴⁷⁸ Segundo, uno con énfasis en el entendimiento y desempeño de papeles

⁴⁷⁴ Fernando Escalante, *op. cit.*, p. 84.

⁴⁷⁵ B. Guy Peters y Jon Pierre, art. cit., *supra*, nota 415, p. 2.

⁴⁷⁶ *Loco citato*.

⁴⁷⁷ *Loc. cit.*

⁴⁷⁸ Sobre *functional politicisation* véase, por ejemplo: Hans-Ulrich Derlien, “The Politicization of Bureaucracies in Historical and Comparative Perspective”, en Guy Peters y Bert A. Rockman (eds.), *Agenda for Excellence 2. Administering the State*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1996, pp. 149-162.

específicos (*role understanding*) —es decir, en la percepción subjetiva del papel político que desempeñan funcionarios del servicio civil.⁴⁷⁹ Y, por último, la partidización (*party politicisation*) entendida, por una lado, como el número o porcentaje de funcionarios del servicio civil que son miembros o simpatizan con un partido político; y, por otro, como la percepción del papel que desempeña la lealtad partidista en prácticas de reclutamiento y promoción dentro del servicio civil.⁴⁸⁰

En efecto, no habría problema —o al menos sería debatible— criticar la politización si el servicio civil en lugares comunes y complicados no formará parte de la esfera pública. No obstante, no es el caso y no tendría por qué ser de otra manera. Para entender al servicio y su transformación en los casos analizados es necesario entender la habilidad política de juzgar y decidir: la decisión de política pública sobre la reforma al servicio civil. Como escribe Hannah Arendt:

the capacity to judge is a specifically political ability in exactly the sense denoted by [Immanuel] Kant [in the *Critique of Judgment*], namely, the ability to see things not only from one's own point of view but in the perspective of all those who happen to be present; even that judgment may be one of the fundamental abilities of man as a political being insofar as it enables him to orient himself in the public realm, in the common world...⁴⁸¹

Los griegos entendían esta habilidad como frónesis (*phronēsis*) o intuición, es decir, “como la virtud del estadista frente al conocimiento del filósofo (*sophia*) que se ocupa de la comprensión y obtención de la verdad” —entendido, por ejemplo, como un proceso de “comprobación” convincente.⁴⁸² Así, en la esfera o espacio público se hace política y en ésta, señala Arendt:

⁴⁷⁹ Respecto a *role understanding*, cf., por ejemplo, a Luc Rouban, “Politicization of the Civil Service”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2003, pp. 310-320.

⁴⁸⁰ La *party politicisation* remita a textos como el de Eckhard Schröter, *Ministerial*, pp. 55-80; y su análisis del caso alemán. Los tipos de politización se toman del argumento de Werner Jann y Silvia Veit en *Politicisation of Administration or Bureaucratisation of Politics?: The case of Germany*, Postdam, Universitätsverlag, 2010, (Postdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft, núm. 6), p. 7

⁴⁸¹ Hannah Arendt, “The Crisis in Culture: Its Social and Its Political Significance”, en *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*, New York, Penguin Books, 1993, p. 221.

⁴⁸² *Ibidem.*, pp. 222-223. La persuasión o intuición de la frónesis (*phronēsis*) se distingue de sofía (*sophia*) como conocimiento filosófico. Dice Aristóteles: “[p]ractical wisdom, on the other hand, is concerned with human affairs, namely, with what we can deliberate about. For deliberating well, we say, is the characteristic activity of the practically wise person above all; but no one deliberates about what cannot be otherwise, or about what has no goal that consists in a good achievable in action. Nor is practical wisdom concerned only with universals. And understanding of particulars is also required, since it is practical, and action is concerned with particulars”, (Aristóteles, *Nicomachean Ethics*, trad. de Roger Crisp, Cambridge, University Press, 2004, 1141 b-1142a, capítulo siete). Más aún respecto a la política y el quehacer del estadista sugiere que: “[A]his is why it is only people exhibiting this kind of practical wisdom who are said to participate in politics: they are the only ones who practise in the way that craftsmen practise”, (*ibid.*, 1141 b-1142a, capítulo ocho). Por último, sobre la decisión y el juicio político concluye: “[J]udgment is concerned not with what is eternal and unchanging, nor with what comes into being, but with what someone might puzzle and deliberate about. For this reason it is concerned with the same things as practical wisdom”, (*ibidem.*, 1143 a – 1143 b, capítulo diez). Para más sobre el concepto de frónesis, véase a Richard S. Ruderman, “Aristotle and the Recovery of Political Judgment”, *The American Political Science Review*, 91 (1997), pp. 409-420.

it is not knowledge or truth which is at stake, but rather judgment and decision, the judicious exchange of opinion about the sphere of public life and the common world, and the decision what manner of action is to be taken in it, as well as how to it is to look henceforth, what kind of things are to appear in it.⁴⁸³

Dicho de otro modo, “[la] política depende por entero de las circunstancias; no hay reglas de validez absoluta para gobernar, salvo la obligación de conocer la necesidad”.⁴⁸⁴ Por eso, un hipotético tipo ideal de servicio civil “apolítico”, o con elementos “apropiados” o “aceptables” de política no tendría mucho sentido. El deseo de aspiración estaría presente, pero sería inalcanzable. De tal suerte que reformar el servicio civil con el objetivo de eliminar su “politización” no aportaría mucho para la reforma. Como tampoco lo tendría hacer nuevas legislaciones con la idea de crear un servicio civil *tabula rasa*. Quizá conviene mirar otros problemas que son más susceptibles a cambios y que inciden de manera directa en sus resultados y funcionamiento.

Si bien sería casi imposible —salvo que perdiese su esencia— eliminar la “politización” del servicio civil, se podría procurar que la mayor parte de sus miembros contasen con habilidades, y capacidades profesionales y técnicas mínimas. Esto, desde luego, no terminará con la politización, pero permitiría garantizar el desempeño de operaciones administrativas simples y generales, y quizá con el tiempo mejorar la eficiencia o eficacia de éstas y sus resultados. Se podría empezar, por ejemplo, por el ingreso y por el ascenso, distinguiendo entre categorías de funcionarios.

También sería deseable que hubiese una legislación general y secundaria detallada —pero flexible y susceptible a cambios— que concediera que la mayor parte de las actividades del servicio civil se realizaran bajo la supervisión de mecanismos formales. De nuevo, esto no desaparecería prácticas e instituciones informales, y tampoco el clientelismo o el patronazgo, pero probablemente permitiría reducirlo.

Además, sería prudente desarrollar sistemas nacionales de monitoreo y evaluación que permitiesen medir la efectividad, desempeño y resultados de políticas y programas públicos que son implementados por funcionarios del servicio civil. De este modo, se podría desarrollar de manera paralela un sistema de rendición de cuentas —sustentado en la transparencia, por ejemplo— que estuviese diseñado sólo para el servicio civil, pero apoyado en un sistema nacional para todo el servicio público.

Asimismo, se podría mirar hacia fuera, a las “mejores” prácticas internacionales. Pero tomando en cuenta el sistema político y los mecanismos formales e informales que

⁴⁸³ H. Arendt, *op. cit.*, p. 223.

⁴⁸⁴ Fernando Escalante, *op. cit.*, p. 84.

consienten la cultura burocrática estatal; porque que si no se adapta las alternativas de fuera al escenario local, es posible que la implementación fracase.

Finalmente, conviene entender como funciona el cabildeo y la decisión para la reforma al servicio civil, de lo contrario es muy posible que la alternativa “más adecuada” no se promulgue como se propuso —perjudicando la implementación— o que de plano no se apruebe. Se trata de percibir que en la esfera pública de lugares comunes y complicados se hace política.

ANEXOS

ANEXO 1. MARCO EXPLICATIVO

DECISIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA SOBRE LA REFORMA AL SERVICIO CIVIL

<p>MODELO DE KINGDON <i>(A1) flujo del problema</i> <i>(A2) flujo de políticas</i> <i>(A3) flujo político</i> <i>(A4) ventanas de oportunidad</i></p> <p>MODELO DE SABATIER Y JENKINS-SMITH <i>(B1) subsistema de políticas</i> <i>(B2) coaliciones de cabildeo o promoción</i> <i>(B3) sistema de creencias</i></p> <p>MODELO DE BAUMGARTNER Y JONES <i>(C.1) imagen de política</i> <i>(C.2) espacio de políticas</i></p>

MODELO DE KINGDON

(A1) flujo del problema (*problem stream*)

Describe cómo se construyen y definen situaciones como problemas públicos o estatales con base en valores y categorías que se asignan a una situación en específico. Las condiciones de una situación tienen que considerarse “deterioradas” o “graves” —con base en la presión de actores políticos, indicadores o estadísticas, o medios de comunicación, por ejemplo— para que una situación se considere un problema. Sin embargo, esto no suele ser suficiente: en ocasiones, sólo en escenarios de “crisis” o de “desastre” se entiende una situación como problema.

(A2) flujo de políticas públicas (*policy stream*)

Es el contenido de una política. Remite a la construcción y discusión de alternativas (soluciones e ideas) de política pública por parte de académicos, políticos, “especialistas”, “expertos” y emprendedores políticos (*policy entrepreneurs*) —es decir, actores que están dispuestos a usar recursos propios para defender, mediante la persuasión, una alternativa o propuesta. Algunas ideas sobreviven en el tiempo, otras no son tomadas en cuenta, y algunas son diseñadas, combinadas o redefinidas con base en ideas previas.

(A3) flujo político (*political stream*).

Remite a los esfuerzos de actores estatales y sociales por la búsqueda de apoyo —por medio de la negociación— para establecer una agenda y adoptar una alternativa de política pública sobre la reforma al servicio civil. En suma, en este flujo se hace política.

Conviene algunas notas sobre el concepto de “política”. Más allá del arte de vivir en la *polis* —como sugiere I. Berlin (art. cit., p. 53)—, se trata de “decisión y negociación, y sólo en una pequeña parte rutina administrativa... no tiene sentido bajo las hipótesis de neutralidad o desinterés, porque su materia propia son los intereses particulares y su motor específico es el interés de los políticos”, (F. Escalante, “Sobre el significado político de la corrupción”, *Política y Gobierno*, 1 (1994), p. 91).

