

Reseñas

Jon Elster, *Justicia local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias*, trad. de Elena Alterman, Barcelona, Gedisa, 1994, 311 p.

Jorge Bravo Puga

The 'real world' is a sloppy actuality.
Koster, *The Dissertation*

Justicia local es el primer fruto de un proyecto de investigación que, bajo la dirección de Jon Elster, y con la colaboración de un amplio equipo de trabajo —formado por estudiantes de posgrado, así como por investigadores asociados en Noruega, Francia y Alemania—, se desarrolló en la Universidad de Chicago. El propósito de este proyecto consistió en estudiar, en distintos países, múltiples arenas de la sociedad en las que instituciones más o menos autónomas, de escala generalmente 'menor' a la del gobierno nacional, asignan bienes y servicios, a partir de diversos criterios, entre quienes los demandan. Las arenas en cuestión, originalmente muy amplias —la salud, la educación y el trabajo—, terminaron por acotarse significativamente: trasplantes de órganos, admisión en las universidades y despidos laborales.

Leer a Elster es siempre una tarea disfrutable y, en este sentido, *Justicia local* no es la excepción. En otro sentido, sin embargo, conviene

advertir que este libro tiene un carácter excepcional. Y, me temo, precisamente por ello puede contrariar a más de un lector, pues, como Elster reconoce, en esta ocasión no logró "respetar los criterios de simplicidad y parsimonia que muchos lectores sentirán tienen el derecho a esperar". Criterios a los que, por cierto, el mismo Elster nos ha (¿mal?) acostumbrado. Su ya abundante producción intelectual ofrece ejemplos variados de lo que una mente poderosa, entrenada e imaginativa es capaz de generar.¹ Así, leer a Elster supone toparse con digresiones siempre lúcidas, a ratos hasta juguetonas, presentadas en una prosa que, de tan ágil (casi), nos hace pasar por alto lo (quizás) fundamental: su rigor analítico.

En breve, este libro es 'distinto':

¹ Desde *Logic and Society*, Chichister, Wiley, 1978, pasando por *Ulysses and the Sirens*, ed. rev., Cambridge, Cambridge University Press, 1984, hasta *The Cement of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

no ofrece el mismo rigor que otros textos de Elster pero, al mismo tiempo, ni por asomo puede calificarse como un trabajo descuidado. Este relajamiento quizás se deba —así sea en parte— al “desorden intrínseco al objeto [de estudio]”. De ser así, quizás convenga moderar, como lectores, nuestras demandas mínimas en lo que a elegancia y parsimonia se refiere. Y es que en este trabajo Elster se propone definir —un arranque de entusiasmo demandaría incluso usar la palabra ‘descubrir’— un tema de estudio que, no obstante su importancia, ha sido poco estudiado, lo mismo entre filósofos que entre científicos sociales: la justicia local.

La primera pregunta que salta a la vista del lector —y que Elster se apura a responder— consiste en aclarar el significado del término que da título al libro: justicia ‘local’. Ésta se define en oposición a la justicia ‘global’. En general, puede decirse que una política globalmente redistributiva: 1) es diseñada centralmente, en el ámbito del gobierno nacional; 2) busca compensar a las personas por diversas clases de infortunio, resultantes de la posesión de “propiedades moralmente arbitrarias”; y 3) generalmente toma la forma de transferencias de dinero. Los principios de justicia local, en cambio: 1) son diseñados por instituciones relativamente autónomas que, aunque pueden —y suelen— estar limitadas por normas dictadas por el gobierno, tienen cierta autonomía para diseñar y poner en práctica el plan que prefieren; 2) no son compensatorias o, si se quiere, son parcialmente compensa-

torias (*v.gr.* un esquema para asignar recursos médicos escasos puede compensar a pacientes por su mala suerte médica, pero no por otras clases de mala suerte que le hayan hecho no obtener otro bien escaso); y 3) abarcan la asignación de bienes (y responsabilidades), no de dinero.

El hecho de referirse a los problemas de la justicia local nos sitúa, pues, ante algo que todos enfrentamos —de una u otra manera, con mayor o menor éxito— en nuestras vidas: la distribución, por la vía de diversas instituciones, de bienes escasos y cargas necesarias entre la sociedad. “Se podría escribir la biografía ficticia de un ciudadano típico, para describir cómo su vida es moldeada por sucesivos encuentros con instituciones que tienen el poder de otorgarle o negarle los bienes escasos que busca... comenzando por la admisión o no en guarderías infantiles y terminando por la admisión o no en hogares de ancianos.”

