

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ENTIDADES PARTICIPANTES

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO: LA
CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA MERITOCRÁTICO**

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

P R E S E N T A:

LIC. ARTURO NIETO MENDOZA

TUTOR:

DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MARZO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS:

Dr. Ricardo Uvalle Berrones, por su tiempo, esfuerzo e impulso para hacer que este trabajo de investigación tuviese mayor calidad y un resultado satisfactorio.

Dr. Roberto Moreno Espinosa, por no dejarme bajar la guardia y por involucrarme en temas académicos, un espacio siempre fructífero.

Dr. Rafael Martínez Puón, por la confianza y ejemplo al ser un emprendedor y un profesional en la materia del buen gobierno.

Mtro. Pedro Moreno Salazar, por recordarme que uno alcanza sus metas y objetivos siempre que uno quiere, y por los ejercicios de reflexión académica.

Dr. Juan Miguel Morales, por su empatía y profesionalismo al revisar este trabajo.

Dr. Ricardo Campos A. T., por confiar en este trabajo y ayudarme a cerrar un ciclo más.

A todos aquellos compañeros, amigos y familiares que confiaron en mí y que me impulsaron para seguir adelante hasta el final, cumplí con el pacto.

DEDICATORIA

CONCHITA

El día de hoy cierro un ciclo más que costo más de lo que imaginaba, pero la tenacidad que demuestras día con día, me sirve de ejemplo y motivación para seguir adelante. Todo mi cariño y admiración.

LAMBERTO NIETO

Tú significas mis raíces y me siento orgulloso de ti. El tiempo y el camino nos hicieron encontrarnos más adelante de lo previsto, pero aún así las piezas embonan y represento una rama más del árbol de naranjo que da con este trabajo un fruto maduro. Abuelo, queda todavía historia por delante, te quiero.

“Una tesis así roba muchas mañanas, muchas tardes, muchas noches y muchos sueños. Después de todo, solo espero que me devuelva una nueva manera de mirar el mundo.”

ÍNDICE

Introducción	I
CAPÍTULO I. La profesionalización en el Estado Moderno	
1.1 La profesionalización en el Estado Moderno	1
1.1.1 Razón de la profesionalización	3
1.1.2 Utilidad de la profesionalización de los servidores públicos	7
1.2 El modelo de racionalidad-burocrática	11
1.3 La profesionalización y el mercado	20
1.4 El sistema de mérito	24
1.5 El Servicio Profesional de Carrera	28
1.5.1 El concepto	29
1.5.2 Características del Servicio Profesional de Carrera	33
CAPÍTULO II. Prácticas no meritocráticas en el Servicio Público	
2.1 El sistema de patrocinio político	41
2.1.1 Antecedentes del patrocinio político	43
2.1.2 Un caso de patrocinio político	44
2.1.3 Justificación del sistema de patrocinio político	47
2.1.4 Declive del sistema de patrocinio político	50
2.2 Los efectos y tipos de corrupción en la asignación de cargos públicos	56
2.2.1 Conductas de corrupción en que pueden incurrir los servidores públicos	58
2.2.2 Nepotismo	61
2.2.3 Relaciones patrón cliente	62
2.3 Patrimonialismo	65
2.4 La dominación carismática	67
CAPÍTULO III. Experiencias internacionales sobre el servicio público contemporáneo	
3.1. Diversos modelos de Servicios Profesionales de Carrera	69

3.2 El sistema de carrera francés	71
3.3 El sistema funcionarial alemán	75
3.4 El sistema en Inglaterra, un modelo de transición	79
3.5 La situación en los Estados Unidos	86
3.6 Modelos de reforma gerencial	90
3.6.1 El caso de Australia	93
3.6.2 El caso neozelandés	98
3.7 El panorama de América Latina, la irregularidad y el cambio	104
3.8 Reflexiones generales del contexto internacional	109

CAPÍTULO IV. Servicio Público en México:

La ruta hacia la profesionalización

4.1 Antecedentes	112
4.2 El contexto de los servidores públicos en México	123
4.3 Factores que impulsaron la profesionalización	127
4.4 Análisis de actores en el proceso de profesionalización	136
4.5 Gobernabilidad democrática y profesionalización en México	142

CAPÍTULO V. Fines y medios del Servicio Profesional de Carrera

5.1 Contexto del Servicio Profesional de Carrera en México	147
5.2 El sistema del Servicio Profesional de Carrera	150
5.2.1 Los valores del Servicio Profesional de Carrera	151
5.2.2 Gestión del sistema de mérito	156
5.3 Los subsistemas del Servicio Profesional de Carrera	162
5.4 Los incentivos y remuneración	181
5.5 Riesgos y oportunidades	185

Conclusión	193
-------------------	-----

Epílogo	202
---------	-----

Bibliografía	205
--------------	-----

INTRODUCCIÓN

Uno de los asuntos relevantes y pendientes de atender en México hasta antes del 2003 era la profesionalización de los servidores públicos. Se trata de un instrumento esencial para tener mejores resultados y una Administración Pública moderna. Es factor clave para consolidar instituciones públicas con visión de largo plazo y comprometidas con los resultados e impactos que generen.

En el contexto internacional en especial en los países más desarrollados, se ha comprobado la necesidad de contar con servidores públicos profesionales. El cambio se dio por la necesidad de contar con servidores que accedieran en igualdad de circunstancias a la función pública y sin otra distinción más que sus competencias y talento. De esta manera, el mérito se incorporo en la agenda de los gobiernos y de sus gobernantes. El primero de ellos fue a principios del siglo XVIII en Prusia donde Federico Guillermo lo impuso mediante una ordenanza en 1713.¹ Posteriormente, con la instauración de regimenes constitucionales el empleado público dejó de ser un servidor especial del rey para convertirse en un funcionario de Estado, ente impersonal regido por las leyes.² Países como Inglaterra 1855, España 1852, Italia 1853, Holanda 1929, Bélgica 1937, Francia 1847 y Estados Unidos 1883, lo adaptaron con características propias.

Con la instauración de sistemas meritocráticos de carrera administrativa se da la estabilidad laboral y el desarrollo profesional. Esto a su vez trae como inercia la estabilidad en los procesos administrativos sobre todo durante los cambios políticos en la esfera de mando gubernamental, se otorga certeza jurídica, para respetar inexorablemente los compromisos o contratos establecidos por las autoridades que detentan el poder político y

¹ Longo Francisco, Mérito y Flexibilidad: La gestión de personas en las organizaciones del sector público, Paidós, España, 2004, cita a Ziller, Administrations comparées, Francia 1993.

² Sánchez Morón, Derecho de la Función Pública, Tecnos, España, 1996, p. 25.

administrativo. Así, no importando el cambio político en el gobierno, las instituciones mantienen sus compromisos y conservan un rumbo, lo que podría denominarse una racionalidad administrativa.

El mercado juega un papel trascendental para promover instituciones públicas estables y congruentes; no desea que se redefinan las reglas de juego cada ocasión que un nuevo gobernante accede al poder. El incentivo del mercado es un mayor número de inversiones fijas y de largo plazo, a cambio de garantías en el cumplimiento de la seguridad jurídica y administrativa. Para lograr el anterior objetivo, el mejor instrumento es, la construcción de un sistema meritocrático de carrera, que ayude a fortalecer y consolidar las instituciones públicas.

Con la experiencia antes señalada, los gobiernos actualmente realizan un proceso de modernización en sus sistemas de profesionalización implementando una serie de reformas vinculadas con un mejor desempeño, incremento de incentivos, y el hacer responsables a los servidores públicos de los resultados e impactos de su actuación. De esta manera, procuran dar una mejor respuesta a los ciudadanos. Las sociedades a su vez, son cada vez más informadas, plurales y demandan un número mayor de servicios con calidad y eficiencia.

La representatividad es uno de los puntos donde países como Estados Unidos han marcado un rumbo, y tratan de responder a la pregunta de ¿Cómo hacer más representativos a sus gobiernos con respecto de los ciudadanos que gobiernan? La acción afirmativa es un mecanismo eficaz para el acceso al empleo de discapacitados y de personas marginadas socialmente o minorías, es un componente de los servicios profesionales que lleva tiempo y que busca mayor igualdad de oportunidades.

La carrera de por vida en el seno de la Administración Pública, es uno de los temas que más ha dado para la discusión en países con una larga tradición al respecto como lo es Francia, en la defensa de lo que ven ellos como parte

de sus derechos laborales, y como una tradición político administrativa que da un sentido de pertenencia con el Estado y sus instituciones; por el otro lado, países que se han orientado por la nueva gestión pública, se pronuncian por contratos de rendimientos, de esta manera si hay resultados se dan mayores incentivos y continuidad, pero si esos resultados no son acordes a los proyectados por los indicadores preestablecidos los incentivos disminuyen hasta el punto de ser despedidos.

En México, el sistema de mérito se enfrenta a resistencias al cambio de grupos administrativos y políticos; la dificultad técnica para su implementación, la crítica en espera de resultados inmediatos y la desconfianza de numerosos concursantes que no han logrado acceder a un cargo público por medio de este sistema.

En cuanto al aspecto de cultura administrativa en México, existe una larga tradición del patrocinio político que soportaba un sistema administrativo corporativo, basado en designaciones personales para cargos públicos, con un sustento no meritocrático. Existe un proceso de transición a un sistema meritocrático, pero que todavía convive con la recomendación, el nombramiento discrecional y el favoritismo en los concursos.

Sin ser en la actualidad un tema de debate nacional, queda claro que sí es un tema controversial en áreas académicas, la sociedad civil, los partidos políticos y en la misma burocracia, con posiciones a favor y en contra. Los argumentos a favor se enfocan en contar con los más competentes para desempeñar el trabajo en la Administración Pública, la igualdad de oportunidades, los concursos públicos y abiertos y la estabilidad laboral. Los argumentos en contra se concentran en su rigidez, los costos de implementación, en el menoscabo de incentivos reales, la simulación, la falta de transparencia, y de una tradición político-administrativa en la materia que de soporte a estas nuevas instituciones.

El papel del Servicio Profesional de Carrera no debe quedar en lo simbólico, sino debe considerarse como un nuevo instrumento para un mayor fortalecimiento de las instituciones económicas, políticas y sociales, y una mejor gestión administrativa, en un contexto plural y democrático.

Una meta de la Administración Pública es que los resultados sean perceptibles a los ciudadanos, materializados en bienes y servicios públicos; para esta tarea se requieren de competencias profesionales, conocimientos y responsabilidad pública. El talento, la aptitud, la capacidad y la eficiencia profesional, tiene como beneficio, servicios de mayor calidad, capacidad de innovación con nuevas prácticas para resolver problemas públicos. En suma, para el caso de México con el establecimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se ha logrado el establecimiento concursos abiertos y públicos.

En el futuro del Servicio Profesional de Carrera en México, se detecta la necesidad de tener un organismo imparcial encargado de controlar el ingreso, vigilar la carrera administrativa y que aplique rigurosamente el principio de mérito. Los diferentes órdenes de gobierno —estatal y municipal— deben buscar crear mecanismos que favorezcan la profesionalización de áreas sustantivas de sus gobiernos, dar paso a la continuidad de programas y la de hacer concursos públicos competitivos y abiertos para la asignación de cargos.

De este modo, la primera pregunta sería saber ¿Por qué es importante tener un Servicio Profesional de Carrera? ¿Qué ventajas trae consigo? Hasta el momento los estudios en la materia en su mayoría se habían centrado en la importancia de un Servicio Profesional de Carrera en México. La necesidad de contar con una carrera administrativa para el ejercicio de la función pública y el por qué prevaleció el sistema de patrocinio político dentro de la Administración Pública en México.

El propósito de la presente investigación es analizar cuáles son las condiciones en el contexto económico, político, social y democrático del país que propiciaron ese terreno para la instauración de la carrera administrativa con base en el mérito, pues los intentos por tener un Servicio Profesional de Carrera es una materia nueva para el país. Con la instauración del Servicio Profesional de Carrera se conformó un sistema integral de gestión de los servidores públicos dentro de la Administración Pública Federal Centralizada. De ahí la relevancia para hacer un análisis de lo que ha significado en la práctica este sistema y qué camino lleva.

En efecto la profesionalización de los servidores públicos de carrera debe ser bien entendida y valorada. La profesionalización no es un simple ejercicio para tener servidores públicos con carrera profesional. Implica la existencia de un servidor público del Estado, más que un empleado de gobierno. También que cumpla las tareas de la Administración Pública, que comparta una visión y mantenga un compromiso irrevocable con las instituciones públicas.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública señala que “se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público.”³ Este es el punto de inicio, pues no se debe crear una administración desvinculada del interés general, y de los intereses del Estado.

La profesionalización del servicio público no es una solución a todos los problemas públicos; su significado implica convertirse en una herramienta imprescindible para atender de mejor manera esas carencias, deficiencias o

³ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003.

conflictos que se dan en el espacio público-gubernamental. Las tareas día a día se vuelven más complejas, requieren de más conocimiento y manejo de nuevas técnicas para su solución, es en ese punto justamente donde el Servicio Profesional tiene un espacio para contar con servidores públicos actualizados, que sepan explotar sus capacidades y con vocación de servicio público.

En cuanto a la dirección que imprime el Servicio Profesional de Carrera es fundamental atender a su carácter público, para no considerar a la Administración Pública alejada de su sociedad, y vista como mera prestadora de bienes y servicios en un mercado abierto y de libre competencia. En contraposición a este punto, se deben resaltar los valores de equidad, competencia y mérito. Así, la sociedad debe tener presente que la burocracia en la Administración Pública representa los intereses y características de la población en cuyo nombre implanta los programas gubernamentales.

Las instituciones en México están diseñadas para ser medios efectivos en la resolución de problemas, expectativas, necesidades, bienes y servicios. Pero de manera natural con el tiempo, los problemas se incrementan, las expectativas aumentan, las necesidades se dejan de atender y los servicios se deterioran. Por si fuera poco, los recursos disminuyen y en ese contexto no se puede tener a inexpertos, incompetentes u arribistas. Este espacio tan complejo, es el área de los profesionales, el de aquellos que enfrentan y dan soluciones.

En este orden de ideas, se plantea la problemática causada por la falta de profesionalización de los servidores públicos en el gobierno —aquellos que su desempeño no respondía a criterios de eficacia y eficiencia, sino a lealtades políticas—. Ese fenómeno trae consigo una serie de cuestionamientos importantes para incidir en el funcionamiento y las capacidades del sistema administrativo y el gobierno en su conjunto.

En la misma línea, se resaltó que los empleos de las dependencias y entidades gubernamentales eran parte del botín político de los partidos. Este botín era repartido en cada cambio electoral, olvidando o dejando de lado la responsabilidad política, social y legal que se les había conferido. Eso produjo que disminuyera la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales y que se cuestionara enérgicamente su funcionamiento.

Para tener permanentemente a estos profesionales es indispensable la instauración de la carrera administrativa en la Administración Pública. Esta carrera significa una formación integral y continua, dónde se tiene seguridad en el empleo, pero exige un desempeño de calidad que será evaluado para no crear un sistema obsoleto que de permanencia sin a cambio dar resultados.

La profesionalización en el servicio público también significa estabilidad y continuidad. Estabilidad significa congruencia en las leyes normas y reglas del gobierno para no pasar de una reglamentación, ley o norma, a otra sin razón justificada o por los deseos de los gobernantes. La continuidad se da con respecto a los programas, proyectos y políticas públicas que han dado resultados independientemente del partido que las ha promovido.

En cuanto al sentido de profesionalidad en la Administración Pública, como en otras actividades humanas, exige el surgimiento de un orgullo profesional. Mientras no se sienta un orgullo por la profesión y el sector —u organización— al que se pertenece, mientras no se cuente con permanencia en el cargo, el sentido profesional no se desarrollará a plenitud.⁴ Hay que revalorar, en consecuencia, el sentido de ser un servidor del Estado.

En este contexto de consolidación de las instituciones democráticas del país, es que se requiere de confianza por parte de la ciudadanía, para con sus

⁴ RIVERA Arnaiz, Fernando, *El Ejercicio de la Función Pública, revista de investigación económica*, no. XVI. Tercer trimestre, México, 1956.

gobernantes, pero sobre todo confianza con sus instituciones. Es por eso, que los mecanismos como el sistema de botín, el favoritismo, el nepotismo etc. deben ser desterrados, para dar paso a la competencia, el mérito y la evaluación.

Objetivo de la investigación

Analizar la instauración del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en México, destacando sus implicaciones y su capacidad para moldearse como una institución que debe coadyuvar a la consolidación de las instituciones democráticas en México.

Hipótesis

La legitimidad de una institución como el Servicio Profesional de Carrera se encuentra sustentada en valores públicos y en los rendimientos que genera frente a los ciudadanos. Esto significa que si no son respetados los valores públicos que lo acompañan y si no se dan los resultados de gestión la institución se volverá no funcional, por tanto, perderá su legitimidad ante los ciudadanos, que son la razón de ser de los gobiernos.

Preguntas de investigación

Para llevar a cabo la investigación, se formularon las preguntas siguientes: ¿Cuál es la razón de la profesionalización?; ¿Cuáles son sus características?; ¿Cuál ha sido la experiencia internacional más relevante en la materia?; ¿Bajo qué contexto específico se dio la implementación del Servicio Profesional de Carrera en México?; ¿Cuáles han sido los primeros resultados a partir de la puesta en marcha del sistema? y ¿Qué factores le dan

continuidad a una institución de nueva creación como el Servicio Profesional de Carrera?

Estructura de la investigación

En el primer capítulo se analizan las condiciones que se conjugaron en el Estado Moderno para que la profesionalización se convirtiese en un imperativo de las administraciones gubernamentales. Así mismo, se revisa el concepto clave de mérito que se identifica con la apertura al talento y a la capacidad. Entendiendo el valor fundamental del mérito como base y sustento de la lógica para la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos y desempeñando los quehaceres gubernamentales.

De esta etapa se deriva la relación de la profesionalización con las instituciones del mercado, cuales son los lazos que existen entre ambas instituciones, que efectos tienen en el corto mediano y largo plazo, y se profundiza sobre el concepto de profesionalización del servicio público remarcando sus características específicas, para tener un marco teórico conceptual adecuado para la investigación.

En el segundo capítulo se abordan las prácticas no meritocráticas en el servicio público; esto es relevante pues se explican que son diferentes a una Administración Pública profesional y racional. Así, se conceptualiza el patrocinio político, y se aborda su razón de ser. Por eso se hace un análisis del caso representado por los Estados Unidos, donde se dio una transición de un sistema de patrocinio político a uno meritocrático.

Estas prácticas que no siempre son cuestionadas, tienen sus partidarios y su propia justificación en contextos determinados. De esta manera se puede entender mejor por qué este tipo de prácticas se desarrollan en administraciones gubernamentales que no han alcanzado madurez y

responden más a las relaciones personales, por encima de las instituciones públicas.

En el tercer capítulo, se estudian las experiencias internacionales con mayor tradición a nivel internacional. Así, se llevó a cabo el estudio de los sistemas de carrera como el caso francés, el cual es un digno representante de un sistema orientado a ser de corte cerrado, pasando por sistemas con tradición como el alemán o el inglés, hasta llegar a sistemas que responden más a una conformación de sistemas abiertos como el sistema americano, y casos donde se han dado reformas extremas en el servicio público como es el caso de Australia y Nueva Zelanda.

Para concluir el capítulo, fue importante retomar el contexto latinoamericano en el cual se encuentra México y tratar de explicar a grandes rasgos las coincidencias y las divergencias que se dan en estos casos. El estudio de los contextos internacionales enriquece la percepción que se tiene sobre el sistema implantado en México y ofrece importantes enseñanzas para ser tomadas en cuenta.

El cuarto capítulo, se dedica al análisis de México, pasando por los antecedentes más significativos, que son considerables y han demostrado ser una constante a lo largo de la historia. Pero, sin duda, este capítulo se convierte en un pilar al analizar las condiciones que hicieron posible la instauración de un Servicio Profesional de Carrera en México. Este análisis se dio a partir de un contexto político, económico, y social.

Parece que no es casualidad la puesta en marcha de este sistema después de que ha dejado de ser funcional el sistema corporativista que había ocupado el Partido Revolucionario Institucional —PRI— y que fomentaba el modelo de recompensas por medio de cargos públicos o como lo denominan en Estados Unidos el sistema de botín político.

En este sentido, la gobernabilidad democrática se vincula con la profesionalización en el servicio público, dado que alude a las nuevas capacidades que el gobierno tiene para hacer frente a los problemas que enfrenta su sociedad. La profesionalización ayuda a hacer frente a los desafíos que tienen los gobiernos.

En el quinto capítulo, se estudia en primer lugar del contexto específico en el que se encuentra México, cuales son las características más relevantes relacionadas con el servicio público. Después, se analiza cómo el sistema de valores juega un papel fundamental para dar continuidad a instituciones de nueva creación como es el caso de la profesionalización en el servicio público en México.

Para hacer un análisis más completo este estudio incluye un análisis sobre la operación del sistema a partir de los subsistemas que lo componen, desde la planeación de recursos humanos, pasando por el subsistema de ingreso que es el que se pudo analizar con más profundidad, debido a la etapa en la cual se encuentra la implementación del sistema. Y otras consideraciones sobre los subsistemas de capacitación y certificación de capacidades, el desarrollo profesional, la evaluación del desempeño, la separación, y el control y evaluación del sistema.

En el quinto capítulo también se formulan consideraciones sobre los incentivos y remuneraciones que deben formar parte del sistema de carrera, pues los incentivos son parte de la materia prima con la cuál los servidores públicos se mantendrán motivados y tratarán de dar mejores resultados a los ciudadanos.

Para concluir el capítulo quinto, se elaboran formulaciones sobre los posibles riesgos y oportunidades del Servicio Profesional de Carrera, pues hay que resaltar estas condiciones. Finalmente, se destaca la conclusión de la investigación.

CAPÍTULO I

LA PROFESIONALIZACIÓN EN EL ESTADO MODERNO

1.1 La profesionalización en el Estado Moderno

El Estado Moderno organizó los fundamentos del sistema social. Al respecto, se ha mencionado que “no existe ninguna sociedad en las que las normas sean respetadas automáticamente”¹, por eso el Estado tiene esa labor esencial. Debido a que los seres humanos pueden ser contradictorios, racionales, emocionales, egoístas y altruistas, al mismo tiempo pueden hacer la paz y la guerra. Así de complejo es el cuerpo social, por eso en la mayoría de los casos no se puede recurrir a otro medio para organizar a las personas, más que a uno: la coerción. Las decisiones que toma el gobierno no pueden ser impuestas por pistolas, bayonetas o la fuerza, debe haber una relación, entre quien es organizado y aquello que organiza², para asegurar la convivencia social.

La instauración del Estado Moderno modificó figuras preconcebidas en el absolutismo, algunas tan severas como la frase de Luis XIV, “*el Estado soy yo*”. Se transgredían principios fundamentales del hombre, ese proceso persistió hasta la formación del nuevo orden social, económico y administrativo. Entonces, las características asumidas por el Estado Moderno fueron las siguientes³:

1. Territorio centralizado y unitario, en el que se suprimieron los antiguos poderes feudales.

¹ BALANDIER Georges, *Antropología Política*, Ed. Península, España, 1977.

² HELLER Herman, *Teoría del Estado*, FCE, México, 1995.

³ WEBER, Max, *El político y el científico*, Alianza, España, 1986. p. 91.

2. Sistema impositivo reglamentado a fin de disponer recursos suficientes para el sostenimiento del ejército y de la burocracia.
3. Separación de lo espiritual de lo mundano. El Estado Moderno se adjudicó lo referente a la esfera de la vida humana, no referida directamente con lo espiritual.
4. Burocratización de la función al aplicar y ejecutar el derecho. Se abandonó la ley del más fuerte y se hizo posible la concentración del ejercicio legítimo del poder coercitivo del Estado.
5. El desarrollo del Estado Moderno comenzó cuando el príncipe expropió a los titulares privados del poder administrativo que junto a él cohabitaban. Se adjudicó la propiedad de los medios de guerra, los recursos financieros y bienes de cualquier género políticamente utilizables.

Hasta nuestros días la tarea de los gobiernos ha sido continua y se materializa en una relación entre gobernantes y gobernados por medio de sus instituciones y el servicio público. Así, el servicio público es un medio para que el gobierno se acerque y atienda a los diversos integrantes de la sociedad —tanto sociales, privados y económicos—. Es el canal para que las expectativas, necesidades y esperanza de los ciudadanos tengan respuesta óptima.⁴

El Estado moderno requiere de mejores instrumentos para gobernar y conducir a una sociedad. Uno de los instrumentos para lograr una mayor aceptación y mejores vínculos es un servicio público profesional. “El *carácter profesional*, son las reglas que definen como formar, preparar y capacitar a los servidores

⁴ UVALLE Berrones Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, UAEM, 1996.

públicos. Implica crear las condiciones óptimas para que los profesionales de la administración pública demuestren su aptitud, calidad y eficacia en la administración y solución de los asuntos públicos.”⁵

No basta con tener una profesión académica, pues el “*profesional académico* es aquella persona, hombre o mujer que tras haber efectuado un determinado tipo de aprendizaje en un centro superior de estudios, es premunida de un título que la capacita para ofrecer sus servicios a la sociedad a cambio de una remuneración.”⁶ Pero falta relacionarlo con la puesta en práctica de su conocimiento en un área adecuada, con un desarrollo profesional y con “**profesionalismo** que se caracteriza por el trabajo de equipo, el sentido de solidaridad, al evaluación de los superiores a cargo de los subordinados y un estrecho control por parte de los ministerios del estado”⁷

Por lo anterior, se considera a “una **profesión** como una ocupación que requiere un conocimiento especializado, una capacitación educativa de alto nivel, control sobre el contenido del trabajo, autoorganización y autorregulación, altruismo, espíritu de servicio a la comunidad y elevadas normas éticas”.⁸Esta tarea no es fácil, pues conseguirlo demanda un proceso de redefinición de reglas para el ingreso, desarrollo en una trayectoria profesional y separación de los integrantes del servicio público, de manera que se garantice al mismo tiempo compromiso y resultados.

1.1.1 Razón de la profesionalización

Para cumplir con esta característica se necesitó dar un paso decisivo en la especialización y desempeño de un cargo; como actividad con experiencia y con

⁵ UVALLE Berrones Ricardo, Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas, Plaza y Valdez, México, 2000. p. 203.

⁶ MENDOZA Diez Alvaro, El profesionalismo liberal, Universidad de Trujillo, Perú, 1956.

⁷ CLEAVES. S. Meter, Las profesiones y el Estado el caso de México, COLMEX, 1985.p.41.

⁸ Ibidem.

conocimiento, “este fue el caso de la diplomacia pues fue la primera en convertirse en un arte conscientemente cultivado. Sus adeptos en su mayoría humanistas, se trataban entre sí como profesionales iniciados”⁹.

Las siguientes materias se orientaron a tres campos en donde el funcionamiento profesional se tornó indispensable, a saber:

La administración financiera,
El desarrollo de la técnica bélica y
El refinamiento del procedimiento jurídico¹⁰.

Aunado a ello, la profesionalización de los servidores públicos en el Estado Moderno se volvió un imperativo, dada la dinámica y complejidad con que las tareas gubernamentales y la especificidad de las tareas y problemáticas a resolver por parte de los servidores del Estado fue en aumento. Podría decirse que fue mayor el grado de complejidad con que estas tareas se convirtieron que el simple y natural hecho del aumento de las demandas sociales. Por lo cual fue indispensable contar con servidores públicos que contarán con los conocimientos, habilidades y destrezas propios de cada uno de los cargos públicos.

Por otro lado, se logró dar un paso fundamental con la *declaración de los derechos naturales e inalienables del hombre y el ciudadano*. Sus efectos se hicieron patentes en todos los miembros del cuerpo social, se dio un paso más hacia una nueva etapa en la consolidación del Estado Moderno. Como ejemplo,

⁹ WEBER, Max, op cit. p.102-103.

¹⁰ Nota: La participación del abogado tiene como base la racionalización jurídica del Estado moderno, a través de su desempeño es como mejor se percibe el tránsito de la noción de servicio, en el sentido patriarcal del concepto de servidumbre, hacia la moderna categoría de servicio público; y con ello, su transformación en una profesión gubernamental. En tanto que los servidores patrimoniales esperaban, no un sueldo, sino un beneficio o prebenda, el abogado, en contraste, aspiraba al desempeño de una carrera profesional cuyo signo ya no será un tiempo limitado, sino una ocupación vitalicia.

el artículo sexto de este documento señala que: “...La ley debe ser igual para todos, tanto para proteger como para castigar. Puesto que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, cada cual puede aspirar a todas las dignidades, puestos y cargos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y talentos”.¹¹

Lo anterior provocó un cambio trascendental en el fundamento social del Estado, se pasó de la legitimidad a la legalidad. Se creó una situación en la que las leyes respaldaron a los ciudadanos. Comenzó un periodo en el que la noción de *servicio público* se convirtió en el alma de la actividad administrativa del Estado Moderno. Se suprimieron privilegios estamentales y se puso énfasis en los valores de igualdad y mérito, esta situación fue parte del pronunciamiento que sirvió de base y sustento para que la profesionalización fuera considerada un medio idóneo para alcanzar un puesto público.

Los revolucionarios pugnaban por eliminar la discriminación en el acceso a cargos públicos, y la discrecionalidad que se tenía para otorgarlos a los aristócratas. La idea de cargo fue adoptada y secularizada por los partidos de un servicio profesional. El cargo lo podemos entender en el mundo moderno como “cualquier posición hacia la cuál la comunidad política, considerada como un todo, manifiesta interés y escoge a la persona que lo ocupa, o regula los procedimientos mediante los cuales esa persona es escogida”.¹²

Siendo este el contexto, los primeros arquetipos de profesionalización se ubicaron a finales del siglo XVIII. Se originaron a partir de la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América, y en el tránsito del Estado Monárquico al Estado Constitucional.¹³ El empleado público pasó de ser un

¹¹ Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 26 de agosto de 1789.