Para Weber, “[*when*] a question is said to be a “political” question, or a minister or official a “political” official, or a decision “politically” conditioned, what is always meant is that interests concerned with the distribution of power, the preservation of power, or shifts in power, are critical factors in the answer to that question, or that they condition this decision, or determine the activity of the official concerned, (Max Weber, art. cit., *supra*, nota 29, pp. 56-57).

Carl Schmitt no define la esencia de la política, pero propone un criterio: distinguir entre amigo (*Freund*) y enemigo (*Feind*). Se trata de una diferenciación en la esfera pública, pero no como adversario en el ámbito privado, (Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, München, Ducker & Humboldt, 1932, [Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden Zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte, cuaderno núm. X], pp. 13-14, 16, 20). Según Leo Strauss, esto remite a un estado de naturaleza. Pero mientras Hobbes describe una guerra entre individuos, Schmitt se refiere a una de grupos, especialmente de “naciones”, (Leo Strauss, “Notes on Carl Schmitt, The Concept of the Political”, en George Schwab (ed.), Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, Chicago, University Press, 1996, pp. 106, 109-110).

Para Julien Freund, se trata de “constatar [por medio] de la experiencia que, desde que los hombres hacen política,... se han agrupado entre amigos..., con el fin de preservar [su] identidad... de quienes intenta[n] oponerseles”. Además, defiende: “[s]ería erróneo ver... sólo un criterio de... política exterior” y no interna; y concluye: “cada política es fundamentalmente polémica... implica una lucha permanente que adopta el aspecto de guerra sólo en casos excepcionales”, (Julien Freund, “Las líneas clave del pensamiento político de Carl Schmitt”, en Juan Carlos Corbetta y Ricardo Sebastián Piana (comp.), *Política y orden mundial: ensayos sobre Carl Schmitt*, Buenos Aires, Prometeo, 2007, pp. 30, 33).

Asimismo, vale la pena entender que se entiende por poder, pues ayudar en la comprensión del flujo político en la propuesta de Kingdon. Para Robert A. Dahl: “*A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do*”, (“The Concept of Power”, *Systems Research and Behavioral Science*, 2 (1957), pp. 202-203). Quizá la definición más adecuada para la decisión y adopción de políticas es la de Peter Bachrach y Morton S. Baratz. Para estos autores, el poder también se ejerce cuando A fortalece valores — políticos y sociales— y prácticas institucionales que limitan la esfera de acción de otros actores (como B, por ejemplo) en el proceso político. Así, se reduce el dominio público mediante barreras a la entrada. Se trata de otra cara o rostro del poder: el control sobre el establecimiento de la agenda de políticas públicas. Por consiguiente, el poder se define como una movilización del sesgo (*mobilization of bias*) en una comunidad política, (Peter Bachrach y Morton S. Baratz, “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review*, 56 (1962), pp. 948, 950, 952).

(A4) ventanas de oportunidad (*widows of opportunity*)

Surgen en un escenario de crisis o cambio externo al subsistema y permiten que los tomadores de decisiones impongan una alternativa sobre otra como solución. Las ventanas permanecen por poco tiempo. Como sugiere Kingdon “[*hese policy windows, the opportunities for action on given initiatives, present themselves and stay open for only short periods. If the participants cannot or do not take advantage of these opportunities, they must bide their time until the next opportunity comes along*”, (John W. Kingdon, *op. cit.*, pp. 165-166, 169 y ss).

MODELO DE SABATIER Y JENKINS-SMITH

(B1) subsistema de políticas (*policy subsystem*)

Son un conjunto de actores estatales o sociales de organizaciones públicas privadas, que se interesan por un problema de política, y, por tanto, buscan influir la decisión gubernamental en un área de política en específico. En el caso de esta investigación, el subsistema de política es del servicio civil, es decir: actores estatales y sociales interesados en políticas públicas sobre este ámbito particular del Estado. Dentro del subsistema hay diferentes coaliciones o grupos.

(B2) coaliciones de cabildeo o promoción (*advocacy coalition*)

Consiste en actores de diversas instituciones públicas y privadas —dentro del subsistema— que comparten un sistema de creencias, es decir, objetivos de políticas, nociones sobre la naturaleza del Estado y del servicio civil, entre otras percepciones. Estas distintas coaliciones intentan dominar el subsistema —estableciendo su agenda y alternativas de política— por medio de la negociación y la manipulación de reglas, presupuesto y funcionarios.

(B3) sistema de creencias (*belief system*)

Una serie de prioridades (con base en valores) y conjeturas (o suposiciones) causales sobre políticas. Hay dos categorías en este sistema. Por un lado, está el núcleo de ideas sobre la políticas: *deep and policy core*. Consiste en aspectos fundamentales y normativos y, por ello, difícil de cuestionar de forma empírica: por ejemplo, el concepto de Estado, servicio civil, bienestar, justicia, entre otros. Por otro lado, hay una categoría de creencias secundarias: *secondary aspects*. Éstas se basan en evidencia empírica y son susceptibles al cambio. Se trata, por ejemplo, de creencias sobre las herramientas más adecuadas para el reclutamiento o promoción, o sobre cómo debe funcionar el sistema de pensiones para los funcionarios del servicio civil.

MODELO DE BAUMGARTNER Y JONES

(C.1) imagen de política (*policy image*)

Describe el entendimiento —concepción, significado, valores, creencias— de las coaliciones (de un subsistema) sobre una política y problema público o estatal. En este caso se trata del entendimiento, percepción, símbolos y significados sobre el servicio civil. Dicho de otra forma: la cultura del servicio civil.

(C.2) el espacio de políticas (*policy venue*)

Es una serie de instituciones formales e informales donde se toman decisiones y se implementan políticas; es decir, el gobierno federal, estatal, municipal, el congreso, dependencias, entidades, agencias, pero también mecanismos informales de reclutamiento y carrera, entre otros. El espacio puede ser compartido, es decir, puede estar sujeto a la jurisdicción de varias instituciones, aunque también puede ser dominio de sólo una. En este caso, se trata de instituciones que ponen en práctica el servicio civil y donde se toman decisiones de política sobre éste.

ANEXO 2. CAMBIO Y REFORMA

(Posibles explicaciones del cambio en la decisión de política pública sobre el servicio civil).

CRITERIOS DE CAMBIO

1. Hay un “choque” o cambio externo y ajeno al subsistema.
2. Modificación de creencias secundarias o centrales en una coalición de cabildeo.
3. Ingreso (o intentos de hacerlo) de nuevos actores ajenos al subsistema del servicio civil. Esto permite una modificación de la agenda y del monopolio o dominio de una coalición en el subsistema.
4. Hay un cambio en el espacio (*policy venue*) —es decir de instituciones formales o informales que regulan al servicio— y en la imagen (*policy image*) o entendimiento de la política del servicio civil.
5. Surgimiento de una “ventana de oportunidad”; y de un emprendedor político que une los objetivos de los tres flujos: asigna la idea (alternativa) del “flujo de políticas” a un problema en el “flujo del problema” en un contexto donde la solución del “flujo de políticas” y el problema del “flujo del problema” son aceptables para los objetivos que se establecen en el “flujo político”.

Cambio integral: hay cambio integral cuando ocurren todos o la mayoría de los criterios de cambio. Por tanto, se promulgan reformas mediante una nueva legislación o reglamento sobre el servicio civil.

Cambio parcial: hay cambio parcial si suceden, por lo menos, la mitad de los criterios de cambio. Por eso, se promulgan cambios o una nueva legislación o reglamento sobre el servicio civil.

Sin cambios: Sucede cuando no se cumple ninguno o menos de la mitad de los criterios de cambio. Ocurre cuando no hay nuevos mecanismos formales —legislación o reglamento sobre el servicio civil. En otras palabras, no hay reforma.

Cambio para Sabatier y Jenkins-Smith

- Por un lado, como resultado de un “choque” o cambio externo y ajeno al subsistema.
- Por otro, debido a una modificación de creencias secundarias en una coalición de cabildeo.
- Como se dijo antes, las coaliciones comparten creencias básicas basadas en criterios abstractos; por tanto, son homogéneas —respecto a sus creencias y el patrón de coordinación— y estables en el tiempo. No obstante, las creencias secundarias si son susceptibles a cambios, y, por eso, hay negociación y cambio en políticas.
- Esto ocurre cuando hay alteraciones en el sistema de creencias en virtud del esfuerzo de actores interesados en el cambio (emprendedores políticos)

Cambio Kingdon

- La política pública cambia cuando hay una “ventana de oportunidad” y un emprendedor político une los objetivos de los tres flujos. Esto se logra asignando la idea (alternativa) del “flujo de políticas” a un problema en el “flujo del problema” en un contexto donde la solución del “flujo de políticas” y el problema del “flujo del problema” son aceptables para los objetivos establecidos en el “flujo político”.
- Por supuesto, los flujos no son independientes; están relacionados, no tienen orden predeterminado —pueden ocurrir al mismo tiempo o uno después de otro— y sus fronteras son difusas. Son sólo una herramienta conceptual.

Cambio para Baumgartner y Jones

- El cambio puede explicarse como resultado de la interacción de las imágenes (*policy images*) y del espacio (*policy venues*) de políticas.
- Hay cambio en los espacios de política (*policy venue*) —y, por ello, en la legislación sobre el servicio civil— si ocurren dos cosas: primero, cuando las imágenes (*policy image*) no están relacionadas con el dominio ejercido por una coalición de cabildeo sobre un subsistema; y segundo, si hay una modificación o nuevo flujo de ideas sobre la concepción y entendimiento del problema.
- Además, en espacios (*policy venue*) donde hay cambios y no hay dominio, los términos del debate pueden modificarse e influir en el cambio de la imagen (*policy image*) de una política. Por el contrario, donde los espacios están controlados es difícil que un cambio en la imagen y espacio de políticas ocurra. En suma, la interacción entre imagen y espacio permite periodos de estabilidad y de rápido e intenso cambio.