Entendida así, la justicia local supone, en lo fundamental, un problema de asignación: ¿a quién asignarle un bien escaso?, y ¿a quién ha de asignarse una carga necesaria? En general, los problemas de asignación se ‘resuelven’ a partir de criterios, reglas y procedimientos muy diversos, tras los cuales subyacen consideraciones de equidad y eficiencia. Evidentemente —y esto queda ampliamente ilustrado en el libro—, el peso relativo de una y otra varía considerablemente a lo largo de las instituciones, los países y el tiempo.

Habrá quien encuentre el marco analítico de la obra “confuso y [hasta]

desagradable”. Quien piense así tendrá, quizás, algo de razón. Por ejemplo, en el capítulo 3, donde Elster presenta su análisis de “los principios y procedimientos más importantes que se han utilizado para distribuir bienes escasos y cargas necesarias”, los lectores nos tenemos que enfrentar con una enorme cantidad —y variedad— de listas. El resultado, lejos de constituir una tipología estricta, basada en categorías situadas en niveles comparables de generalidad, y mutuamente excluyentes entre sí, arroja seis ‘clases’ de principios: 1) igualitarios, 2) relacionados con el tiempo, 3) definidos por el *status*, 4) definidos por ‘otras’ propiedades (*v.gr.* niveles individuales de bienestar), 5) basados en el poder (*v.gr.* de compra) y, como suele ocurrir en la realidad, 6) mixtos. (Por si hiciera falta, cada ‘clase’ consta, a su vez, de numerosas ‘sub-clases’.) Estas listas, en efecto, dejan la sensación de estar ante una especie de miscelánea que, aunque sin duda ocurrente, hace extrañar la elegancia y parsimonia de otros trabajos de Elster. (La pregunta pertinente, por supuesto, es: ¿podría haber sido de otra manera?) Con todo, hasta cierto punto ése es precisamente el objetivo del texto: subrayar “la interminable variedad e inventiva de las instituciones humanas”, donde “los detalles no son casuales... son su esencia”.

Es importante notar que, a pesar del título, el libro que nos ocupa no es un tratado normativo: antes que juzgar el valor de las prácticas utilizadas en problemas de justicia local, a Elster le interesa explicar por qué

se utilizan unas prácticas y no otras. La noción de justicia se emplea con fines explicativos antes que normativos (a excepción del capítulo 6, en el que Elster elabora una concepción ‘de sentido común’ sobre la justicia, que contrasta con las teorías generales de la justicia de autores como Rawls, Nozick o los herederos de Bentham). Se trata, pues, de analizar “los conceptos de justicia adoptados por los participantes que están en posición de influir en la selección de procedimientos específicos o de criterios para distribuir recursos escasos”. Estos actores pueden ser:

1. Actores de ‘primer orden’. Individuos que deben cumplir una tarea de distribución (dar o no dar, y a quién; *v.gr.* oficiales de admisión) y, generalmente, tienen una idea más o menos clara de lo que constituye una distribución ‘justa’ o, si se prefiere, ‘correcta’; es decir, tienen un criterio preferido, que es el que querrían seguir si no fuera por dificultades técnicas (*v.gr.* problemas de información) o políticas (*v.gr.* oposición de un actor poderoso).

2. Actores de ‘segundo orden’. Participantes políticos que buscan influir sobre los principios de distribución mediante su control sobre recursos escasos diversos, cuya concepción de justicia suele diferir de la de los funcionarios encargados de la distribución, a quienes frecuentemente critican por su interés en las asignaciones ‘eficaces’ pero ‘injustas’.

3. Actores de ‘tercer orden’. Al mismo tiempo que las instituciones —mejor dicho, sus miembros— intentan controlar las presiones de ‘los de

arriba', deben ocuparse de las quejas de 'los de abajo', es decir, de los receptores potenciales del bien escaso. Éstos, como todos los demás, expresan sus demandas en términos de justicia, lo que en no pocas ocasiones es otra forma de denominar al interés propio.

Tratar de entender por qué cada uno de los distintos actores (autoridades 'técnicas', políticos y receptores potenciales) desarrolla ciertas preferencias respecto de los principios de distribución es una tarea complicada. Unos (*v.gr.* los actores de primer y segundo orden) pueden estar interesados en la eficiencia o equidad (local o global, respectivamente) de las asignaciones elegidas, así como en las consecuencias de éstas sobre su propio futuro; otros (*v.gr.* los actores de tercer orden) pueden orientar su atención —y acción— a la (in)justicia de la política en cuestión, así como a los incentivos que ésta supone para ellos.