¹² WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia...* p.140.

¹³ Sánchez Morón, Derecho de la función pública, Tecnos, Madrid, 1996. p.26.

servidor personal de la Corona a ser un servidor del Estado —ente impersonal sujeto al imperio de la ley—. ¹⁴ “Sucedo que en la doctrina de los Estados totalitarios, la ausencia de la teoría del servicio público es un hecho de inmediata observación, mientras que en los Estados constitucionales de sentido estricto, la teoría dicha constituye el corazón de la explicación de su actividad administrativa” ¹⁵. Este proceso de tener a los individuos mejor calificados en puestos públicos fue un proceso gradual y tomo su tiempo para consolidarse.

Con el tiempo, la profesionalización constituía un imperativo de la sociedad en el Estado Moderno, dado que el ciudadano representaba al beneficiario principal de las políticas y programas del Gobierno. Por ello, habría que considerar que los ciudadanos pueden ir a escuelas particulares en el caso de así decidirlo, de ser atendidos por médicos también del sector privado en casos de enfermarse. Sin embargo, la disyuntiva principal se presenta cuando un ciudadano o un grupo reducido quieren fomentar la prestación de servicios públicos.

En este caso, los costos serían no solo altos, sino insostenibles de cubrir para la gran mayoría de los ciudadanos de una sociedad. Es aquí entonces donde el concepto de profesionalización resalta, cuando el Estado es el responsable de actuar por medio de las instituciones gubernamentales para atender asuntos públicos. La dimensión de los asuntos públicos, la complejidad y la escasez de recursos entre otras muchas variables hacen que estas tareas tan importantes deban ser atendidas por quienes cuenten con la mayor capacidad de atenderlos y resolverlos.

El número creciente de tareas, problemas públicos y los recursos cada vez más escasos exigen al Estado contar con profesionales que administren con cautela,

¹⁴ SÁNCHEZ Morón, M., *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996.

¹⁵ CASTRO Estrada José, *La teoría del servicio público en el derecho mexicano*, UNAM-Estudios Jurídicos, México, 2002.

medida y acierto los ingresos. “La profesionalización del servicio público implica habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovador, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental”¹⁶ Además, la profesionalización del servicio es un proceso continuo, que da certidumbre en el mediano y largo plazo, pues crea mayor compromiso con la sociedad y se atiende menos a las decisiones de corto plazo que dan resultados efímeros.

Un gobierno moderno necesita redefinirse constantemente, es decir, debe ser receptivo con las demandas de los grupos sociales; reformular sus planteamientos para atacar los problemas públicos y deben tener una visión de futuro. Estas características son vinculadas con un servicio público profesional, que escucha, enfrenta problemas y tiene orientación a un largo plazo.

La apertura de los gobiernos y su orientación democrática conlleva hacer partícipes a los ciudadanos de los asuntos públicos, que mejor manera de hacerlo que convertirlos en actores de la vida pública gubernamental. Esto significa integrarlos en el servicio público profesional, que garantice contar con la gente más preparada y dispuesta a servir a la sociedad.

1.1.2 Utilidad de la profesionalización de los servidores públicos

La profesionalización en el Estado Moderno se presenta como un instrumento estratégico del gobierno, con una serie de ventajas significativas. Como es evitar el acceso a personal improvisado para tareas complejas y de importancia colectiva, como podría ser el caso de no contar con médicos especialistas en las

¹⁶ UVALLE Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, UAEM, México, 1997. pp.76-77

áreas de salud, en situaciones tales como posibles emergencias sanitarias. El tener expertos y profesionales calificados que agreguen valor en las tareas de áreas gubernamentales, al día de hoy no es un lujo, sino una necesidad. Así, los recursos ya no pueden ser administrados por personas con base en un criterio único de confianza personal u lazos familiares, sino que tienen que contar con las destrezas técnicas así como conocimientos que les permitan desempeñar adecuadamente sus tareas e innovar en sus acciones para beneficio de la sociedad.

El ejercicio de *profesionalizar* significa dejar a tras la improvisación, y conocer el oficio y tareas de un cargo. “*Profesionalizar* el servicio público es institucionalizar líneas de acción que permiten a los gobiernos y administraciones públicas ser el sostén clave en los procesos de la vida democrática. Alude a las capacidades que deben demostrarse, implica reconocer el mérito y no la lealtad individual.”¹⁷

La profesionalización de los servidores públicos trae consigo líneas de acción por ejemplo, el requisito de mantenerse actualizado en los temas que le competen, el adquirir nuevos conocimientos y habilidades para enfrentar los problemas gubernamentales. Esto se da por medio de la capacitación y el desarrollo de competencias. Entonces, su ventaja radica en mantenerse actualizado en las últimas técnicas y tecnologías para la resolución de problemas cada día más complejos.

La profesionalización de los servidores públicos implica que se debe contar con seguridad y estabilidad laboral gracias al cumplimiento efectivo de sus tareas. Esta permanencia le permite concentrarse en los problemas y tareas que tiene que realizar cotidianamente y no en otros asuntos como, el próximo empleo u

¹⁷ UVALLE Berrones Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas*, Plaza y Valdez, México, 2000. p. 203.

cambio de jefe inmediato que pondrá en riesgo su estabilidad. En este contexto se habla de una oportunidad para desarrollar una carrera dentro de la Administración Pública, con un plan de carrera, es decir, el contar con las bases para construir un proyecto profesional con miras en tener un trabajo estable — esto no significa inamovilidad— que de crecimiento profesional al individuo a la par de las necesidades y orientación de la organización en la que desempeñe su trabajo.

La *profesionalización* “es una etapa de la vida institucional que testimonia un grado de superación y desarrollo en las tareas del servicio público: Se relaciona con los cambios institucionales, contextos democráticos, gobiernos abiertos y la demostración de nuevas actitudes”¹⁸. Alude una cultura del mérito, basada en capacidades, habilidades, pericias e igualdad de oportunidades para el ingreso y desarrollo. Esto promueve la competencia para contar con el hombre o mujer con mejores aptitudes para ocupar un cargo público.

La utilidad y ventaja de la profesionalización se manifiesta en la continuidad de los programas y proyectos que han dado resultados satisfactorios más allá de los periodos electorales. Es un incentivo en el sostenimiento de dediciones a mediano y largo plazo, pues reduce compromisos y variaciones de opinión de los electores o políticos. Los profesionales del servicio público tienen como sustento políticas públicas que trasciendan en el tiempo, con independencia del cambio político-electoral.

Esto significa asegurarse del desarrollo de una memoria institucional¹⁹, que refuerce el conocimiento adquirido por la experiencia y las metodologías. Los gobiernos no profesionales tienen que aprender el trabajo cada vez que arriban

¹⁸Ibidem.

¹⁹ MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México”. México, FCE, 1999.

a ocupar el poder político institucional; con la profesionalización se busca que la experiencia en los cargos pueda resolver situaciones complejas y apreciar los vínculos de las acciones ejecutadas con los resultados obtenidos.

Una cultura de servicio público es un resultado visible de la profesionalización de los servidores públicos. Esta cultura basada en valores públicos que alienten el compromiso y responsabilidad por parte de los servidores públicos y de los mismos gobernantes frente a los ciudadanos. Pues los gobernantes tienen que ajustar sus decisiones más a criterios racionales, aunque, esto no signifique una obligación para ellos, pues tienen la capacidad de tomar propias decisiones.

De acuerdo a estas ventajas significativas, se tiene que preguntar ¿cuál es la utilidad principal de la profesionalización de los servidores públicos? Podrían ser varias las justificaciones para contar con servidores públicos profesionales de carrera, pero las fundamentales serían:

1. Garantizar el ingreso a la actividad pública gubernamental avalando la igualdad de oportunidades, el atraer, formar y retener a los elementos con mayores aptitudes para desempeñar un cargo público;
2. Disminuir la tensión provocada por un sistema de patrocinio político —descrito más adelante— donde, se favorece las prebendas, la corrupción y otras anomalías con costos significativos. Buscando la reducción de las pugnas intrapartidarias postelectorales o la presión sobre las autoridades elegidas por parte de amplio grupo de personas que desean un empleo en el sector público;

3. Evitar la manipulación de los políticos en la toma de decisiones técnicas de la burocracia, y
4. Garantizar estabilidad a los servidores públicos que formen parte de un sistema profesional de carrera, brindando con ello, la racionalidad manteniendo estables las estructuras, normas y reglas del medio administrativo.

La utilidad más destacada puede ser sin duda la construcción de una *nueva cultura de servicio público*. Esta nueva cultura orientará las acciones de los servidores públicos a la obtención de resultados, la rendición de cuentas, y la imparcialidad, en lugar de lealtades personales o de grupo. Estos son algunos puntos ventajosos para responder a la utilidad de la profesionalización del servicio público; pero habrá que considerar en el siguiente punto como se da el proceso de profesionalización de los servidores públicos, y a que criterios responde.

1.2 El modelo de racionalidad-burocrática

Los diversos sistemas de profesionalización en el mundo se basan en el sistema de dominación racional-legal o burocrático, pues éste destaca la impersonalidad del cargo, el reclutamiento por mérito mediante pruebas competitivas. Así como, los procedimientos específicos —no políticos— para contratar desarrollar carrera profesional basada en la promoción interna, hasta cesar entre otras características afines.

En esta perspectiva, puede aseverarse que inicialmente existen tres tipos de justificaciones internas que son fundamentos de la legitimidad de una

dominación; en primer lugar, *la tradicional*, como la que ejercían los patriarcas y los príncipes patrimoniales del viejo cuño; en segundo termino, *de la gracia* —carisma— personal y extraordinaria, la entrega puramente personal y la confianza. La autoridad —carismática— la que detentaron los profetas o, en el terreno político, los jefes guerreros elegidos, los gobernantes plebiscitarios, los grandes demagogos y los jefes de los partidos políticos, y, por último, una legalidad basada en la *creencia en la validez de preceptos legales estatuidos la competencia objetiva y los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer autoridad*, que se funda en normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia de las obligaciones legalmente establecidas. Una dominación como la que ejercen el moderno servidor del Estado y todos aquellos titulares del poder que se asemejen a él²⁰.

Esta última justificación es la que encarna a la burocracia, que para Max Weber es el tipo más puro de dominación que ejemplifica de forma más acertada el modelo de dominación del Estado Moderno. Los rasgos de esta organización como tipo de dominación son los siguientes²¹:

1. Organización jerárquica autoritaria, para indicar quien ejerce el poder de mando, disminuyendo la oportunidad de conflicto.
2. Especialización de las funciones, varia entre quienes ocupan posiciones de alto rango que son por lo regular generalistas, y los que ocupan posiciones de menor responsabilidad en la estructura se vuelven especialistas. Como el caso de una orquesta sinfónica donde el director no necesariamente sabe tocar mejor el violín que el especialista.

²⁰ WEBER, Max, *El político y el científico*, p.85. Nota: Max Weber observó que la administración del Estado Moderno tenía características de burocracias en cualquier parte. Ambas formas de Estados, capitalista y socialista.

²¹ VILLORIA Manuel. *Manual de gestión recursos humanos*, Tecnos, España, 2000.

3. Delimitación rigurosa de competencias y tareas, para justificar su realización con forme a sus conocimientos habilidades y destrezas.
4. Seguimiento estricto de procedimientos, que brinden certeza y apego a las estructuras administrativas previamente establecidas. Y no estructuras cambiantes que debiliten la formalidad, por ejemplo pidiendo un nuevo requisito cada día.
5. Estructura competencial basada en normas, o reglamentos, que justifiquen su aplicación.
6. Actividad Administrativa constante.
7. Uso de documentos y comunicación por escrito, que es el medio para dar certeza y respaldo a los actos administrativos. Es el principio administrativo de atenerse al expediente.
8. No propiedad del cargo, como parte de la estructura institucional, más no existe apropiación de los cargos por quien los ejerce.
9. Adecuado abastecimiento de medios materiales, para operar en los rangos requeridos de eficiencia y eficacia.
10. Procedimientos racionales de disciplina y control, que no se salgan del marco preestablecido y que busquen un mejor funcionamiento.
11. La administración legal-racional es susceptible de aplicación universal, pues para la vida cotidiana dominación es: “administración” primordialmente.

La burocracia se caracteriza por la profesionalización de sus participantes y pretende lograr racionalidad. *La burocracia significa dominación debido al saber profesional*, el cual representa su carácter racional, fundamental y específico. Normalmente sólo participa en el cuadro administrativo de una asociación el personal calificado profesionalmente, para ello, deben realizarse pruebas y acreditarlas de forma adecuada. De este modo, sólo quien posea esas condiciones puede ser empleado como funcionario.²² Además, deben acatarse las normas y decisiones con un criterio social de comportamiento, ya que las normas o leyes no siempre son respetadas. Se debe buscar un contenido real simbólico que sea asimilado por el subconsciente humano, y así no estar en la disyuntiva de cumplir o no con el ordenamiento. Así, pueden manifestarse ciertos aspectos esenciales: primero, que las leyes pretenden ser intemporales, pretender ser inmutables, creando estabilidad, son una voz, son univocas, generales en su aplicación, pues no pueden darse el lujo de la excepción u la omisión, y finalmente, marcan una tendencia o marco de actuación social.

El sistema burocrático se construyó sobre el paradigma de la división del trabajo y la especialización. Según este sistema, resolver problemas requiere que se dividan en problemas más pequeños para que puedan ser tratados de forma técnica por las unidades especializadas. Además, rige el principio de la separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción.²³

De acuerdo a lo anterior, hay un intento de crear un orden de la acción social — administrativa— del hombre, de manera que el concepto de *racionalidad* surja para dar sentido a la opción de mayor eficiencia, tanto económica como administrativamente. De igual forma, la racionalidad procura obtener un grado amplio de predicción de las acciones y un cálculo de efectos y

²² Weber Max, Sociedad y Estado, pp.175-185.

²³ Ibidem.

condicionamientos. El espíritu de la burocracia racional es el formalismo, en tanto que la racionalidad se fija por normas y rutinas permiten que el rendimiento de la burocracia sea cuantificable como el de una maquina.

Para tener mayor certeza sobre las acciones emprendidas por la burocracia, se necesita tener un fundamento en las leyes, normas y rutinas generales. También es necesario que haya una división del trabajo, es decir, distribución de funciones, actividades y tareas. Debe ser absolutamente impersonal, se habla de "puestos" y de "funciones", no de personas. El nivel jerárquico y el poder dentro de una organización son inherentes al cargo y no a la persona

La organización burocrática privilegia la impersonalidad para garantizar dos cuestiones:

- 1) Permanencia en el tiempo y
- 2) La estandarización del trabajo en dos áreas: la estandarización de rutinas y de desempeño.

Se parte de rutinas porque todo el trabajo, en el puesto y nivel que corresponda, debe realizarse de igual manera, y estandarización de desempeño porque no importando quien lo realice, de todos modos debe hacerse. Para edificar un sistema de reglas que funcione eficientemente, siempre más allá de la ineficiencia e ineficacia. Se trata de la institucionalización de las rutinas de trabajo y pautas de conducta que posibilitan la regulación de los comportamientos, así es como opera el combate contra la incertidumbre, junto a esto, las características de los funcionarios o personas que trabajan en este tipo de sistema son²⁴:

²⁴ *Ibidem.*

1. El cargo es asignado a funcionarios individuales que se encuentren calificados para desempeñarlo.
2. Están sometidos a relaciones jerárquicas, para definir claramente el poder de mando y se reparte en la organización buscando dar una mayor estabilidad.
3. Son nombrados por autoridad competente, es decir no son elegidos por los administrados sino por el superior jerárquico que tiene plena autoridad sobre sus subordinados
4. Están técnicamente preparados para desempeñar su cargo, es un especialista. Están dotados de un específico saber (mostrado en el caso típico-ideal a través de pruebas objetivas, como exámenes, concursos, etc.) y de un status jurídico y/o social.
5. Su relación es voluntaria no existe una norma o regla que determine su tiempo de permanencia en un cargo.
6. Tienen seguridad de empleo, hace carrera dentro de la organización: puede ser promovido para otros cargos superiores.
7. Su dedicación al cargo es plena u ocupa la mayor parte de su tiempo, lo que brinda concentración en las actividades desempeñadas.
8. Trabajan dentro de un sistema de carrera El funcionario es un profesional que trabaja para hacer carrera a lo largo de su vida, guardando fidelidad al cargo y se identifica con los objetivos de la organización, en detrimento de los demás intereses involucrados.

9. Son retribuidos con un salario periódico, fijo y poseen beneficios de pensión, correspondientes al cargo que ocupan.
10. Son retribuidos de conformidad con su rango cuando más elevado es el cargo, mayor es el salario y el poder de mando
11. Promocionados por antigüedad, como parte de un incentivo por pertenecer a la organización
12. Trabajan bajo la protección formal de su cargo, es decir no se les puede despedir sin una razón justificada.
13. Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.²⁵

De esta perspectiva, la selección de las personas en un modelo burocrático, se debe basar en el mérito, la competencia técnica y no en preferencias personales. Los procesos de admisión, promoción y transferencia del personal son iguales para toda la organización y se basan en criterios generales y racionales, siempre tomando en cuenta el mérito y la capacidad del servidor público.

Es esencial en la moderna burocracia el contrato administrativo de nombramiento. Los exámenes, los concursos, las pruebas y las medidas de desempeño, son vitales en el modelo burocrático. Así, un administrador se puede considerar profesional por las siguientes razones: es un especialista en el desempeño de las actividades a su cargo; en los altos mandos tiende a ser generalista, mientras que en los mandos bajos se va transformando en un especialista.

²⁵ El tipo ideal debe verse en la Burocracia Prusiana y no tanto en un modelo de aplicación real.

Algunas de las características más relevantes en el modelo burocrático y en relación con un sistema de carrera, es que la posición del servidor público sea vitalicia, pues disfruta de derechos de pertenencia; garantías contra el despido arbitrario del cargo; seguridad de pensión para la vejez; el sueldo no se calcula, con un salario de acuerdo con el trabajo realizado, sino en términos de “status”. Es decir según el tipo de función (categoría) y según la duración en el servicio. Gozan de una preparación continua para desempeñar el cargo y tienen fidelidad a la administración y a sus instituciones pues se ajusta a finalidades impersonales y funcionales²⁶

En general, lo que busca el *paradigma burocrático* de tipo ideal según Max Weber, aparte de la eficiencia vía la racionalidad, es acercarse a la completa previsión del comportamiento de sus miembros, con una administración rigurosa, intensiva y calculable por medio de:

- La uniformidad de rutinas y procesos;
- Continuidad de la organización, más allá de las personas;
- Poder jerárquico y de mando claro que brinde orden;
- Rapidez en las decisiones, pues cada uno conoce lo que debe hacerse y quién debe hacerlo
- Consistencia, pues los mismos tipos de decisión deben tomarse en las mismas circunstancias

En efecto, debe tenerse presente que los servidores públicos tienen el control de la información sobre los problemas públicos y las alternativas de políticas, y

²⁶ WEBER Max, ¿Qué es la burocracia?, México, 2001 pp.27-34.

que con frecuencia poseen toda una formación ministerial sobre la manera en que deben tratarse los problemas.²⁷

La racionalidad en la práctica es una materia compleja pues intervienen factores confusos como el tamaño de las organizaciones e información fragmentada para la toma de decisiones, de esta manera, los medios se deben adecuar a los resultados y objetivos de la administración. Dicho de otra manera buscar la máxima eficiencia orientada a los resultados.

Los valores que sustentan a la burocracia son el mérito y la competencia técnica de sus integrantes. Si bien la burocracia es un entramado regido por normas y reglamentos, que buscan regular todas las posibles acciones que se llevan dentro de la organización. Su comunicación es escrita elimina al máximo los canales informales para la toma de decisiones de los funcionarios. El poder es impersonal y se deriva de su posición jerárquica o el cargo que ocupa dentro de la organización.

De esta manera, se busca que los individuos no hagan lo que quieran sino lo que deben hacer, dicho de otra manera atenuar sus pasiones individuales y orientar su racionalidad administrativa. Sin embargo, la burocracia implica mayor rigidez en los procedimientos administrativos, resistencia al cambio y despersonalización de las acciones enfocadas a resultados concretos. La burocracia no contempla relaciones con el medio ambiente exterior a la organización, sus resultados e impactos, este modelo debe orientarse hacia la resolución de problemas y necesidades del ambiente externo.

Cuanto más compleja y especializada se vuelve la administración deviene la cultura moderna tanto más necesita de un perito personalmente indiferente y

²⁷ MÉNDEZ José Luis, Estudio Introductorio en PETERS, B. Guy, *La política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999 p.12.

rigurosamente objetivo, en lugar del maestro de estructuras sociales más antiguas abierto al influjo de la simpatía personal, del favor, la gracia y la gratitud.²⁸ Por último, las burocracias poseen algunas características de exclusividad para formar parte de ellas, lo que al final redundará en status económico y social, lo mismo que sentido de pertenencia²⁹, factores sin duda trascendentales dentro de las organizaciones modernas.

1.3 La profesionalización y el mercado

El mercado es una institución con reglas definidas en el que operan transacciones o negociaciones entre compradores y vendedores, no necesariamente tiene que tener un lugar físico. Pero sus reglas de operación abarcan acuerdos de intercambio, representando las fuerzas de oferta y demanda. Para entender su funcionamiento debemos entender que “la economía de mercado es suma de capacidades tanto individuales como públicas que, en conjunto, movilizan recursos, capital, fuerza de trabajo y esfuerzos gubernamentales, a efecto de estructurar un sistema de propiedades, intercambios e instituciones que se manifiesta en la complejidad organizada de la sociedad contemporánea”³⁰

Instituciones como el Servicio Profesional de Carrera sientan las reglas formales e informales de comportamiento de los agentes, establecen los derechos de propiedad y sus límites, facilitan y garantizan los contratos privados y públicos, generan la atmósfera que es conducente al desarrollo.

²⁸ WEBER Max, *¿Qué es la burocracia?*, Ediciones Coyoacán, México, 2001. Nota: Max Weber señala que la burocracia evoluciona tanto más se deshumanice cuanto más acabadamente logra despojar a los asuntos oficiales del amor, el odio y demás factores personales irracionales y emocionales que escapan de todo cálculo. p. 41.

²⁹ WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia...* pp. 44-57.

³⁰ UVALLE Berrones Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas*, Plaza y Valdez, México, 2000. p. 74.

“Cuando el servicio público tiene efecto multiplicador a favor de la economía de un país, aumenta la confianza en las autoridades públicas. En cambio cuando aumenta la irritación y la desconfianza de los ciudadanos y las organizaciones productivas del servicio público, no es posible que las economías tengan los mejores rendimientos en materia de inversiones, mercados competitivos y apertura de negocios”.³¹ De esta manera el Servicio Profesional de Carrera es una institución clave para el desempeño de las labores gubernamentales y económicas.

El gobierno desempeña un papel trascendental dentro de la economía, pues tiene a su cargo la regulación, creación y mantenimiento del sistema de mercado a través de leyes (normas) que protegen a las personas y empresas de prácticas corruptas y no propicias para un mercado en crecimiento y competitivo. El gobierno da al mercado los marcos de regulación para crecer sin caer en monopolios. Respeta y hace respetar los derechos de propiedad, los cuales ofrecen incentivos para el crecimiento, marcan límites de acción, facilitan y garantizan los contratos públicos y privados. Así, las instituciones democráticas necesitan de una economía de libre mercado, claridad y respeto a los derechos de propiedad, evitando la corrupción.³² Lo anterior genera un ambiente económico favorable para el desarrollo en general.

En este papel de regulación y de confianza de las acciones gubernamentales, “las políticas públicas juegan un papel decisivo para lograr ese desarrollo. Su calidad y consistencia son factores cruciales para favorecer un clima de cooperación y coordinación entre agentes y mercado. Para prosperar, la inversión y el ahorro necesitan de políticas públicas de calidad porque proveen de incentivos a los agentes para involucrarse en acciones colectivas complejas,

³¹ UVALLE Berrones Ricardo, Ambiente político y servicio profesional de carrera, Revista del IAPEM, No. 53, año 2002.

³² NORTH Douglass C. Y THOMAS Robert Paul, *El nacimiento del mundo occidental*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1990.

de madurez lenta y de largo plazo.”³³ Pues en la medida en que los derechos de propiedad y las disposiciones legales se someten a una redefinición continua por el Gobierno, nadie tiene incentivos para organizar e iniciar negocios o contratos.³⁴ La institución de la profesionalización es una herramienta fundamental para el logro de objetivos claros en el mediano y largo plazo. Ya que pone en claro quien y como se conducirá la acción gubernamental en el tiempo, es decir, operar de una manera racional en la toma de decisiones y su actuación.

Esto significa por otro lado, que en la medida en que se tiene una mayor certidumbre en el corto, mediano y largo plazo, sobre los derechos de propiedad, las regulaciones y los programas públicos, en esa medida se promueven más los intercambios económicos y negociaciones con mayores ganancias. Esa “certidumbre de la vida social y económica depende en buena medida de la variedad de instituciones acreditadas que permiten canalizar problemas, ordenar agendas y formular respuestas puntuales a las demandas privadas y públicas. Una de estas instituciones es la profesionalización del servicio público.”³⁵ La profesionalización así funciona como un instrumento de gobierno que responde a las demandas sociales y da certidumbre de las acciones gubernamentales.

Habrá que considerar también, que con el tiempo crece el mercado y las inversiones; con ello el mercado también demanda más profesionales en el desempeño de sus tareas, para que logren optimizar recursos, maximizar beneficios económicos y poner en práctica sus conocimientos generales y

³³ AYALA Espino, José, *Fundamentos institucionales del mercado*, UNAM (Facultad de Economía), México, 2002. p.91.

³⁴ MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. México, FCE, 1999. p. 33.

³⁵ UVALLE Berrones Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas*, Plaza y Valdez, México, 2000. p. 74.

especializados cada vez más avanzados. Esta demanda se satisface, en la gran mayoría de los casos, por medio de carreras y oficios técnicos respaldados por una certificación oficial. Es así, que hoy en día el Estado participa en los procedimientos y en el cumplimiento de las normas básicas para la práctica profesional, de esa forma, el empleo en el que se exija un certificado académico es una clase de cargo, pues el Estado vigila también la acreditación de las instituciones académicas y a menudo las dirige el mismo.³⁶ El Estado entonces busca respaldar con certificados y títulos los merecimientos de los individuos.

Además, el camino a favor de la profesionalización dentro del ámbito gubernamental impulsada por el mercado se enfocó en contra de la discreción partidaria reclamada por los políticos ganadores y grupos de poder. Una respuesta para que los políticos no cayeran en la tentación de reemplazar a todos los funcionarios fue el brindar estabilidad en el cargo. Vigilando que los cargos públicos fueran ocupados por las personas más aptas, con mayores cualidades. Pues las tareas gubernamentales ya no podían ser una ocurrencia o una materia de nuevo aprendizaje cada cambio electoral sino que crecía la demanda por servidores públicos con capacidades técnicas y administrativas.

La profesionalización implica, crear tanto las condiciones de estabilidad como los incentivos tanto económicos como materiales que posibilitan el desarrollo de carrera del servidor público en el ámbito gubernamental. De igual forma implica valores, estándares de profesionalismo, criterio y ética. “El propósito de la organización profesional es constituir un conjunto particular de conocimientos como posesión exclusiva de un conjunto particular de hombres (y, más recientemente, de mujeres también)”.³⁷

³⁶ WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia...* p.141.

³⁷ Magali Safatti Larson, *The rise of Professionalism: A Sociological Analysis* (Berkeley, 1977), citada por WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia...* p. 166.

Para considerar a alguien profesional no es únicamente necesario el reconocimiento por medio de un certificado de estudios, también se basa en la formación y perfeccionamiento continuos. Al respecto Yehezkel Dror señala que el profesionalismo tiene cuatro características:³⁸

1. Un código de ética profesional
2. Una actitud de interés clínico y de impasibilidad en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder
3. Una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por lo obvio y el sentido común que llega hasta la iconoclasia
4. Una búsqueda constante de creatividad.

Por lo anterior, el acceso a los cargos debió dejar de ser una tarea discrecional de particulares, siendo que sus tareas tienen un impacto inmediato y palpable sobre el conjunto de la sociedad. Luego entonces la siguiente cuestión es la manera de ¿Cómo garantizar que exista igualdad de oportunidades? Y la mejor respuesta es por la vía del mérito.

1.4 El sistema de mérito

El mérito en el Servicio Profesional de Carrera implica dar pruebas de aptitudes para ocupar un cargo, pues cada miembro de la comunidad política debería gozar de la misma oportunidad de acceso. Es decir, un sistema de mérito significa una justa distribución de cargos públicos con base en la competencia profesional. Implica lineamientos y procedimientos que respalden una evaluación competitiva, objetiva y justa. Determinando quienes cuentan

³⁸ YEHEZKEL Dror, *La capacidad de gobernar*, Fondo de Cultura Económica, 1996.

con las mejores aptitudes y actitudes para el desempeño oportuno de un puesto. Esta evaluación no debería ser elaborada por un criterio particular sino por reglas prefijadas y hechas respetar por la efectiva colaboración del Estado cuando es necesaria para la ejecución de exámenes, establecimiento de criterios para la capacitación y la certificación, regulación de procedimientos de búsqueda y selección. Solo el Estado puede contrarrestar los efectos particulares de la discreción individual, del poder del mercado, del privilegio corporativo, y garantizar a cada ciudadano oportunidades iguales que puedan ser medidas con parámetros universales.³⁹

Habrá que puntualizar que *el mérito* no necesariamente tiene que ver con el tiempo de desempeño de un servidor público en el puesto, aunque generalmente existe correlación entre el buen desempeño y la antigüedad, justificada por la experiencia. Sin que se premie más la antigüedad que la experiencia puesta en práctica. El mérito es importante para que la gente permanezca, se promueva, o se separe dignamente de su actividad profesional.