ANEXO 3. ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS DE CASOS.

a. Reformas previas o antecedentes

b. Imagen del servicio civil (C1)

Descripción breve y características del servicio civil antes de la reforma. Entendimiento y significados que actores y grupos atribuyen al servicio civil.

c. Espacio del servicio civil (C2)

Descripción breve de las instituciones, reglas, normas y ámbitos de gobierno involucrados en la implementación del servicio civil y en la discusión de las reformas

d. Subsistema, coaliciones, y creencias centrales y secundarias de éstas (B1), (B2), (B3)

Descripción de las coaliciones y sistemas de creencias respecto al servicio civil. Actores y grupos involucrados en la discusión sobre la reforma al servicio civil.

e. Flujo del problema (*problem stream*) (A1)

Análisis de la construcción del servicio civil como problema público y estatal; por tanto, explicación y desarrollo del interés por reformarlo.

f. Flujo de políticas públicas (*policy stream*) (A2)

Análisis del diagnóstico, construcción, desarrollo de propuestas y alternativas de reforma al servicio civil.

g. Flujo político (*political stream*) (A3)

Análisis del proceso de cabildeo y negociación de las alternativas y propuestas de reforma.

h. Ventanas de oportunidad (*policy windows*) (A4)/ Notas finales: ¿por qué hay cambio?

Conclusiones sobre el cambio en la decisión de política pública sobre el servicio civil en un momento de oportunidad. En otras palabras, ¿por qué se aprobó o se descartó una reforma al servicio civil?

ESQUEMA PARA EL ANÁLISIS DE LOS
CASOS DE TANZANIA, HUNGRÍA,
ALEMANIA Y TAILANDIA

- | |
|---|
| <p>1. Reformas previas</p> <p>2. Espacio e imagen
<i>(C1) imagen de política</i>
<i>(C2) espacio de políticas</i></p> <p>3. Subsistema, coaliciones y creencias
<i>(B1) subsistema de políticas</i>
<i>(B2) coaliciones de cabildeo o promoción</i>
<i>(B3) sistema de creencias</i></p> <p>4. Flujo del problema
<i>(A1) flujo del problema</i></p> <p>5. Flujo de políticas
<i>(A2) flujo de políticas públicas</i></p> <p>6. Flujo político
<i>(A3) flujo político</i></p> <p>7. Conclusiones sobre el cambio
<i>(A4) ventanas de oportunidad</i></p> |
|---|

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “Los objetos de conocimiento de la administración Pública”, *Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)*, 1983, núm. 54, p. 361-384.
- _____, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- _____, *Política y Racionalidad Administrativa*, México, INAP, 1982.
- ALLISON, Graham T., “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”, *American Political Science Review*, 63 (1969), pp. 689-718.
- _____, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 1999.
- ALMOND, Gabriel A. y G.B Powell, *Política comparada: una concepción evolutiva*, Buenos aires, Paidós, 1972.
- ANDERSON, James E., *Public Policymaking*, Boston, Wadsworth, 2011.
- APPLEBY, Paul H., *Policy and Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1949.
- ARENDT, Hannah, “The Crisis in Culture: Its Social and Its Political Significance”, en *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*, New York, Penguin Books, 1993, pp. 197-241.
- ARISTÓTELES, *Nicomachean Ethics*, trad. de Roger Crisp, Cambridge, University Press, 2004.
- _____, *Política*, Madrid, Gredos, 2008.
- ARON, Raymond, *Democracy and Totalitarianism*, New York, Frederick A. Praeger, 1969.
- ARROW, Kenneth, *Social choice and individual values*, New Haven, University Press, 1963.
- ASHFORD, Douglas E., *History and Context in Comparative Public Policy*, Pittsburgh, University Press, 1992.
- (ADB) Asian Development Bank, *Governance in Thailand: Challenges, issues and prospects*, Manila, ADB, 1999.
- AUCOIN, Peter, “Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes, and pendulums”, *Governance*, 3 (1990), pp. 115-137.
- BACHRACH, Peter y Morton S. Baratz, “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review*, 56 (1962), pp. 947-952.
- BAKER, Chris y Pasuk Phongpaichit, *A History of Thailand*, Cambridge, University Press, 2009.
- BALÁZS, I., “Creation of the personal conditions of the new machinery of public administration”, en Hungarian Institute of Public Administration (HIPA) (ed.), *Public Administration in Hungary*, Budapest, HIPA, 1993, pp. 54-67.
- _____, “Public administration in Hungary”, en Hungarian Institute of Public Administration (HIPA) (ed.), *Public Administration in Hungary*, Budapest, HIPA, 1993, pp. 6-20.
- BANA, Benson y Willy McCourt, *Institutions and Governance: Public Staff Management in Tanzania*, Manchester, University Press-Institute for Development Policy and Management, 2005.
- BANNER, Gerhard, “Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen”, *Verwaltungsführung, Organisation, Personal*, 13 (1991), pp. 6-11.
- BARATI Stec, Izabella, *Hungary: An Unfinished Decentralization?*, Toronto, Institute on Municipal Finance & Governance-Munk School of Global Affairs, 2012, (documento de trabajo núm. 11)
- BARDACH, Eugene, *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- BARZELAY, Michael y Francisco Gaetani, Juan Carlos Cortázar Velarde y Guillermo Cejudo, “Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region: A conceptual framework and methodological guide”, *International Public Management Review*, 4 (2003), pp. 20-42.
- _____, y Guillermo Cejudo, “Book Review”, (Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press, 2003, 319 pp.) en *International Public Management Journal*, 8 (2005), pp. 123-125.
- _____, y Natascha Füchtner, “Explaining public management policy change: Germany in comparative perspective”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 5 (2003), pp. 7-27.
- _____, “The New Public Management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars”, *International Public Management Journal*, 3 (2000), pp. 229-265
- _____, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press, 1992.
- _____, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, New York, Russel Sage Foundation-University of California Press, 2001.
- BAUMGARTNER, Frank R. y Bryan D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University Press, 1993.
- _____, Christoffer Green-Pedersen y Bryan D. Jones, “Comparative Studies of Policy Agendas”, *Journal of European Public Policy*, 13 (2006), pp. 959-974.

- BAYAR, Jean-François, *África en el espejo: colonización, criminalidad y Estado*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2011.
- BAZERMAN, Max H. y Dolly Chugh, “Decision without blinders”, *Harvard Business Review*, 84(2006), pp. 88-97.
- BEKKE, Hans A. G. M., James L. Perry y Theo A. J. Toonen, “Introduction: conceptualizing civil service systems”, en Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, y Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996.
- BENNETT, Colin J., “How States Utilize Foreign Evidence”, *Journal of Public Policy*, 11 (1991), pp. 31-53.
- BENZ, Arthur y Klaus Goetz, “The German Public Sector: National Priorities and the International Reform Agenda”, en Arthur Benz and Klaus Goetz (eds.), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*, Darmouth, Aldershot, 1996, pp. 14-16.
- BERLIN, Isaiah, “The Originality of Machiavelli”, en Henry Hardy (ed.), *Against the Current: Essays in the History of Ideas*, New York, The Viking Press, 1979, pp. 25-79.
- BERNS, Laurence, “Thomas Hobbes, 1588-1679”, en Leo Strauss y Joseph Cropsey (eds.), *History of Political Philosophy*, Chicago, University Press, 1987, pp. 396-420.
- BLUMER, Herbert, *El interaccionismo simbólico: perspectiva y método*, Barcelona, Hora, 1982, 160 pp.
- BOGDANOR, Verdon (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford, University Press, 2005.
- BOGUMIL, Jörg, *Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat*, Ruhr, Universität Bochum, 2003, disponible en línea en <http://homepages.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/Zeitschriften/Verwaltungsmod.pdf>.
- BOK, Derek, “Government Personnel Policy in Comparative Perspective”, en John D. Donahue y Joseph S. Nye (eds.), *For the People. Can We Fix the Public Service?*, Washington, Brookings Institution Press, 2003, pp. 255-272.
- BOSSAERT, Daniëlle y Christoph Demmke, “Deciding Whether to Have a Position or Career System – Or Both?”, en Daniëlle Bossaert y Christoph Demmke, *Civil Services in the Accession States*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 2003, pp. 15-24.
- BOWORNWATHANA, Bidhya, “Bureaucrats, Politicians, and the Transfer of Administrative Reform into Thailand”, en Jon Pierre y Patricia W. Ingraham (eds.), *op. cit.*, pp. 207-230.
- _____, “Thailand: Bureaucracy Under Coalition Governments”, en John P. Burns y Bidhya Bowornwathana (eds.), *Civil Service Systems in Asia*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001, pp. 281-318.
- BREWER, G. D., y P. deLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Dorsey, 1983.
- _____, “The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline”, *Policy Science*, 5 (1974), pp. 239-244.
- BUCHANAN, James M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, University Press, 1975.
- BUNCE, Valerie, *Subversive Institutions: The design and the destruction of socialism and the state*, Cambridge, University Press, 1999.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (BI), *Aktionsprogramm zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung. Kabinettsbeschluss vom 18. Juli 1997*, Bonn, BI, 1998.
- _____, *Zweiter Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung*, Bonn, 1986
- BUNGBONGKARN, Suchit, “Thailand: Democracy under Siege”, en James W. Morley (ed.), *Driven by Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region*, New York, East Gate Book, 1999, pp. 161-175.
- _____, *State of Nation: Thailand*, Collingdale, Diane Publishing-Institute of Southeast Asian Studies, 1997.
- CAIDEN, Gerald E., *Administrative Reform Comes of Age*, New York, Walter de Gruyter, 1991.
- _____, “Administrative Reform”, en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York, Marcel Dekker, 2001, pp. 655-667.
- _____, “What Lies Ahead for the Administrative State?”, en Keith M. Henderson y O. P. Dwivedi (eds.), *Bureaucracy and the Alternatives in World Perspective*, New York, St. Martin’s Press, 1999, pp. 295-320.
- CAMPBELL, Colin y John Halligan, *Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience*, Pittsburg, University Press, 1992.
- CANUDO, Riciotto, “The Birth of a Sixth Art (1911)”, en Richard Abel (ed.), *French Film Theory and Criticism: 1907-1939*, Princeton, University Press, 1988, vol. 1, pp. 58-66.
- CARRILLO, Ernesto, “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2011, pp. 21-60.
- CEJUDO, Guillermo M., “Las reformas que queremos y las reformas que tenemos: análisis de preferencias ciudadanas y reformas administrativas en América Latina”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2009 pp. 453-477.
- _____, “Los motores del cambio en la administración mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública”, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coords.), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, pp. 131-158.