Más complicado aún es el análisis de la *interacción* de estos actores que, a final de cuentas, define por qué, en un momento y lugar determinados, una institución sigue un principio particular para distribuir un bien. Esta diversidad de preferencias no es fácilmente manejable en la práctica, en la que diversos mecanismos de agregación entran a escena:

coaliciones, negociación y compromiso, juegos de suma positiva (lo que Elster llama "acrecentamiento": nuevas categorías se agregan a la lista, sin que sustituyan a las antiguas, con lo que las no-asignaciones —y los costos políticos— disminuyen).

En resumen, quien lea este libro, a pesar de constatar que son muy pocas las generalizaciones que se pueden realizar, seguramente será capaz de imponer algún orden sobre los problemas de justicia local, así como de discutir las consecuencias —y las causas de su adopción— de principios distributivos y arreglos institucionales específicos. Los interesados en cuestiones de diseño institucional no podrán sino deleitarse con el análisis de los 'efectos-incentivo', generalmente perversos, de diversos criterios que, de entrada, parecerían incontrovertibles. Por último, quienes tengan inclinaciones marcadamente teóricas seguramente sacarán —a la luz de *Justicia local*— sus propias conclusiones sobre las posibilidades y las dificultades de la apuesta epistémica de Elster; es decir, de hacer de los *mecanismos explicativos* la herramienta básica en las ciencias sociales, en el entendido de que éstos son menos que una teoría general —explicaciones nomológico-deductivas, por ejemplo— pero más que una simple descripción.²

² Cfr. Jon Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, esp. cap. 1 (pp. 3-10), así como *Political Psychology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, esp. pp. 2-5.

Johan P. Olsen y B. Guy Peters, *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Universitetsforlaget, 1996, 341 p.

Arturo del Castillo

En los últimos años, la confianza en las instituciones públicas se ha debilitado. Generalmente se describe a las organizaciones gubernamentales como burocracias con estructuras rígidas, anquilosadas y, por consiguiente, incapaces de desarrollar los procesos necesarios que den una respuesta efectiva a las demandas de la sociedad. Sin embargo, los estudios que componen este libro sostienen que no es totalmente cierta esta suposición y que, por el contrario, a menudo resulta simplista.

Las organizaciones gubernamentales, como cualquier otra organización formal, enfrentan numerosos problemas para adaptar sus estructuras y procesos. Pero, a pesar de ello, estas organizaciones suelen desarrollar mecanismos efectivos de aprendizaje acerca de lo que ocurre en su entorno y en su funcionamiento interno. Los artículos que se integran en este texto se ocupan precisamente de cómo las organizaciones gubernamentales aprenden de sí mismas y de

su propio desempeño. Estos análisis, además, se centran en las capacidades de aprendizaje de las organizaciones gubernamentales cuando éstas se encuentran en un proceso de reforma o de reorganización.

El problema que se detectó y que originó este libro se sintetiza en la siguiente pregunta: "¿cómo explicar que, por un lado, algunas organizaciones gubernamentales aparentemente siempre repiten los mismos errores cada vez que intentan reformarse y, por otro, otras organizaciones tiendan a aprender de sus fracasos y logren adaptaciones efectivas?" (p. VIII). Para contestar, el texto explora el papel que ha desempeñado el aprendizaje organizacional en las experiencias de cambio o reforma administrativa en ocho países desarrollados: Alemania, Australia, los Estados Unidos, Francia, Noruega, Japón, el Reino Unido y Suiza.

Lessons from Experience es el resultado de un ciclo de conferencias sobre el tema de aprendizaje organi-

zacional que se desarrolló durante 1994 en el *Norwegian Research Center in Organization and Management* en Bergen, Noruega. En este encuentro se contó con la participación de varios especialistas que analizaron los efectos que ha tenido el aprendizaje organizacional en programas de reforma administrativa recientes, aplicados en sus países de origen.

Así, Christopher Hood analizó el caso del proyecto de reforma al Servicio Civil de Carrera del Reino Unido, que tuvo lugar en la década de los años ochenta y principios de los noventa. John Halligan estudió los esfuerzos de reforma administrativa del gobierno de Australia que, durante los últimos diez años, se han coordinado por medio de la semiindependiente oficina pública *Task Force on Management Improvement*. Guy Peters examinó el último proyecto de reforma administrativa del gobierno federal de los Estados Unidos, impulsada por la *National Performance Review*, y analizó cómo este programa en realidad se trata de un conjunto de experiencias y aprendizajes acumulados de ochenta años de constantes reformas administrativas. Hans Ulrich investigó la reforma administrativa que tuvo que emprender el gobierno federal de Alemania con motivo de la unificación. Johan Olsen presentó el caso del proyecto de modernización administrativa del gobierno de Noruega que "culminó", después de una década de reformas y ajustes diversos, a principios de los años noventa. Michio Muramatsu y Ellis Krauss presentaron los efectos en el aprendizaje organizacional que tuvo, en Japón, la Second