Asimismo, el mérito es la cara opuesta del clientelismo, el amiguismo y el compadrazgo. Significa que quien ofrece resultados merece el trabajo y mayores oportunidades, con la misión de un mejor desempeño del cual es parte fundamental la capacitación que genere un mejor gobierno y un país con desarrollo justo, equitativo y eficiente⁴⁰.

El principio del mérito tiene dos objetivos: a) nadie debe recibir un nombramiento a no ser de que tenga la competencia de cumplirlo; y, b) si dos individuos completan los requisitos, el puesto debe ofrecerse a aquél que pueda

³⁹ WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia...* pp. 146-147. Nota: *El propósito primordial de la abolición de la discreción privada es el de distribuir el cargo de acuerdo con el merecimiento.*

⁴⁰ MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, “*Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*”. México, FCE, 1999, pp.163-164.

hacerlo mejor. Los resultados del concurso deben permitir una calificación y clasificación de los aspirantes. Al mismo tiempo, los criterios relevantes deben ser claros para todos los candidatos y la imparcialidad en el proceso debe ser verificable en cada una de las fases de selección.⁴¹ Esto garantiza que los mejores hombres sean designados para los puestos públicos y de esa manera garantizar la eficiencia del sistema.

Los sistemas democráticos requieren de instituciones que garanticen la estabilidad. El sistema de mérito es una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica. El sistema de mérito, no fijó a la eficiencia o a la eficacia como su valor fundamental, sino, para procurar seguridad jurídica y confianza y con ello promover la eficiencia en el mercado.⁴²

El sistema de mérito sostiene que el acceso al servicio público así como las promociones en su interior, se realicen a través de un procedimiento que, ante todo, considere el valor de las personas basado en aptitudes, actitudes, conocimientos y habilidades. Excluye la consideración de otros aspectos como el sexo, parentesco, raza, religión y filiación partidaria. Los servidores públicos que formen parte del sistema de profesionalización, deben dirigir su desempeño y comportamiento hacia la obtención de méritos y no a preferencias personales o políticas que goce⁴³.

El sistema de mérito se caracteriza por nombramientos con base en exámenes competitivos, en la imposición de restricciones a la movilidad arbitraria y la garantía, así como la exigencia de neutralidad política, para asegurar un cuerpo regulado independiente.

⁴¹ GUERRERO Amparán, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, CIDE, septiembre de 2000.

⁴² PRATS Joan, *Del clientelismo al mérito en el empleo público*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. No. 58 España.

⁴³ MARTÍNEZ Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas*, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, España, 2003.

El mérito se considera de valía, pues permite prescindir de servidores públicos que estén lejos de la improvisación y la ineficiencia. Permite que puedan realizar sus funciones y alcanzar resultados. Los principales aspectos que comprende el sistema de mérito son los siguientes:

- ❖ Todos los ciudadanos son formalmente iguales frente al acceso a cargos y empleos públicos, no siendo constitucionalmente admisible ninguna discriminación que no este fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquéllos;
- ❖ La igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito;
- ❖ Aunque la clase política tiene naturalmente al sistema de patronazgo, como este propende a la incompetencia, ineficiencia y corrupción, tiene que surgir una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema de mérito –aunque tal instauración se produzca de manera incremental, es decir, mediante un tiempo largo de convivencia desigual de ambos sistemas⁴⁴.

⁴⁴ PRATS Joan, del clientelismo al mérito en el empleo público: Análisis de un cambio institucional, (www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/pbiblio.htm).

1.5 El Servicio Profesional de Carrera*

El Servicio Profesional de Carrera se concibe como aquella parte del empleo público encargada de organizar y gestionar al personal desde su ingreso hasta su separación de la Administración Pública y que se encarga de las funciones sustantivas de una institución pública, con base en aspectos ‘meritocráticos’, y buscando desarrollar una carrera en el largo plazo.

El término servicio profesional es resultado de una evolución y tiene diferentes tramas, en otros países se le denomina servicio civil. Este concepto fue empleado por primera ocasión de manera formal por los británicos a finales del siglo XVIII. Fue utilizado para distinguir al personal civil de los militares en la campaña de la India Oriental⁴⁵. Se le denominó “servicio civil británico” contribuyó a la traducción literal del servicio civil.

Cabe aclarar que en el contexto de los ingleses el término “civil” se empleaba como lo no religioso y lo no militar. Es utilizado como equivalente de lo público, como *las acciones que prestan los servidores del Estado*. Pero es importante aclarar que “no es lo mismo el profesional de la función pública, que la

* *Razón Metodológica*. El desarrollo de la carrera administrativa en la Administración Pública contemporánea puede justificarse con base en los siguientes conceptos: función pública como el núcleo estratégico de la actividad del Estado; servicio civil de carrera como la parte que opera y regula la entrada de servidores públicos a un sistema racional, es decir, con reglas para el ingreso, desarrollo profesional, hasta su separación; sistemas de mérito entendido como la competencia con igualdad de oportunidades, pero restringido al merecimiento con base en exámenes y pruebas de competencia; sin embargo, *considerando su objetivo, su lógica y desarrollo de la presente investigación el enfoque adoptado con ese fin es el de Servicio Profesional de Carrera*. En esencia, los conceptos atienden al mismo espíritu: el ingreso por mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo. La diferencia sustancial consiste en que el Servicio Profesional de Carrera representa en muchos sentidos la versión moderna del servicio civil, ya que incorpora instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos.

⁴⁵ DREWRY, G. y T BUTCHER, *The civil service today*, Oxford, 1998. Nota: el término en inglés es “civil servant”. Nota: debido a la complejidad de la actividad de los gobiernos, los servicios públicos se dividieron en dos tipos de sistemas de administración de personal: el servicio militar, que tiene por objeto regular al personal encargado de defender la soberanía nacional; y el servicio civil, que se encarga de procurar y administrar los servicios públicos que provee el Estado.

profesionalización del servicio público. Un profesional porta conocimientos, aptitudes que aprende de una institución educativa. En cambio el profesional del servicio público demanda conocimiento, pericia, y habilidades calificadas para llevar a cabo el cumplimiento de las tareas gubernamentales y administrativas.”⁴⁶

Así, el Servicio Profesional de Carrera tiene características propias y no es un simple sistema de gestión de personal que trabaja para el Estado. Sino que es un sistema integral con perspectivas de una carrera dentro de la función pública, que tiene como principal eje el mérito, entendido este como la igualdad de oportunidades. Y “la profesionalización del servicio público implica competencia, aptitudes, desempeño calificado, criterio profesional y sentido de pertenencia a las instituciones públicas.”⁴⁷

1.5.1 El concepto

El *Servicio Profesional de Carrera* esta conformado por reglas formales e informales que gestionan personal, llevan acabo procesos y tienen una normatividad para su actuación con una visión al servicio de los asuntos del Estado en un territorio determinado y con base en un sistema de mérito⁴⁸. Es decir, el concepto aludido, responde a la necesidad de nuevas reglas de juego, es decir, un cambio en la manera de reclutar y seleccionar a hombres y mujeres con capacidades, conocimientos, habilidades y destrezas para ocupar un cargo

⁴⁶ UVALLE Berrones Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas*, Plaza y Valdez, México, 2000. p. 204. El autor señala que “el conocimiento, la pericia y las habilidades no son supuestos formales (perfil de los profesionales) sino, prácticas sistematizadas orientadas a producir resultados en el mundo de lo factual, es decir, lo material y lo concreto”.

⁴⁷ UVALLE Berrones Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas*, Plaza y Valdez, México, 2000. p. 205.

⁴⁸ MORGAN, E.P. and James L. PERRY (1988). "*Re-orienting the Comparative Study of Civil Service Systems*," *Review of Public Personnel Administration* 8 (verano): pp.84-95, 1988. Nota: El autor utilizó el término de “sistema de servicio civil”.

en las tareas gubernamentales. También buscando un desarrollo profesional, constante, hasta su separación de la Administración Pública.

Un sistema de esta naturaleza regula la entrada y promoción de los servidores públicos con base en méritos profesionales, en lugar de una filiación ideológica, partidaria o personal. También, “la profesionalización del servicio público implica habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que, por su carácter innovador, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental.”⁴⁹ La tarea de gobernar debe dejar a tras la improvisación, los descuidos, el desconocimiento de la materia y la falta de responsabilidad de sus acciones. Debe ser una nueva cultura del servicio público más comprometida de sus acciones y resultados.

El concepto de Servicio Profesional de Carrera no se agota en su parte jurídica-formal —compuesta por leyes, reglamentos u normas otras específicas—. Además se integra por modelos mentales y expectativas de los funcionarios y los ciudadanos. Pues aunque una ley sea promulgada por el congreso su aplicación a un ámbito real tiene diversas implicaciones, entre otras el entender la cultura organizacional imperante antes de entrar a una cultura del servicio público profesional. Es una concepción de cultura del servicio público profesional que constituye el comportamiento de adaptación a la función pública responsable, receptiva, vinculada con el saber profesional.

Así, el funcionamiento de un sistema de Servicio Profesional de Carrera, tiene necesariamente un comportamiento de acuerdo al diseño de su estructura y su diseño normativo, sin dejar de lado los valores y la cultura organizacional

⁴⁹ UVALLE Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, UAEM, México, 1997. pp.76-77.

propia de cada institución, que en conjunto conforman el funcionamiento y comportamiento cotidiano del sistema.

Desde el punto de vista de las organizaciones, los sistemas de profesionalización son estructuras políticas —tienen intereses propios y no necesariamente funcionan con criterios administrativos o de bien común— y organizacionales rígidas por naturaleza —pues la rotación y evaluación para castigar la incompetencia no son continuos—. Su función principal es aislar de los vaivenes políticos al aparato burocrático. Su función organizacional es establecer condiciones generales y reglas globales para el desarrollo de la carrera burocrática.⁵⁰

A partir de la trayectoria en el empleo público, se genera una discusión que data de tiempo atrás, versa sobre la *distinción entre directivos y operadores*. Se manifiesta en la distinción que hace el derecho entre *funcionarios y empleados* y que nace de una relación jurídica: la concepción de funcionario es de derecho público, mientras que la de empleado se basa en un contrato de servicios profesionales de carácter civil.⁵¹

De esta manera, la gestión de recursos humanos tiene dos tipos de organización para la trayectoria administrativa, el primero, como un sistema de empleo y el segundo, vinculado con un sistema de carrera:

a) El *sistema de empleo* se encuentra organizado a partir de las necesidades de personal de la Administración Pública en el corto plazo. El reclutamiento se

⁵⁰ ARELLANO Gault David *Retos y posibilidades del servicio civil en México. dudas del discurso gerencialista*, página <http://www.redservicioprofesional.org/> de la Red mexicana por la profesionalización, México 2003.

⁵¹ MOREY Juan Andrés, *La función Pública: necesidad de un análisis conceptual y de revisión del sistema de libre designación*, INAP, Madrid, España, 2004. cita a Otto Mayer, Nota: Con otra perspectiva Bluntchli dice que lo que caracteriza al funcionario público es la facultad de decidir y ordenar, mientras considera que el empleado no pasa de mero ejecutor de las órdenes que recibe.

produce para un empleo o puesto, y no para un marco más amplio que lo habilite para desempeñar distintos puestos. Comúnmente es compatible con un sistema abierto como se observara más adelante.⁵²

b) Los *sistemas de carrera* se basan en la convicción del servicio público. En su aspecto formal es el diseño jerarquizado de empleos públicos. Implica que los empleados reclutados en un determinado nivel de empleo, con el tiempo puedan efectuar un ascenso a través de una serie de niveles, hasta llegar al nivel máximo que les corresponda. Los sistemas de carrera suponen, por tanto, que existen puestos considerados de acceso que se reservan para el reclutamiento externo. En tanto que el resto de los puestos correspondientes a niveles superiores son provistos mediante la promoción interna —se relaciona más con los sistemas cerrados—⁵³.

Aunado a los conceptos anteriores, debe atenderse la noción de *carrera administrativa*. Este concepto significa desarrollo profesional integral. Entendido como modelo, el desarrollo profesional se basa en un diseño jerarquizado de los cargos públicos implica que los empleados, reclutados de un determinado nivel de empleo, pueden con el tiempo efectuar un recorrido ascendente a través de una serie de niveles, hasta llegar al máximo que les corresponda.⁵⁴

Se conforma por aspectos que se relacionan con la profesionalización dentro del servicio público; está regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad y promoción con base en los méritos. Opera por medio de exámenes

⁵² LONGO, Francisco, La reforma del servicio civil... op. cit. p.14.

⁵³ LONGO, op. cit. p.14. Nota: En un sistema de carrera existe pues, un determinado número de divisiones horizontales —categorías, escalas, grados, clases, grupos, u otras denominaciones—, que reflejan esa jerarquización de los empleos, y cuyos límites son, por un lado, los puntos en que se produce el reclutamiento externo, y, por otro, los que marcan el nivel máximo al que puede llegar la promoción interna.

⁵⁴ LONGO, Francisco, Mérito y flexibilidad: *La gestión de personas en las organizaciones del sector público*, p. 82.

tanto para el ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación continuo, capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad en el empleo. También exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado.⁵⁵

1.5.2 Características del Servicio Profesional de Carrera

Las características de un Servicio Profesional de Carrera diseñan la columna vertebral que compone a un sistema de profesionalización, sin alguna de ellas el sistema puede dejar de justificarse en su aplicación. Así pues, se pueden identificar algunas características generales en los sistemas profesionales de carrera, independientemente del país, sistema político o régimen de gobierno.

Algunas de las particularidades se pueden clasificar de la siguiente manera, a decir⁵⁶:

- ✓ *Ingreso con base en el mérito.* Se sustenta en una selección con base en las capacidades profesionales, a través del sistema de convocatorias a concursos primordialmente y buscando al mismo tiempo atraer y mantener a los candidatos mejor calificados.

- ✓ *Un marco normativo con estabilidad laboral.* Implica la protección del empleo público para brindar estabilidad y certidumbre frente al despido injustificado por criterios políticos o personales, empero, la estabilidad laboral tiene como límite un bajo rendimiento o indisciplina laboral.

⁵⁵ VILLANUEVA, Aguilar, Luis F., *La carrera administrativa del servicio público en México*, pp.31-32.

⁵⁶ Nota: Juan Pablo Guerreo Amparan, en “Consideraciones para la instauración del servicio civil en México” señala que en los países desarrollados con una larga tradición en la materia cuentan con características fundamentales como el reclutamiento; la formación y capacitación; la movilidad interna —la carrera—; y derechos y deberes de los funcionarios.

- ✓ *Desarrollo y capacitación.* La capacitación en el sistema de profesionalización está vinculado con el aprendizaje constante y permanente de todos sus integrantes. Pueden considerarse dos categorías: los ‘generalistas’ que tienen una formación sólida pero poco especializada y los ‘especialistas’ que centran sus conocimientos en áreas técnicas de trabajo.

- ✓ *Imparcialidad política.* Implica que los integrantes del sistema de profesionalización estén dirigidos por políticos —a partir del principio democrático—, pero que no estén sujetos a una evaluación político-ideológica sino en una que se base en la eficiencia y eficacia de su desempeño.

- ✓ *Estructura de incentivos.* Esta conformada por estímulos económicos y profesionales. Se orienta a desplegar al máximo las potencialidades de los servidores públicos, mientras se cumplen las labores de los mismos.

- ✓ *Promoción y ascensos* generalmente se promueve por la antigüedad y por el mérito en el desempeño. Creando una continuidad laboral y creando la posibilidad de desarrollar una carrera profesional dentro de la administración.

- ✓ *Evaluaciones.* Es un criterio establecido por medio de exámenes que miden el nivel de calificación y así otorgar a los mejores candidatos el ingreso al sistema u autorizarles determinada categoría de ciertos puestos en función de parámetros. Idealmente, estos parámetros tienen que ser objetivos, administrados por entidades autónomas y deben contar con la capacidad para amonestar, sancionar o hasta terminar una relación laboral si es preciso.

- ✓ *Separación.* Es el mecanismo mediante que un servidor público deja de formar parte del sistema de profesionalización.

Los diferentes esquemas de profesionalización que existen en el mundo — ver el capítulo tercero— tienen otras cualidades propias de cada país como: la competencia e igualdad de oportunidades; la primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; y la segunda lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos⁵⁷.

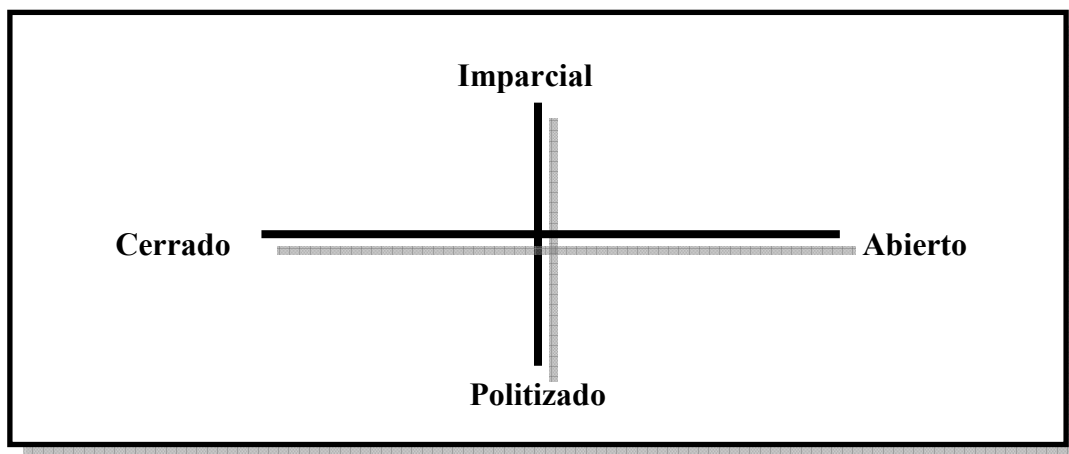
Sistemas de profesionalización

Los sistemas de profesionalización se establecen atendiendo a diferentes variables; pero las más relevantes son, su carácter abierto —de empleo— y cerrado —de carrera—; y su grado de politización o de imparcialidad. Ambas variables establecen una clara dicotomía que condiciona el desarrollo de los distintos ámbitos de gestión de personal público⁵⁸ (ver cuadro 1).

Un modelo cerrado parte del principio de la polivalencia de los empleados públicos, se les denomina *generalistas*, atendiendo al conocimiento compartido y por otro lado un modelo abierto inspirado en el principio de especialización, donde se escoge al mejor hombre para desempeñar un puesto específico.

⁵⁷ MERINO Huerta, Mauricio, *Servicio Civil en Diccionario de Política y Administración Pública*, Tomo III N-Z, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1981.

⁵⁸ BALLART, X. y RAMIÓ Carles, *Ciencia de la Administración*, Tirant lo Blanch, España, 2000.



Cuadro 1. Caracterización básica de los modelos de profesionalización.

Fuente: Elaboración propia con base en la lectura de: RAMIÓ Carles y Salvador Miquel, *Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas*, España, 2003.

El *modelo cerrado de profesionalización* considera que el servidor público está vinculado en su vida profesional a la Administración Pública en donde prestará sus servicios, lo hará en diferentes puestos de trabajo, configurándose de esta manera, su carrera profesional. En los modelos cerrados basados en cuerpos se establecen sistemas selectivos que promueven perfiles generalistas, basados en un conjunto de conocimientos compartidos por el mismo cuerpo, y que posteriormente se concretarán en ocupar una determinada función.

Este modelo se basa en los conocimientos de generalistas de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en una vinculación vitalicia con la Administración Pública. Su operatividad se da a partir de una estructura que se define como cuerpos o colectivos profesionales con rasgos básicos comunes, dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan criterios de carrera profesional. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo concreto sino a un cuerpo o una categoría, a partir de la cual desarrollar cierto tipo de funciones. De esta forma, se preestablecen tanto los

instrumentos de selección —básicamente de oposiciones— como el tipo de pruebas selectivas (de carácter genérico, para comprobar la adecuación de los candidatos a las características comunes de entrada al cuerpo).

La selección suele apoyarse en ciertos instrumentos de acogida —formación y adiestramiento de entrada— que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a las distintas unidades de la organización. La vía privilegiada de ingreso es el concurso público y la experiencia previa en el sector privado de los candidatos no suele ser un factor relevante para la selección definitiva.

El ingreso generalmente se realiza sólo a los niveles iniciales de la estructura organizacional, pues los puestos de mayor jerarquía se encuentran reservados a quienes forman parte ya del sistema de servicio profesional. Los ejemplos más próximos a este modelo se dan en los sistemas de Francia y España. El modelo cerrado se vincula a la rigidez y a la burocratización, dificultando la gestión.⁵⁹

Los servicios profesionales basados en el modelo cerrado tienen como ventajas las siguientes:

- Los servicios civiles de carrera generalmente logran desarrollar un fuerte espíritu de identidad entre los integrantes de los grupos o cuerpos de carrera, quienes poseen acceso exclusivo a los puestos medios y superiores de mayor complejidad y poder de las organizaciones públicas profesionalizadas.
- Con los planes de carrera, se puede ofrecer a los servidores públicos, desde su ingreso, una perspectiva relativamente clara sobre las posiciones que

⁵⁹ RAMIÓ Carles y Salvador Miquel, *Servicio Civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas*, España, 2003.

potencialmente ocuparán conforme desarrollen su carrera profesional en el sector público.

- Las cadenas de ascensos sucesivos dentro de la organización permiten que los funcionarios adquieran un conocimiento detallado de su organización y, por tanto, puedan llegar bien preparados a los puestos directivos del sistema.
- La lealtad institucional y los conocimientos dentro de la organización acumulados eventualmente pueden ser recompensados por medio de promociones jerárquicas.⁶⁰

Por su parte el *modelo abierto de profesionalización* se basa en la diferenciación de los puestos de trabajo de la Administración Pública, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas para cada uno de los puestos. El principio en el que se sustenta es el de buscar la mejor persona para cada puesto, por lo que la especialización es un rasgo básico de este sistema. En los sistemas abiertos se potencian perfiles especializados adecuados a los puestos concretos a cubrir.

El modelo de empleo abierto o de puestos de trabajo tiene como elemento clave la relación de puesto de trabajo, a partir de al cual se establecen las necesidades de personal y se determinan los cargos a cubrir. En este modelo se asume que las incorporaciones provienen del exterior de la organización y que su vinculación termina al abandonar el puesto concreto.

⁶⁰ DUSSAUGE Laguna, Mauricio, *¿Servicio Civil de Carrera o servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual*, Revista, Servicio Profesional de Carrera, Vol. II, núm. 3. México. Primer semestre 2005.

Su correcto funcionamiento se basa en una adecuada descripción de puestos, con las cual se organizan los procesos de reclutamiento y selección para ocupar aquellos puestos y no otros. Los países nórdicos; y el caso de Estados Unidos son ejemplo de este sistema. El modelo abierto se asocia a la flexibilidad, el dinamismo y a la creación de instituciones públicas eficientes y eficaces.⁶¹

El plan de carrera administrativa⁶² en los modelos de profesionalización, se entiende como el camino laboral que un individuo desarrollará a lo largo de su vida productiva dentro de la Administración Pública, atendiendo a sus propias aspiraciones, capacidades y metas compartidas con las instituciones gubernamentales. Combina el sistema basado en los puestos de trabajo que ocupa el empleado a lo largo de su trayectoria profesional —abierto—; y el sistema de cuerpos y categorías, por ejemplo, el acenso por medio de la obtención de grados —cerrado—.

En el contexto actual de apertura y de globalización la administración del personal público contemporánea persigue tres objetivos interrelacionados:⁶³

- a) La preparación de especialistas en las diversas áreas funcionales de la administración del personal.
- b) El diseño, la aplicación de los sistemas y las técnicas del personal que protegen los principios de méritos y apoyan los procesos administrativos y gerenciales.

⁶¹ *Ibidem. Nota: Países como Noruega y Suecia en el caso de los países nórdicos.*

⁶² Nota: El Dr. Ricardo Uvalle señala “en este sentido, las fases de reclutamiento, selección, capacitación y evaluación, son los pilares de la carrera administrativa y medio para que el desempeño de las instituciones administrativas sea efectivo, a partir de considerar los principios de igualdad y equidad que son fundamentales para dar paso a la democratización de la administración pública. La profesionalización tiene como toral el plan de carrera para que el servidor público se desempeñe con apego a reglas de seguridad y a los incentivos que estimulan su creatividad y responsabilidad.”

⁶³ LYNN Naomi, y WILDAVSKY Aaron (compiladores), *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México, p.258, 1999.

- c) El aprendizaje de los funcionarios de línea con los conocimientos y las habilidades que los especialistas en personal podrían aportar al esfuerzo por resolver una gran diversidad de problemas organizacionales.

Estos son objetivos primordiales para los gobiernos actuales, pues denotan la importancia de contar con herramientas, tecnologías, pero sobre todo con personas con capacidades para la resolución de problemas públicos, pues a final de cuentas de nada sirve la mejor computadora del planeta en manos de una persona que carece de conocimientos en computación. Así mismo en la Administración Pública puede ocurrir lo mismo si se deja en manos de los no profesionales. Es así que en el siguiente capítulo de esta investigación se busca profundizar sobre cuáles son los problemas que han impedido que se tenga una Administración Pública profesionalizada, y que se aleja de un sistema de carrera.

CAPÍTULO II

PRÁCTICAS NO MERITOCRÁTICAS EN EL SERVICIO PÚBLICO

2.1 Sistema de patrocinio político

El sistema de patrocinio político lo constituyen una serie de acciones y prácticas que benefician a personas o grupos en el acceso a cargos públicos, tomando como principal criterio la lealtad a las personas que facilitaron el acceso a esa posición. Es un instrumento de las personas que detentan un poder político-administrativo para mantener y recompensar las lealtades con la asignación de cargos públicos.

Este sistema tiene una lógica y razones administrativas valiosas que han sido comprobadas en diversos escenarios, por ello, se ha implementado en naciones que no necesariamente tienen un origen común, pero tal vez contextos similares. Por ello es indispensable la comprensión y análisis del estado de la administración gubernamental donde se ha dado el sistema de patrocinio político, y debe estudiarse la problemática pública, la situación política, económica y social. Habrá que entender al sistema de patrocinio como “un sistema en el cual las decisiones y acciones relacionadas con el personal están motivadas, ante todo, por objetivos políticos”.⁶⁴

En el sistema de patrocinio político, los jefes de gobierno nombran libremente a los administradores de los asuntos públicos y pueden removerlos con facilidad. Esta práctica favorece el patrimonialismo, el cual tiene como consecuencia que el funcionario opte por no distinguir entre el patrimonio personal y el público, además, también se debe a la inestabilidad de su trabajo y a la falta de

⁶⁴ KLINGNER, Donald E y Nalbandian., *La administración de Personal en el Sector Público contextos y estrategias...* p. 8.

controles y sanciones. Asimismo, fomenta el clientelismo, el cual cambia prebendas administrativas por apoyos políticos de los “clientes” privilegiados en los sectores sociales administrados⁶⁵. Bajo el sistema de botín, los partidos políticos reparten los puestos como premio por los servicios prestados y su lealtad política al partido triunfador. En este caso, los puestos públicos representaban una mercancía para el ganador más que una institución independiente con valores públicos de la sociedad.

Las personas que laboran en este sistema, sirven en sus puestos bajo la voluntad del sujeto que los nombró; se les puede destituir en cualquier momento, pues no cuentan con estabilidad para el ejercicio de sus funciones y tareas. Esto significa que no se puede hablar de una carrera formal dentro de la Administración Pública.

En este sistema, ante todo, predomina el valor de la lealtad personal al jefe o a una filosofía política, pero no a la institución de la cual forman parte. Al no contar con estabilidad, saben que el mejor camino es la lealtad personal y el servilismo pues es el que los conducirá hacia un nuevo cargo —siendo esa la mejor estabilidad laboral—, en lugar de preocuparse por los resultados en su actual puesto o pensando lograr un ascenso dentro de la organización por criterios profesionales. Lo anterior se debe a que cuando un superior llega a un nuevo o mejor puesto, prefiere reclutar a un equipo de su plena confianza, quitando a quienes ocupaban esos puestos hasta ese momento.

El patrocinio político es un sistema que impide que un servidor público sea reclutado y seleccionado con base en un sistema meritocrático. Deja de lado las capacidades y competencias que deben tener los individuos que aspiren a

⁶⁵ GUERRERO Amparan *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, CIDE, México, 2000. Nota: En el sistema de patronazgo, los jefes de gobierno nombran libremente a los servidores públicos y los remueven con la misma facilidad.

formar parte del sistema de profesionalización, para hacer una carrera administrativa dentro de la estructura gubernamental.

2.1.1 Antecedentes del patrocinio político

El sistema de patrocinio político tiene una historia que data de hace tiempo. Las remuneraciones típicas que otorgaban los príncipes, conquistadores o jefes de partidos triunfantes fueron: los feudos, las donaciones de tierras, las prebendas de todo género y, más tarde, con el desarrollo de la economía monetaria, las gratificaciones especiales.⁶⁶

La lucha entre partidos no sólo perseguía un fin determinado, sino también, y ante todo, el control sobre la distribución de los cargos. Por ejemplo, en Francia, un cambio político de prefectos era considerado anteriormente como una revolución y arma de mucho ruido, más aún que la modificación de un programa gubernamental, el cual tenía un significado casi exclusivamente fraseológico. Por otro lado, ciertos partidos, como los americanos, se convirtieron —desde que desaparecieron las viejas controversias sobre la interpretación de la constitución— en partidos cazadores de cargos, que cambiaban su programa de acuerdo con las posibilidades para captar votos. En Suiza, a su vez, “los partidos se repartían pacíficamente los cargos en proporción de sus respectivos votos...los cada vez más partidos eran vistos por sus seguidores como un medio para lograr el fin de procurarse un cargo”.⁶⁷ Para el siglo XIX, se establecieron las llamadas *reglas de despojo*, éstas tuvieron un impacto poderoso para definir el carácter de servicio público a través de la mayor parte de este siglo. Visto de esa manera una administración con

⁶⁶ WEBER, Max, *op cit.* pp.99-102

⁶⁷ WEBER, Max, *op cit.* pp.99-102.

patrocinio político tenía sus defensores que justamente eran los principales beneficiarios de esas prácticas.