- CHANG, Ha-Joon, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London, Anthem, 2002.
- CHEUNG, Anthony B. L., "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18 (2005), pp. 257-282.
- CHOI, Jungug, *Governments and Markets in East Asia: the politics of economic crises*, New York, Routledge, 2006.
- CHRISTENSEN, Tom, Per Læg Reid y Lois R. Wise, "Transforming Administrative Policy", *Public Administration*, 80 (2002), pp. 153-178.
- CIVIL SERVICE COMMITTEE, *Civil Service: Report of the Committee, 1966-1968*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1968, pp. 104-106, (disponible en línea en <http://www.civilservant.org.uk/fulton9.pdf>).
- CLARKE, Jeremy y David Wood, "New Public management and development: the case of public service reform in Tanzania and Uganda", en Martin Minogue, Charles Polidano, y David Hulme (eds.), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1999, pp. 70-89.
- CLEVELAND, Frederick A., *The Growth of Democracy in the United States*, Chicago, Quadrangle Press, 1898.
- COBB, Roger William y Charles D. Elder, *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1983.
- COHEN, Michael D., James G. March y Johan P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17(1972), pp. 1-25.
- COLIGNON, Richard A. y Chikako Usui, *Amakudari: The hidden fabric of Japan's economy*, Ithaca, Cornell University Press, 2003.
- COMMON, Richard, "The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organizations", en Marin Minogue, Charles Polidano y David Hulme (eds.), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 1988, pp. 59-75
- COOK, Lynn Prince y Vanessa Gash, *Panacea or Pitfall? Women's Part-time Employment and Marital Stability in West Germany, the United Kingdom and the United States*, Cambridge, Economic & Social Research Council-Gender Equality Network, 2007, (working paper núm. 28)
- CROSSMAN, Richard Howard S., *Biografía del Estado Moderno*, México, FCE, 1941.
- _____, *The Diaries of a Cabinet Minister*, London, Hamilton and Cape, 1975, vol. I.
- CROZIER, Michel, *El Fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- _____, Samuel P. Huntington, Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, University Press, 1975.
- DAHL, Robert A., "The Concept of Power", *Systems Research and Behavioral Science*, 2 (1957), pp. 201-215.
- _____, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963.
- _____, "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, 7(1947), pp. 1-11.
- DELEON, Peter, "The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?", en Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview, 1999, pp. 19-32.
- DELLA PORTA, Donatella y Alberto Vannucci, *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*, New York, Aldine de Gruyter, 1999.
- DENHARDT, Robert B., y Janet Vinzant Denhardt, "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", *Public Administration Review*, 60 (2000), pp. 549-559.
- DERLIEN, Hans Ulrich, "German Public Administration: Weberian Despite Modernization", en Krishna K. Tummala (eds.), *Comparative Bureaucratic Systems*, Lanham, Lexington Books, 2005, pp. 97-122.
- _____, "Germany: The Intelligence of Bureaucracy in a Decentralized Polity", en Johan P. Olsen y B. Guy Peters (eds.), *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996.
- _____, "The Politicization of Bureaucracies in Historical and Comparative Perspective", en Guy Peters y Bert A. Rockman (eds.), *Agenda for Excellence 2. Administering the State*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1996, pp. 149-162.
- Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- DIMOCK, Marshall E., "The Criteria and Objectives of Public Administration", en John M. Gaus, Leonard D. White y Marshall E. Dimock (eds.), *The Frontiers of Public Administration*, Chicago, University Press, 1936, pp. 116-129.
- DOGAN, Mattei y Dominique Pelassy, *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*, New Jersey, Chatham House Publishers, 1990.
- DOLOWITZ, David y David Marsh, "Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *Governance*, 13 (2000), pp. 5-24.
- _____, y David Marsh, "Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature", *Political Studies*, 44 (1996), pp. 343-357.

- _____, "Introduction", *Governance*, 13 (2000), pp. 1-4.
- _____, "British Employment Policy in the 1980's: Learning from the American Experience", *Governance*, 10 (1997), pp. 23-42.
- DOWNS, Anthony, "The Public Interest: Its Meaning in a Democracy", *Social Research*, 29 (1962), pp. 1-36.
- DPADM (Division for Public Administration and Development Management), *Public Administration Country Profile: The Kingdom of Thailand*, New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2004.
- DRECHSLER, Wolfgang, "The Re-Emergence of 'Weberian' Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective", *Halduskultur*, 6 (2005), pp. 94-108.
- DREWRY, Gavin y Tony Butcher, *The Civil Service Today*, Oxford, Basil Blackwell, 1988.
- DUNLEAVY, Patrick y Christopher Hood, "From Old Public Administration to Public Management", *Public Money and Management*, 14 (1994), pp. 9-16
- DUNN, William N. y David Y. Miller, "A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform", *Public Organization Review*, 7 (2007), pp. 345-358.
- _____, *Public Policy Analysis: An Introduction*, New Jersey, Prentice-Hall, 1981.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I., "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual", *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, 2005, núm. 3, pp. 1-21. La versión citada está disponible en línea, <http://servicioprofesionaldecarreracomparadofcps.files.wordpress.com/2012/08/mauriciodussaugeserviciocivildecarre1.pdf>,
- _____, "¿De las 'E's' a las 'C's' ? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 413-452,
- _____, "Anatomía del servicio civil", *Foro Internacional*, 42 (2002), pp. 745-808.
- _____, "Entre modelos y realidades: enfoques teóricos para el estudio de las reformas administrativas", *Revista de Administración Pública (RNP)*, 2009, núm. 3, pp. 75-95.
- _____, "La literatura comparada sobre reformas administrativas", *Gestión y Política Pública*, 18 (2009), pp. 439-495.
- DUVERGER, Maurice, *Los Partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- EASTON, David, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965.
- _____, *The Political System*, New York, Alfred A. Knopf, 1953.
- ELIAS, Norbert, *The Civilizing Process: The History of Manners and State Formation and Civilization*, Oxford, Blackwell, 1994.
- ELKINS, Zachery y Beth Simmons, "On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (2005), pp. 33-51.
- ENGIN SENER, Hasan, *Public Administration Reform in the Context of the European Union Enlargement Process: the Hungarian and Turkish cases*, tesis, Ankara, The Graduate School of Social Sciences of the Middle East Technical University, 2008.
- Entrevista a Rafael Martínez Puón*, Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 20 de febrero de 2013.
- ESCALANTE, Fernando "Prólogo", en Ashis Nandy, *Imágenes del Estado: cultura, violencia y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 9-15.
- _____, "El Conejo y la chistera", *La Razón*, <http://www.razon.com.mx/>, 28 de febrero de 2012.
- _____, "Prólogo", en Joel S. Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 9-14.
- _____, "Sobre el significado político de la corrupción", *Política y Gobierno*, 1 (1994), pp. 79-95.
- _____, *Una idea de las ciencias sociales*, México, Paidós, 1999.
- ESCOBAR CRISTIANI, Adela Beatriz, *Identidad y procesos de democratización en Etiopía y Tanzania*, tesis, México, El Colegio de México, 2008, pp. 195-198
- EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), "Civil service law reform comes into force on 1 July 1997", en *European Industrial Relations observatory on-line*, Dublin, Eurofound, 1997, (disponible en línea en <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/07/feature/de9707123f.htm>).
- EVANS, Anne, *Civil Service and Administrative Reform: Thematic Paper. Background paper to Public Sector Reform: What Works and Why?*, Washington, World Bank, 2008, (Independent Evaluation Group working paper, 2008/8)
- EYESTONE, Robert, "Confusion, diffusion, and innovation", *American Political Science Review*, 71 (1977), pp.
- FABREGAT, Pilar y Carlos Uranga Cogollos, "La selección de personal en la administración pública: el mito del administrador educado", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 57 (1991), p. 119.

- FÄRBER, Gisela, *Revision der Personalausgabenprojektion der Gebietskörperschaften bis 2030*, Speyer, Speyerer Forschungsberichte, 1995, (documento de trabajo, núm. 110)
- FERLIE, E., A Pettigrew, L. Ashburner y L. Fitzgerald, *The new public management in action*, Oxford, University Press, 1996.
- FISHER, Gregory B., y Kittiya Khumpee, *West meets the Independent, Professional East: Issues in the Modernization of Human Resources Management Practices in the Thai Civil Service*, s.p.i.
- FLYNN, Norman, "Explaining the New Public Management: The importance of context", en Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne y Ewan Ferlie (eds.), *New Public Management: Current trends and future prospects*, London, Routledge, 2002, pp. 57-76.
- FOUCALT, Michel, *The Archaeology of Knowledge*, London, Routledge, 2002.
- FREEDMAN, Amy L., *Political Change and Consolidation: Democracy's Rocky Road in Thailand, Indonesia, South Korea, and Malaysia*, New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- FREUND, Julien, "Las líneas clave del pensamiento político de Carl Schmitt", en Juan Carlos Corbetta y Ricardo Sebastián Piana (comp.), *Política y orden mundial: ensayos sobre Carl Schmitt*, Buenos Aires, Prometeo, 2007, pp. 25-62.
- FRIEDMAN, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University Press, 1962.
- FUNG, Archon Mary Graham y David Weil, *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*, New York, Cambridge University Press, 2007.
- GAUS, John M., "Notes on Administration", *American Political Science Review*, 25 (1931), pp. 120-134.
- GAWTHROP, Louis C., *Bureaucratic Behavior in the Executive Branch: An Analysis of Organizational Change*, New York, Free Press, 1969.
- GEDDES, Barbara, "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review*, 85 (1991), pp. 371-392.
- GEERTZ, Clifford, *The interpretation of cultures: selected essays*, New York, Basic Books, 1973
- _____, "The World in Pieces", en Clifford Geertz (ed.), *Available light: Anthropological reflections on political topics*, Princeton, University Press, 2000, p. 218-263.
- _____, "What is a State If It is Not A Sovereign?", *Current Anthropology*, 45(2004), pp. 577-593.
- GERSTER, Richard, *Tanzania: Making civil service more attractive*, Berna, State Secretariat for Economic Affairs, 2007
- GERTH, Hans H. y C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, London, Routledge, 1991.
- Dietrich Jung, *State Formation and State-Building: Is there a lesson to learn from Sociology?*, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, Report, 2008, (reporte núm. 11), p. 33-42.
- GIL VILLEGAS, Francisco, "Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, p. 49-74.
- GOETHE, Johann Wolfgang, *Fausto*, trad. de Miguel Salmerón, México, Austral, 2011.
- GOETZ, Klaus H., "Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive", *Public Administration*, 75 (1997), pp. 753-775.
- _____, "The Development and Current Features of the German Civil Service System", en Hans J.G.M. Bekke y Frits M. van der Meer, *Civil service systems in Western Europe*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing Limited 2000, pp. 61-91.
- GOODNOW, Frank J., *Politics and Administration: A Study in Government*, New York, Russel and Russel, 1900.
- GRAMSCI, Antonio, *Cartas desde la Cárcel: 1926-1937*, Puebla, Era-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2003.
- _____, *Cuadernos de la cárcel*, Puebla, Era-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999.
- GRINDLE, Merilee S., "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America", *Faculty Research Working Paper Series*, 2010, núm. RWP10-025, pp. 1-29
- _____, "The good government imperative: Human resource organizations and institutions", en M. S. Grindle, *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, pp. 3-30.
- GRZYMALA-BUSSE, Anna y Pauline Jones Luong, "Reconceptualizing the state: Lessons from post-communism", *Politics and Society*, 30 (2002), pp. 529-554.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Para entender: La transparencia*, México, Nostra, 2008.
- GUERRERO, Manuel Alejandro, "El IFAI, el acceso a la información y la transparencia", en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México: Políticas Públicas*, 2010, t. xiii, pp. 253-300.
- GULICK, Luther y Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration, 1937.
- GUPTA, Akhil, "Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State", *American Ethnologist*, 22 (1995), pp. 375-402.
- GUZMÁN AMARO, Raymundo, *Derecho y Práctica de la Función Pública*, Santo Domingo, Oficina Nacional de Administración de Personal de República Dominicana, 1996.