Provisional Administrative Reform Commission, la cual impulsó varios proyectos de privatización, desregulación y eficientización de las dependencias del gobierno federal. Nicole de Montricher analizó el caso de las medidas reformistas y de descentralización de la administración pública que tuvieron lugar en Francia en la década de los ochenta. Finalmente, Ulrich Klöti presentó la experiencia, particularmente interesante, de los mecanismos de reforma administrativa que el gobierno federal de Suiza ha mantenido e impulsado. De acuerdo con este autor, en Suiza, a diferencia de los otros países presentados, no existen "proyectos de reforma" diseñados de forma explícita para desarrollar transformaciones en los aparatos burocráticos, sino que ha quedado institucionalizado en la práctica administrativa de este país el impulso de adaptaciones constantes e incrementales, lo que les da a sus organizaciones gubernamentales una alta capacidad de ajuste y adaptación.

Pero, a todo esto, ¿qué significa aprendizaje organizacional y qué importancia tiene para los proyectos de reforma administrativa? De acuerdo con Olsen y Peters, quienes presentan un capítulo introductorio, el concepto de *aprendizaje* se puede definir como "la habilidad para detectar y corregir errores y, por tanto, mejorar el funcionamiento de una organización. Así, la expresión aprendizaje organizacional implica la capacidad para identificar, recordar y usar estructuras y procedimientos para mejorar el desempeño de una organización en la solución de problemas" (p. 4).

Desde este punto de vista, en el aprendizaje organizacional existe una significativa diferencia entre cómo se desea o espera que ocurra y cómo en la práctica las organizaciones en realidad aprenden de sus propias experiencias. Las expectativas que usualmente se tienen sobre el aprendizaje son altas. Se espera que los gobiernos constantemente miren al pasado y modifiquen sus formas de operar, de evaluar, de comportamiento y sus instituciones con base en la experiencia. La regla que se espera seguir es que la experiencia siempre debe incrementar la inteligencia, la efectividad y la adaptabilidad de las organizaciones e instituciones gubernamentales. Sin embargo, tales aspiraciones tienen poco eco en la práctica. Generalmente, las dependencias gubernamentales (particularmente quienes toman las decisiones) tienen dificultades para tener acceso a la experiencia y, con base en ella, resolver nuevos problemas. La habilidad y la capacidad que se tienen para aprender de la experiencia usualmente son limitadas.

Para los enfoques clásicos que estudian los procesos de reforma administrativa el problema del aprendizaje es un asunto que tiene que ver directamente con la racionalidad de los individuos: existe un problema, el tomador de decisiones o reformador evalúa las experiencias previas de la organización y, con base en sus prioridades de decisión, selecciona una alternativa de decisión tendiente a resolver el problema. Sin embargo, en la práctica la capacidad de una organización para aprender de las expe-

riencias suele ser un asunto mucho más complicado, pues se tiene un conocimiento limitado de lo que ocurrió en la organización, los criterios que se utilizan para definir lo que es "exitoso" o "adecuado" son ambiguos e inestables y, más aún, los reformadores suelen decidir en contextos no programados, poco estructurados e inciertos. Así, se descubre que las organizaciones gubernamentales usualmente encuentran importantes obstáculos en sus esfuerzos de reforma, y el aprendizaje organizacional tiene que ver más con aspectos que se relacionan con rutinas y procesos institucionalizados, pero también con la ambigüedad, la incertidumbre, el conflicto y el poder. Por consiguiente, se deduce que los gobiernos tan sólo tienen una experiencia limitada para diseñar y poner en práctica sus esfuerzos de reforma administrativa.

En este sentido, para *Lessons from Experience*, el contenido y la forma en que es utilizado e interpretado el aprendizaje organizacional en reformas administrativas depende más de las propias experiencias del reformador. Pero, asimismo, el aprendizaje está en función de las características del contexto que enmarca el proceso de reforma. Así, factores como la forma en que está organizado el gobierno, el tipo de régimen político y la tradición legal, entre otros, también afectan la manera en que las organizaciones gubernamentales aprenden de sus experiencias y utilizan esta información en reformas futuras.