2.1.2 Un caso de patrocinio político

Los Estados Unidos tuvieron desde el inicio de su vida independiente el cuestionamiento para saber cómo encausar su administración y en quiénes confiar los cargos públicos. La respuesta inicial parecía clara y fue confiar los puestos públicos en personas preparadas, que eran pocas y procedentes de las clases acomodadas y terratenientes, es decir, se repartieron entre las clases acomodadas —se le denominó el gobierno en manos de los caballeros—. No obstante, el sistema no cumplió con las expectativas de los ciudadanos, los cuales en su mayoría eran emigrantes, los cuales constituían aproximadamente el 50% de la población de modo estable. El gobierno y la burocracia de los “*caballeros acomodados*” no respondían a las expectativas y demandas sociales. Los partidos políticos nacientes rechazaron el sistema y pugnaron por que fuera sustituido por el sistema de patrocinio político.⁶⁸ Durante la presidencia de Jefferson se dio la división igualitaria entre partidos para evitar las pugnas políticas.⁶⁹

El siguiente paso para remediar esa falta de representatividad de los gobiernos electos, y sobre todo la capacidad de la población inmigrante para ocupar los puestos públicos, fue iniciar una etapa del patrocinio político. “Al ser elegido en 1828, el presidente Andrew Jackson articuló una filosofía de patrocinio. En su opinión, *los cargos públicos del sector federal eran fáciles de dominar y pertenecían al pueblo*. Con posterioridad, los mecanismos irregulares se manifestaron en el manejo de personal, en el que predominaron los criterios

⁶⁸PRATS, Joan, *Del clientelismo al mérito en el empleo público: Análisis de un cambio institucional...*p.3.

⁶⁹ VAN RIPER, *History of the United States Civil Service* 1958 p. 22.

fundamentales para contratar y promover al personal. Estas decisiones no son arbitrarias, se considera el número de años de antigüedad, la lealtad hacia el partido y hacia el jefe; en cambio, las consideraciones de capacidad técnica, dominio de habilidades y destrezas se consideraron secundarios. Es por ese motivo que cuando se cambiaba de jefe político o administrativo, la rotación era mayor.

La elección de Jackson casi coincide con el desarrollo de los partidos políticos y del sistema de botín político, el cual recompensaba a los miembros del partido político y a los trabajadores en campaña política, con cargos públicos al elegir a sus candidatos.”⁷⁰ Siendo esta la situación, el partido ganador de las elecciones no solamente ganaba la representatividad para dictaminar las decisiones y políticas gubernamentales, sino también obtenía un botín de cargos públicos para sus partidarios y para los que hubiesen otorgado apoyos a las campañas electorales.

Hacia el año de 1840, el acaparamiento de los cargos públicos por el partido victorioso se extendió en todos los niveles del gobierno local, estatal y federal. Los Estados Unidos se quedaron lejos en esta materia, detrás de otras naciones europeas, principalmente en cuestión de las normas de profesionalización de sus servidores públicos. Pero de esa manera funcionaban sus instituciones sin mayores sobresaltos y no existía una motivación fuerte para cambiar el sistema imperante.

Sin embargo, era un campo fértil para desarrollar un sistema de patrocinio político, manejando argumentos tales como la representatividad del pueblo y el acceso de los cargos públicos al ciudadano ordinario —sobre todo a aquellos que eran inmigrantes y buscan nuevas oportunidades— pues las tareas en su

⁷⁰ KLINGNER, Donald E y Nalbandian., *La administración de Personal en el Sector Público contextos y estrategias...* p. 20.

mayoría requerían un mínimo de habilidades y experiencia. “El sistema de botín político tenía muchas virtudes, aún cuando no resultaba favorable en la selección de los empleados más capacitados o de servicios gubernamentales del todo eficientes, pero ayudó a millones de inmigrantes a efectuar la transición de las áreas rurales de países como Alemania, Italia, Polonia e Irlanda a ciudades como Nueva York, Filadelfia y Chicago. Los partidos políticos, los líderes políticos (quienes servían a menudo de modelos a imitar por ser de la misma cultura y hablar el idioma de los inmigrantes que representaban) y los trabajadores de los recintos locales, llevaban el gobierno del pueblo”.⁷¹

“El sistema de patrocinio se expandía a medida que aumentaban las funciones del gobierno y el número de empleados gubernamentales después de la Guerra Civil (1861-1865). Las maquinarias políticas surgieron en las grandes ciudades, apoyadas por inmigrantes recién llegados, funcionaban como escaleras —desde los niveles más bajos hasta los más altos— y comenzaron con trabajadores de precinto, después comités de distrito, distritos de asamblea, y llegó hasta los comités municipales (del condado); todo se ordenó en forma de jerarquía política, cuya misión era nominar a los candidatos y ganar elecciones.⁷² Las elecciones no significaban solamente llevar al frente un programa político o un proyecto de gobierno significaba jugar una de las principales fuentes de empleo.

La victoria electoral presentaba la oportunidad y obligación de repartir patrocinios o puestos públicos a aquellos que habían trabajado con más tesón para el partido. Después de repartir dichos puestos, se verificaba la lealtad al partido, posiblemente se otorgaba una habilitación política, y en agradecimiento el nuevo empleado pagaba al partido una mesada “voluntaria”,

⁷¹ KLINGNER, Donald E y Nalbandian op cit.

⁷² Ibidem.

la cual se utilizaba para remunerar a los agentes del partido que le habían obsequiado el puesto y para subvencionar futuras campañas electorales.⁷³

A cambio del patrocinio político para la obtención de un cargo público, el partido sólo pedía el voto individual, lealtad al partido, y un pequeño porcentaje —2 por ciento aproximadamente— de los sueldos provenientes de los puestos patrocinados. Esto tenía justificación pública en la medida que a menos que se obtuvieran un gran número de pequeñas contribuciones en agradecimiento por los empleos de patrocinio, los candidatos se verían obligados a depender de contribuciones de mayor monto de una pequeña cantidad de grupos con intereses especiales, lo cual los pondría en deuda con tales grupos.⁷⁴ De esta manera el financiamiento de las campañas tenía fuertes vínculos con los cargos otorgados por el sistema de patrocinio político. Además creaba un vínculo de lealtad personal y partidaria importantes para los intereses de los políticos y de los partidos políticos, que de esta manera se veían favorecidos y contaban con una base para sus campañas políticas.

2.1.3 Justificación del sistema de patrocinio político

Habría que considerar que en todas las administraciones modernas existe la capacidad de los políticos para designar libremente a ciertos servidores públicos, los cuales comparten las ideas y programas partidarios que le permitieron a un candidato acceder al poder. Por tanto, lo que busca esta representatividad es plasmar en la administración las ofertas de campaña y no simplemente operar una estructura con metas y objetivos previamente fijados.

⁷³Ibidem.

⁷⁴ KLINGNER, Donald E y Nalbandian op cit.

Los puestos de elección o representativos no son evaluados por medio de exámenes de conocimientos, capacidades gerenciales o de dirección, sino por el nivel de confianza ciudadana que les da su voto y/o los respalda dándoles legitimidad política. Siendo este el caso, el papel de los sistemas administrativos gubernamentales, debían ser meros ejecutores de la toma de decisiones políticas.

Es así, que la dirección política busca ser respaldada por el voto popular, ya que en esa medida buscan su legitimidad y en algunos casos su continuidad —la reelección por la vía democrática—. Pero en ocasiones se enfrentan a una administración con intereses y expectativas propias alejadas de los políticos y en muchas otras ocasiones alejadas de las expectativas sociales. Luego entonces, la dirección política debiera ser el tomador de decisiones y por consecuencia el operador de las mismas para dar resultados a la sociedad. En consecuencia quién mejor que los políticos para designar a los que habrán de operar sus programas políticos, pues son ellos los representantes de la sociedad.

El motor principal de la estructura administrativa en el patrocinio político lo constituye la lealtad al jefe, en esa medida se buscan mejores resultados, pues el jefe —o político— busca también dar resultados concretos para seguir en el escenario político ya sea por una reelección o por mantenerse vigente en la vida pública o administrativa. Además de que también se atienden a los ciudadanos, pues ellos representaban la capacidad para ejercer el voto y mantener la estructura de partido y de la burocracia partidaria dentro de la administración. La política parece ser así más representativa de los designios del ejecutivo.

El argumento a favor de este sistema de patrocinio político es que los políticos al menos se encuentran comprometidos y son visibles ante la sociedad, mientras que los servidores públicos supuestamente neutrales del sistema

meritocrático, pueden mostrar poca disposición hacia un programa o política gubernamental, se encuentran ocultos detrás de un escritorio sin rendir cuentas reales a la sociedad.

El sistema de patrocinio político se sustenta en el argumento de que no parece haber nada de ilegítimo en el sistema mismo, esto es, en una distribución hecha por políticos electos, los cuales son considerados en ese momento como líderes políticos victoriosos por sus socios y partidarios. “Existen muchas plazas de trabajo en el gobierno, especialmente en los niveles locales, que no requieren grandes habilidades y en las cuales el rendimiento normalmente se produce a ritmo bastante rápido; éstos son cargos por definición, ya que sólo pueden ser distribuidos por autoridades constituidas.” “De hecho, una actividad política exitosa es la calificación decisiva para los cargos más elevados: los denominados puestos “representativos” no son distribuidos por algo que tenga que ver con razones meritocráticas —o al menos, no son de la clase que pudiéramos evaluar mediante un sistema de exámenes—.75

Los agentes elegidos defienden la necesidad que tienen de alcanzar los objetivos políticos del partido, y colocar partidarios leales en puestos clave para desarrollar las políticas en las instituciones administrativas, de no ser así, es imposible que esos institutos políticos respondan al mandato del electorado. Pudiera darse el caso de olvidar esta representación política en beneficio de resultados para la sociedad. Así, hipotéticamente se podría hablar que sería más factible en el futuro otorgar la administración de un municipio o estado a una empresa privada para gestionar eficientemente los recursos y dejando a un lado la representación política de sus gobernantes.

Un sistema de patrocinio político sirve para generar lealtad, compromiso y participación. Bien puede ser una característica necesaria de cualquier

⁷⁵ Michael, *Las esferas de la justicia...* p 173.

democracia genuinamente localista y descentralizada. En un gobierno local como en los negocios pequeños, funciona mejor cuando se concede espacio para la amistad y el intercambio de favores.

Hay un área de actividad donde la discreción partidaria aun no siendo totalmente apropiada, al menos no es inapropiada. Incluso sería posible que por acuerdo general y por la expectación ciertas plazas de trabajo se rotaran entre los activistas políticos, dependiendo de su éxito o fracaso el día de las elecciones.”⁷⁶ La igualdad de oportunidades es un parámetro para la distribución de algunas plazas de trabajo, más no para todas.⁷⁷

El patronazgo fue una institución con fuerte apoyo popular y que ayudó al desarrollo económico y social. En un país de una alta migración la búsqueda y la obtención de oportunidades se logró, aunque disminuyeron los niveles de competencia profesional, objetividad y seguridad jurídica. Sin embargo, éstos no eran los valores económicos y sociales fundamentales del sistema económico, todavía no era un mercado integrado, y las externalidades económicas eran limitadas, la inversión regulada escasa y las inversiones privadas en capital fijo no eran cuantiosas. En contraste, se procuró compromiso político, dedicación al trabajo público, receptividad ante la ciudadanía y responsabilidad social.⁷⁸

2.1.4 Declive del sistema de patrocinio político

Diversos son los factores que alentaron el declive del sistema de patrocinio político, el cual hasta cierta época funcionó adecuadamente. Sobre todo, de acuerdo a los valores imperantes dentro de la sociedad norteamericana. El contexto y aspectos políticos, económicos y sociales dieron paso a un nuevo esquema de organización basado en el mérito y la competencia.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ Michael, *Las esferas de la justicia...* p. 174

⁷⁸ PRATS, Joan, *Del clientelismo al mérito en el empleo público...* op cit.

El factor político

La política —como ideología partidista— perdió terreno en el sistema denominado botín político, pues evidentemente a la gente ya no le interesaba tanto la posición ideológica o políticas y programas del candidato, sino que el interés por apoyarlo se concentraba porque él les daría un trabajo en la administración. A cambio estos individuos favorecidos tendrían que mostrar su trabajo político plasmándolo en votos sumados a la campaña del candidato victorioso. También como una recompensa por préstamos económicos durante la campaña, u otros tipos de favores como proporcionar recursos no necesariamente monetarios.

En el año de 1871, el Congreso autorizó al presidente poner regulaciones para la admisión al servicio público y designar la Comisión de Servicio Civil. Sin embargo, éste sistema de mérito acabó en 1875 por el fracaso del Congreso para proporcionar recursos para verlo en la práctica.

Uno de los momentos clave para la reacción en contra del sistema de patrocinio político, se originó en el ámbito federal en 1883, cuando un hombre en busca de una oficina gubernamental asesinó al recién electo presidente James A. Garfield.

Ese asesinato cometido por un desilusionado aspirante a un cargo público, causó una lluvia de críticas contra la ineficiencia del sistema de botín. Es decir, en esa época ya se hablaba de desarrollar una mayor eficiencia y eficacia gubernamental. Era injustificado cuando líderes políticos despedían a personas capaces de las posiciones que no hacen política. Ellos hacían esto para llevar a la función pública a otras personas cuyo mérito consistía simplemente en la lealtad de partido. Se vio comprometida la eficacia gubernamental afectándola sensiblemente.

La muerte de este presidente provocó la protesta pública e impulsó la reforma de servicio civil. Estimuló el paso de un proyecto de ley introducida por el senador George H. Pendleton de Ohio. Su proyecto de ley se materializó en el Acto de Servicio Civil de 1883 y reestableció la Comisión de Servicio Civil.

El mercado y la nueva economía

El apoyo a la profesionalización y al desarrollo de un servicio civil se dio también por la apertura de los mercados de Norteamérica y por la creciente expansión de los centros laborales, esto trajo consigo inversiones económicas a mediano y largo plazo. Estados Unidos, por su producción de algodón, maíz y trigo, era desde la década de 1880 el primer productor agrícola del mundo (y había conquistado los principales mercados mundiales de esos productos).

La construcción de ferrocarriles produjo la acumulación de riqueza y entonces comenzó a circular el capital financiero en su territorio y aún fuera de sus fronteras. Surgió entonces la demanda por “seguridad jurídica frente a la acción del poder ejecutivo, puesto que el sistema de patronazgo favorece la manipulación político-administrativa de la legislación, por lo que resulta contrario a los intereses tanto de los políticos que negociaron la legislación como de los grupos de interés que realizan cálculos económicos con base en que les resulte costoso o desventajoso manipular su distorsión administrativa”.⁷⁹ Se buscó, por tanto, marcos regulatorios precisos y estables en su aplicación.

Otro factor fue el de la tasa de crecimiento de la población americana —un total cercano a los 23,5 millones de personas emigraron a Estados Unidos entre 1881 y 1920—, que trajo consigo un aumento en la demanda de servicios públicos, lo cual, a su vez, creó un sector de empleo importante. Ese aumento en la

⁷⁹ PRATS, Joan, Del clientelismo al mérito en el empleo público... op cit.

demanda de empleo trajo consigo que la lealtad al político se viera disminuida, pues las estructuras dentro de los gobiernos y sus administraciones se volvieron a expandir. Por esa razón, el control de los políticos disminuyó en gran medida, ya que delegaban funciones en los servidores públicos que operaban el sistema.

Los servidores públicos ahora contaban con su propio poder de información y de flexibilidad de controles políticos, lo cual condujo a que sus propios intereses jugaran un nuevo papel más oportunista, no siempre en concordancia con los objetivos e intereses del político.

Se agregaron entonces problemas como la corrupción, la ineficiencia, la falta de receptividad, incompetencia, y otras desviaciones dentro de la administración gubernamental. “Presidente y legisladores comenzaron a percibir el arreglo institucional del patronazgo como creador más de perjuicios que de beneficios electorales. Nada más lógico, que los propios políticos, ante la imposibilidad del monitoreo personal tendieran a sustituir progresivamente las normas contractuales determinantes de los derechos, deberes y responsabilidades de los empleados.”⁸⁰

Cada vez había mayor estabilidad social en las ciudades y por tanto de sus administraciones. La administración creció y se volvió más compleja, lo que trajo como necesidad una administración más eficiente, competente y profesional. Esa situación provocó una presión sostenida de la opinión pública por cambiar un sistema de patrocinio político por un sistema profesional-meritocrático.

⁸⁰ Ibidem.

Hacia una administración eficiente, eficaz y predecible

Woodrow Wilson en su estudio de la administración⁸¹ —escrito en 1887— señalaba, en ese entonces, diversos factores para la formación y empuje de un servicio civil acorde a sus necesidades en los Estados Unidos. Hay un cambio fundamental en el manejo de los asuntos públicos de los Estados Unidos; pasando de un modelo donde la administración no causaba mayor preocupación, pues las funciones del Estado eran sencillas, el gobierno actuaba imperativamente sobre los hombres sin pensar en consultarlos.

Estos factores cambiaron y la administración de los asuntos públicos se tornó más compleja y diversa, los ciudadanos convertidos en una voz llamada opinión pública, y más organizados por medio de organizaciones de la sociedad civil que demandaban mas y mejores servicios. Estas nuevas demandas tenían que ser escuchadas por los gobernantes y transformar sus instituciones, así la profesionalización fue un recurso e instrumento del gobierno para tener programas de gobierno y políticas públicas con mayor eficacia y eficiencia.

La reforma de las instituciones hacia la profesionalización de los servidores públicos es como una preparación moral para lo que tiene que seguir. Por ello, se le vincula con la imparcialidad política y mejoramiento de los métodos de trabajo. De ahí, que la profesionalización de la función pública recalca que la administración esta fuera de la esfera de la política, aunque la política opera por medio de la administración. Así, el administrador debe tener una voluntad propia en la elección de medios para llevar a cabo su tarea, evitando ambigüedades e infundiendo confianza. No debe ser un mero instrumento pasivo.⁸² Este argumento constituyó otra pieza clave para desprender la necesidad de una administración profesional, eficiente y responsable ante la

⁸¹ WILSON WODROOW, El estudio de la administración, Revista del 25o. Aniversario del INAP, México, 1955-1980, pp. 275-294.

⁸² Ibidem.

ciudadanía. Los servidores públicos son partícipes de los procesos de la toma de decisiones públicas, al seleccionar los instrumentos, recursos y tiempos para la administración.

Por lo anterior es y será necesario organizar la democracia sometiendo a concursos de oposición, pugnando por hombres definitivamente preparados para poner a prueba sus convicciones y sus conocimientos técnicos. Un servicio profesional académicamente preparado se habrá convertido en un elemento indispensable para las sociedades y administraciones públicas modernas.⁸³

Un servicio profesional debe actuar con sentido común y vigor, e íntimamente relacionado con el pensamiento del pueblo, a través de las elecciones y del continuo consejo público, que encuentre la arbitrariedad o el espíritu de clase totalmente fuera de lugar.⁸⁴

En resumen, el gobierno creció a la par de una economía más grande y competitiva esto condujo a la necesidad seria de trabajadores calificados. La presión para la reforma comenzó después de la Guerra Civil. Los escándalos políticos aumentaron y la necesidad de dar un orden de manera legítima aumentó. Es en ese contexto que surge la profesionalización de los servidores públicos en los Estados Unidos. Surgió más como una necesidad que como un proyecto para modernizar su administración y su funcionamiento con tendencia a la eficiencia y eficacia gubernamental.

La otra cara del sistema de patrocinio político lo vincula con la falta de modernidad en la administración, dado que los cargos se otorgan de manera discrecional. Este fenómeno provoca que medios como la improvisación, el

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

clientelismo, y el favoritismo administrativo se conviertan en modos ordinarios para la obtención de un cargo público. Dejando de lado el talento y la pericia.

2.2 Efectos y tipos de corrupción en la asignación de cargos públicos

En este ámbito, el Banco Mundial ha señalado que la corrupción es “*el abuso de un puesto público en beneficio privado*”, éste fenómeno es un cáncer de diversas sociedades, pues individuos y grupos intentan ingresar a la función pública sólo con miras de beneficio personal y como un medio para mejorar sus condiciones económicas y no con una orientación hacia el gobierno y una visión de servicio público.

Este concepto de corrupción es ubicado a partir de delimitarlo en el ámbito de la administración y no de la política, en particular los procesos de debate a través de los cuales se crean las reglas y normas; los patrones institucionales que respaldan y justifican al corrupción y las culturas políticas dentro de las cuales ciertas acciones, y hasta discursos pueden ser juzgados corruptos.⁸⁵

Así, la corrupción política tiene casos donde se ha comprobado que “la falta de educación de los votantes y la comunicación deficiente (incluso los medios de comunicación deficientes), les permiten a los políticos y partidos conseguir votos mediante la provisión de bienes privados (como acceso a beneficios estatales) a costa parcial (aunque no completa) de los bienes públicos. Los políticos y los partidos políticos necesitan un ejército de personas para acceder

⁸⁵ WARREN Mark E. La democracia contra la corrupción, Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 193 México 2005.

a estos favores y a la vez necesitan recompensarlas con puestos de trabajo en el gobierno.”⁸⁶

Otros alcances de la corrupción en la parte administrativa responde a la designación o nombramiento de empleados irregulares —aviadores— que cobran su salario sin trabajar, y los que reciben varios tipos de pagas o compensaciones sin haber sido proporcionales con el trabajo desempeñado, pero si propiciado por la corrupción dentro de la organización,

Este tipo de fenómenos se vincula con los sistemas para acceder a ocupar un cargo público cuando se da la designación política y no con base en méritos y competencias profesionales, y sobre todo con la falta de vocación de parte de los servidores públicos, la cual abre las brechas hacia una mayor corrupción que daña el sistema administrativo. El daño ocurre en la medida en que los ciudadanos perciben el funcionamiento deficiente de sus administraciones. Esta percepción tiene un costo importante, pues marca una tendencia para el descrédito de los servicios públicos.

Cuando se anteponen intereses particulares y los de grupos de poder sobre los colectivos y sociales, se habla de un abuso del cargo público, entonces se habla de corrupción vía el cargo público. Esa situación se origina cuando la administración gubernamental se vincula con la corrupción, falta de eficiencia, eficacia e improductividad. Es decir, una administración que representa más una carga para el ciudadano y el contribuyente que un apoyo en el desarrollo social.

Además, la importancia de tener un cargo no esta ligada únicamente por la percepción salarial que recibirá como parte del sueldo sino que tiene otras

⁸⁶ SHAHID Javed Burki Y GUILLERMO E. Perry, *Más allá del consenso de Washington citan a Geddes, Bárbara, Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America, Berkeley: Universidad de California, 1994.*

connotaciones. Por ejemplo, “la distribución de un cargo es el hecho de que con él (o con ciertos cargos) se distribuye mucho más: honor y status, poder y prerrogativas, riqueza material y comodidades.”⁸⁷ Así, el acceso a un cargo público representa una oportunidad para cualquier ciudadano.

2.2.1 Conductas de corrupción en que pueden incurrir los servidores públicos

Una estrategia preventiva para la corrupción comienza con un entendimiento de los conflictos que pueden ser afrontados en un momento determinado. Las conductas de corrupción surgen como resultado de un conflicto imperante entre aquellos que quieren acumular mayor capacidad de mando y pueden ocurrir durante el empleo del servidor público de la siguiente manera:⁸⁸

- **Favoritismo.** Este tipo de conflicto surge por el interés e implica la interferencia y la influencia sobre decisiones del personal, se representa por favores administrativos o políticos. Implica discrecionalidad en los criterios de capacidad y la preferencia personal se intensifica. Los ejemplos de favoritismo se dan cuando un cargo o posición de alto rango, una recomendación para el aumento de sueldo o la promoción, son otorgadas sin tener como base el mérito sino que se basan en el gusto personal, la obediencia o el cambio de favores personales. Tales acciones introducen una preferencia personal que es contraria a los objetivos de las decisiones de la organización.

- **Nepotismo.** El nepotismo es un tipo especial de favoritismo que implica que un servidor público usa su poder personal o influencia para obtener

⁸⁷ WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia...* p. 165 *Nota: por consiguiente, necesitamos describir el carácter interno de la esfera del cargo—las actividades, las relaciones y las recompensas que legítimamente se consiguen al ocupar un cargo—.*

⁸⁸ AHMED Sakr Ashour *Transparency and Accountability in the Public Sector in the Arab Region, ONU, 2004.*

favores y ventajas para miembros que son parientes. El nepotismo implica, principalmente, uno o varios de los siguientes aspectos:

- El abogar o participar en la designación del cargo, interviniendo en la entrevista, la clasificación, la evaluación, la promoción, la transferencia o la disciplina en una organización del sector público, para el nombramiento de un miembro de la familia. Influyen o controlan los ejercicios oficiales sobre tales decisiones;
 - Participando en la determinación de compensación, recompensa o las sanciones de un miembro de familia cercano;
 - Delegando cualquiera de las susodichas tareas/decisiones a un miembro de familia cercano o un compañero a un subordinado;
- **Gremialismo.** Implica la preferencia de dar a amigos, colegas y conocidos, carrera y decisiones de ventaja personal, sobre el merecimiento de otros en los asuntos de empleo. Se encuentra cuando se produce una cadena de nombramientos entre quienes, además de compartir el mismo ideal partidario, proceden geográficamente de la misma ciudad. Otro caso es el de aquellos que surgen entre quienes provienen de un mismo sector sindical, en el que ingresan aquellos que mantienen con quien designa una relación que puede ser intelectual y universitaria. Es difícil de controlar, sobre todo en las culturas que valoran *relaciones interpersonales*⁸⁹.
- **Patronazgo.** Algunos de sus más claros ejemplos son los caudillos provinciales, quienes contratan un altísimo porcentaje de trabajadores

⁸⁹ Nota: EL concepto de relaciones interpersonales puede entenderse como aquellas con las cuales se tiene un contacto —profundo o superficial—durante la realización de cualquier actividad.

de su provincia, reteniendo el voto de los mismos al atraparlos con un sueldo y asegurándose una continuidad hereditaria dinástica, ya que transmiten el cargo (habitualmente de gobernador) y las malas prácticas, a los herederos de su familia;⁹⁰

- **Favoritismo egoísta.** Se basa en pensar en el beneficio personal por encima de las reglas. Esto implica que la dirección del poder de toma de decisiones se oriente y de ventajas para la misma persona. Ejemplos de ello, son la autorización de un pago o una ventaja relacionada con el trabajo en horas extraordinarias, la educación, la capacitación, viajes o la asignación especial en ausencia de exigencias de responsabilidad o control.⁹¹

La falta de profesionalismo y competencia de estos cuadros administrativos provoca fallas claras en el accionar del gobierno. Este fenómeno de la corrupción en el acceso a cargos públicos perturba al ciudadano ya que afecta directamente sobre cargos, trámites y asuntos públicos.

Existe un fenómeno de aumento de los requisitos y trámites de ingreso a cargos públicos en algunos países. Cada vez se vuelven más complejo el acceso a cargos gubernamentales para los reclutadores y seleccionadores y resulta más fácil romper la regla que intentar un procedimiento racional. Es tal vez más que un esquema de costo-beneficio donde la violación de las regla tiene un bajo riesgo y un gran beneficio. Esto tiene una encrucijada cultural “cuando se ve la concepción exclusivamente económica del cargo, como fuente de ingresos privados para el funcionario también puede conducir a la compra directa de cargos”.⁹²

⁹⁰ GUIFFRÉ, Mercedes, *La imprescindible profesionalización de la función pública*, Argentina

⁹¹ AHMED Sakr Ashour, op cit.

⁹² WEBER Max, *¿Qué es la burocracia? ...* op cit. p. 39.

2.2.2 Nepotismo

Esta práctica informal en el acceso al sector público, es una de las más antiguas de la historia. Familiares directos, indirectos, relaciones sentimentales y familiares. Originalmente, el término se aplicaba a las prácticas de ciertos papas y obispos, quienes asignaban cargos a sus sobrinos (o a sus hijos ilegítimos), buscando tener herederos y no meramente sucesores, como solían hacerlo los funcionarios feudales. Uno de los objetivos del celibato clerical era el de independizar a la Iglesia con respecto al sistema feudal y asegurar la sucesión de clérigos calificados, tal práctica fue señalada como pecado desde fechas remotas.⁹³ Esta práctica se extendió a los sectores sociales hasta llegar a la vida política y funcionarial, perdiendo con el tiempo su connotación de pecado, pero continuando con un rechazo de la comunidad al momento de nombramiento de parientes u amigos.

En las sociedades denominadas por Max Weber como patrimonialistas, los puestos de la burocracia estatal eran ocupados incluso por los poderosos individuos y transmitidos de padres a hijos como si fueran de su propiedad. No era necesario nombramiento alguno; el hijo sucedía al padre en el cargo como tomaba posesión de sus tierras, y si bien el mandatario podía reclamar el derecho a reconocer el título, no podía disputarlo.⁹⁴

Un aspecto a considerar es que la economía pequeño burguesa es un mundo personalista en el que se intercambian favores sin cesar y los puestos se reparten entre amigos y parientes. El nepotismo no solamente es aceptado sino

⁹³ WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia...* p. 157. *Nota: La reprobación fue tan estricta, que llegó a prohibir todo nombramiento de parientes, tanto por dignatarios eclesiásticos como patrocinadores seculares, incluso si los candidatos poseían cualidades pertinentes. Fue oficialmente condenada sólo hasta 1567 en la bula papal Admonet nos.*

⁹⁴ WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia...* p. 140.

que con frecuencia parece ser un requisito moral. Dentro de los límites de esta moralidad, la discreción reina soberanamente: la discreción de propietarios, familiares, sindicatos estrechamente unidos, jefes políticos locales etc.