- GYÖRGY, I., "Hungary", en T. Verheijen (ed.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, pp. 131-158.
- HAAS, Peter, "Knowledge, power, and international policy coordination", *International Organization*, 46 (1992), pp. 1-35
- HABERMAS, Jürgen, *Legitimation Crisis*, London, Heinemann, 1976.
- HALFANI, Mohammed, "Tanzania", en Kithinji Kiragu (ed.), *Civil Service Reform in Southern & Eastern Africa: Lessons of Experience*, Nairobi, KK Consulting Associates, 1998, pp. 44-53.
- HALL, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44 (1996), pp. 936-957.
- HANDLEY, Paul M., "More of the same? Politics and business, 1987-96", en Kevin Hewinson (ed.), *Political Change in Thailand: Democracy and Participation*, London, Routledge, 1997, pp. 94-113.
- _____, *The King Never Smiles: A Biography of Thailand's Bhumibol*, New Haven, Yale University Press, 2006.
- HAQUE, M. Shamsul, "New Directions in Bureaucratic Change in Southeast Asia: A Reexamination", *Journal of Political and Military Sociology*, 26 (1998), pp. 96-114.
- HARDIN, Garret, "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162 (1968), pp. 1243-1248.
- HEADY, Ferrel, "Configurations of civil service systems", en Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, y Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996, pp. 207-226.
- _____, *Public Administration: a comparative perspective*, New York, Marcel Dekker, 2001.
- HECLO, Hugh "Review article: Policy analysis", *British Journal of Political Science*, 2 (1972), pp.83-108.
- _____, "Issue Networks and the Executive Establishment", en Anthony King (ed.), *The New American Political System*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978, pp. 87-124.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich, *Aesthetics: Lectures on Fine Art*, Oxford, University Press, 1975, vol. II.
- _____, *Filosofía del derecho*, México, Juan Pablos, 1998.
- _____, *Elements of the Philosophy of Right*, Cambridge, University Press, 2003.
- HEIDENHEIMER, A.J., Hugh Hecló y C. T. Adams, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, New York, St. Martin's Press, 1990.
- HEINZ, Dominic y Eike-Christian Hornig, "Catch-all Politics under Stress – Non-territorially Defined Parties and the Quest for Symmetry and Compromise in Territorial Reforms", *Central European Journal of Public Policy*, 6 (2012), pp. 4-25.
- HELMKE, Gretchen y Steven Levitsky, "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda", *Perspectives on Politics*, 2 (2004), pp. 725-740.
- HEREDIA, Blanca y Ben Ross Schneider, "The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries", en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press, 2003.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, "Los Altos Mandos de la Administración Pública Mexicana", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 465-475.
- HERPER, M., C. L. Kim y S. T. Pai, "The Role of Bureaucracy and Regime Types: A comparative Study of Turkish and South Korean Higher Civil Servants", *Administration and Society*, 12 (1980), pp. 137-157
- HILL, Hermann, "Strategische Erfolgsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung", *Die Verwaltung*, 26 (1993), pp. 161-181.
- HILL, Michael, *The Policy Process in the Modern State*, London, Prentice-Hill, 1997.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- HOOD, Christopher, y Michael W. Jackson, *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot, 1991.
- _____, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, 69 (1991), pp. 3-19.
- _____, "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm", *Public Policy and Administration*, 10 (1995), pp. 104-117
- _____, "The middle aging of New Public Management: into the age of paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2004), pp. 267-282.
- _____, *Explaining economic policy reversals*, Buckingham, Open University Press, 1994.
- ILLIFE, John, *A Modern History of Tanganyika*, Cambridge, University Press, 1979, (*African Studies Series* núm. 25)
- IMMERGUT, Ellen M., "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics & Society*, 26 (1998), pp. 5-34.
- JACOBS, Lawrence R. y Robert Y. Shapiro, "Studying Substantive Democracy", *Political Science and Politics*, 27 (1994), pp. 9-17.
- JAMES, Oliver y Martin Lodge, "The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research", *Political Studies Review*, 1(2003), pp. 179-193.

- JAMES, Thomas E. y Paul D. Jorgensen, "Policy Knowledge, Policy Formulation, and Change: Revisiting A Foundational Question", *Policy Studies Journal*, 37 (2009), pp. 141-162.
- JANN, Werner, y Silvia Veit, *Politicisation of Administration or Bureaucratisation of Politics?: The case of Germany*, Postdam, Universitätsverlag, 2010, (Postdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft, núm. 6).
- JEKEWITZ, Jürgen, "Das Personal der Parlamentsfraktionen: Funktion und Status zwischen Politik und Verwaltung", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 26 (1995), pp. 395-423.
- JELLINEK, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Verlag von O.Häring, 1914.
- JENEI, G., *Civil Services and State Administrations-Country Report: Hungary*, Paris, SIGMA-OECD, 1999, (disponible en línea en <http://www.oecd.org/dataoecd/33/33/1849924.pdf>)
- JENKINS, W. I., *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, London, Martin Robertson, 1978.
- JOHN, Peter, "Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change?", *The Policy Studies Journal*, 31 (2003), pp. 481-498.
- _____, *Analysing Public Policy*, London, Continuum, 2006.
- JOHN, Richard R., "Affairs of Office: the executive departments, the election of 1828 and the Making of the Democratic Party", en Meg Jacobs, William J. Novak y Julian E. Zelizer (eds.), *The Democratic Experiment: New directions in American Political History*, New Jersey, Princeton University Press, 2003, pp. 50-84.
- JORDAN, A. Grant, "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, 1(1981), pp. 95-123.
- JREISAT, Jamil E., "The New Public Management and Reform", en Kuotsai Tom Liou (ed.), *Handbook of Public management Practice and Reform*, New York, Marcel Dekker, pp. 539-559.
- JUDT, Tony, *Algo va mal*, México, Taurus, 2010.
- KAFKA, Franz, *El castillo*, Madrid, Alianza, 2009.
- KAMENKA, Eugene, "Introducción", en Eugene Kamenka, Robert Brown, Martin Krygier y Alice Erh-Soon Tay (eds.), *Burocracia: la trayectoria de un concepto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 1-10.
- KAUFMAN, Robert, "The Comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy", en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press, 2003, pp. 281-302.
- KELSEN, Hans, *General Theory of Law and State*, New Jersey, The Lawbook Exchange, 2007.
- KETTL, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders y Constance Horner, *Civil Service Reform: Building a Government That Works*, Washington, Brookings Institution Press, 1996.
- _____, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, The Brookings Institution, 2000.
- KIKUCHI, Masao, "Assessing Government Efforts to (Re)Build Trust in Government: Challenges and Lessons Learned from Japanese Experiences", *International Public Management Review*, 8 (2007), pp 183-202.
- KIM, Pan Ku, John Halligan, Namshin Cho, Cheol H. Oh y Angela M Eikenberry, "Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government", *Public Administration Review*, 65 (2005), pp. 646-654.
- KING, Gary, Robert O. Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, University Press, 1996.
- KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, New York, Longman, 2011.
- KIRAGU, Kithinji, *Tanzania: A Case Study in Comprehensive and Programmatic Approaches to Capacity Building*, Nairobi, Pricewaterhouse Coopers-The World Bank, 2005.
- KIRCHHEIMER, Otto, "The Transformation of the Western European Party Systems", en Joseph La Palombara y Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, University Press, 1966, pp. 177-200.
- KLAGES, Helmut y Elke Löffler, "Public sector modernization in Germany: recent trends and emerging strategies", in Norman Flynn und Franz Strehl (eds.), *Public Sector Management in Europe*, New Jersey, Prentice Hall, 1996, pp. 132-171, disponible en línea en <http://www.normanflynn.me.uk/germany.pdf>.
- KNIGHT, Jack, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, University Press, 1992.
- KÖNIG, Klaus y Natascha Füchtner, "*Schlanker Staat*", *eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund*, Baden-Baden, Nomos, 2000.
- _____, *Kritik öffentlicher Aufgaben*, Speyer, *Speyerer Forschungsberichte*, 1988, (documento de trabajo, núm. 72)
- KUHLMANN, Sabine y Manfred Rober, *Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management*, Bordeaux, Goethe Institut, 2004, (working paper de la conferencia *Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison*)
- KUHN, Thomas, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University Press, 1996.
- KYARIMPA, Genieve Enid, *Comparative Administrative Reform: The Rhetoric and Reality of the Civil Service Reform Programs in Uganda and Tanzania*, tesis, Miami, Florida International University, 2009, (disponible en