En síntesis, los estudios que componen este libro muestran que las reformas administrativas tienen va-

rios problemas para aprender de sus propias experiencias. Sin embargo, si bien cualquier proyecto de reforma puede fallar en tanto pueden incurrir en los mismos errores del pasado, los ocho casos de estudio demuestran que la repetición persistente de ideas y argumentos similares, durante un periodo relativamente largo, suele reportar cambios o, al menos, la base para cambios más profundos. La mayoría de las veces el aprendizaje organizacional tiene que ver directamente con cambios incrementales de adaptación que se dan en forma continua a lo largo del tiempo. De ahí que en realidad las organizaciones gubernamentales tienen una importante capacidad de ajuste y modificación. Esta capacidad de adaptación puede entenderse a partir de los procesos de aprendizaje organizacional.

El lector interesado en los procesos de reforma administrativa o en el tema del cambio organizacional puede encontrar en este texto una importante fuente de ideas nuevas y provocativas. *Lessons from Experience* sin duda tiene el acierto de aportar la evidencia empírica que valida los argumentos y conceptos utilizados, pero también el mérito de lograr un equilibrio aceptable entre los ocho

casos presentados, lo que facilita al lector una lectura comparativa.

Ahora que en México nos encontramos en un periodo de amplios programas de reforma administrativa, parece pertinente hacer una lectura cuidadosa de este texto. Sus argumentos e ideas bien nos podrían ayudar a entender por qué en muchas ocasiones los proyectos de reforma se enfrentan con múltiples problemas y, la mayoría de las veces, los resultados que se obtienen suelen ser diferentes a los objetivos originalmente planteados. Analizar las reformas administrativas, como proponen Olsen, Peters y sus colaboradores, en su dimensión organizativa y, más precisamente, como esfuerzos de aprendizaje organizacional y experiencias acumuladas, puede llevarnos a reconocer que los esfuerzos de reforma tienen que ver no sólo con la necesidad de planear y evaluar nuestras políticas, sino también con la naturaleza y forma en que las organizaciones gubernamentales se estructuran y relacionan. Miremos pues los programas de reforma como esfuerzos que se desarrollan en el marco de complejas redes de organizaciones. Organizaciones que, además, tienen una memoria difusa y ambigua.

**Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry
y Theo A.J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems
in Comparative Perspective*, Indiana, Indiana
University Press, 1996, 346 p.**

José Luis de Jesús García Ruiz

A pocos años de que finalice el siglo XX, el mundo contemporáneo se encuentra inmerso en un proceso de redefinición de un nuevo orden económico y político entre las naciones. Muchos son los temas que forman parte de la agenda de países cuyos vínculos internacionales son cada vez más frecuentes, más expeditos y más necesarios. Ante ese proceso de globalización que arrastra tras de sí a la mayoría de los estados, es fundamental contar con cuerpos de servidores públicos mejor formados, altamente profesionales, con conocimientos especializados y eficientes.

Por lo anterior, el emprender acciones dirigidas a modernizar su aparato público, figura entre los temas que es común encontrar en las agendas de la mayoría de los estados contemporáneos.¹ Estas políticas in-

novadoras que buscan adecuar las organizaciones gubernamentales al papel que cada gobierno pretende asumir en la satisfacción de las necesidades de su sociedad, adquieren una dimensión particular en cada país. Sin embargo, todos los programas de reforma administrativa han incorporado medidas tendientes a transformar su cuerpo de servidores públicos. Tal vez por ser el sistema de servicio civil el punto a través del cual se implementan y desarrollan todas las políticas públicas, tal como lo expresan Bekke, Perry y Toonen,² el principal objeto de estudio, para los especialistas, o de crítica, para la sociedad, lo constituye el servidor estatal y la forma en que está organizado.

De tal manera, desde la década de los años sesenta, cuando el gobierno inglés encomendó a lord Fulton la

¹ Una publicación de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) determinó que casi todos los gobiernos de sus países miembros están inmersos en un proceso de reforma de sus organizaciones pú-

blicas. OCDE, *Public management development. Update 1995*, París, OCDE, 1995, 182 p.

² Así lo afirman Hans Bekke, James L. Perry y Theo Toonen en el capítulo introductorio de este libro.

realización de un estudio a fondo de la forma en que venía operando su sistema de servicio civil, muchas otras naciones siguieron el mismo camino y realizaron diferentes tipos de programas o acciones tendientes a modernizar el funcionamiento de sus cuerpos de servicio público.³ Por lo tanto, se puede decir que el proceso de reforma de las organizaciones burocráticas es un fenómeno relativamente moderno. Ello implicó que, ante las demandas de cambio manifestadas por diferentes grupos sociales, las modificaciones en los que algunos califican como anquilosados cuerpos burocráticos, se hiciera sobre la marcha, sujeta a fuertes presiones ciudadanas y dirigidas por intereses políticos, sin tener tiempo para estudiar a fondo los factores que influyeron negativamente en el desempeño de los esquemas de servicio civil.