Se debe entender que este sistema pertenece a una especie particular del tejido social: barrios cercanos, conexiones locales, conexión familiar. La confianza es una importante cualidad para designar a alguien en un cargo y para garantizar resultados. ⁹⁵Es cuestión de naturaleza buscar proteger la especie, preferir a alguien conocido de alguien que no lo es; a uno que comparte nuestras características de alguien que no. Pero, es fundamental para el Estado brindar canales para la interrelación entre grupos diferentes para crear una mejor convivencia social y no crear marginación por ninguna causa.

En nuestros días, esta práctica de nepotismo ha sido rechazada también hasta llegar el punto de formar parte de un código con carácter legal para su prohibición, como es el caso de México. Pero esto no evita que estas prácticas continúen.

2.2.3 Relaciones patrón cliente

Las relaciones patrón cliente⁹⁶ son un forma de reciprocidad en la cual los beneficios para los subordinados se negocian a cambio de lealtad y poder.⁹⁷ Las relaciones patrón-cliente existen por y para el flujo continuo de recursos pero

⁹⁵ WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia... op. cit.*

⁹⁶ Cliente deriva del verbo latino antiguo *cliere* y su traducción literal es «prestar obediencia». Los clientes no eran ciudadanos ni esclavos, sino una especie de cortesanos adscriptos a los clanes familiares. La naturaleza servil del cliente cedió ante el empuje de la calidad global, jurídica y política del ciudadano.

⁹⁷ ALDER LOMNITZ, p.143, 1994. Nota: La relación es un mecanismo primitivo de redistribución que complementa y eventualmente sustituye los mecanismos formales e impersonales de políticas públicas y asistencia social.

su suspensión temporal no cesa la obligación mutua entre las partes. Las obligaciones entre las partes en este caso provienen de la lealtad.⁹⁸

Es necesario destacar que la lealtad es bidireccional: no solo el cliente debe lealtad a su patrón sino que este último también tiene, desde el punto de vista ético responsabilidades a sus subordinados; de ahí que el clientelismo este asociado con fenómenos como el paternalismo, pues el patrón esta obligado a velar y cuidar de sus clientes.⁹⁹ De esta manera podríamos ubicar una especie de complicidad implícita entre el patrón y el cliente que les da un lazo de afinidad pero también una falta de respeto a las figuras legales estatuidas debido a un acatamiento irrestricto a la lealtad personal y no a una institucional.

Frente a cambios administrativos en la cima, los seguidores de un jefe determinado permanecían como una facción aún si trabajaban en distintas agencias gubernamentales, y el mantenimiento de la lealtad en tiempos difíciles era recompensado cuando un miembro de la facción ocupaba una posición de poder.

El sistema era tal que nadie controlaba a la totalidad de sus subordinados formales: el superior de un patrón colocaría a algunos leales propios entre los subordinados de éste —que responderían más a su patrón informal que a su superior formal—, y el poder de un patrón era observable por la medida en que era capaz de llenar el organigrama formal de su unidad administrativa con los miembros de su grupo de acción informal, sus hombres de confianza.¹⁰⁰

⁹⁸ La lealtad es un código correspondiente a un tipo específico de relaciones personales con las que, al menos potencialmente realiza intercambios.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ ADLER-LOMNITZ, et tal. *Simbolismo y ritual en la política mexicana cita a Smith 1979 p317; Chapela, 1983.*

De esta forma, la estructura burocrática se encruzaba sin empalmarse totalmente con las jerarquías informales en una relación compleja determinada por el poder relativo de los actores.

Las relaciones informales son un intercambio de recursos que no está sujeto a una regulación legalmente sancionada. Su cumplimiento y su continuación dependen en buena medida de códigos éticos no escritos que representan valores culturales. Así la ética de la solidaridad regula el intercambio horizontal y lo que cuenta en este caso no es el cumplimiento o la retribución del favor es si misma —pues la ocasión o los recursos pueden no estar disponibles en un momento dado para alguna de las partes—, sino, la suposición permanente para otorgarlos entre personas que se tienen confianza.¹⁰¹

La posición de un individuo en la estructura social será en función de:

- a) Tipo de recursos que controla (capital, poder político, trabajo, lealtad)
- b) Nivel y cantidad de los mismos
- c) Dirección del intercambio de recursos vertical o horizontal
- d) De articulación formal e informal con grupos que controlan recursos

Según estas variables cada persona es un nodo en el entramado social, disponiendo en la dimensión horizontal de amigos y parientes con mismo nivel jerárquico y en la dimensión vertical de inferiores de los que es patrón y de un superior del que es cliente.

¹⁰¹ Ibidem.

Recursos que distribuye	
Patrón:	Clientes:
<ul style="list-style-type: none"> ■ Empleo ■ Protección ■ Servicios públicos ■ Padrinazgo burocrático 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Trabajo ■ Adhesión política

Cuadro 2 Fuente: ADLER-LOMNITZ, et tal. *Simbolismo y ritual en la política mexicana*, México, Ed. Siglo XXI, pp. 27-28. 2004

La distribución de los recursos entre los actores de una sociedad dada determina el poder relativo de las partes involucradas en el intercambio. Después de un proceso de ensayo y error quienes están situados en un plano de igualdad con la otra parte terminaran aprendiendo que “su mejor estrategia” en la relación es la reciprocidad; mientras que los situados en un plano de inferioridad verían en la lealtad el único camino Para obtener provecho del intercambio. Estas estrategias surgen de manera espontánea —sin formalización legal— y con el tiempo se convierten en el modelo a seguir para los actores que, encontrándose en situaciones de intercambio similares, prefieren evitar los costos del aprendizaje.¹⁰²

2.3 Patrimonialismo

La dominación patrimonial es aquella primariamente orientada por la tradición, pero ejercida en virtud de un derecho propio;¹⁰³ al respecto, la apropiación de los cargos públicos como propiedad de los funcionarios, se da por

¹⁰² KNIGHT, *Institutions and social conflict*, Cambridge University, 1992

¹⁰³ WEBER Max, *Estado y sociedad*,... pp.185.

la falta de entendimiento de la separación entre la esfera pública y la privada, de los bienes públicos de los personales.

El patrimonialismo racional normal no solamente impide la economía racional, sino sobre todo por la peculiaridad general de su administración se caracteriza por lo siguiente:¹⁰⁴

- a) El tradicionalismo formal se opone a la existencia de disposiciones legales racionales, en cuya duración pueda confiarse, y ser calculables;
- b) Tiene la ausencia de un cuadro profesional formal, y
- c) Hay actos discrecionales e impera el arriendo de cargos, que el funcionario se encuentra inmediatamente obligado, para la gestión beneficiosa de su capital. Es por eso que se da la venta de cargos públicos.

Falta entender la dominación estamental, ésta es aquella que forma parte de dominación patrimonial, y se distingue en que determinados poderes de mando y sus correspondientes probabilidades económicas, están apropiados por el cuadro administrativo. La dominación estamental significa también:¹⁰⁵

- a) limitación permanente de la libre selección del cuadro administrativo por parte del soberano, en virtud de aprobación de los cargos o poderes políticos:
 - i. por una asociación,

¹⁰⁴ WEBER Max, *Estado y sociedad*,... pp.192-193.

¹⁰⁵ WEBER Max. *Estado y Sociedad*... op cit.

- ii. por una capa estamentalmente calificada.
- b) frecuentemente, significa, asimismo:
- i. apropiación de los cargos, y también (eventualmente) de las probabilidades lucrativas que su posesión procura,
 - ii. apropiación de los medios administrativos materiales y
 - iii. apropiación de los poderes políticos por los miembros individuales del cuadro administrativo.

2.4 La dominación carismática

Este tipo de dominación¹⁰⁶ no cuenta con un cuadro administrativo profesional, de ahí la importancia por analizarlo, pues el que ocupa un cargo público es seleccionado con base en su carisma, es decir, los hombres de confianza o los amigos cercanos.

Los amigos se logran haciendo favores y uno es tanto más poderoso cuanto más amigos posee. En la cultura del caudillo es basado en relaciones interpersonales —amiguismo— la base más segura para obtener el botín del cargo.

En la medida que se tiene una mayor red de amigos, en esa medida se posee mayor poder y oportunidad para el acceso a un cargo dentro de la esfera gubernamental. Entonces el carisma no puede ser aprendido o racionalizado.

¹⁰⁶ Nota: El carisma conoce sólo determinaciones internas y límites propios. El portador del carisma abraza el cometido que le ha sido asignado y exige obediencia y adhesión en virtud de su misión. Debe entenderse por "carisma" la cualidad, que pasa por extraordinaria

El cuadro administrativo de los gobernantes carismáticos no es ninguna una burocracia profesional. Su selección no tiene lugar ni desde puntos de vista estamentales ni desde los de la dependencia personal o patrimonial. Sino que se es elegido a su vez por cualidades carismáticas: al profeta corresponden los discípulos, al príncipe de la guerra el séquito, al jefe, en general, los hombres de confianza. Por eso se dejan de lado a los concursos públicos.

No hay ninguna colocación ni destitución, *ninguna carrera ni ascenso*, sino sólo llamamiento por el gobernante según su propia inspiración fundada en la calificación carismática. Tampoco *hay jerarquía*, sino sólo intervenciones del jefe, de haber insuficiencia carismática del cuadro administrativo, bien en general, bien para un caso dado, y eventualmente cuando se le reclame.

La figura de jefe carismático es la que resalta en el cuadro administrativo y omite las mayores capacidades técnicas y las competencias individuales.

No existen jurisdicción, pero tampoco apropiación de los poderes del cargo por privilegio, sino sólo (de ser posible) limitación espacial o a determinados objetos del carisma y la misión.

Falta un sueldo, no tienen prebenda alguna, sino que los discípulos y seguidores trabajan —originariamente— con el jefe carismático en camaradería, con medios procurados por su benefactor.¹⁰⁷ Es así que las relaciones y lealtades personales se resaltan en este tipo de cuadro administrativo seleccionado y reclutado.

¹⁰⁷ WEBER Max, Economía y sociedad...op. cit.

CAPÍTULO III

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO CONTEMPORÁNEO

3.1. Diversos modelos de Servicio Profesional de Carrera

La administración pública comparada sirve para no repetir malas experiencias, para comparar modelos y analizar sus diferencias. Para conocer los motivos por los cuales han tenido éxito o fracasado otros modelos. En este sentido, la Administración Pública comparada es, por supuesto, mucho más que una taxonomía; haciendo una alegoría puede escribirse que respondería a la pregunta de porqué se parecen entre sí los sistemas, porqué difieren y cuáles consecuencias derivan de estas semejanzas y diferencias. Además sabríamos cómo y cuándo surgieron nuestros tipos de sistemas y cómo se ordenan sus etapas de desarrollo, decadencia y desaparición. De ahí podríamos deducir los secretos del cambio: los medios para acelerar o alterar el destino burocrático de las naciones.¹⁰⁸

“La utilidad central de la política y la administración pública comparada es mostrar cuáles han sido las diversas soluciones que alrededor del mundo se han dado a los retos administrativos, y las formas en que pueden evitar los errores cometidos en ese proceso y adaptar los aciertos, tomando en cuenta la especificidad de cada contexto; en otras palabras, abrir los ojos a otras situaciones y permitir con ello el conocimiento real de las propias, sin el cual es imposible diseñar soluciones efectivas (se dice, por ejemplo, que el pez nunca conocerá realmente lo que es el agua al no salir nunca de ella).”¹⁰⁹ Se ha dado

¹⁰⁸ FRIED Robert, en LYNN Naomi, y WILDAVSKY Aaron (compiladores), *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

¹⁰⁹ MENDEZ, José Luis, Estudio Introductorio en PETERS, B. Guy, *La política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

un inadecuado entendimiento de los servidores públicos como parte fundamental del proceso político. Así, las reglas operacionales desarrolladas y ejecutadas en la práctica por los administradores, pueden decir más de sus resultados para los individuos, que las reglas promulgadas formalmente.¹¹⁰

De lo que trata es de localizar una serie de variables importantes en la operación de los sistemas de profesionalización. No cabe duda que existen más factores relevantes para tomar en consideración y que sin duda afectan el desempeño de las burocracias y sus resultados. Ejemplos de ello son la moral burocrática, la ideología y la cultura burocrática. Se puede estudiar los diferentes modelos de profesionalización en el mundo desde diversas ópticas, pues cuentan con similitudes estructurales importantes tales como¹¹¹:

- ✓ En los sistemas políticos a la Administración Pública comúnmente se le asignan tareas administrativas de diversa índole, tales como provisión de bienes y prestación de servicios a través de políticas públicas.
- ✓ Las estructuras de organización administrativa por las cuales se conduce la administración son similares en diversos países de cultura occidental. Tal es el caso de Europa y los Estados Unidos.
- ✓ La estructura burocrática pública regularmente tiene una estructura formal.

Estos puntos en común coadyuvan a especificar relaciones y explorar posibles semejanzas. Para consolidar esta postura, se hará una breve semblanza de las características y cualidades de cada uno de los más importantes sistemas del servicio público. Se parte de la consideración de iniciar la exposición desde los

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ *Ibidem.*

sistemas más centralizados y con menos apertura hacia las reformas gerenciales, hasta esos países donde se ha llegado una ola de reformas que hicieron una reestructuración de sus sistemas de profesionalización. Tener todas estas consideraciones es substancial, para iniciar la siguiente exposición

3.2. El sistema de carrera francés

Desde la Revolución hasta ahora, Francia ha experimentado diversos tipos de regimenes: con monarquías, repúblicas y autoritarismo (bonapartismo), régimen de asamblea. Pero la continuidad del sistema administrativo desde la reevaluación y más aún desde el antiguo régimen, es remarcable e ilustrativo de la continuidad del modelo administrativo francés.

El sistema de profesionalización francés fue desarrollado a partir de 1847, para buscar la fiscalización de las finanzas, para 1868 se deseaba extender hacia la función diplomática, buscaba garantizar, entre otros aspectos, los siguientes: igualdad en el acceso a los servicios públicos y la igualdad en el tratamiento de los usuarios.¹¹²

El sistema de profesionalización francés es un sistema unificado de carrera. La carrera administrativa se inicia en la juventud y sigue hasta la jubilación; pocas son las personas que entran o salen de los cuadros administrativos a mitad de la carrera. Al ingresar al sistema se empieza desde abajo del escalafón; el poseer ciertos estudios o experiencia significativa no implica que alguien pueda entrar a niveles más altos. El acceso a la burocracia, especialmente en los niveles superiores, es difícil y se consigue siguiendo los canales preescritos. El sistema de reclutamiento está estrechamente

¹¹² Nota: En Francia, si bien parte de su modelo –en particular el sistema de cuerpos– se prefigura en la era napoleónica, el primer estatuto no se promulgará hasta 1941, bajo el régimen de Vichy.

relacionado con el sistema educativo, de modo que el acceso a las esferas superiores se limita a los que ingresan a la educación superior.¹¹³

El modelo francés tiene como base el concurso en los procedimientos de reclutamiento y selección. La noción de concurso, en Francia, exige la concurrencia de al menos cuatro requisitos:¹¹⁴

- a) Un número de plazas vacantes, determinadas con precisión
- b) Un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los directivos al frente de las unidades en las que se hallan las vacantes;
- c) Una clasificación de los candidatos admitidos, por orden de mérito – normalmente producida después de un examen realizado sobre materias de un programa previamente conocido y compuesto, al menos en parte, por pruebas escritas anónimas– y;
- d) La obligación, para la autoridad, de respetar dicha clasificación.

En Francia existe la figura de las “*Grands Corps*” que constituyen un vestigio de la administración napoleónica. Estas asociaciones representan organizaciones dentro del sistema de servicio civil francés; cuando un individuo pasa a formar parte de un Corps, seguirá siéndolo durante toda su carrera.

¹¹³ HEADY Ferrel, *Administración Pública: una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp.244-250. Nota: Una característica singular de la burocracia francesa es la existencia de una súper élite administrativa, integrada por grupos conocidos como Grands Corps, entre ellos se cuentan los principales cuerpos técnicos. Y se encuentran en otros sistemas administrativos influidos por el sistema napoleónico como España, Italia y algunos países latinoamericanos. Una corp es un grupo de funcionarios con la misma función. Por ejemplo, el cuerpo de contadores, el cuerpo de abogados, etc.

¹¹⁴ ZILLER, J. *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Paris Montchrestien. Citado por LONGO, Francisco, La reforma del servicio civil... op. cit. p.12.

La función pública como se le conoce al servicio público profesional en Francia, es uno de los más centralizados y controlados. La democratización del servicio público no se ha logrado, sobre todo por el acceso a la educación superior sigue limitándose a los alumnos de las clases altas, con gran concentración de egresados provenientes de París, antes que de provincias. Se puede hacer miembro de uno de los Corps por su desempeño en una de las dos grandes escuelas La Escuela Nacional de Administración (ENA) que es la principal fuente de entrada al servicio profesional, y ha jugado el nuevo papel en la formación de las elites burocráticas¹¹⁵. Y la Escuela Politécnica donde se forman los ingenieros y los técnicos requeridos por el gobierno. Los administradores de otro nivel se adiestran en los Institutos Regionales de Administración (IRA). De esta manera el gobierno prepara a los que integraran a su servicio profesional.

Marco normativo actual

Definición jurídica de los funcionarios: artículo 2 Ley del 11 de enero de 1984.

- Nominación en un empleo permanente a tiempo completo
- Titularidad en un grado de la jerarquía de la administración central del Estado, del servicio exterior dependiendo de esas mismas.
- Los funcionarios se distinguen de los agentes públicos: sistema de profesional de carrera contra sistema de empleo.

¹¹⁵ Nota: una excepción para el concurso por examen, son las personas egresadas de la École Nationale d'Administration (ENA). Para entrar a dicha escuela se requiere concursar por medio de un examen, pero después de recibirse, no es necesario competir para entrar al servicio.

En Francia hay tres categorías de profesionalización:

- General del Estado, gobierno central
- Territorial, del gobierno local
- Hospitalaria, del Ministerio de Salud

Derechos: La ley del 13 de julio de 1983 reafirma la libertad de expresión de los funcionarios, protege la carrera de los funcionarios que tienen un mandato político, garantiza y expende el derecho sindical.

Obligaciones: obediencia jerárquica, prohibición para ejercer al mismo tiempo una actividad lucrativa, deber de reserva, obligación de discreción.

Sanciones disciplinarias: juicio administrativo.

El empleado público francés sigue gozando de seguridad vitalicia en el trabajo; los únicos motivos por los cuales puede perderlo son la improbable declaración de prescindibilidad (en cuyo caso se le paga la indemnización) o despido por razones disciplinarias. Los sueldos están calculados para mantener la categoría y cuenta con amplios beneficios que incluyen bonificaciones por familia, diversos programas de seguridad social y generosos planes de retiro y pensión.

La mayoría de los empleados públicos goza de libertad para afiliarse y tomar parte de las actividades partidistas. No está prohibido que lo hagan los que ocupan los puestos de responsabilidad, pero no deben relevar su situación de empleados públicos, ni utilizar información obtenida a través de su trabajo.¹¹⁶

¹¹⁶ HEADY Ferrel, *op cit.*, pp.244-250. Nota: los empleados públicos pueden postularse para cargos elegidos por votación, y pueden desempeñarse en la mayoría de las funciones locales sin renunciar a sus puestos; pero en el caso de ser elegidos para la legislatura nacional, deben permanecer de licencia durante esos años, con derecho a retomar el puesto.

Muchos funcionarios de alto nivel son abiertamente políticos, participan en la política e incluso ocupan puestos públicos.

Características importantes de los funcionarios franceses son la permanencia de las estructuras burocráticas y la omnipresencia del personal burocrático, puesto que ocupan posiciones de poder e influencia tanto dentro como fuera de las agencias burocráticas del gobierno. Esto conduce a que la elaboración de las políticas públicas y de los programas gubernamentales pasen por un sector muy activo que es el poder de los funcionarios públicos, dentro y fuera del sistema.

En Francia en 2001 el gasto publico dedicado a la función publica era del 40% del presupuesto del Estado. De los cuales el 54% destinado al pago de los funcionarios y el 28% a las pensiones. En Francia la reforma de los cuerpos administrativos persiguió la rendición de cuentas como su valor fundamental: “En Francia la reforma del sistema de profesionalización busca la privatización, descentralización y des-burocratización del aparato administrativo, sin llegar a ser explícitamente gerencialista”¹¹⁷

3.3 El sistema funcional alemán

El desarrollo histórico del sistema de profesionalización alemán es inexorablemente ligado a su añeja tradición administrativa y su desarrollo. Su sistema de contratación por méritos que posee un alto grado de compromiso con el servicio del Estado.

¹¹⁷ Longo, *La reforma...*, op. cit.

Los empleados públicos alemanes se dividieron en tres categorías principales: empleados públicos permanentes (Beamten) ya que sus condiciones de empleo están determinadas por la ley de servicio civil y lo conforman gente con preparación universitaria como son académicos, profesionales en diversas áreas, profesores universitarios, entre otros los que lograron remover día a día a los políticos con el fin de mantener la unidad del Estado.

La segunda categoría empleados era la de asalariados (Angestellte Dienst), quienes no son estrictamente funcionarios públicos ni gozan de los mismos privilegios ni seguridad en el trabajo; son el grupo de oficinistas y empleados de menor nivel. Por último los trabajadores manuales (Arbeiter), empleados por contrato a plazos cortos, constituyen la fuerza de trabajo obrera en las industrias nacionalizadas y en funciones como sanidad y limpieza.

A principios del siglo XX, a los empleados públicos permanentes (Beamten) se les prohibió participar en huelgas y su situación laboral-legal especial los condujo a alejarse de otras categorías de empleados. Los puestos de mediano y alta categoría han gozado de un considerable status social, en su mayoría fueron ocupados por juristas. En Alemania se concibe la Administración Pública como la aplicación de la ley a circunstancias particulares, antes que la elaboración de políticas.¹¹⁸

La división del trabajo ha sido uno de los principios centrales de la administración alemana. Esto permitió mantener en el Estado el control de las decisiones, mientras delegaba la implementación de las políticas a la administración de bajo nivel jerárquico. El servicio civil alemán desempeñó una extensa serie de funciones de bienestar y regulatorias, como, por ejemplo, el sistema de salud pública, seguro de desempleo, un sistema educativo incomparable, la creación de parques públicos, facilidades para la recreación y

¹¹⁸ PETERS, B. Guy, *La política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

la cultura. Todo ello para mantener la ley y el orden, construir nuevos caminos y supervisar las regulaciones de su competencia.¹¹⁹

Verticalmente, el servicio civil se divide en cuatro clases: inferior, media, intermedia y superior. Cada clase, a su vez, se divide en numerosas categorías funcionariales, como administración general, finanzas, magisterio, salud y otros campos técnicos. Cada categoría funcional dentro de una clase, normalmente incluye cinco rangos, que constituyen la carrera; los nuevos que ingresan lo hacen en el escalafón inferior del rango que les corresponde, y existe escaso movimiento horizontal entre categorías funcionariales y muy pocas oportunidades para avanzar al rango superior.

El acceso a posiciones del sistema profesional en la parte superior se obtiene mediante un proceso bien definido, por lo general abierto sólo a los poseedores de un título universitario.

El modelo alemán se basa en un sistema muy formalizado de selección por etapas, que combina teoría y práctica. El servicio superior, una primera selección —examen de Estado—, posterior a la graduación universitaria, da lugar a un servicio preparatorio, de dos años de duración, que combina la formación teórica con la realización de prácticas laborales, diferentes según la especialidad. Este servicio culmina con un segundo examen de Estado, a cargo de un tribunal independiente, cuya superación habilita para el desempeño de funciones públicas, manteniéndose tres años más como funcionario a prueba, sin estabilidad que ganará después de un pronunciamiento favorable de los titulares de los órganos en los que se ha prestado servicio.¹²⁰

¹¹⁹ FARAZMAND Ali (editor), *Handbook of comparative and Development Public Administration*, Estados Unidos 2001, p.204.

¹²⁰ LONGO, Francisco, *La reforma del servicio civil...* op. cit. pp.12-13.

En Alemania, el paso de las personas de la administración a la política, y viceversa, es muy raro, con una excepción. Tradicionalmente los empleados civiles han estado muy bien representados en los cuerpos parlamentarios alemanes, tomando licencia de sus obligaciones de forma temporal y pudiendo volver más tarde a ellas, si lo desean. Estas burocracias tienen la tradición de identidad profesional, de estatus y prerrogativas, y de mantener continuidad en el manejo de los asuntos de gobierno, al mismo tiempo que tienen la tradición de servir al Estado, independientemente de quien lo encabece.¹²¹

Con la reunificación, Alemania Occidental estaba interesada en continuar sus esfuerzos por la modernización del sistema de personal y experimentando incrementalmente con la inserción de prácticas administrativas propias del sector privado. En contraparte, para Alemania Oriental la transformación sistémica no implica simplemente la modernización, reingeniería o reinención. La transformación real implica cambios en el sistema de valores sociales y en los comportamientos organizacionales y la cultura administrativa. Además, un consenso para reformar el servicio civil no se puede establecer en la ausencia del apoyo de las élites administrativas. Alemania ha concentrado sus esfuerzos de reforma incremental y conservadora para lograr una racionalización de los recursos públicos y no en la transformación radical de sus estructuras.

Actualmente el sistema alemán está dividido en cuatro categorías de carrera (Laufbahngruppen), incluyendo los servidores de nivel básico (einfacher Dienst), servidores intermedios (mittlerer Dienst), servicio ejecutivo (gehobener Dienst) y el servicio superior (höherer Dienst).¹²² Las decisiones en reclutamiento y promoción están basadas en la habilidad individual (Befähigung), inteligencia personal y desempeño (Leistung).

¹²¹ HEADY Ferrel, *op cit.*

¹²² BEKKE A. G. M. Hans y Frits M. van der Meer, *Civil Service Systems in Westens Europe : An introduction.* pp.61-85

3.4 El sistema en Inglaterra, un modelo de transición

El marco estructural en que funciona la burocracia pública británica es unitario y parlamentario. Fue en 1855 cuando se estableció una Comisión del Servicio Civil. Esta comisión se encargó de iniciar los procesos de selección de funcionarios por medio de exámenes de oposición, a fin de evaluar su idoneidad para el cargo. Este órgano independiente de reclutamiento no se encuentra sometido a presiones electorales.

Durante la mayor parte de su historia, el servicio público británico se dividió en tres clases principales —el personal de oficina, ejecutivo y administrativo—, en orden ascendente de responsabilidades y calificaciones. La élite del servicio se encontraba en la clase administrativa, que en 1968 tenía menos de 3000 integrantes, o menos de 0.5% del servicio público. Este selecto grupo se responsabilizaba por la iniciación y puesta en práctica de políticas, y se entendía directamente con los funcionarios políticos.

Ante de la segunda Guerra Mundial la clase administrativa provino casi exclusivamente de Oxford y Cambridge, con estudiantes de clase acomodada. Ahora las oportunidades se han ampliado, aún con el predominio de éstas universidades en los puestos altos de la administración. Se hace hincapié en la educación general, las artes y las humanidades, y por consiguiente menos hincapié en habilidades técnicas.

El clamor de los académicos británicos, periodistas, políticos, y la opinión pública en contra del servicio civil, estuvo plagado por críticas que se centraron en las habilidades y carácter de los administradores, la estructura del servicio público, la falta de representatividad política.

El Informe Fulton, publicado en 1968, trató de atender las fuertes críticas al modelo y como parte de sus resultados recomendaba la abolición de las divisiones internas existentes dentro del servicio civil por líneas clasistas, aconsejaba que se aboliera la separación de varios servicios técnicos y profesionales del resto del servicio civil, un sistema que mantenía al personal técnico “en la suela, no en la cima”, incluso en departamentos que se ocupaban de cuestiones muy técnicas. La unificación de la estructura jerárquica se dio, eliminando las clases y creando los grados, para sustentar el mérito. Para 1971, como recomendación de la Comisión Fulton¹²³, las tres clases –personal de oficina, ejecutivo y administrativo se fundieron en un nuevo grupo administrativo como parte de un sistema de agrupación por ocupación, pero aparentemente un pequeño y selecto grupo todavía tiene las mismas responsabilidades, aunque ya no identificados como integrantes de una clase administrativa diferente.¹²⁴ Dicho informe también recomendaba que:

- El servicio civil fuese algo menos que una profesión cerrada, que se abriera a la entrada lateral por el sector privado en cualquier punto de la estructura.¹²⁵
- El Colegio de Servicio Civil debería ser establecido.
- La creación del departamento de la función pública que tendría que ver con la selección, formación, con las retribuciones y gestión del personal, así como con la organización de la administración central (a este departamento pertenece la Comisión de Servicio Civil).

¹²³ Nota El primer ministro Harold Wilson estableció la Comisión Fulton en 1966, fue compuesto por doce miembros, esta comisión hizo 158 recomendaciones, los cambios se dieron para remover las barreras de movilidad entre las clases y las promociones de especialistas en la cima de la administración.

¹²⁴ HEADY Ferrel, op cit.

¹²⁵ PETERS, B. Guy, *La política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

- La creación de un Instituto superior de la Función Pública (Civil Service Collage) con la misión de formar funcionarios y perfeccionar sus técnicas de dirección.

En Inglaterra se trabaja bajo una convención que impone sobre el funcionario y el ministro obligaciones mutuas claramente especificadas, basadas en los principios de imparcialidad y anonimato. Se prevé que el empleado ofrecerá su asesoría al ministro, quien tiene la responsabilidad política, pero esta obligado a poner en práctica con lealtad cualquier decisión que se tome. El principio de anonimato significa que los dirigentes políticos protegerán al servidor público de carrera y evitarán hacer pública la asesoría que prestó; además, no se le hará participar en la publicidad política.¹²⁶

Durante el gobierno de Margaret Thatcher de 1979, creció el ambiente de desconfianza hacia los empleados públicos y se tomaron medidas para ejercer mayor control directo sobre la asignación de empleados públicos a puestos jerárquicos basados en la lealtad, para reducir la función de formulación de políticas y hacer mayor hincapié en la función administrativa del empleo público, para tomar fuertes medidas disciplinarias a quien se le considera responsable por dar información oculta para obtener un beneficio y para fomentar la renuencia de aquellos quienes no se considera comprometidos con los objetivos de la política del momento.¹²⁷

La primer reforma, denominada Iniciativa de la Administración Financiera, impulsada en 1982, insistió en al necesidad de contar con objetivos claros para

¹²⁶ HEADY Ferrel, *op cit.*, p.278.