- línea en <http://digitalcommons.fiu.edu/etd/196>).
- La *Dolce Vita*, Federico Fellini, 1960.
- “Lajos Lőrincz”, *Acta Juridica Hungarica*, 52 (2011), pp. 271–272, disponible en línea en <http://www.akademiai.com/content/119701/?k=CIVIL+SERVICE&mode=allwords&sortorder=asc&v=expanded&o=10>
- LANE, Jan-Erik y Svante Ersson, *The New Institutional Politics: Performance and outcomes*, London, Routledge, 2000.
- _____, “Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?”, en Jan-Erik Lane (ed.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, London, Sage, 1997, pp. 1-16.
- _____, *New Public Management*, London, Routledge, 2000.
- LARBI, George A., *The New Public Management Approach and Crisis States*, Washington, United Nations Research Institute for Social Development, 1999, [UNRISD Discussion Paper núm. 112]
- LASSWELL, Harold D., y Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Heaven, Yale University Press, 1950.
- _____, “The Emerging Conception of the Policy Sciences”, *Policy Sciences*, 1970, núm. 1, pp. 3-14.
- _____, “The Policy Orientation”, en Harold D. Lasswell y Daniel Lerner (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Standford, University Press, 1951, pp. 3-15.
- _____, *A Pre-View of the Policy Sciences*, New York, American Elsevier, 1971.
- _____, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 489-495.
- _____, *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press, 1956.
- LECHELER, Helmut, “Der öffentliche Dienst”, en J. Isensee y P. Kirchhof (eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, Müller Verlag, , 1996, t. III., pp. 717, 735
- LEDENEVA, Alena V., *Russia's economy of favours: Blat, net- working and informal Exchange*, Cambridge, University Press, 1998.
- LEHMBRUCH, Gerhard, Otto Singer, Edgar Grande y Marian Döhler, “Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich”, en Manfred G. Schmidt (ed.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1988, pp. 251-283.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.
- LIENERT, Ian y Jitendra Modi, *A decade of Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*, Washington, International Monetary Fund, 1997, (documento de trabajo, WP/97/179), pp. 7, 14-15, 20
- LIJPHART, Arend, “Comparative Politics and the Comparative Method”, *American Political Science Review*, 65(1971), pp. 682-693.
- LINDBLOM, Charles E., “The Science of ‘Muddling Through’”, *Public Administration Review*, 19 (1959), pp. 79-88.
- LINDERMANN, Stephan y James Putzel, *State Resilience in Tanzania*, London, London School of Economics and Political Science, 2008, (documento de trabajo del seminario de verano en el *Crisis States Research Center*, vol. 2), (disponible en línea en <http://www2.lse.ac.uk/>)
- LINZ, Juan J., “An Authoritarian Regime: The Case of Spain”, en Erik Allardt y Yrjö Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, Westermarck Society, 1964, pp. 291-342.
- _____, y Alfred Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996.
- LITVAN, Gyorgy, *The Hungarian Revolution of 1956: Reform, Revolt and Repression, 1953-1963*, New York, Longman, 1996.
- LIVET, Georges, *La Guerra de los Treinta Años*, Madrid, Villalar, 1977.
- LÖFFLER, Elke, “Germany”, *Country Reform Summaries: Administrative & Civil Service Reform*, Washington, The World Bank, 2011, disponible en línea en <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsGermany.pdf>
- _____, *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries*, Speyer, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, 1996.
- LOMNITZ, Larissa Adler, “Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model”, *American Anthropologist*, 90 (1988), pp. 42-55.
- LONGO, Francisco, *The Reform of The Civil Service in Advanced Democracies: Merit With Flexibility*, Washington, Inter-American Development Bank—Public Management and Transparency Network, 2001.
- LŐRINCZ, Lajos, “Administrative law”, en A. Harmathy (ed.), *Introduction to Hungarian Law*, The Hague, Kluwer, 1998, pp. 39-50.
- _____, “On the economic and political determinants of public administration”, en G. Szoboszlai (ed.), *Politics and Public Administration in Hungary*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1985, pp. 71-107

- LOWI, Theodore, "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, 32 (1972), pp. 298-310.
- LUKUMAI, Emmanuel C., *The Implementation of Civil Service Reforms in Tanzania, 1991-2000*, tesis, Bergen, University of Bregen, 2006, pp. 31-33
- LYNN JR., Laurence E., "Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 105-128.
- _____, "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For", *Public Administration Review*, 61 (2001), pp. 144-160.
- MAINTZ, Renate, "Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power on 'Kanzlerdemokratie'?", en Richard Rose y Ezra N. Sulieman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980, pp. 139-171.
- MAJONE, Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- MALEE, Surapong, "Reform, Routines, and Capacity Building: Civil Service Policy Change in Thailand 1991-1992", *International Public Management Journal*, 6 (2003), pp. 343-369.
- MANNHEIM, Karl, *Freedom, Power, and Democratic Planning*, London, Routledge & Keagan Paul, 1965.
- _____, *Ideología y Utopía: introducción a la Sociología del Conocimiento*, Madrid, Aguilar, 1966.
- MANNING, Nick y Neil Parison, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, Washington, The World Bank, 2004.
- MAOR, Moshe, "Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective", *Governance*, 17 (2004), pp. 1-28.
- MARCH, James G., y Herbert A. Simon, *Organizations*, New Jersey, Wiley, 1993.
- _____, y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*, New York, Free Press, 1989.
- MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- MARTINO GOLDEN, Marissa, "Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1998), pp. 245-270.
- MARX, Carlos [Karl], *Crítica de la filosofía del [E]stado de Hegel*, México, Grijalbo, 1968.
- _____, "These XI", *Thesen über Feuerbach, s.p.i.*, 1845.
- MAYNTZ, Renate y Fritz. W. Sharp, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, Elsevier, 1975.
- MCADAM, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly, *Dynamics of Contention*, Cambridge, University Press, 2001.
- MC CORMICK, Richard P., *The Second American Party System: Party Formation in the Jacksonian Era*, Durham, The University of North Carolina Press, 1966.
- MCCOMBS, Maxwell E. y Donald L. Shaw, "The agenda-setting function of mass media", *Public Opinion Quarterly*, 36 (1972), pp. 176-187.
- MCCUBBINS, Matt, Roger Noll y Barry Weingast. "Administrative procedures as instruments of political control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3(1987), pp. 243-277.
- MCGREGOR JR., Eugene B. y Paul Solano, "Data requirements and availability", en Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, y Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996, pp. 42-64.
- MÉNDEZ M., José Luis, "El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México: Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2010, t. XIII, pp. 179-205.
- _____, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, 33 (1993), pp. 111-114.
- _____, "La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 477-501.
- MERINO, Mauricio, "Servicio Civil", en *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1981, t.3, pp. 482-483.
- _____, *La profesionalización municipal en México*, México, CIDE, 2006, (documento de trabajo núm. 182).
- MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik, "Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary", *Journal of European Public Policy*, 8 (2001), pp. 960-979.
- MIGDAL, Joel S., *Estados débiles, Estados fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- MILLER, Danny, y Henry Mintzberg, "The Case for Configuration", in Gareth Morgan (ed.), *Beyond Method*, Beverly Hills, Sage, 1983, pp. 57-73.
- MILLER, Gary J. y Terry M. Moe, "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government", *American Political Science Association*, 77(1983), pp. 297-322.
- _____, y Peter H. Friesen, *Organizations: A Quantum View*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1984.
- MITI, K., "The Party and Politics in Tanzania", *Utajiti*, 5 (1980), pp. 187-198.

- MONSON, Jamie, "Relocating Maji Maji: The Politics of Alliance and Authority in the Southern Highlands of Tanzania, 1870-1918", *Journal of African History*, 39 (1998), pp. 95-120.
- MORGAN, E. Philip, y James L. Perry, "Re-orienting the comparative study of civil service systems", *Review of Public Personnel Administration*, 8 (1988), pp. 84-95.
- _____, y James L. Perry, "Re-orienting the comparative study of civil service systems", *Review of Public Personnel Administration*, 8 (1988), p. 84-95.
- MORGAN, Peter, y Heather Baser, *Building the capacity for managing public service reform: The Tanzania experience*, Maastricht, European Centre for Development Policy Management, 2007 (discussion paper, núm. 57Q)
- MORSTEIN MARX, Frits, *The Administrative State*, Chicago, University Press, 1957.
- MOSSBERGER, Karen y Harold Wolman, "Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations", *Public Administration Review*, 63(2003), pp. 428-440.
- MUELLER, Dennis C., *Public Choice*, Cambridge, University Press, 1979.
- MULTAHABA, Gelase *Pay Reform and corruption in Tanzania's Public Service*, Dar Es Salaam, Potential for Public Service Pay Reform to Eradicate Corruption Among Civil Servants in Tanzania (Seminario), 2005, (documento de trabajo).
- NANDY, Ashis, *Imágenes del Estado: cultura, violencia y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- NEUSTADT, Richard, *Presidential Power and Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, The Free Press, 1990.
- NISKANEN, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.
- NORTH, Douglas C., *Structure and Change in Economic History*, New York, W. W. Norton & Company, 1981.
- _____, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- NOWLIN, Matthew C., "Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends", *The Policy Journal*, 39 (2011), pp. 41-60.
- NUNBERG, Barbara, "Hungary's Head Start on Reform: The Advanced Transition Experience", en Barbara Nunberg (ed.), *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*, Washington, The World Bank, pp. 97-154.
- _____, "Leading the Horse to Water: Transnational Inducements to Administrative Reform", en Jay D. White y James L. Perry (ed.), *Research in Public Administration*, Stanford, JAI Press, 1999, vol. 5, pp. 19-38.
- _____, "The Politics of Administrative Reform in Post-Communist Hungary", Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press, 2003, pp. 59-87.
- _____, *Managing the Civil Service. Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*, Washington, World Bank, 1995, (*World Bank Discussion Papers* 204).
- NYIRABU, Mohabe, "The Multiparty Reform Process in Tanzania: The Dominance of the Ruling Party", *African Journal of Political Science*, 7 (2002), pp. 99-112.
- O'CONNOR, James, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1971.
- O' DONNELL, Guillermo, "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, 5 (1994), pp. 55-69.
- _____, *Algunas reflexiones acerca [de] la democracia, el Estado y sus múltiples caras*, Buenos Aires, CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 2008, (*working paper* del XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública).
- _____, y Phillippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, Paris, PUMA/OECD, 1995.
- OFFE, Claus, "Some contradicitions of the modern welfare state", en John Kane (ed.), *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984, pp. 147-161.
- OLSEN, Johan P., y B. Guy Peters, (eds.), *Lessons from experience. Experimental learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996.
- _____, "Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (2005), pp. 1-24.
- "Open Government", "Big Brother", "Jobs for the Boys", *Yes Minister*, Anthony Jay y Jonathan Lynn, 1980.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas), *Manual de Administración Pública, s.p.i.*
- ORTEGA, Reynaldo Yunuen, *Movilización y Democracia: España y México*, México, El Colegio de México, 2008.
- OSBORNE, David, "Reinventing Government", *Public Productivity & Management Review*, 16 (1993), pp. 349-356
- _____, *Reinventing Government: what a difference a strategy makes*, Viena, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, 2007, [*working paper*].
- _____, y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley, 1992.