El libro *Civil Service Systems in Comparative Perspective* constituye la respuesta que un grupo de los principales expertos en estas organizaciones públicas da a la falta de un esquema teórico que identifique cuáles son los factores políticos, económicos y sociales que inciden en el funcionamiento del aparato de servicio civil.

³ En los Estados Unidos los presidentes James Carter, Ronald Reagan y William Clinton impulsaron importantes programas de reformas al servicio civil norteamericano; en Francia François Mitterrand inició en la década de los ochenta el proceso de reforma del prestigiado cuerpo de servidores del Estado francés; en Bélgica, Canadá y Australia también se concretaron importantes cambios en sus burocracias; y en el Reino Unido, el programa Next Steps constituyó la transformación más radical de un cuerpo de servicio público.

Para obtener este cuadro teórico, en 1991 se llevaron a cabo, en Leiden y Rotterdam, Holanda, dos ciclos de conferencias cuyo objetivo fue integrar un lenguaje común de conceptos, categorías y aportaciones empíricas, que sirvieran como base para los estudios que se continuará haciendo sobre los sistemas de servicio civil. El marco conceptual construido por los participantes en las conferencias fue puesto a disposición de los investigadores de todo el mundo, con la finalidad de constituir una herramienta útil para la realización de estudios de caso que atendieran las particularidades de cada país.

El libro es una de las vías que los impulsores de este proyecto usan, además de la difusión por medio de Internet y del contacto directo entre investigadores y universidades, para poner a disposición de los interesados los avances metodológicos obtenidos. La publicación se integró con 14 de las ponencias presentadas en las reuniones efectuadas en Holanda, más una elaborada posteriormente.

La idea central del esfuerzo conjunto iniciado por investigadores como Patricia Ingraham, Guy Peters, James L. Perry, Eugene B. McGregor, Ferrel Heady, Christopher Hood, entre otros, consistió en proponer un marco metodológico que, al ser aprovechado por investigadores de diferentes países, les permitiera obtener estudios cuyos resultados fueran comparables entre sí. De tal modo, un análisis comparado posterior podría aportar experiencias valiosas que, sin omitir las particularidades de cada país, puedan ser útiles para aquellos

estados inmersos en un proceso de reforma de su servicio civil.

Para acelerar la obtención de resultados y mantener una constante retroalimentación, los conferencistas acordaron formar una red mundial de investigadores especializados en los sistemas de servicio civil interesados en comparar las estructuras y los procedimientos prevaletentes en sus países. La red se llama Comparative Civil Service Research Consortium (CCSRC).

El libro está dividido en cinco partes: la primera ofrece un marco general en materia de metodología y conceptos teóricos básicos. El segundo apartado comprende artículos que hacen una revisión histórica de la evolución de las estructuras de servicio civil. La tercera parte expone los factores externos a las organizaciones administrativas que influyen en la operación y conformación de los sistemas: la política, la opinión pública. La cuarta sección analiza cómo los sistemas adquieren coherencia. Por último, se hace un recuento de los tipos de reformas impulsadas por diferentes gobiernos en los últimos años con el afán de modernizar sus sistemas de servicio civil.

La mayoría de los autores utilizan los parámetros dictados por la escuela del "nuevo institucionalismo" para desarrollar sus propuestas metodológicas. Por ello, el estudio de los procesos de evolución histórica de los ministerios y otras dependencias públicas, su vinculación con el sistema político, el tipo de partidos políticos y su injerencia en la actividad de los servidores del Estado, son algunos

de los elementos identificados como centrales para el estudio del funcionamiento del servicio civil.

En el capítulo inicial, Bekke, Perry y Toonen proponen que, para abordar su objeto de estudio, es decir, el sistema de servicio civil, es conveniente hacerlo a partir de tres dimensiones: 1) como medio para hacer más eficiente y productiva una organización administrativa, 2) como cuerpo de servicio público que interviene y participa en la definición de las políticas públicas y que se convierte en un actor político, y 3) como vía a través de la cual el Estado, cuando aplica medidas modernizadoras, puede adquirir una imagen de mayor eficiencia o de más honestidad ante la opinión pública.