¹²⁷ HEADY Ferrel, *op cit.* p.282.

cada departamento a fin de evaluar los resultados de la gestión pública.¹²⁸ El gobierno inglés trasladó varias funciones administrativas y ejecutivas de los departamentos a una serie de agencias ejecutivas, en un ejercicio llamado “*los pasos siguientes*” –next steps– en 1988. Cada una de estas agencias está conectada a un departamento, pero disfruta de una gran autonomía por lo que toca a su propia organización. Se estableció la autonomía de los administradores para dirigir el servicio público; una orientación hacia la calidad y resultados. Otros puntos importantes fueron que surgieron de este análisis fueron que¹²⁹:

- ❖ Los ministros no tenían tiempo para ocuparse de la formulación de la política, debido a la atención prestada a los detalles operacionales.
- ❖ Parte de las funciones de gobierno era la ejecución de las políticas, por lo que la separación de la formulación de políticas públicas y la ejecución de las mismas ayudaría a que cada parte hiciera lo suyo eficientemente.
- ❖ Si el gobierno no es homogéneo, no debería ser administrado como si lo fuera.
- ❖ El servicio civil es resistente al cambio. Por lo tanto, un programa de reforma debe ser conducido desde lo más alto de la administración, involucrando a todos los elementos clave y designando a un gerente de proyecto de alto nivel.

El plan esperaba que estas organizaciones actuaran casi como empresas privadas que tratan de maximizar sus ingresos por venta de servicios si tal

¹²⁸Nota: La iniciativa de la Administración Financiera exigió a los departamentos que fijaran objetivos de rendimiento para los administradores, el período de tiempo para alcanzar dichos objetivos y su costo.

¹²⁹ MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, *op cit.* p.126.

fuese el caso, como la oficina de pasaportes o que trataran de disminuir sus costos si tuviesen un presupuesto firmemente establecido. Además, los directores de las agencias no son técnicamente funcionarios públicos sino que son contratados, de modo que su remuneración dependerá del desempeño de la agencia y podrán ser despedidos con mayor facilidad que los funcionarios públicos.¹³⁰

El Desarrollo del tamaño del servicio civil en Inglaterra

1960	380 000
1970	493 000
1980	547 000
1990	495 000
1995	458 000

Cuadro 3. Fuente: Estadísticas de la Oficina de Servicio público Inglaterra

El sistema de profesionalización en Inglaterra actualmente se encuentra dividido en dos grandes grupos:

- ✓ *El Señor Civil Service.* Comprende los niveles más altos y sus miembros son manejados, por medio de la Comisión de Servicio Civil, que puede aprobar en casos justificados, el nombramiento de un servidor sin pasar por el proceso normal del concurso, o si se somete a competencia abierta —con profesionales fuera del sistema de profesionalización o cerrada— dentro del sistema de profesionalización o dentro del departamento. Entre 1996 y 1997, 48% de estas vacantes fueron sometidas a competencia abierta, y 69% de dichas plazas fueron ganadas por gente que no pertenecía al servicio. Además tienen un contrato personal y formal basado en un modelo estándar que puede ser ajustado a las

¹³⁰ PETERS, B. Guy, *op cit.*, 1999, p.246.

necesidades de cada departamento. Este contrato estipula los términos del empleo.

- ✓ El Civil Service. Comprende los grados inferiores, del sistema, en este grupo las dependencias son las que tiene la autonomía para el reclutamiento, selección promoción y manejo del personal en general. La Civil Service Comisión es la encargada, de sostener los principios generales de justicia y mérito del servicio. El sistema permite ciertas excepciones a la selección por competencia abierta y son las agencias y los departamentos los que lo deciden, cuidándose de no ejercer favoritismos ni preferencias políticas, esto con el objeto de brindar mayor flexibilidad al sistema.

Con las reformas mencionadas Inglaterra pasó de tener uno de los servicios civiles más uniformes y centralizados —de corte racional-burocrático— a tener un conjunto de cerca de tres mil entidades descentralizadas de reclutamiento; en julio de 1994, más del 60% de los servidores públicos trabajaban en agencias descentralizadas.

El proceso de selección de los integrantes del sistema de profesionalización recae sobre la oficina de los comisionados del Servicio Civil, buscan garantizar que las vacantes en el servicio sean públicas y abiertas para todos los posibles candidatos y que los concursos de selección se realicen con apego a los principios de transparencia, equidad y mérito. Además, ahora se ha abierto la entrada colateral y en cierta medida la competencia de manera significativa, reduciéndose la seguridad laboral y se han introducido una serie de pruebas de mercado para las agencias.¹³¹

¹³¹BARRON, Jim, *La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el servicio civil: una introducción del trabajo de la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil*. México, U. Iberoamericana, México, 2003. **Nota:** Los comisionados no hacen los nombramientos, que quedan a cargo de dependencias representantes

El programa Citizen's Charter remarca los mecanismos para promover el control y la evaluación ciudadana de los servidores públicos y los servicios que prestan. El programa implanta seis herramientas para garantizar la evaluación de la calidad de los servicios públicos por parte de los ciudadanos:

1. Criterios específicos sobre la calidad de los servicios – metas sobre el tiempo de espera, entrega de servicios, etc. –.
2. Reparación al ciudadano, que permite exigir una compensación económica cuando un organismo no cumple los criterios de calidad
3. Avaes de calidad, que obligan a los organismos públicos a regresar el dinero o a proveer el servicio de manera gratuita cuando los clientes no quedan satisfechos
4. Inspectores de calidad, que evalúan la calidad de los servicios públicos
5. Sistemas de presentación de reclamaciones de los clientes
6. Ombudsman, encargados de asistir a clientes insatisfechos¹³²

El sistema británico se ha ido adaptando bajo las presiones externas a favor de la reforma del servicio profesional público, buscando una mayor apertura y control por parte de los políticos sobre los administradores públicos. Y la desaparición del servicio civil tradicional.

de los Ministros. Este sistema de nombramientos funciona para toda designación, con algunas excepciones en las que se permite el nombramiento sin previo concurso abierto: nombramiento por plazos cortos, adscripciones temporales de personal de otras oficinas y recontrataciones de personas que fungieron como servidores públicos con anterioridad.

¹³² OSBORNE, David, y Plastrik, Meter, *La reducción de la burocracia. Cinco Estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997. pp. 247-249.

3.5 La situación en los Estados Unidos

La administración pública norteamericana se rigió en sus inicios por el denominado sistema de patrocinio político o sistema de botín, es decir, el nombramiento generalizado de los servidores públicos por parte del presidente que resultaba ganador en las elecciones —este caso se tocó ampliamente en el capítulo anterior—.

Con el Acta Pendelton de 1883 se da la primera legislación completa de servicio civil en Norteamérica; sienta las bases del actual sistema de méritos para el servicio público en los Estados Unidos al introducir tres elementos esenciales¹³³:

- ✓ La competencia justa y abierta para acceder al empleo público.
- ✓ La selección a través de exámenes imparciales.
- ✓ La separación de influencias políticas de los criterios de ascenso y promoción.

El sistema de profesionalización de los servidores públicos en Estados Unidos fue conformando su propia configuración por medio de argumentaciones como la de Woodrow Wilson, al desarrollar la ideología del servicio civil, sostuvo que las burocracias no tendrían poder, sino solamente tener cargas administrativas.

Durante el periodo de 1970 en los Estados Unidos, frustraciones con la política económica y social guiaron a un amplio descontento público con el servicio profesional. Por lo que los políticos se hicieron cargo de reformar al sistema de profesionalización. Así, entre 1883 y 1978, la autoridad federal encargada del

¹³³ DRESSANG, citado en UVALLE Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio público en México, retos y perspectivas*. México, 2000 p.130.

personal era la Comisión de Servicio Civil, integrada por una directiva de tres miembros con poderes estatutarios encargados de garantizar la integridad del sistema de méritos. El cambio se dio con el presidente Jimmy Carter una de las reformas fue que las funciones de esta comisión se han dividido entre la oficina de Administración de Personal; la Junta de Protección del Sistema de Mérito y la Autoridad de Relaciones Laborales¹³⁴.

Por otra parte algunas de sus características más relevantes del sistema son: la tradición académica en los Estados Unidos en la formación de profesionales para puestos gubernamentales, consta de una gran variedad de programas universitarios. Pero los alumnos que se preparan para seguir carreras administrativas en el servicio público se inscriben en programas de administración pública, en licenciatura o posgrado. Otra característica sobresaliente, es la desproporción de hombres de raza blanca, especialmente en los niveles superiores, por lo que se han instaurado extensos programas o políticas de “acción afirmativa”, las cuales tienen un efecto en la contratación de mujeres, minorías, empleados y aspirantes a empleo con limitaciones físicas o mentales. “También la respaldan los nativistas que luchan por la equidad social, los cuales sostienen que al efectividad de la democracia representativa depende de la existencia de una burocracia representativa. Los candidatos más calificados en los sistemas de acción afirmativa son aquellos que vienen de las clases menos representadas”.¹³⁵ Esta pauta de contratación se adopta no sólo para incrementar la igualdad social por sí misma, sino también para mejorar la eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios del sector público.

¹³⁴ Nota: El presidente Carter presentó su Decreto de Reforma del Servicio Civil.

¹³⁵ KLINGNER, Donald E y Nalbandian., *La administración de Personal en el Sector Público contextos y estrategias...* p. 9. Nota: Los sistemas de acción afirmativa, por regla general, funcionan dentro de los sistemas de servicio civil. Para que tal sistema sea efectivo, la jurisdicción gubernamental debe reconocer que hay un desequilibrio entre el porcentaje de minorías que forman parte de la fuerza laboral y el número de integrantes de dichas minorías capacitados para formar parte de una fuerza laboral significativa.

El sistema americano es menos cerrado y más competitivo, por que las líneas de autoridad se orientan hacia fuera mediante programas y políticas, en lugar de hacia arriba en donde están los superiores jerárquicos o políticos. Tienen la visión de ser servidores del público antes que funcionarios del Estado. Además, el sistema de profesionalización estadounidense permite grandes movimientos entre el sector público y privado.

La ley de Reforma del Servicio Civil de los Estados Unidos de 1978 (CSRA, por sus siglas en inglés) implantó supuestamente las reformas necesarias para que los ejecutivos federales administrarán con mayor eficacia sus recursos humanos. Y maneja como principios los siguientes:

Principios del sistema de servicio civil
1. Sólo individuos capacitados provenientes de fuentes apropiadas para formar <i>un cuerpo de empleados representativo</i> de todos los segmentos sociales se debe contratar. La selección y los ascensos se deben decidir con base solamente en habilidad, conocimientos y capacidad mostrados al cabo de una competencia abierta y justa, y asegurar que todos reciban igual oportunidad.
2. Todos los empleados y aspirantes merecen recibir un <i>tratamiento justo y equitativo</i> en los aspectos administrativos, sin tener en cuenta su filiación política, raza, color, religión, origen nacional, género, estado matrimonial, edad, o impedimentos físicos o mentales, y dar la consideración apropiada a sus derechos constitucionales y de vida privada.
3. Se debe proveer <i>remuneración equitativa</i> con el valor del trabajo, tomando en consideración los sueldos pagados por las empresas privadas, en los ámbitos tanto nacional como local, así como incentivos y reconocimientos apropiados por al excelencia en el desempeño del trabajo.

4. Todos los empleados deben *atenerse a las más rigurosas normas* de integridad, conducta y dedicación a los intereses públicos.
5. El *personal debe ser aprovechado* eficiente y efectivamente.
6. Los empleados *serán contratados de acuerdo con su habilidad, conocimientos y capacidad* en el trabajo; es necesario corregir la incompetencia, y quienes no pueden o no quieren mejorar su trabajo para alcanzar los requisitos del puesto deben ser destituidos.
7. Es *requisito proporcionar educación y entrenamiento* a los empleados en los casos en que resulten en un mejoramiento para la organización y el individuo.
8. A los empleados se les debe de: a) proteger de acciones arbitrarias, el favoritismo personal o la coerción con fines políticos del partido; b) prohibir el uso de su autoridad oficial o influencia con el propósito de interferir en o afectar el resultado de una elección o la selección de candidatos para elección.
9. Se les debe proteger de represalias por revelar información legal que consideren sea evidencia de: a) la violación de cualquier ley, reglamento o regulación; b) mala administración, gran desperdicio de fondos, abuso de autoridad o existencia de un peligro real y específico de la salud o seguridad pública.

Estos criterios comienzan a desarrollarse en los inicios del siglo XX con la aplicación de la metodología científica a la administración de personal, sobre todo en los aspectos de selección de empleados y clasificación de puestos. La experiencia del ejército de Estados Unidos, al seleccionar candidatos a oficial

del ejército durante la Primera Guerra Mundial, engendró el campo de examen y evaluación de personal para elegir candidatos con habilidades requeridas, sin malgastar los recursos.¹³⁶

El gobierno de los Estados Unidos divide esencialmente al trabajo en el gobierno de la siguiente manera en la actualidad¹³⁷:

Gobierno Federal, con las diversas dependencias a cargo del ejecutivo;

Sector Público y oportunidades de voluntariado, este representa un incentivo para la participación social en tareas que van desde la donación de sangre, caridad, hasta apoyos a candidatos federales.

Ejército, para el desempeño en las diversas tareas de la milicia; y

Estados y gobiernos locales, donde se tiene un catalogo general de los estados de la Unión Americana.

3.6 Modelos de reforma gerencial

Si bien los procesos de reforma en la gestión de los servidores públicos del Estado se ha dado en los casos anteriormente expuestos, en mayor o menor medida. Pues estos elementos de reforma se vinculan con aspectos salariales,

¹³⁶ KLINGNER, Donald E., *La administración de Personal en el Sector Público*. p. 22.

¹³⁷ Nota: www.usajobs.opm.gov es el sitio oficial para trabajos del gobierno federal de los Estados Unidos. Aquí se nota la gran amplitud de información con que se cuenta para desarrollar un proceso para el acceso para ocupar un cargo en e gobierno.

procedimentales, funcionales, en cuanto a movilidad funcional y geográfica de los servidores públicos y la subcontratación.¹³⁸

Sin embargo los modelos de reforma de Australia y Nueva Zelanda también se han basado en la discrecionalidad y la responsabilidad gerencial, los contratos de desempeño y la competencia en la prestación de servicios. En estos casos — Australia y Nueva Zelanda— las reformas al sistema de personal ejecutivo han sido parte de un gran esfuerzo para reducir la inflexibilidad en el proceso burocrático y proveerlo de un mayor grado de libertad y manejo. Por tal cuestión es importante resaltar estos casos como los más ejemplificares de estos procesos que se podrían denominar de corte gerencial.

Es un hecho que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tienden a la disminución de empleados del los sistemas de profesionalización y se ha incrementado el porcentaje de personas que trabajan por medio de contratos temporales y/o de medio tiempo.

Los sistemas siguen una tendencia común hacia la descentralización y autonomía por resultados en cuanto al manejo de recursos humanos. De acuerdo con la OCDE, los principales elementos en este proceso son¹³⁹:

- La descentralización de la responsabilidad por manejo de los servicios humanos, de las agencias de manejo central a las dependencias y entidades.

- La devaluación de la autoridad en las dependencias y entidades sobre el manejo de recursos humanos a los gerentes de línea.

¹³⁸ LONGO, Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad, Revista del CLAD Reforma y Democracia, no. 19, Venezuela, 2001.

¹³⁹Organization for Economic Cooperation and Development, Integrating people management into public service reform, 1996.

- La preferencia de marcos de política y guías de buenas prácticas, en lugar de controles detallados.
- Una devolución de al capacidad presupuestal a las dependencias y entidades, que consolida los costos salariales y administrativos.
- Sistemas de pago, de empleo y de reclutamiento más flexibles.
- Sistemas de capacitación y desarrollo destinados a fortalecer habilidades, competencia y flexibilidad en la fuerza de trabajo, para un mejor cumplimiento de las demandas del programa y así reforzar las reformas en el sector público.
- Medidas de ahorro presupuestal diseñadas en forma de restricciones de pago, reducciones de nivel de empleo y presiones para producir ganancias en eficiencia.

Estas reformas han tratado de aumentar la transparencia (y la imputabilidad) a través de contratos específicos y cambia la naturaleza del control con candados en los procedimientos e incentivos que aumenten los costos de oportunidad de las transacciones. En los países en desarrollo donde se han llevado estas reformas, la administración esta claramente controlada por los políticos electos del ejecutivo y por el congreso (es decir, que están bien institucionalizados los contrapesos externos), sin desmeritar la característica elemental de autonomía profesional de las burocracias.¹⁴⁰

¹⁴⁰ GUERRERO Amparan *Consideraciones sobre... op cit. p.22.*

3.6.1 El caso de Australia.

El servicio profesional australiano ha tenido una historia que data de 1901. Como una combinación de los sistemas coloniales ingleses, que inevitablemente fueron institucionalizados. Tradicionalmente el gobierno jugó un papel activo, primero en el desarrollo de la economía y consecuentemente el rango de actividad se ha ido ampliando.

En el desarrollo del Servicio Civil en Australia se pueden distinguir cinco fases¹⁴¹:

1. *Administración colonial.* La tradición del servicio público australiano fue paternalista, en la cual la colonia fue administrada por un gobernador responsable ante el gobierno Británico. El papel central del gobierno consistía en proveer de un rango de servicios para la comunidad, las prácticas incluían el patronazgo.
2. *Control popular e instituciones representativas.* Esta fase de la mitad del siglo XIX, y fue asociada con la diferenciación política de la no política. Los ministerios asumieron el control de los servidores públicos y llegaron a ser responsables ante la legislatura. La departamentalización emergió como administración dividida entre un número creciente de agencias, cada cual era responsable de su personal y gestión. Continuó la confianza en el patronazgo.

¹⁴¹ Halligan, John (1994a) "Changing Patterns of Administration of the Australian States: New paradigms or Old Cycles?", in J. Eddy and J. Nethercote (eds.) *From Colonial to National Administration, 1788-2001: Towards an Australian Public Service*, Hale and Iremonger, Sydney.

3. *Personal y eficiencia de negocios.* Esta fase se extendió desde 1880 hasta la primera Guerra Mundial. Este periodo fue la experimentación con nuevas formas de organización y procedimientos. Estas se dibujaron en ideas que circulaban tanto en Inglaterra como en Estados Unidos —como ejemplo la separación de la política y la administración; la administración científica haciendo a la administración pública más eficiente e incorporando métodos de negocio, pero particularmente el sistema de profesionalización como eje central en ambas naciones—. Surgió un movimiento para una institución central de personal en las colonias, derivado de la brecha en la uniformidad de reglas de manejo de personal y la prevalecía del patronazgo en el reclutamiento. En 1883 se creó la primera legislación significativa para el manejo del personal y en 1901 la legislación proveyó de independencia de control del sistema de profesionalización del sector público, abrió la competición para el ingreso, promoción por mérito, grados y clasificación de todo el personal y salarios basados en el valor del trabajo.

4. *El estado Administrativo.* Después de la depresión provocada por la segunda Guerra Mundial, el Estado de Bienestar proporcionó una amplitud en las tareas y funciones del Estado lo que ayudó a que el servicio público profesional se desarrollará rápidamente. El periodo entre la década los cincuenta y de los años setenta fue caracterizada por el cambio incremental, por el crecimiento del gobierno. El servicio Público adquirió características para dominar los estándares administrativos y los procesos, relegando así la dirección central del gobierno ya no tan claramente en manos de los ejecutivos políticos.

5. *Periodo de Reforma.* Los últimos veinte años se ha acelerado el cambio en el sector público. Esto fue inicialmente asociado con los gobiernos Laboristas, los que introdujeron un nuevo modelo de gobierno. La

dirección general podría ser descrita como un movimiento fuera de lo administrativo, de un sistema cerrado y centralizado hacia uno más político, abierto, y descentralizado. Es posible para el caso diferenciar dos fases: la primera preocupada por los diversos modos de rendición de cuentas y la escala, la sobrecarga y complejidad del gobierno; y la segunda con la dirección política y el cambio gerencial.

Esta última etapa de reforma marca las principales tendencias y prioridades del gobierno australiano persiguió, entre las que destacan:¹⁴²

- Eficiente, un uso eficaz de los fondos públicos que se concentra sobre objetivos que el Estado está en mejores condiciones para cumplir.
- Flexible, capaz de responder rápidamente a los cambios de prioridades del gobierno y de desplegar sus medios lo mejor posible.
- Cooperativa, que trabaje de modo eficaz con otras instancias públicas, en particular los gobiernos de los Estados, pero también las colectividades locales y los gobiernos de otros países.
- Capaz de trabajar eficazmente con la industria y la sociedad civil.
- Y
- Moderno e innovador, capaz de utilizar mejor las tecnologías disponibles y apreciar la utilidad de las tecnologías e innovaciones.

Los objetivos centrales de la reforma de los años 80 en Australia apuntaron en dirección de la promoción de la flexibilidad financiera y la introducción de sistemas de gestión por resultados. El nuevo gobierno laboral se enfocó a

¹⁴² Organisation for Economic Co-operation and Development, Questions et évolutions dans la gestion publique : Australia, 2001.

proveer más control a los ministerios y mayor responsabilidad al sector público y llevó a cabo una agenda más democrática. Entonces se dio en circunstancias de emergencia un giro de 180° pues se rompe con el modelo clásico burocrático y se inicia una etapa con parámetros del sector privado.

Las características más destacadas en la evolución y transformación del sistema de función pública de Australia son las que se presentan a continuación (ver cuadro 4.).

Temas del Servicio Profesional de Australia		
	Tradicional	Contemporáneo
Nivel del cambio	Incremental	Extenso y comprensivo
Sistema de carrera	El rasgo central es: La permanencia y el empleo de por vida.	Importancia marginal en la continuidad del empleo e incorporan contratos.
Cultura	Administración	Gestión orientada a mercados y contratos
Sistema de profesionalización	Colectivo y coherente Centralizado Cerrado y limitado	Unidades desagregadas Descentralización Abierto y permeable
Relación con los políticos	Separado y formalmente independiente	Responsable y vulnerable.

Cuadro 4. Fuente: The Australian Civil Service Sistem, John Halligan, University of Canberra.

En el gobierno de Australia el Servicio Ejecutivo Superior fue establecido en 1984 como una pieza central del esfuerzo para acercarse a la productividad y el

alto desempeño. En 1983 un informe declaró la intención del gobierno para reformar el servicio público australiano. Se concentraría en el desarrollo de un Servicio Ejecutivo Superior libre del patronazgo político, el cual tomó un gran énfasis en la gestión, la valuación del desempeño y la flexibilidad en concordancia con las prioridades nacionales.¹⁴³

Así el gobierno australiano impulsó un programa de reforma administrativa a partir de cuatro temas¹⁴⁴:

- 1) Se establecieron objetivos para cada departamento federal, cuyos resultados se evalúan anualmente;
- 2) Se concedió flexibilidad operacional para los departamentos de gobierno, tanto en términos presupuestarios como en los procesos de implementación de políticas públicas;
- 3) Se introdujeron principios de operación, que implicaron la revisión y desregulación de los precios de los servicios públicos y
- 4) Se redujo el número de departamentos del gobierno federal de 27 a 16.

La ley sobre la función pública de 1999 cambia el estatuto del empleo en la función pública australiana: los directores de agencia son mucho más autónomos en la gestión de sus colaboradores y son directamente responsables de ellos. Ejercen sus poderes con base en una serie de valores de administración gubernamental definidas por la Ley. Al mismo tiempo que un Código de conducta aplicable a todos los agentes.

Las disposiciones de la ley prolongan la Ley sobre 1996 las relaciones de trabajo (Workplace Relations Act) y colocan a la administración federal sobre el

¹⁴³ FARAZMAND Ali (editor), *op cit.*, p.740.

¹⁴⁴ GEOFF DIXON, Australia, en Banco Mundial, *Country reform Summaries, Administrative and Civil Service reform*. Dirección web: www.1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm.

mismo plano que un empresario del sector privado y salvado excepción dictada por necesidades políticas. La ley les da a los directores de agencia el poder de reclutar al personal así como el de determinar, en el marco de las disposiciones relativas a las relaciones profesionales, su remuneración y sus condiciones de empleo.¹⁴⁵

3.6.2 El caso neozelandés.

La reforma administrativa en Nueva Zelanda no sólo ha sido de las más drásticas, sino también de las más orientadas hacia la economía de mercado. Ha ejecutado una serie de reformas que giran en torno a una mayor autonomía de gestión, algunas de ellas son¹⁴⁶:

- a) Los presupuestos se definen por programas y resultados, más que por actividades y recursos destinados. Estos programas están vinculados a indicadores de desempeño y a prácticas de contabilidad presupuestal más transparentes.
- b) Las formas jerárquicas de control y sus correspondientes reglamentos son remplazadas por una mayor autonomía de gerencia, un mayor uso de incentivos y de relaciones contractuales entre agencias.
- c) Para facilitar estas relaciones, las agencias son clasificadas en agencias que diseñan políticas y las que ejecutan; en agencias que proveen servicios y aquellas que los compran. Esto implica, las más de las veces, un proceso de privatización y racionalización de la administración.

¹⁴⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, Questions et évolutions dans la gestion publique : Australia, 2001

¹⁴⁶ MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, *op cit. pp.114-157.*

- d) Finalmente, se alienta la competencia entre los proveedores de servicios, sean éstos de la iniciativa privada, del sector público o de las organizaciones no gubernamentales.

Todo este proceso inicio a partir de una crisis de eficiencia del gobierno neocelandés, que contaba con una alta inflación, déficit fiscal, tasas de interés en aumento y un sistema de recursos humanos centralizado. En este contexto, para 1984 empezó a darse la reforma en tres etapas. Primero liberaron al sector privado de la excesiva regulación gubernamental; luego reestructuraron las operaciones comerciales del gobierno alineándolas a mecanismos de mercado; y, finalmente, desregularon el sector público y el mercado laboral.¹⁴⁷

La Comisión de Servicios Estatales era el empleador de todos los servidores civiles, es decir regulaba el reclutamiento, selección, sueldos y estructuras organizacionales, y aunque la selección era con base en el mérito, la antigüedad era considerada también como mérito. Los servidores , al entrar al servicio civil, tenían trabajo asegurado por 40 años, lo que generaba ineficiencia, además de un sentimiento de injusticia en personas que no fueran del servicio y que, ofreciendo mejores resultados su recompensa era inferior a la de aquellos servidores dentro del servicio, en funciones de razones en antigüedad y normatividad y no de eficiencia.

“El modelo de reforma del servicio público de Nueva Zelanda, donde los empleados públicos ahora se enfrentan a un nuevo conjunto de incentivos que premian o castigan el desempeño con respecto a objetivos o resultados explícitos, complementado por un sistema para informar y supervisar el desempeño. De este modo, los empleados públicos deben operar dentro de una jerarquía, pero con características institucionales que imitan los incentivos de

¹⁴⁷ MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, *op cit.* 120-160.

los mercados competitivos. Esto se logra principalmente estableciendo vínculos entre desempeño y recompensas”.¹⁴⁸

Nueva Zelanda tiene el esquema de pago por desempeño dentro de los servidores públicos y contratos de empleos individuales, pensados sobre todo para los altos ejecutivos y directores del gobierno. No hay ningún sistema estandarizado de paga. Cada gerente es responsable de manejar su propio presupuesto, claro manejando indicadores de evaluación acordes a resultados ponderables.

Actualmente los empleados, están sujetos a la administración del jefe ejecutivo, que cumple las funciones de empleador, es el responsable del reclutamiento, selección, despidos, sueldos y manejo del personal en general. A su vez, los jefes ejecutivos están por contrato con el ministro por no más de cinco años. La ley del trabajo que se aplica al sector privado es la misma que rige a los servidores públicos.¹⁴⁹

Hay un proceso de evaluación del desempeño para el departamento, y otro para el jefe ejecutivo del mismo. Las evaluaciones de los jefes ejecutivos se basan en tres principios de rendición de cuentas:

1. El jefe del ejecutivo es personalmente responsable del desempeño del departamento.
2. Las expectativas de desempeño deben especificarse por adelantado.
3. El desempeño debe compararse con objetivos previamente fijados.

¹⁴⁸ SHAHID Javed Burki Y GUILLERMO E. Perry, *Más allá del consenso de Washington...* p. 12.

¹⁴⁹ Ibidem

A partir de 1986, las reformas administrativas y del sistema de profesionalización en Nueva Zelanda cubrieron todos los aspectos de la Administración Pública y se implementaron en etapas sucesivas.

Secuencia de las reformas administrativas en Nueva Zelanda	
Año	Reforma
1986 en adelante	Corporativización y privatización de las empresas públicas
1986 en adelante	Reestructuración de los ministerios
1988	Reformas al empleo público
1989	Reformas financieras
Finales de los 80	Descentralización de servicios de salud
Finales de los 80	Descentralización de la administración en educación
1990	Descentralización de la administración financiera de la educación
1993-1999	Descentralización de la administración financiera en salud
2000	Se elimina la descentralización de la administración financiera en educación
2001	Se elimina la descentralización de la administración financiera en salud

Cuadro 5. Fuente: GRAHAM Scout, New Zeland, en Banco Mundial, Country Reform.

Algunas reformas, como la descentralización financiera del sector educativo y de la salud, tuvieron que revertirse, pues no se obtuvieron los resultados deseados. Eso significa que no todos los ámbitos del sector público pudieron desarrollarse bajo esta tendencia.