- OSTROM, Elinor, *Governing the Commons: the evolutive of intitutions for collective action*, Cambridge, University Press, 1990.
- PAGE, Benjamin I., “Democratic Responsiveness? Untangling the links between public opinion and public policy”, *Political Science and Politics*, 27 (1994), pp. 25-29.
- PARDO, María del Carmen, *La modernización administrativa en México: 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009.
- _____, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 445-464.
- _____, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al Cambio”, *Foro Internacional*, 45 (2005), pp. 599-634
- _____, “La administración pública en México: su desarrollo como disciplina”, *Foro Internacional* 23(1993), pp. 12-29.
- _____, “Prólogo”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 9-20.
- _____, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- PARRIS, Henry, *Constitutional Bureaucracy. The Development of British Central Administration since the Eighteenth Century*, London, Allen & Unwin, 1969.
- PARSONS, Wayne, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Edward Elgar, 1995.
- _____, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2007, pp. 112-113.
- PAXTON, Robert O., *The Anatomy of Fascism*, New York, Alfred A. Knopf, 2004.
- PELEGGI, Maurizio *Thailand: The Worldly Kingdom*, London, Reaktion Books, 2007.
- PETERS, B. Guy, “La internacionalización de la reforma administrativa: una perspectiva desde América del Norte”, en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coords.), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, pp. 47-70.
- _____, y Jon Pierre, “Governance without Government?: Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 8 (1998), pp. 223-243.
- _____, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 69-95.
- _____, “Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics”, en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York, Marcel Dekker, 2001, pp. 669-689.
- _____, “Is Democracy a Substitute for Ethics?, Administrative Reform and Accountability”, en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York, Marcel Dekker, pp. 691-699.
- _____, *La Política de la Burocracia*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 2001.
- _____, *The Politics of Bureaucracy*, New York, Longman, 1989.
- _____, *Comparative Politics: Theory and Methods*, New York, New York University Press, 1998.
- _____, y Jon Pierre, “Politicization of the civil service: concepts, casuses, consequences”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, London, Routledge, 2004, pp. 1-13.
- PETERS, R.S., “La Autoridad”, en Anthony Quinton (comp.), *Filosofía Política*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 130-171.
- PHONGPAICHT, Pasuk, y Chris Baker, “Power in transition: Thailand in the 1990’s”, en Kevin Hewinson (ed.), *Political Change in Thailand: Democracy and Participation*, London, Routledge, 1997, pp. 21-41.
- PIERRE, Jon, y B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin’s Press, 2000.
- _____, “Conclusions: The Future of Public Management”, en John Pierre y Patricia W. Ingraham (eds.), *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned*, Quebec City, McGill-Queen’s University Press, 2010, pp. 278-285.
- PLATÓN, *Diálogos IV: República*, Madrid, Gredos, 2008.
- POLLIT, Christopher, “Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Mangement Reform”, *Public Mangement*, 2 (2000), pp. 181-199.
- PRESIDENT’S OFFICE PUBLIC SERVICE MANAGEMENT, *Public Service Reform Programme Phase Two: Medium Term Strategic Plan*, Dar es Salaam, Public Service Reform Programme, 2007, vol. I.
- PRINCE MACK, Ruth, *Planning on uncertainty: decision making in business and government organization*, New York, Wiley, 1971.

- PRZEWORSKI, Adam, "Methods of Cross-National Research: Learning from Experience, 1970-83, An Overview", en M. Dierkes, H. N. Weiler y A. B. Antal Aldershot (eds.), *Comparative Policy Research: Learning from Experience*, London, Glower, 1987, pp. 31-49.
- PUMP, Barry, "Beyond Methaphors: New Research on Agendas in the Policy Process", *Policies Studies Journal*, 39 (2011), pp. 1-12.
- PUTNAM, Robert D., "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy", *British Journal of Political Science*, 3 (1973), pp. 277-290.
- RAADSCHELDERS, Jos C. N. y Mark R. Rutgers, "The evolution of civil service systems ", en Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, y Theo A. J. Toonen (eds.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington, Indiana University Press, 1996, pp. 67-99.
- RAGIN, Charles C., *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkely, University of California Press, 1987.
- RAMÍO MATAS, Carles, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, Tecnos, 1999.
- RAWLS, John, *A Theory of Justice*, Oxford, University Press, 1999.
- REAL-DATO, José, "Mechanisms of Policy Change: A Proposal for Synthetic Explanatory Framework", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (2009), pp. 117-143.
- REICHARD, Christoph, "Local Public Management Reforms in Germany", *Public Administration*, 81 (2003), pp. 345-363.
- REID, Margaret F., "Public Administration in Germany: Continuity in Change", en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York, Marcel Dekker, 2001, pp. 199-212.
- REPUCCI, Sarah, *Civil Service Reform*, Helsinki, United Nations University- World Institute for Development Economics Research, 2012, (working paper, núm. 2012/90).
- RHODES, R. A. W., "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44 (1996), pp. 652-667
- RIGGS, F., "Three Dubious Hypothesis: A Comment on Herper, Kim, and Pai", *Administration and Society*, 12 (1980), pp. 301-326.
- ROGERS, M. Everett, *The diffusion of innovations*, New York, Free Press, 1995.
- ROSE, Richard, "Comparing Public Policy: An Overview", *European Journal of Political Research*, 1 (1973), pp. 67-94.
- _____, "What is Lesson Drawing?", *Journal of Public Policy*, 11 (1991), pp. 3-30.
- _____, *Lessons Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*, Chatham, Chatham House, 1993.
- ROSS, Alf "Tù-tù", *Harvard Law Review*, 70 (1957), pp. 812-825.
- ROUBAN, Luc, "Politicization of the Civil Service", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2003, pp. 310-320.
- RUDERMAN, Richard S., "Aristotle and the Recovery of Political Judgment", *The American Political Science Review*, 91 (1997), pp. 409-420.
- RUTGERS, Mark R., "Beyond Woodrow Wilson. The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective", *Administration & Society*, 29 (1997), pp.276-300.
- _____, "Paradigm lost: crisis as identity of the study of public administration", *International Review of Administrative Sciences*, 64 (1988), pp. 553-564.
- SABATIER, Paul A., y Hank C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press, 1993.
- _____, "Toward Better Theories of the Policy Process", *Political Science and Politics*, 24 (1991), pp. 147-156.
- SAHLINS, Marshal, *Islands of History*, Bristol, The University of Chicago Press, 1987.
- SARTORI, Giovanni, "Concept Misformation in Comparative Politics", *American Political Science Review*, 64 (1970), pp. 1033-1053.
- SAVOIE, Donald J., "Success and Failure of Reform: Taking Stock", en John Pierre y Patricia W. Ingraham (eds.), *Comparative Administrative Change and Reform: Lessons Learned*, Quebec City, McGill-Queen's University Press, 2010, pp. 259-277.
- SAYRE, Wallace S., "Premises of Public Administration: Past and Emerging", *Public Administration Review*, 18 (1958), pp. 102-105.
- _____, "Trends of a Decade in Administrative Values", *Public Administration Review*, 11 (1951), pp. 1-9.
- SCHALKWYK, Andrew, *Entrevista a Benson Bana*, profesor de administración pública en la Universidad de Dar es Salaam, Dar es Salaam, Innovations for Successful Societies-Princeton, 19 de noviembre de 2008, pp. 1-20; disponible en <http://www.princeton.edu/successfulsocieties/>
- _____, *Entrevista a Charles Sokile*, asesor del *Department of International Development* de Reino Unido, Dar es Salaam, 21 de noviembre de 2008, pp. 1-12.
- _____, *Entrevista a George Yambesi*, Secretario Permanente de la Oficina del Presidente para la Gestión del Servicio Público, Dar es Salaam, Innovations for Successful Societies –Princeton, 14 de noviembre de 2008, pp. 1-16.