Asimismo, de especial interés para los investigadores de países en desarrollo será el artículo escrito por Philip Morgan, ubicado en la cuarta sección, quien aborda el caso de esos países e identifica a la poca institucionalización del Estado y otros actores políticos como factores que dificultan el análisis de sus sistemas.⁴ En el caso particular de México, esos elementos, propios de su sistema político, que inciden directamente en la actividad y el desempeño de los servidores públicos, han impedido la instalación de un sistema de servicio civil basado en el mérito.⁵

⁴ E. Philip Morgan, "Analyzing Fields of Change: Civil Service Systems in Developing Countries", pp. 227-243.

⁵ Para una reflexión más amplia sobre este tema véase José Luis de Jesús García, *Retos y condicionantes para el establecimiento de un sistema de servicio civil en México*, México, CIDE, División de Administración Pública (Documento de Trabajo 50), 1997, 33 p.

La lectura del presente libro resulta por demás ágil y agradable, pues la descripción del desarrollo de las sociedades y de los gobiernos modernos, así como la evolución de actores políticos y su vinculación con la conformación del sistema de servicio civil, constituye una corriente refrescante en el campo de la administración pública, caracterizado en los últimos años por la proliferación de estudios altamente especializados y enfocados al estudio de procesos técnicos interesantes sólo para un público limitado.

Además, es conveniente reconocer que la principal virtud del libro consiste en aportar un marco metodológico útil para aquellos interesados en el estudio de los sistemas de servicio civil. Este tema, por estar en la agenda actual de muchos gobiernos, sin duda cuenta con un amplio número de lectores. Por lo tanto, es una obra que tiene el noble objetivo de aportar elementos para llegar a conocer mejor los condicionantes que inciden en la labor y en la conformación de los cuerpos de servicio público, más que la pretensión de agotar la verdad sobre este tema.

Por haber sido publicado el libro apenas en 1996, es obvio concluir que la evaluación de sus repercusiones, entre los estudiosos de los sistemas de servicio civil, aún está pendiente. Sin embargo, la necesidad que numerosos estados tienen de modernizar su administración pública lleva a considerar que el esfuerzo de orden y concepción teórica iniciado en Leiden y Rotterdam continuará aportando documentos útiles para la labor que

en cada país realizan numerosos investigadores.

Además, si bien la mayoría de los sistemas de servicio civil implantados en diversos países del mundo han generado una serie de deficiencias (como reticencia al cambio, formación de ámbitos de poder, baja productividad), también es cierto que ninguna de las reformas puestas en práctica hasta ahora para modernizarlos ha considerado su eliminación. Parece ser que existe consenso en cuanto a que esas deficiencias del sistema son costos menores ante la posibilidad de volver a una situación en la que el nepotismo y la voluntad de los dirigentes políticos determinen la composición del cuerpo de servidores públicos.

Bekke, Perry y Toonen afirman que así como la política es el centro de estudio de la ciencia política y las organizaciones sociales son el centro de estudio de la sociología, el sistema de servicio civil podría ser el centro de la administración pública. Además, podría ser una de las pocas ramas de la administración pública que como disciplina no comparte con otras disciplinas. (p. 1)

La multitud de significados que ha adquirido el término burocracia obliga a reconsiderar la elaboración de un marco teórico complementario. Además, aunque el término servicio civil se usa al menos desde el siglo pasado, apenas en fechas recientes han comenzado a publicarse trabajos que buscan elaborar una teoría en torno a él. (p. 2)

El uso de la historia no se limita a hacer un recuento de la evolución

de los sistemas. Se hace identificando los cambios de las instituciones que inciden en la estructuración de los sistemas de servicio, como el Estado y las instituciones políticas. (p. 2)

La definición de un sistema de servicio civil: estructuras que movilizan recursos humanos para la atención de los asuntos del Estado en un territorio determinado. Esto implica que al ser estructuras los sistemas son una combinación de leyes y relaciones de autoridad que actúan como puente entre la política del Estado y las organizaciones administrativas. Por tanto, un servicio civil implica más recursos humanos que consideraciones financieras o técnicas. (p. 2)

El tipo de servicio civil depende fuertemente de la identidad y cohesión del Estado. (p. 2) El enfoque del nuevo institucionalismo tiene como tesis centrales el carácter que las instituciones dan a los individuos, y la persistencia de algo (leyes, reglas, pautas de conducta, ceremonias) en el tiempo.

Las reglas que conforman un sistema son importantes para el enfoque institucional. Éstas pueden ser formales o informales. Entre las segundas se tiene, por ejemplo, la aceptación durante los primeros gobiernos estadounidenses de repartir los ministerios, después sustituida por la regla del *spoils* y después por un mecanismo formal de selección. No se trata sólo de identificar las reglas, sino de buscar cuál fue su origen y qué las mantiene. Existe un limitado trabajo teórico sobre estos temas.