Sin embargo se puede señalar que los objetivos rectores de las reformas en Nueva Zelanda son los siguientes:¹⁵⁰

- ❖ Volver eficaz al gobierno en la solución de los problemas sociales y económicos;
- ❖ Acabar con la historia de déficit gubernamental;
- ❖ Mejorar la competitividad de las empresas neocelandesas en el mercado mundial;
- ❖ Disminuir la carga fiscal de los neocelandeses, aplicar un sistema fiscal más justo y fomentar la inversión extranjera directa en el país;
- ❖ Reducir el desempleo creando más empleos en la economía;
- ❖ Mejorar el desempeño de las dependencias del gobierno;
- ❖ Obligar al gobierno a rendir cuentas sobre la obtención de los beneficios públicos prometidos.

Los principios fundamentales de la reforma se dio a partir de una combinación de reformas legales e institucionales que establecieron la separación de funciones entre la formulación y ejecución de las políticas públicas. Los principios fundamentales de las reformas fueron: definición de objetivos claros y aptos para medirse, con el fin de implementar un esquema permanente de evaluación; mayor flexibilidad para administrar los recursos de la gerencia en

¹⁵⁰ MC TIGUE, Maurice, La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del parlamento y el ejecutivo para transformar el servicio civil, ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003.

cuestión; mayor responsabilidad en la toma de decisiones, sujeta a la provisión de sanciones e incentivos; mayor información y evaluación del rendimiento.¹⁵¹

Además su sistema de gestión en la función pública funciona con base en las siguientes reglas:

1. Evaluación del desempeño: cada departamento define las metas, recursos y costos de su labor.
2. Delegación: cada departamento tiene la posibilidad de reclutar y despedir personal profesional, establecer sus tasas salariales, elegir personal permanente o temporal, así como consultores especializados.
3. Incentivos: definidos a partir de la productividad y generación de ahorro en cada departamento.
4. Informes de calidad: los gerentes tienen la responsabilidad de presentar informes periódicos sobre la calidad del desempeño.¹⁵²

Esta apertura hacia instrumentos de las empresas privadas, ha dado resultados en los presupuestos generales. Pero habrá que tomar en consideración su viabilidad en el largo plazo y un punto crítico que es el contexto de estos países donde se da una apertura a la llegada de extranjeros en busca de oportunidades laborales. Tal vez exista una relación después de todo.

¹⁵¹ PASSOLANO, Gabriela, Presentación de la situación de los profesionales de la Administración Pública en los distintos ámbitos, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Argentina, 2001.

¹⁵² PASSOLANO, op cit. p.3.

3.7 El panorama de América Latina, la irregularidad y el cambio

Los problemas en el manejo de personal público que suceden en México, tienen gran similitud con los que acontecen en los países latinoamericanos. Al respecto, un estudio básico comisionado por la Organización de los Estados Americanos en 1954 concluyó que entre las 20 repúblicas latinoamericanas, encontró 20 diferentes variedades de sistemas de personal público. Consecuentemente, comenzó a llegar asistencia técnica proveída por instituciones como la División de Administración Pública de las Naciones Unidas y poco más tarde la Agencia para el Desarrollo Internacional.

Estas agencias centraron su asistencia en naciones en vías de desarrollo y delinearon legislaciones para el Servicio Profesional de Carrera y en establecer una agencia de personal central para supervisar su implementación.¹⁵³

En la actualidad en los países de América Latina existen sistemas de profesionalización generalizados como el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, o Chile y parciales, es decir, servicios profesionales para dependencias específicas —como el servicio diplomático o sectores específicos como profesores o médicos—.

Problemas importantes para la implementación de los sistemas de profesionalización en los países latinoamericanos son: el sistema altamente jerárquico, salarios bajos en los niveles inferiores del sector público, patrimonialista, corrupción en los nombramientos, la centralización y la fragmentación de sus estructuras administrativas.¹⁵⁴

¹⁵³ RUFFING-HILLIARD, Karen, *Merit Reform in Latinoamerica*, FARAZMAND Ali (editor), *Handbook of comparative and Development Public Administration*, Estados Unidos 2001 p.593.

¹⁵⁴ Nota: En Brasil por ejemplo, uno de los países de mayores avances, estudios revelaron que 12% de los servidores públicos brasileños nunca fueron a la escuela; 21% no termino la escuela elemental; solamente 2% recibió un diploma universitario. Desafortunadamente, esta situación no ha cambiado dramáticamente en los últimos años. Dicho por Garcia Zamor, J, An ecological

Además las burocracias se caracterizan por su personalismo, nepotismo, inestabilidad en el empleo, movimientos constantes, falta de *conocimiento especializado*, inadecuado uso de la experiencia cuando existe, gran concentración de la autoridad, formalismo, deficiencia en la coordinación y corrupción.¹⁵⁵ La falta de confianza favorece las relaciones sociales basadas en vínculos informales y personalizados, más que en un sistema formal de reglas escritas. Esto fomenta diversos problemas, que conformaron sistemas que en su estructura parecerían formales, pero que en la práctica responden más a un modelo de burocracias patrimonialistas premodernas.

“En América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales".¹⁵⁶

En América Latina puede ser fácil formular una política o aprobar una regulación, pero es difícil aplicarla efectivamente. Este fenómeno se ve propiciado porque los actores burocráticos intermedios tienen como armas, cuando una política o decisión política no les conviene, se muestran de acuerdo

approach to administrative reform. In *Politics and Administration in Brazil*, University Press of America, Washington, DC, 1978: 469-481.

¹⁵⁵ SLOAN, J. W. *Public Policy in Latin America: A comparative survey*, University Pittsburg Press, 1984.

¹⁵⁶ PRATS Joan, *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*, Nota El concepto de "burocracia patrimonial" es utilizado por Weber para distinguir la burocracia genuina, correspondiente al capitalismo moderno, de otras formas "sumamente irracionales de burocracia", características de los tiempos anteriores a este capitalismo

en al etapa de la formulación, pero luego la boicotean, bloquean o retrasan en al etapa de implementación.¹⁵⁷

El dilema en Latinoamérica vino a ser visto como una dicotomía entre la neutralidad y la responsabilidad política, mérito contra botín. Además en términos generales los sistemas de profesionalización responden más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, en un contexto donde los incentivos económicos y de estatus de los servidores públicos son muy bajos —sobre todo en la base jerárquica—. Estos dos elementos implican una gran inestabilidad de los recursos humanos de la Administración Pública.¹⁵⁸

En Colombia, como un método de escapar al control legal del principio de mérito, se utiliza el nombramiento provisional en puesto vacante por razones de urgencia, para después adaptar el concurso al candidato ya presente en el puesto. Los nombramientos provisionales se convierten en definitivos, lo cual termina con que en más del 80% de los puestos se ingresa sin examen, y luego se formaliza tal ingreso, convirtiéndolo en definitivo.¹⁵⁹

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) aprobó en su sesión del 14 de octubre de 1998, un documento preparado por su Consejo Científico titulado: “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”.¹⁶⁰ En donde se señala que el Estado continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, pero centra su discurso bajo los enfoques de la Nueva Gestión Pública como a continuación se presenta:

¹⁵⁷ MENDEZ, José Luis, *Estudio Introductorio* en PETERS, B. Guy, *La política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.19.

¹⁵⁸ RAMIÓ Carles y SALVADOR, Miquel, *op cit.* p.5.

¹⁵⁹ LONGO 2004

¹⁶⁰ CLAD “Una nueva gestión pública para América Latina”. Caracas, 1998

- La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial. Debe constituirse un núcleo estatal estratégico para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.
- La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionario.
- Descentralizar la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial.
- Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas.
- La Administración Pública de corte gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático.
- Lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas.
- La reforma gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario. Los ciudadanos deben participar

tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social.

En resumen, la reforma gerencial¹⁶¹ busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social. Se busca resaltar la neutralidad para actuar y ejecutar con la mayor eficiencia las tareas encomendadas. Sin embargo, se puede ver que las reformas tan drásticas se dieron en periodos de crisis y cuestionamiento constantes a sus aparatos públicos. Se ha comprobado también que si bien se trata de equiparar

161 Una Nueva Gestión para América Latina”, Documento del Consejo Científico del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), 1998. Documento electrónico: <http://www.clad.org.ve/gespub.html> “*Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas*” Los objetivos del modelo gerencial son —según el CLAD— la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear las condiciones que hagan posible una relación más democrática entre el Estado y la Sociedad Sus características son: a) La profesionalización de la alta burocracia, b) Responsabilidad democrática de los administradores ante la sociedad, c) Descentralización de la ejecución de los servicios públicos, d) Desconcentración organizacional de la administración, a partir del principio de separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, e) Control de los resultados, a diferencia del control paso a paso de las normas y procedimientos, característico del modelo burocrático weberiano, pero sin descuidar la necesidad de garantizar la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios, f) La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control: control de resultados, control contable de costos, control social, g) Distinción de dos formas de unidades administrativas autónomas: las agencias que realizan actividades exclusivas del estado y son por definición monopólicas, y las agencias que actúan en los servicios sociales y científicos, bajo la forma de espacio público no estatal, donde el “Estado red” desarrolla la capacidad de aglutinar varias lógicas y sujetos sociales (estatal, mercado, y público no estatal) para hacer frente a los problemas, h) Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano –usuario, el cual al participar tanto de la evaluación como de la gestión de las políticas públicas, deja la posición pasiva, característica del modelo burocrático.

Las bases de este modelo gerencial se encuentran en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron el modo burocrático – piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la autonomía de decisión de los gerentes. Con estos cambios se pasó de una estructura basada en normas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos.

a la administración de corte netamente gerencial, todavía queda tiempo para ver que tanto puede mantenerse en contextos como el Latinoamericano.

Sin duda existe todavía una gran variedad entre los sistemas de profesionalización que existen en Latinoamérica, con casos destacados como el de Brasil o el de Chile, y el caso de Costa Rica del otro lado países de Centroamérica, y algunos de Sudamérica como Bolivia, Paraguay, Perú, y Ecuador, dónde la polinización es tan fuerte que no logra que la profesionalización se fortalezca y se convierta en una institución¹⁶²

3.8 Reflexiones generales del contexto internacional

Las reformas emprendidas por los países desarrollados además de mayor descentralización han buscado *flexibilizar* sus sistemas de profesionalización; y *enfocarlos hacia objetivos* claros con la consecuente obtención de resultados, más no eliminarlos. Lo que está puesto en la mesa de discusión no es el mérito en si mismo, sino el como llegar a ejecutar y plasmar en el sistema esa importante condición.

El caso de Francia y Alemania han introducido pequeños y graduales modificaciones a sus sistemas de profesionalización, para buscar mayor flexibilidad, pero sin llegar a una gran reforma. En contraste son los casos de Australia y Nueva Zelanda los que han dado un giro en la dirección de las reformas con base en la corriente de la Nueva Gestión Pública han dado una apertura general.

¹⁶² Koldo Echeverría (editor), Informe *sobre la situación del Servicio Civil en América Latina*, EUA, 2006.

A partir de las experiencias internacionales expuestas en la presente investigación se llega a la conclusión que un sistema profesional de carrera conlleva diversos contextos y tradiciones. Estos estilos nos hablan de aquellos países que carecen de una tradición político-administrativa-racional como es el caso de países latinoamericanos, que se preocupan más por contar con las leyes y reglamentos. En oposición, dejan de lado lo que otros países con mayor desarrollo han tomado como base para su implantación que son los valores públicos, ética y el involucrar a su sociedad. Estos últimos son los que reflejan al final los patrones reales de comportamiento de los servidores públicos.

En el contexto latinoamericano habrá que considerar que no se logro consolidar formalmente un modelo racional-burocrático. En la mayor parte de los casos latinoamericanos se crearon mezclas entre un sistema politizado –o de patronazgo– y burocrático; a este fenómeno Max Weber lo denominó “burocracias patrimoniales”. Es así que, la profesionalización en Latinoamérica debería estar apoyada por la una normatividad clara y por una transformación en las pautas culturales de los países para lograr una adaptación y posterior consolidación.

Los sistemas en Latinoamérica tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso; a este tipo de procesos de imitación se el conoce como el isomorfismo mimético.¹⁶³ Siendo esta la situación los países latinoamericanos deben buscar su propia identidad y fijar reglas adecuadas al contexto nacional.

Para el caso de México, las experiencias internacionales anteriormente expuestas dejan importantes enseñanzas como la formalidad o un mayor grado de institucionalización de los concursos públicos, las escuelas para profesionales del área gubernamental como en Francia; la distinción clara

¹⁶³ POWELL, Walter W. y DIMAGGIO Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, 1999.

entre puestos políticos y administrativos como el caso alemán. En el caso inglés la responsabilidad del servidor público y sus obligaciones. Además de reconocer la diversidad y complejidad de cada institución del gobierno hace necesaria también la distinción de las tareas y objetivos de los servidores públicos.

En el caso de Estados Unidos la competencia y la imparcialidad como criterios para contar con una administración meritocrática y cada vez más representativa de su sociedad.

Finalmente los casos de Nueva Zelanda y Australia, muestran como enfocarse a resultados, dando mayores responsabilidades a los que dirigen las instituciones públicas, basándose en criterios de desempeño y de competencia abierta para la prestación de servicios. Este último esquema todavía está lejos de adaptarse a un contexto como el de México, aunque las acciones por tener un sistema más flexible sea una búsqueda constante para encontrar soluciones prontas.

CAPÍTULO IV

EL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO: LA RUTA HACIA LA PROFESIONALIZACIÓN

...“no había, ni hay todavía, carrera en el Ejecutivo y sus muy variadas ramas. Los administradores profesionales o los profesionistas especializados no pueden echar raíces en el servicio público, su gran amenaza era y sigue siendo el cuate, expresión utilizada para explicar ese vínculo extraño que todo lo explica (...), El cuate es exactamente la antítesis de la profesionalización. Sus méritos no son públicos sino privados..., Al cambiar secretarios o subsecretarios o directores, todo mundo debe salir, despejar el área a los nuevos designados (...)”

Federico Reyes Heróles

4.1 Antecedentes

Cuando México se independizó comenzaron a existir relaciones formales entre el Estado y sus trabajadores. La constitución de 1824, en el artículo 100, dispuso sobre las atribuciones del presidente de la república. Esa disposición señalaba, entre otras cosas, la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de Despacho, enviados diplomáticos y cónsules, miembros del ejército; así como la posibilidad de suspender hasta por tres meses y privar de la mitad de su sueldo a los empleados federales que infringieran las órdenes o decretos.¹⁶⁴

¹⁶⁴ LASTRA, Lastra, José Manuel (coordinador), *Diccionario de derecho del trabajo*, Porrúa-UNAM, México, 2001. nota: los antecedentes nacionales de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, los encontramos a partir de la época colonial; en las Leyes de Indias hay innumerables ordenanzas reales que contenían disposiciones relativas a la función pública.

Posteriormente, las Bases Constitucionales de 1836, así como la Constitución de 1857, ratificaban las disposiciones referentes a la facultad del Ejecutivo para designar y remover libremente a determinados funcionarios. En 1911 se elaboró un proyecto de Ley de Servicio Civil de los Empleados Federales, que pretendía garantizar derechos y dar estabilidad a los servidores públicos, pero no prosperó.

Las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado no fueron reguladas por el Constituyente de 1917. No fue sino hasta julio de 1929 cuando el entonces Presidente Emilio Portes Gil presentó un “proyecto de Código Federal del Trabajo”, aún cuando el proyecto no tubo éxito, se manifestó el intento de reglamentar las relaciones laborales de la federación, los estados y los municipios.

El Estado mexicano después del movimiento de la revolución y en su etapa posrevolucionaria se consolidó a por diversos medios, pero en el aspecto de control burocrático lo sustentó en el corporativismo relacionado con los intereses del ejecutivo y del partido dominante.

Tiempo después, en 1931, la Ley Federal del Trabajo estableció en su artículo segundo que “las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio que se expidan”. Esa disposición generó una gran inseguridad entre los trabajadores al servicio del Estado, pues ni siquiera se determinó el órgano competente para expedir dichas leyes. En respuesta a esa intranquilidad, el presidente Abelardo L. Rodríguez el 12 de abril de 1934 expidió un Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el cual tuvo una efímera existencia, pues fue tachado de inconstitucional, además que eran los últimos meses de su administración, por lo cual no contó con el impulso suficiente.

En 1935 el Partido Nacional Revolucionario, redactó un proyecto de Ley del Servicio Civil, con base en ese proyecto y a propuesta del presidente Lázaro Cárdenas, se expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión¹⁶⁵, pero hacia 1941 se publicó un nuevo Estatuto. De forma complementaria a la creación de normatividad.

En 1955 se creó el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), con la calidad de asociación civil. Entre sus funciones prioritarias estaba la de incidir en la profesionalización del servicio público.

Los servidores públicos ejercieron una presión política (mediante grupos de poder en los partidos políticos) considerable para garantizar constitucionalmente su relación de trabajo. El presidente Adolfo López Mateos presentó —para 1959— al Congreso de la Unión un proyecto de adiciones a la Constitución¹⁶⁶, mediante las cuales se elevó a rango constitucional las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado —con la Ley de los Servidores Públicos al Servicio del Estado—; el proyecto distinguía la naturaleza del trabajo general del burocrático. Desde esta tesitura, señaló la necesidad de comprender el trabajo de los servidores públicos dentro de los beneficios del artículo 123 constitucional, con las diferencias derivadas de la distinta naturaleza jurídica de ambas funciones.¹⁶⁷ En 1960 se presentó el proyecto de adición del Apartado B, del artículo 123 constitucional. El apartado B, fue aprobado el 5 de diciembre de 1960 y se estableció a fin de regular las

¹⁶⁵ LASTRA *op cit.* Nota: Se publicó en el Diario oficial de la Federación del 5 de diciembre de 1938

¹⁶⁶ Proyecto de reformas al artículo 123, Poder Ejecutivo Federal.

¹⁶⁷ LASTRA, *op cit.* Nota: el decreto respectivo fue publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1960. Una vez hecha la adición, el texto anterior a la reforma se convirtió en el apartado “A” y el adicionado en el apartado “B”; este último tuvo aplicación solamente “entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; para llevarlos a la práctica se expidió la Ley Federal para los Trabajadores al servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria del apartado “B”, que fue publicada en el diario Oficial del 28 de diciembre de 1963.

relaciones laborales de los Poderes de la Unión, Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores.

No obstante, una gran parte de las relaciones jurídicas de los trabajadores que prestaban sus servicios al Estado mexicano, estaban reguladas por diferentes regímenes jurídicos.

Como parte de un diagnóstico de esa fecha se tuvo el Informe rendido por la Comisión de Administración Pública (CAP) la cual ya en 1967 con relación a la administración de personal público destacó los siguientes puntos:¹⁶⁸

- Carencia absoluta de una política general sobre la materia.
- Falta de claridad en la definición de los objetivos de la carrera del funcionario al servicio del Estado.
- Ausencia de un mecanismo normativo que corrija la dispersión de esfuerzos y la incongruencia e incompatibilidad de los sistemas y prácticas para impedir la persistencia de irregularidades.
- Completa indefinición de las atribuciones y funciones que deben desempeñar las unidades de administración del personal de las dependencias.
- Inadecuado sistema de análisis de puestos y como consecuencia un catálogo de empleos, también inadecuado, enunciativo y no descriptivo, que repercutía negativamente en el reclutamiento, selección, promoción y evaluación de desempeño y capacitación que deben llevar a cabo las dependencias.

¹⁶⁸ Haro Bélchez, Guillermo. *Servicio público de carrera... op cit.*, p 53.

- Carencia de un tabulador de sueldos sobre bases técnicas para asignar las remuneraciones de acuerdo con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.
- Compleja e inoperante estructura de remuneraciones, propiciando irregularidades en la política salarial.
- Sistemas escalafonarios deficientes, desvirtuando únicamente el espíritu de la ley.
- Heterogeneidad de criterios en las condiciones generales de trabajo.

Eso significó que el diagnóstico no era alentador para el impulso de un proyecto de la carrera administrativa en México. Para finales de la década de los setenta comenzó a discutirse nuevamente la profesionalización; sin embargo, en los años ochenta el desarrollo de ésta se detuvo porque implicaba dar mayor poder a los sindicatos y traería consigo mayor poder en decisiones clave del gobierno para los servidores públicos. Es posible que los riesgos de un Servicio Profesional de Carrera o incluso la resistencia a perder el poder, no solamente político sino administrativo, condujeran a detener las reformas.

El funcionamiento bajo reglas informales¹⁶⁹ se asumió y consistía, en términos generales, en la dotación de puestos de competencia del ejecutivo federal. Comprendía a una gran cantidad de servidores públicos y, de hecho, la prerrogativa presidencial era compartida por sus colaboradores inmediatos y mediatos en la jerarquía administrativa, que conformaba al personal de

¹⁶⁹ Las reglas informales son aquellas que se constituyen por los acuerdos de conveniencia social en grupo determinado de personas. De esta manera, a través de las reglas informales las personas saben como actuar sin tener que acudir a normas legales estatuidas. North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México 1995.

confianza. Esta categoría no estaba regida por criterios de ingreso, permanencia y promoción, sino por el principio de confianza, ello explica la movilidad que esos servidores públicos tenían en las organizaciones gubernamentales.

Hacia los años ochenta y noventa, el sistema formal de gestión de personal en la Administración Pública no tenía una agencia central que estuviera dedicada a ello. Cada departamento tenía su propia oficina de personal, con considerables variaciones en su operación. Los derechos legales de los empleados se dividieron en dos categorías básicas: *empleados de confianza* y *empleados ordinarios* —artículo 123 de la Constitución federal, apartados A y B—, los primeros representaban una parte la clase administrativa, y correspondían a una tercera parte de los empleados.

Al personal de confianza se le negó el derecho a la sindicalización cuando el artículo 123 constitucional se dividió en dos apartados; y a la huelga—por realizar tareas sustantivas del gobierno—, derecho que sí había sido conferido al personal ordinario o de base. Tener más de un empleo y la corrupción institucionalizada era parte del desempeño común.

Se originó un sistema complejo de redes políticas y profesionales, a las que se les dio el nombre de *camarillas*, éstas evitaban perder control sobre los intereses políticos y económicos; y aunque la mayoría de las organizaciones dispusieran de procedimientos formales para reclutar personal, en la práctica real los contactos personales y los canales informales, han sido las vías dominantes de acceso al empleo público. Por eso, pertenecer a camarillas resulta importante a la hora de obtener un empleo.

En México la Administración Pública se ha transformado gradualmente sin llegar a una administración moderna del todo, pero en los avances el presidente

en turno ha jugado un papel fundamental. Anteriormente la representación de la sociedad no se encontraba en sus legisladores, ni representantes distritales, ni en la negociación para la formulación del presupuesto.¹⁷⁰ El corporativismo fomentó la negociación entre grupos sociales y el gobierno. También provocó que la carrera política para cargos públicos de representación se diera en la Administración Pública, inclusive para después ocupar el cargo de Presidente de la República.

No obstante, en el Plan de Nacional de Desarrollo de 1983-1988, estableció la necesidad de instaurar el servicio civil de carrera, con los objetivos de crear las condiciones de carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar al vocación de servicio público del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad así como promover la capacidad permanente del personal.

El 23 de junio de 1983, se derivó el acuerdo por el que se creó la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera de la Administración Pública Federal.¹⁷¹ Estaba integrada por los secretarios de Gobernación, Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación, de Educación Pública, y del Trabajo y Previsión Social, así como por el secretario general del CEN de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, cuyas principales funciones eran:¹⁷²

¹⁷⁰ GUERRERO Amparan *Consideraciones sobre...op. cit., pp.15-17.*

¹⁷¹ MARTÍNEZ Puón Rafael, *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*, Porrúa, México 2005. pp.200-201.

¹⁷² MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. México, FCE, 1999. p.177

- ❖ La de promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) la realización de los programas específicos del “*Servicio Civil de Carrera*” (SCC);
- ❖ Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el sistema;
- ❖ Determinar y promover los elementos que permitieran la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del SCC;
- ❖ Promover los mecanismos de participación permanente para integrar y unificar los planteamientos de las dependencias y entidades, así como lo correspondiente a las representaciones sindicales en la instrumentación del SCC;
- ❖ Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las normas, sistemas y procedimientos del SCC con los instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, asegurando su compatibilidad con el Plan Nacional de Desarrollo.

La Comisión de Servicio Civil fue un intento importante del gobierno por lograr impulsar la profesionalización de los servidores públicos en México, sin duda sirvieron para realizar estudios de diagnóstico para su implantación dentro de la Administración Pública Federal.

Con la supresión de la Secretaría de Programación y Presupuesto ocurrida en 1992, las funciones de la misma, incluyendo a la Dirección General de Servicio

Civil, se transfieren a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin duda el objetivo principal era la implantación del servicio profesional en la Administración Pública.

Las principales razones que impidieron la profesionalización en México a nivel federal fueron:

- ❖ La falta de un sistema democrático competitivo significó la hegemonía del partido en el poder (PRI), y que no se dieran los incentivos para compartir cargos públicos que se consideraban parte de la recompensa por mantenerse en el poder. Las reglas estaban definidas para que los puestos administrativos se movieran en función de las designaciones políticas del Presidente en turno y de sus subordinados a lo largo de la cadena jerárquica hasta llegar al puesto de designación más simple.
- ❖ Las carreras políticas se llevaban a cabo dentro de la misma estructura administrativa, es decir, un campo propicio para los políticos era integrarse a la burocracia y desempeñar adecuadamente un cargo para después proyectarse a un puesto político. Para entenderlo mejor no les interesaba realizar una carrera dentro de la administración sino figurar en la esfera política. Un político no ganador podía refugiarse en la Administración Pública. El Servicio Profesional de Carrera hubiese restringido sus aspiraciones y limitado sus movimientos.
- ❖ La falta de voluntad del Presidente, con un control férreo para con sus subordinados, la capacidad para dar resultados o sino ser removidos libremente, otorgó la mejor arma para mantener una acción punitiva sobre el aparato administrativo.
- ❖ El sistema corporativo que mantuvo una relación de supeditación por parte de los burócratas para con el presidente, por tanto eso no exigió cambio alguno. Así predominó el clientelismo sindical, el oportunismo y la ineficiencia.

- ❖ Los costos y la falta de proyección de un sistema que no se convirtiese en un sistema rígido y sin orientación a los resultados.

Antecedentes inmediatos:

Para la elaboración de la Ley de Servicio Profesional de Carrera se tuvieron una serie de iniciativas como el proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la sesión del Senado del 24 de octubre del 2000.¹⁷³ Por su parte el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado presentó una iniciativa con proyecto de decreto de la Ley Federal del Servicio Público Profesional del 30 de abril del 2002 del Sen. César Jáuregui Robles, la que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal del Servicio Público Profesional.¹⁷⁴

Las iniciativas del PAN y del PRI fueron turnadas para su estudio en comisiones, las cuales emitieron el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en donde se condensan ambos proyectos en uno solo, para ser sometido a discusión en el pleno del Senado. El Senado discute y aprueba por unanimidad este dictamen en sesión del 24 de octubre del 2002 y lo remite a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

El mismo día en que se aprueba en el Senado la Ley del Servicio, en la Cámara de Diputados, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presenta una iniciativa de Decreto por el que se expide la Ley Federal del

¹⁷³ *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 17, 24 de octubre de 2000.

¹⁷⁴ *Gaceta Parlamentaria*, Senado de la República, núm. 55, 30 de abril de 2002.

Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.¹⁷⁵ Así los tres partidos políticos más representativos en el poder legislativo fueron dándole interés en sacar adelante esta importante reforma a las estructuras de la Administración Pública Federal.

Las coincidencias entre las diversas fracciones parlamentarias fueron más grandes que sus diferencias por eso en la sesión del 25 de marzo de 2003, la Cámara de Diputados aprueba el dictamen mencionado, con 374 votos a favor, cero en contra y seis abstenciones, remitiéndolo al Senado.¹⁷⁶ Y el Senado, en sesión del 3 de abril de 2003, aprueba por unanimidad las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados, enviando el decreto al Ejecutivo que inmediatamente pone en marcha esta Ley.

El Poder Ejecutivo Federal impulsó esta iniciativa porque implicaba poner en marcha lo que denominó su “agenda del buen gobierno” que tenía el propósito de simplificar, unificar y hacer más efectivos los esfuerzos que permitieran el cambio y la transformación de la Administración Pública y focalizar los resultados hacia la consolidación del gobierno. La agenda del buen gobierno constó de seis líneas de acción:¹⁷⁷

- Establecerse como un gobierno honesto y transparente
- **Desarrollar un gobierno profesional**
- Garantizar un gobierno de calidad total
- Consolidar un gobierno digital
- Asegurar un gobierno con mejora regulatoria

¹⁷⁵ *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1117, 26 de octubre de 2002.

¹⁷⁶ *Cfr.* versión estenográfica de dicha sesión en <http://www.diputados.gob.mx/servddd/verest/3ano/2po/250303.htm>

¹⁷⁷ MUÑOZ Gutiérrez Ramón, *Experiencia mexicana en la construcción de un Servicio Profesional de Carrera*, Revista del Servicio Profesional de Carrera No. 3, primer semestre del 2005.

- Alcanzar un gobierno eficiente

Así clave del éxito de esta puesta en marcha del proceso de profesionalización de los servidores públicos fue el impulso que recibió de los legisladores y el ejecutivo federal. Tomando por supuesto consideraciones relevantes por parte del Poder Judicial. Y sin olvidar el impulso por parte de la academia y la sociedad civil.