- _____, *Entrevista a Joseph Rugumyambeto*, ex Secretario Permanente del Ministerio del Servicio Público, Dar es Salaam, Innovations for Successful Societies -Princeton, 13 de noviembre de 2008, pp. 1-20.
- _____, *Entrevista a Kithinji Kiragu*, Asesor del Banco Mundial, Washington D. C., Innovations for Successful Societies -Princeton, 5 de abril de 2009, pp. 1-21.
- _____, *Entrevista Denis Biseko*, Asesor del Banco Mundial, Dar es Salaam, Successful Societies-Princeton, 18 de noviembre de 2008, pp. 1-15.
- SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, London, Thomson Learning, 1960.
- SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia: núm. 3*, México, IFAI, 2008.
- _____, "Conceptualizing Accountability", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 13- 28.
- SCHICK, Allen, *The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change*, Wellington, State Services Commission and the Treasury, 1996.
- _____, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms", *The World Bank Researcher Observer*, 13 (1998), pp. 123-131.
- SCHLAGER, Edella y William Blomquist, "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process", *Political Research Quarterly*, 49 (1996), pp. 651-672.
- SCHMITT, Carl, *Der Begriff des Politischen*, München, Ducker & Humboldt, 1932, [Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden Zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte, cuaderno núm. X]
- SCHMITTER, Phillippe C., "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, 36 (1974), pp. 85-131
- SCHNEIDER, Ben Ross, y Blanca Heredia, *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press, 2003.
- SCHRÖTER, Eckhard, "A Solid Rock in Rough Seas? Institutional Change and Continuity in the German Federal Bureaucracy", en B. G. Peters y J. Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London, Routledge, 2001, pp. 61-72.
- _____, "The politization of the German civil service: A three-dimensional portrait of the ministerial bureaucracy", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, London, Routledge, 2004, pp. 55-80.
- SCHWARTZ, Herman, "Small states in big trouble", *World Politics*, 46 (1994), pp. 527- 555.
- _____, "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zeland, Sweden in the 1980s", *Administration and Society*, 26 (1994), pp. 48-77,
- SEBALDT, Martin, "Interest Groups: Continuity and Change of German Lobbyism since 1974", in L. Helms (ed.), *Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany*, London, Macmillan, 2000, pp. 188-205.
- SHEPSON, Kenneth A. y Mark S. Boncheck, *Analyzing Politics. Rationality, Behaviour and Institutions*, New York, Norton Press, 1997.
- SHIPAN, Charles R. y Craig Volden, "The Mechanisms of Policy Diffusion", *American Journal of Political Science*, 52 (2008), pp. 840-857
- SHOWSTACK SASOON, Anne, *Gramsci's Politics*, London, Biddles Ltd, 1980.
- SIFFIN, William J., "Personnel Processes of the Thai Bureaucracy", en Ferrel Heady y Sybil L. Stokes (eds.), *Papers in Comparative Public Administration*, Ann Arbor, The University of Michigan Institute of Public Administration, 1962, pp. 207-228.
- SILBERMAN, Bernard S., *Rise of the Rational State in France, Japan, The United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press, 1993
- Silver Linings Playbook*, David O. Russell, 2012.
- SIMON, Herbert A., *Administrative Behavior: A study of decision-making processes in Administrative Organization*, New York, The Free Press, 1976.
- _____, "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, 6 (1946), pp. 53-67.
- SKOCPOL, Theda, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 1985, pp. 3-37.
- _____, "Why I am a Historical Institutionalist", *Polity*, 28 (1995), pp. 103-106.
- SMELSER, Neil J., "Notes on the Methodology of Comparative Analysis of Economic Activity", *Social Science Information*, 6 (1967), pp. 7-21
- SMITH, B. C., *Policy Making in British Government*, London, Martin Robertson, 1976.
- SMITH, Kevin B. y Christopher W. Larimer, *The Public Policy Theory Primer*, Boulder, Westview Press, 2009.
- STEPAN, Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, University Press, 1978.
- STEWART, John y Kieron Walsh, "Change in the Management of Public Services", *Public Administration*, 70 (1992), pp. 499-518
- STOKES BERRY, Frances y William D. Berry, "State Lottery Adoptions As Policy Innovations: An Event History Analysis", *The American Political Science Review*, 84 (1990), pp. 395-415.

- STONE, Deborah A., *Policy paradox: the art of political decision making*, New York, Norton, 2002.
- STONE, Diane, *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*, Coventry, Centre for the Study of Globalization and Regionalization, 2001, (working paper, núm. 69/01).
- STRANG, David, y Sarah A. Soule, "Diffusion in organizations and social movements: From hybrid corn to poison pills", *Annual Review of Sociology*, 24 (1998), pp. 265-290.
- _____, "Adding social structure to diffusion models: An event history framework", *Sociological Methods and Research*, 19(1991), pp. 324-353.
- STRAUSS, Leo, "Nichollo Machiavelli", en Leo Strauss y Joseph Cropsey (eds.), *History of Political Philosophy*, Chicago, University Press, 1987, pp. 296-317.
- _____, "Notes on Carl Schmitt, The Concept of the Political", en George Schwab (ed.), *Carl Schmitt, The Concept of the Political*, Chicago, University Press, 1996, pp. 97-122.
- STURM, Roland y Markus Müller, *Public Deficits: A Comparative Study of their Economic and Political Consequences in Britain, Canada, Germany and the United States*, London, Addison Wesley Longman, 1999.
- SULLE, Adrew, "Result-Based Management in the Public Sector: A Decade of Experience for the Tanzanian Executive Agencies", *Journal of Service Science and Management*, 4 (2011), pp. 499-506.
- SZALAI, E., *Post-Socialism and Globalisation*, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 1999.
- TAYLOR, Frederick Winslow, *Principios de la administración científica*, Buenos Aires, El Ateneo, 1979
- TESKEY, Graham y Richard Hooper, *Tanzania Civil Service Reform Programme: Case Study*, New York, United Nations Public Administration Network, 1999
- THE WORLD BANK, y International Monetary Fund, *Civil Service Reform: Strengthening World Bank and IMF Collaboration*, Washington, The World Bank-The International Bank for Reconstruction and Development, 2002.
- _____, "Recent trends in lending for civil service reform", *Public Sector*, 2002, núm. 71, pp. 1-4.
- _____, *Public Sector Reform: What Works and Why?*, Washington, World Bank, 2008.
- THELEN, Kathleen, y Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in comparative perspective", en Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge, University Press, 1992.
- _____, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), pp.
- TILLY, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime", en Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 1985, 169-191.
- _____, *Big structures, large processes, huge comparisons*, New York, Russell Sage Foundation, 1984.
- _____, *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge, University Press, 2004.
- TJIPTOHERIJANTO, Prijono, *Civil Service Reforms in Thailand: Political Control and Corruption*, Yakarta, Faculty of Economics-University of Indonesia, 2012, (working paper in economics and business, vol. II, núm. 1)
- TOCQUEVILLE, Alexis, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, México, FCE, 2006.
- TOONEN, Theo A. J., "Administrative Reform: Analytics" en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2003, pp. 467-477.
- TOSI, Henri L., "James March and Herbert Simon, 'Organizations'", en Henry L. Tosi (ed.), *Theories of Organization*, Thousand Oaks, Sage, 2009, pp. 93-102.
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs), *Administrative Reforms: Country Profiles of five Asian Countries*, New York, UNDESA-The International Institute of Administrative Sciences and the Institute of Administrative Management (Japan), 1997.
- UNDP (United Nations Development Program), *Trends and Challenges in Public Administration Reform in Asia and the Pacific*, Bangkok, Democratic Governance Practice Team-UNDP Regional Centre, 2005.
- UNPAN (United Nations Public Administration Programme/Network), *The Global Forum on Reinventing Government*, Washington, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, 2010.
- UNGER, Danny, "Principals of the Thai State", en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *op. cit.*, pp. 181-207.
- UNITED NATIONS, *Enhancing Capabilities for Administrative Reform in Developing Countries*, New York, United Nations, 1983).
- _____, *Interregional Seminar on Mayor Administrative Reform in Developing Countries*, New York, United Nations, 1979, [ST/TAO/M/62]
- VELASCO, Ernesto, "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público", en Ernesto Velasco (comp.), *Gestión Estratégica*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI, 2010, pp. 17-64.
- _____, *La metodología de marco lógico*, México, CÍVICUS Consultores en Gestión Pública y Social, 15 de octubre de 2013, mimeo.
- VEREBELYI, Imre, "Options for administrative reform in Hungary", *Public Administration*, 71(1993), pp. 105-120.

- VERHEIJEN, A.J.G. "Public Administration in Post-Communist States", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London, Sage, 2003, pp. 489-497.
- VON HAYECK, Friedrich August, *Law, Legislation and Liberty*, Chicago, University Press, 1973.
- WALDO, Dwight, "Organization Theory: An Elephantine Problem", *Public Administration Review*, 21 (1961), pp. 210-225.
- _____, "Scope of the Theory of Public Administration", en James C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives, and Methods*, Philadelphia, American Academy of Political and Social Sciences, 1968, pp. 2-26.
- _____, *The Administrative State*, New York, Ronald, 1948.
- WALKER, Jack L., "The Diffusion of Innovations among the American States", *The American Political Science Review*, 63 (1969), pp. 880-899.
- WALKER, Nigel, *Morale in the Civil Service: A Study of the Desk Worker*, Edinburgh, University Press, 1961.
- WATSON, Harry L., *Liberty and Power*, New York, Hill and Wang, 1990.
- WEBER, Max, "'Objectivity' in Social Science and Social Policy", en Edward A. Shils y Henry A. Finch (eds.), *Methodology of the Social Sciences*, New York, Free Press, 1949, p. 49-112.
- _____, "Politics as a vocation", en John Dreijmanis (ed.), *Max Weber's Complete Writings on Academic and Political Vocations*, New York, Algora, 2008, pp. 155-207.
- _____, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica [FCE], 1964.
- WEIMER, David L., y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, New Jersey, Prentice Hall, 2005.
- _____, "Theories of and in the Policy Process", *Policy Studies Journal*, 36 (2008), pp. 489-495.
- WEST, Darrel M., "Gobierno electrónico: ¿Qué promete?, ¿Qué ha conseguido?", en María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco (coords.), *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, México, El Colegio de México-Instituto de Administración Pública de Nuevo León, 2009, pp. 233-240.
- WHITE, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, Macmillan, 1926.
- WIDNER, Jennifer, *Entrevista a Benjamin Mkapa*, ex presidente de la República Unida de Tanzania (1995-2005), Dar es Salaam, 21 de noviembre de 2008, *Innovations for Successful Societies*- Princeton, pp. 1-13.
- WILDAVSKY, Aaron, *Speaking Truth to Power: The Art and the Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979.
- WILLIS, Justin, "The Administration of Bonde, 1920-60: A Study of the Implementation of Indirect Rule in Tanganyika", *African Affairs*, 92 (1993), pp. 53-67.
- WILLOUGHBY, W.F., "Democratization of Institutions for Public Service", en Frederick A. Cleveland y Joseph Schafer (eds.), *Democracy in Reconstruction*, Boston, Houghton Mifflin, 1919, pp. 146-161.
- WILSON, Graham K., *Interest Groups*, Cambridge, Blackwell, 1990.
- WILSON, J.Q., *American Government: Institutions and Policies*, Lexington, DC Heath and Co., 1983.
- WILSON, Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2 (1887), pp. 197-222.
- WISE, Lois Recascino, "Public Management Reform: Competing Drivers of Change", *Public Administration Review*, 62 (2002), pp. 555-567.
- WOOD, Allen W. "Editor's introduction", en Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Elements of the Philosophy of Right*, Cambridge, University Press, 2003, pp. vii-xxii.
- ZAHARIADIS, Nikolaos, "The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects", en Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Colorado, Westview Press, 2007, pp. 65-92.
- ZIFCAK, Spencer, *New managerialism: administrative reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham, Open University Press, 1994.