Para delimitar qué servidores entran o no en el sistema, más que tratar de definir segmentos, esto debe

dejarse a las particularidades y necesidades de cada Estado. (p. 4)

Kiser y Ostrom's distinguen tres niveles de análisis teórico en un enfoque de nuevo institucionalismo:

1) Como sistemas de personal, con prácticas de reclutamiento, de capacitación, reglas de ascensos. Asocia la especialización y diferenciación con el grado de desarrollo del Estado. Cuando éste es más avanzado su especialización es mayor, a menor grado de desarrollo mayor falta de profesionalismo.

2) Como estructuras donde se toman decisiones colectivas de cómo cumplir sus tareas, cómo reformarse.

3) El sistema de servicio civil como un símbolo del gobierno frente a la sociedad. Ejemplo: los Estados Unidos, pese a que gran parte de sus empleados no están en el sistema, ante la sociedad mantiene la imagen de un gobierno en el que se compensan los méritos de sus empleados.

El estudio comparado nos sirve para encontrar elementos comunes en el origen, desarrollo y reforma de los sistemas. Hasta la fecha se carece de un cuerpo teórico sobre la materia. Para construirlo se debe trabajar en la identificación de conceptos y procesos clave. Para ello, el uso de la historia es fundamental, pues permite observar cuáles son esos factores y cómo se han interrelacionado. Ver, asimismo, qué factores los crearon y cuáles los mantienen. Por último, es necesario vincular su operación con las condiciones sociales, políticas y económicas de su país. (p. 8)

Ferrel Heady, en el capítulo 10,

define cuáles son las variables que afectan a un servicio civil y cuáles son sus condicionantes:

- 1) Relación del sistema de servicio civil con el sistema político.
- 2) Contexto socioeconómico del sistema de servicio civil.
- 3) Nicho de las funciones del personal en el servicio civil.
- 4) Requisitos de ingreso al servicio y de ascenso.
- 5) Sentido de misión de los miembros del servicio.

Las variables 1 y 2 tienen que ver con el marco legal, la 3 con estructuras, la 4 con roles y la 5 con normas. El conjunto de estas variables nos puede mostrar la configuración del servicio civil. (p. 218)

Heady también proporciona categorías para el análisis de cada una de las variables; para el caso del régimen político propone las siguientes: *Ruler responsive, single party responsive, majority party responsive y military responsive*. México estaría entre el segundo y el tercero. En cuanto al aspecto económico, propone el tradicional, el pluralista competitivo, el mixto, el corporativo y el centralmente planeado. México estaría entre el mixto y el corporativo. Aunque habrá que ver si tuvo algo del último punto. Yo creo que sí.

Para ubicar el servicio civil propone: bajo la dirección del *chief executive*, como agencia independiente, bajo dos controles, descentralizado por ministerios o agencias. (p. 215)

Para los medios de ingreso y por tanto de conformación: patrimonial, leal a un partido, patronazgo de un

partido, por profesionalismo, determinación burocrática. (p. 217)

Como principal objetivo a cumplir o misión: complacencia, cooperación, responsabilidad política, constitucional, liderazgo. (p.219)

Incluye un cuadro de todas estas categorías, donde ubica a México al lado de países como China y Cuba. Me parece que esto no es exacto, aunque las categorías son sumamente útiles para estudiar cualquier esquema nacional de servicio civil.

Patricia Ingraham escribe sobre el rumbo actual de la reforma de los servicios civiles, aunque más bien inserta este proceso en el contexto global de transformación del Estado. Una de sus afirmaciones más interesantes es que rara vez los tiempos de una reforma administrativa coinciden con las reformas o adecuaciones políticas. Ello lo menciona cuando explica que las reformas administrativas que se han basado en cambios organizacionales, como la creación de nuevos ministerios o departamentos, rara vez son exitosas, y más bien responden a objetivos y fines políticos más que a un verdadero convencimiento sobre su utilidad. (p. 254)

La creación de los *senior executive* se debió a una búsqueda de mayor vinculación de los altos funcionarios con los objetivos políticos del Estado. Implicó la pérdida de derechos tradicionales de los adscritos a un sistema de servicio civil; ahora están sujetos a un contrato y pueden ser despedidos o removidos a otra área. Sin embargo, no se perdió la selección ni los ascensos con base en el mérito. (p. 263)

Resúmenes