4.2 El contexto de los servidores públicos en México

Las características con que cuentan los servidores públicos del Estado se fundamentan en la satisfacción de las necesidades colectivas; ese es el motivo en el que se basa el régimen laboral de los servidores públicos. La situación que tiene la administración en el desarrollo de sus actividades y el plano más ventajoso en el que se halla colocada en su relación con los particulares, tiende a lograr que el personal encargado del servicio pueda ejercitar, sin dificultades, la competencia de los órganos de los cuales es titular, y que los bienes afectos al servicio se mantengan disponibles en todo instante. Todo ello se debe a que sin bienes, ni personal especializado, no puede haber servicios públicos adecuados.¹⁷⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en numerosas ejecutorias dictadas con posterioridad a la vigencia de la Constitución actual, ha definido el servicio público como “un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización

¹⁷⁸ CASTRO Estrada José, *op cit.* p.11.

pública”¹⁷⁹ Desde ese punto de vista es como se configuraron diferentes status legales para los trabajadores y los servidores públicos en México.

Las relaciones laborales en el sector público

El marco jurídico general que regula las relaciones laborales en el sector público en México, es diferenciado y complejo. En el artículo 123 constitucional se incorporan dos apartados distintos de régimen laboral. El primero conocido como el apartado A, incluye a todos los trabajadores del país excepto a los burócratas, los cuales se rigen por la Ley Federal del Trabajo (LFT) —de 1970—. El segundo, el apartado B, rige la cuestión laboral y administrativa de los burócratas mediante la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)—de 1963—. Pero, en la práctica, las empresas paraestatales y otros organismos públicos se rigen, en algunos casos, por la Ley Federal del Trabajo y, en otros, por la Ley Federal para los Trabajadores al Servicio del Estado, sin que existan criterios claros y uniformes con respecto al régimen en el que se inscriben. Así, la propia Constitución concede a ciertos cuerpos y dependencias —fuerzas armadas, servicio exterior, entidades bancarias, entre otros— la facultad de regirse por sus propias leyes. *Estas disposiciones no contemplan la existencia de un Servicio Profesional de Carrera para el conjunto de la Administración Pública Federal.*

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) solo reconoce a los trabajadores de base y excluye expresamente a los de confianza. Con la aparición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se hace indispensable que la LFTSE reconozca a los servidores públicos de carrera, como un tipo especial de trabajadores de confianza que si tienen derechos —

¹⁷⁹ Semanario Judicial de la Federación, tomo XV, p.1251.

entre ellos el de la permanencia— y deben ser protegidos por las instituciones que dicha Ley establece.¹⁸⁰

La diferencia es importante porque los burócratas dentro del Apartado B de la Constitución se rigen por una situación laboral que surge de un acto administrativo: el nombramiento. En otras palabras, el Estado no realizaba contrataciones en términos de un acto laboral sino administrativo. Además, esto permite que en la propia Ley reguladora del Apartado B se diferencien dos tipos de burocracia: la de base y la de confianza.

Los empleados de base ocupan la parte baja de la pirámide burocrática, son inamovibles, están sindicalizados y tienen pocas oportunidades y perspectivas de ascenso.¹⁸¹ Los empleados de confianza ocupan los niveles medios y altos de la administración, desempeñan las tareas de mayor responsabilidad, disponen de mejores ingresos y condiciones de trabajo que los trabajadores de base, pero, a diferencia de estos, no cuentan con estabilidad garantizada en el empleo y no tienen derecho a sindicalizarse.¹⁸²

La heterogeneidad normativa —debido a la diversidad de leyes administrativas— combinada con la rigidez y las múltiples lagunas de la legislación vigente, así como la operación de prácticas informales —en muchos

¹⁸⁰ MERINO Mauricio, *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, CIDE, SFP, México 2006. Nota: Miguel Ángel Cedillo señala que sería importante incorporar al artículo 123 constitucional, apartado B el Servicio Profesional de Carrera y que se considere a los servidores públicos de carrera, como un tipo de servidores públicos de confianza con características derechos y obligaciones propios con base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

¹⁸¹ Los empleados de base son, en su mayoría, personal operativo (por ejemplo, secretarías, chóferes y encargados de mantenimiento y limpieza) Su nivel de escolaridad suele ser bajo y sus posibilidades de desarrollo profesional, muy limitadas. Cabe señalar, sin embargo, que no todo el personal de este nivel y tipo es de base. Muchos cuentan con puestos de confianza.

¹⁸² El personal de confianza incluye a empleados con responsabilidades operativas, a los mandos medios —Jefes de Departamento y Subdirectores— y a los mandos superiores —de Director de Área. También suelen ser de confianza los servidores con funciones de asesoría y apoyo técnico.

casos alejadas o, de plano, contrarias a las disposiciones formales— son las que, en los hechos, han regulado las relaciones laborales en el gobierno. En la práctica opera que en la Administración Pública Federal ha operado un régimen laboral dual: el que se aplica a los empleados sindicalizados de base y el que rige para los servidores de confianza, estos últimos sin contar con una definición clara sobre sus derechos.

Un servidor público en México puede ser de base o de confianza. El primero se halla sindicalizado en estructuras corporativas, y es empleado en puestos de baja jerarquía, pero protegido e inamovible gracias a la ley y la protección sindical; el segundo, empleado sin sindicato, accede a puestos de mayor jerarquía y capacidad de decisión, pero puede ser despedido en cualquier momento sin que medie justificación.¹⁸³ El empleado de confianza no cuenta con un contrato laboral sino administrativo.

La estructura administrativa estuvo bajo el dominio de políticos de un solo partido durante más de setenta años, lo que trajo consigo una serie de relaciones que iban más allá de la formalidad contractual. Estas relaciones marcaban un acuerdo implícito donde la rotación en los puestos de gobierno era un ejercicio común. Pocos eran los cargos del gobierno que se mantenían estables.

Entre mayor era la jerarquía del cargo, era más complicada su estabilidad, pues confieren representatividad e implican poder de decisión. Pero a la vez, la rotación dentro de las dependencias era un atributo u valor agrado para los servidores públicos. Ese mismo movimiento dentro de la administración, propiciaba que el acceso y continuidad en el sistema de empleo público no fuera riguroso.

¹⁸³ ARELLANO, David, Hacia un servicio Civil de Carrera en México: Ventajas y Peligros de la propuesta actualmente en discusión, ASPA Online Columns, Nov. 15. 200. CIDE México.

El ingreso en la mayoría de los casos al no contar con sistemas modernos y racionales para el reclutamiento y selección se daba automáticamente por designación del jefe inmediato y con la aprobación del responsable de los recursos humanos. Pero sobre todo no se daba este proceso por que se carece de una descripción de perfiles y puestos para cubrirlos.

4.3 Factores que impulsaron la profesionalización

La profesionalización es resultado del papel de los factores políticos, económicos y sociales. Para la consolidación del cambio que la profesionalización implica, para ello el cambio institucional es fundamental.

En el impulso de la profesionalización, se vieron involucrados diversos actores y variables que dieron el impulso no solamente a la construcción y aprobación de una Ley de Servicio Profesional de Carrera¹⁸⁴. Además de sostener un sistema de mérito que derribara viejas prácticas para la obtención de cargos públicos y de corrupción en el acceso para convertirse en un servidor público de carrera dentro de la administración del Estado.

A lo largo del tiempo se tuvieron diversas iniciativas de ley por la profesionalización de los servidores públicos del país a nivel federal de los principales partidos del país —Partido Revolucionario Institucional, Partido

¹⁸⁴ En los últimos años se encuentran dos proyectos de iniciativa más, una en 1998, con el entonces senador Esteban Moctezuma, miembro del grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, sometió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal. Formando una institución basada en el mérito, cuyo objeto sería la profesionalización del servicio público. Y finalmente una iniciativa de la entonces diputada Magdalena del Socorro Nuñez Monreal, del Partido de la Revolución Democrática, en forma de una Ley Federal del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública Federal.

Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática—. Al final se aprobó por el Congreso de la Unión una combinación de los proyectos elaborados por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido Acción Nacional. Pero realizando un análisis sobre que factores fueron los fundamentales se pueden destacar los siguientes:

El factor político

El impulso de un Servicio Profesional de Carrera no fue algo circunstancial entre los factores de cambio se encuentran *la competencia política y partidista* que se trasladado al campo electoral. Esto se traduce en que anteriormente se tenía —en el caso de México— la certeza de quién iba a ganar las elecciones presidenciales, pues el régimen autoritario marcaba la diferencia en los ejercicios electorales. “La estructura corporativa que se prolongó a lo largo de 71 años y que tuvo como uno de sus pilares fundamentales la distribución de puestos de la Administración Pública, más allá de sofisticados perfiles o exigencias para su desempeño, es decir, se dio paso a una política de botín en oposición a un sistema de mérito. Con lo anterior se fue, además, proyectando un esquema clientelar que de hecho no se abandonó nunca y a la postre se transformó no sólo en un lastre, sino en uno de los obstáculos fundamentales para trabar e inhibir el establecimiento de un servicio profesional de carrera, con lo que se demostró que éste no era funcional al régimen corporativo-clientelar, habida cuenta que su real establecimiento hubiese significado reducir paulatinamente el pastel a repartir, es decir, se prefirió darle continuidad”¹⁸⁵ Así los cargos públicos eran vistos más como botín político, y no como medio para alcanzar objetivos y metas gubernamentales.

¹⁸⁵ MORENO Espinosa Roberto El servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada en México ¿condiciones reales para su implantación?, análisis prospectivo, Revista prospectiva, Año 8, Número 23, Marzo de 2003, pp 17-22.

La falta de una división clara de poderes en México fue un factor relevante para que no se diera la profesionalización, pues el Poder Legislativo se encontraba supeditado por completo al Poder Ejecutivo. Entonces, la representación de los sectores no se daba en el Congreso, la asignación de recursos no se negociaba con los legisladores, la asignación de los recursos ocurría en las secretarías de Estado y en sus aparatos administrativos.¹⁸⁶ De esta manera, la lealtad personal del aparato administrativo era fundamental para mantener las clientelas políticas y el mantener el poder político.

En diversas ocasiones, personas que obtenían un puesto de elección popular ubicaban laboralmente a personas que los han apoyado en su campaña política. Con el tiempo, el control de los políticos sobre los servidores públicos designados fue disminuyendo, ya que los costos y responsabilidades que asumen ante sus electores es considerable.

Las estructuras crecieron hasta perder las líneas de comunicación directa con sus subordinados. No se tenía claro entonces a quien debía de responder el servidor público si al público usuario u al jefe que era quien le había ubicado en esa posición. En la medida en que la administración de los asuntos públicos se vuelve más compleja y amplia, en esa medida también es más complicado para el político asumir un control.

Es decir, cuando falla un servidor público profesional, la responsabilidad le corresponde a él. Pero cuando el político ha venido respaldado la inserción dentro de la estructura burocrática sin tomar en cuenta sus méritos y competencia entonces el costo lo absorbe el político o en el mejor de los casos se comparte entre el servidor público designado clientelariamente y el político que lo designa.

¹⁸⁶ GUERRERO Amparán, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, CIDE, septiembre de 2000. p. 15.

Por lo anterior, resulta importante para los políticos dejar a un lado la responsabilidad técnica y asumir simplemente la responsabilidad política conferida por los electores.

Poco a poco, se han ido transformando las instituciones del país y permitido la participación político-electoral, dando como resultado la alternancia en los poderes y gobiernos. El nuevo contexto trajo consigo relaciones nuevas cada momento más complejas y demandantes. Donde un partido diferente puede estar en cada orden de gobierno —Federal, Estatal y Municipal— y así interactuar para resolver las demandas de la sociedad.

Este fenómeno en el país trae consigo incertidumbre sobre que partido va ganar la contienda electoral; y por tanto quien quedará al frente de la administración en el gobierno y por ende en los cargos públicos para actuar sobre las demandas sociales y demás asuntos públicos. Entonces no es tan conveniente apostar el todo por el todo, se busca entonces tener instituciones públicas más sólidas y con mayor certidumbre en sus acciones. Como señala Michael Walzer, “los cargos son demasiado importantes como para que sean tomados como botín de la victoria. O bien, las victorias son demasiado pasajeras, las mayorías demasiado inestables para conferir forma al servicio ‘profesional’ de un Estado Moderno”.¹⁸⁷ De esta manera la importancia por tener servidores públicos profesionales y respetuosos de las leyes se convirtió en una tarea fundamental.

A partir de este contexto se dieron intentos porque la Administración Pública transitara sin mayor inestabilidad ante el cambio político electoral, buscando que la experiencia se tradujera en programas con mayor eficiencia e impacto para la sociedad. El instrumento para ello es el Servicio Profesional de Carrera

¹⁸⁷ WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia...* p. 141. Nota: el utiliza el término de servicio civil en lugar de profesional.

que además “facilita la supervisión y evaluación por parte de la Cámara de Diputados de las labores encomendadas al Poder Ejecutivo.”¹⁸⁸

El factor político externo para impulsar al profesionalización se introdujo en México por diversas organizaciones. La presión ejercida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a partir de su incorporación de México a ese organismo. Del Banco Interamericano de Desarrollo que ha impulsado importantes estudios en la materia, para consolidar esta institución en sus países miembros. El factor externo podría ser un llamado para que México se tenga instituciones con mayor certidumbre, más eficientes, que den a posibles inversionistas extranjeros mayor confianza para poner su financiamiento en el país.

El factor económico

El país ha transitado a un modelo de economía abierta. Esto se explica por la apertura comercial —que se dio desde 1994 cuando entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte— trajo el reclamo de estabilidad en la toma de decisiones. Desde entonces, los movimientos del capital cada vez son más dinámicos y las inversiones a largo plazo se vuelven más escasas. Y justamente los inversionistas buscan una mayor estabilidad en los marcos regulatorios del gobierno, buscan que las reglas del juego económico se mantengan sin mayores contrastes, pues las inversiones que se convierten en infraestructura y capital de rendimiento a largo plazo, necesitan del factor confianza.

Si bien el Servicio Público Profesional de Carrera no garantiza por sí mismo la estabilidad en los marcos regulatorios de los gobiernos, si ajusta la dinámica de

¹⁸⁸ Ibidem.

la toma de decisiones a un contexto más de mediano y largo plazo, en lugar de simplemente la visión política del corto plazo y de resultados momentáneos.

Asimismo, también se explica por la necesidad de generar certidumbre en los contratos, leyes, programas, presupuestos, a fin de erradicar las irregularidades y conductas de corrupción llevadas a cabo en la Administración Pública. De esta manera, se exige que el gobierno subsane dichas irregularidades para que la sociedad no tenga que vivir esa incertidumbre en cada ciclo político electoral.

A final de cuentas para el mercado el Servicio Profesional de Carrera es un sistema que oferta empleo o cargos que significan recursos; es decir, un sistema de oferta donde la demanda tiene reglas específicas pero más justas equitativas y competitivas que en el pasado, donde las relaciones personales importaban más que los aptitudes para ocupar el cargo. Ahora la inversión en conocimiento y habilidades se ve mejor retribuida en este sector.

El factor administrativo

El Servicio Profesional de Carrera sin duda es una aspiración social, pues esta profesionalización implica mejores rendimientos por parte de los servidores públicos. Estos rendimientos se traducirían en una mejor prestación de servicios y una mayor atención de las demandas generadas por los diversos sectores de la sociedad.

Además, la profesionalización de los servidores públicos se presenta como respuesta a tres retos administrativos¹⁸⁹:

¹⁸⁹ SÁNCHEZ, José Juan, *Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México*, en enfoques de políticas públicas y gobernabilidad, México, 1999.

- 1) La demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública;
- 2) Las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial;
- 3) El profundo desprestigio de los funcionarios públicos debido a casos de corrupción, abuso de funciones e impunidad en el ejercicio de sus funciones.

Como consideración respecto a la importancia del personal en el servicio público, no sólo se destaca lo esencial de su labor para el bienestar social, también conlleva gastos de operación que se deben considerar, pues cualquier cambio en su estructura significa la adopción de criterios presupuestales significativos.

El proyecto de profesionalización se relacionó con uno más amplio, el llamado 'Reforma del Estado'. Así, con el entonces presidente Ernesto Zedillo se llevó a cabo el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP) 1995-2000. El diagnóstico que se llevó a cabo para ese Programa reconoció la desvinculación entre el puesto y el salario, lo que generaba un ambiente poco estimulante para desarrollar mejores rendimientos. En el PROMAP se planteó como uno de los principales objetivos el subprograma intitulado "Dignificación, profesionalización y ética del servidor público".¹⁹⁰

Este programa buscaba establecer el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, por medio de una carrera dentro de la administración, garantizando un ingreso con base en capacidades y competencias, un desarrollo profesional y un retiro digno. También se sumaron organismos internacionales

¹⁹⁰ PARDO, Maria del Carmen, en *Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal*, SEGOB, México, 2003.

como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas.

La entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo propuso que el modelo de profesionalización de la Administración Pública se ajustara a necesidades y características del resto de las dependencias gubernamentales; por su parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propuso un esquema tendiente en mayor grado a centralizar la normatividad de manera detallada para que las dependencias únicamente funjan como implementadoras del mismo sistema.¹⁹¹

La modernización administrativa introdujo “principios de productividad y competencia dentro de las instituciones, la modificación de marcos legales e institucionales con arreglo a objetivos claros de política pública, la introducción de incentivos adecuados para el trabajo de los funcionarios, la realización de evaluaciones periódicas y objetivas de su desempeño y, de manera fundamental, la profesionalización del servicio público...”¹⁹²

Las experiencias de profesionalización

Algunos casos pioneros en sistemas de profesionalización en México han sido implementados en diversos organismos públicos antes de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003). La Secretaría de Relaciones Exteriores con el Servicio Exterior de Carrera (1922), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática con el Sistema Integral de

¹⁹¹ MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. México, FCE, 1999. p.166.

¹⁹² Ibidem. Nota. Estas constituyen estrategias cuya adecuada instrumentación generará el contexto necesario para que la imagen del gobierno cambie en la mente de los burócratas y, de manera aún más importante, en la mente de los ciudadanos.

Profesionalización (INEGI, 1993), la Comisión Nacional del Agua con el Programa de Desarrollo de Personal (CNA, 1995), la Secretaría de Educación Pública e el subsistema de educación básica con la Carrera Magisterial (1992), el Sistema de Administración Tributaria con el Servicio Fiscal de Carrera (SHCP, 2000), el Instituto Federal Electoral (IFE, 1999) con el Servicio Profesional Electoral (1992, reformado en 1999), entre los más destacables.¹⁹³

- ✓ La Secretaría de Relaciones Exteriores. Desde 1922, el ingreso al Servicio Exterior Mexicano de Carrera se realiza por medio de concursos públicos. El ingreso como servidor público de carrera a las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa se realiza por oposición, mediante concursos públicos que son organizados en etapas eliminatorias. Existen niveles en donde se emplea la libre designación de embajadores y cónsules generales la define el presidente de la República, preferentemente entre los servidores de carrera con mayor competencia, pero no pierden su carácter de miembros del personal de carrera del Servicio Exterior.

- ✓ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. A partir de 1994, su sistema se encuentra integrado por, requerimientos humanos; reclutamiento, selección y contratación de personal; inducción; conducción y evaluación del desempeño; planeación y desarrollo de personal y remuneraciones y movimientos de personal.

- ✓ La Comisión Nacional del Agua. Con el PROMAP finalizó un sistema de profesionalización a partir de jefes de unidad hasta subgerencias, se creó la categoría de especialistas en hidráulica, la que incorpora profesionales calificados susceptibles de desarrollarse a mediano y largo plazo.

¹⁹³ UVALLE, Ricardo, Visión multidimensional...op. cit.

- ✓ El Instituto Federal Electoral. En este organismo se instrumentó uno de los sistemas de profesionalización más importantes en México, fue vital para dar credibilidad a las elecciones, sin él posiblemente no se habría logrado legitimidad en los puestos de elección popular. Ha sido marcado por diversas reformas legales y actualmente se ha fortalecido con la participación ciudadana. El Servicio Profesional Electoral establece un conjunto de mecanismos para seleccionar, capacitar, promover, evaluar y sancionar a los funcionarios de carrera del Instituto.

- ✓ La Secretaría de Educación Pública. La carrera magisterial se creó en 1992 dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. La carrera magisterial es un sistema escalafonario de promoción horizontal para el personal docente de los subsistemas de educación básica, con reglas y modalidades propias, que responden a la demanda de los maestros y de su organización sindical de contar con un mecanismo que permita la movilidad dentro de su propia categoría, manteniendo vigente el escalafón actual y sin afectar ningún derecho laboral del trabajador.

Estos son ejemplos de que en ciertos sectores del gobierno la profesionalización es una herramienta indispensable, aunque en todas sea importante.

4.4 Análisis de actores en el proceso de profesionalización

Para la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (abril, de 2003) intervinieron diversos actores, unos con mayor relevancia que otros; unos determinantes, así este estudio se retoma la coalición de actores que impulsaron la ley. Pues los *factores de cambio institucional* por si mismos no son suficientes En este caso, los actores

principales que son aquellos que determinan de forma relevante la organización administrativa de la Administración Pública. Tal y como lo son los factores reales de poder, pues influyen en el cambio de las instituciones. Por consiguiente, el inicio del proceso de profesionalización de los servidores públicos de carrera tuvo que contar con el respaldo de diversas fuerzas sociales organizadas y del mismo gobierno.

Entorno político del Servicio Profesional de Carrera

Para desarrollar este punto habrá que plantearse cuál es el problema o problemas principales a que se enfrenta el Servicio Profesional de Carrera pues es una respuesta a final de cuentas de un entorno que demanda una mejor respuesta a problemas públicos. De esta manera, esta política surge como respuesta al problema de la nueva conformación democrática y plural del país; en búsqueda de mayor continuidad en las políticas públicas y programas que han brindado resultados favorables.

El dejar de lado este problema ocasionaría poco a poco mayores problemas como una posible paralización de la burocracia, eso en un escenario donde un partido tenga la fuerza desde la presidencia pero su aparato se encuentre minado por la oposición. Así, se buscó con este nuevo instrumento lograr la imparcialidad política y la estabilidad en el tiempo de la burocracia, con decisiones de corte más racional.

El grupo objetivo del Servicio Profesional de Carrera

Este instrumento va dirigido específicamente a los servidores públicos de confianza quienes son los que toman las decisiones técnicas y los que dirigen a la Administración Pública Centralizada en su conjunto. La Ley del Servicio

Profesional de Carrera específica que va desde el puesto de enlace, jefe de departamento, subdirección, direcciones de área hasta las direcciones generales y direcciones adjuntas.

Aquí el legislativo dejó un rango amplio de discrecionalidad para la asignación de cargos por medios de designación política —Secretarios de Estado, subsecretarios, jefes de unidad y staff— y dejó descubierta a la Administración Pública Paraestatal, que le dio la capacidad de tener sus propios sistemas y adaptarlos al sistema general.

La pregunta a destacar en este punto es ¿a quién beneficia? En primer termino a los trabajadores de confianza del gobierno que cuentan con las capacidades y aptitudes suficientes para ingresar o continuar dentro de la carrera del servicio público. Otras organizaciones como las consultoras, universidades y empresas que brinden sobre todo insumos como asesorías, estudios, nuevas herramientas tanto técnicas, como tecnológicas y cursos de capacitación y estudios formales.

Los actores clave

La conformación de actores en desde la conformación de una demanda pasando por el diseño y su implementación hasta su evaluación como política pública es grande por lo que se ordenara por etapas.

Los actores iniciales para la conformación de esta política como solución a problemas públicos se destacan actores estatales oficiales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), así como grupos privados, sindicatos, medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil.

La discusión por la profesionalización sin duda se dio desde la academia en las universidades y por organismos internacionales que pugnaron por una modernización en las estructuras administrativas del país. Haciendo un proceso de transición de instituciones de corte democrático.

- ✓ Académicos y universidades como la Universidad Nacional Autónoma de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, U. Iberoamericana, el Tecnológico de Monterrey, Universidad Autónoma Metropolitana; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el IPADE, entre otras.
- ✓ Asociaciones civiles como el Instituto Nacional de Administración Pública, que desde hace muchos años han realizado investigaciones y foros para su discusión y mejor entendimiento.
- ✓ Organismos internacionales y gobiernos extranjeros organismos internacionales como el Consejo Británico, la embajada de Canadá y los Estados Unidos, El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la ONU a través de la División de Administración Pública y Desarrollo, y la OCDE las cuales fungieron como instrumentos para informar, discutir y mostrar argumentos para los representantes legislativos y del mismo poder ejecutivo, así como a la opinión pública para impulsar el sistema de servicio profesional de carrera en México.
- ✓ Instituciones públicas también participaron sobre todo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con la su Unidad de Servicio Civil, y la entonces Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que se denomina ahora de la Función Pública y el Instituto Nacional por el Federalismo para impulsarlo a niveles de gobierno local.

Y los responsables de los recursos humanos de las demás secretarías del gobierno federal.

- ✓ Los sindicatos del gobierno pues acotaron y negociaron sus límites y sus capacidades para acceder al sistema, pero sin llegar a conformarse una estructura global con los trabajadores de base. La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) jugó por mucho tiempo un papel fundamental para el mantenimiento del sistema corporativo y con la exigencia de puestos políticos y cargos públicos para sus propios intereses, la negociación con este sector fue clave para la aprobación de la Ley.

- ✓ El jefe del Poder Ejecutivo Federal el entonces Presidente de la República Vicente Fox, y de su equipo asesor —Innovación Gubernamental— que fueron los encargados de llevar a cabo las negociaciones con los diversos sectores. Y que le dieron el impulso para su aprobación e instrumentación.

- ✓ El poder Legislativo pues de ahí surgieron diversas iniciativas de ley hasta lograr un consenso para la aprobación de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública. Aquí las principales fuerzas políticas en el Congreso —PRI, PAN y PRD— lograron acuerdos para dar pluralidad a la Ley y un impulso motor para su aprobación como ley federal.

- ✓ El Poder Judicial pues será árbitro activo dentro de las posibles controversias que se puedan dar con la actividad del Servicio Profesional de Carrera. Fueron consultados para tener presentes el diseño y la técnica jurídica.

- ✓ Actores sociales, como por ejemplo los expertos y técnicos en las áreas gubernamentales y de los asuntos públicos; los científicos, profesores e intelectuales en la búsqueda de un mejor ordenamiento en el acceso por mérito y de vigilancia del interés general. Estos pueden ser representados en diversas asociaciones profesionales y de la sociedad civil, tal es el caso de la *Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público* que cuenta con distinguidos académicos y profesionales de diversas universidades del país, para el impulso de este proceso y con visión de futuro.

Esta es la conformación del escenario de actores con los cuales se dio el impulso a la profesionalización de los servidores públicos, para desarrollar una carrera dentro de la Administración Pública Federal en México.

Por otra parte, se tenían **resistencias** claras “paradójicamente al interior de la propia fracción panista por considerar que los puestos por concursar incluían a los directores generales lo cual les parecía muy alto; otra arena en la que se manifestó una resistencia sobre todo en las últimas semanas previas a la aprobación de la ley, fue en el seno de los propios partidos por las elecciones del 6 de julio del 2003, que implicaba el relevo en el Cámara de Diputados y por la prioridad de otros asuntos en la agenda legislativa; otra arena de resistencia lo fue a nivel en la propia Administración Pública por la influencia de los altos funcionarios en las fracciones partidistas al interior del Poder Legislativo, en este terreno había una disputa de altos funcionarios de la Oficina de la Presidencia de la República (órgano staff del Poder Ejecutivo) y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo con altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda (se tiene que tomar en cuenta que el titular de esta dependencia estaba relacionado con el PRI) tanto por el manejo del propio

servicio civil, la pérdida de atribuciones de la SHCP como por razones de carácter presupuestal.”¹⁹⁴

En el siguiente punto se analizará al servicio público como un instrumento fundamental para tener instituciones más confiables y con gobernabilidad democrática.

4.5 Gobernabilidad democrática y profesionalización en México

La política de la segunda mitad del siglo XX se inclinó a construir una clasificación esencialmente dicotómica de las formas de gobierno, identificando básicamente a dos categorías básicas, por un lado los gobiernos autoritarios y por la otra los gobiernos democráticos; pero después de la caída del muro de Berlín y con el fin de la guerra fría, la desintegración del bloque socialista fue inminente dejando a un solo bloque como hegemónico alrededor del planeta, con lo cual iniciaron una serie de olas democráticas hacia finales del siglo XX, reforzando la formación y consolidación del sistema democrático.

Los ciudadanos esperan que la democracia de su país sea un canal para lograr: la equidad, probidad e igualdad de oportunidades en la realización de actividades dentro del campo de lo público. Pero ¿qué es la democracia?, ¿es tan solo un sistema de votación y representación partidista? Con la democracia las nuevas instituciones y regímenes internacionales deberán ser compatibles con los principios democráticos de representación, control, rendición de cuentas y balance de poderes, y buscar soluciones públicas donde hoy sólo operan las fuerzas de mercado. La democratización implica una mayor participación de la sociedad. Y la profesionalización es un pilar para la gobernabilidad democrática de México, contando con una sociedad plural participativa.

¹⁹⁴ Martínez Puón Rafael, *¿Servicio profesional de carrera para qué?* Apuntes para su desarrollo e institucionalización en México, CLAD, Panamá, 2003.

La sociedad abierta es, por supuesto, una sociedad democrática, con libre juego político, y elecciones. Pero no es sólo la democracia formal. Es el resultado de la aplicación de un conjunto de valores morales que, en última instancia, hacen prevalecer el bien común sobre los intereses individuales, que actuando ciegamente pueden provocar precisamente lo contrario al bien común. En concepción de Karl Popper sobre sociedad abierta al considerarla como esa condición básica de la libertad en todos los ámbitos que resulta imprescindible para que una decisión sea tal; la sociedad abierta que rechace al autoridad absoluta de lo establecido por la mera fuerza del hábito y la tradición.¹⁹⁵

La gobernabilidad se refiere a un conjunto de condiciones armonizadas. Ellas propician la capacidad de gobernar. No es “algo” espontáneo, ni un suceso permanente. Demanda la atención constante de órganos gubernamentales e instituciones políticas y sociales; se refiere a un proceso de adaptación dinámica, capaz de dar respuestas idóneas a la constante evolución social.¹⁹⁶ Esa evaluación de la sociedad debe ir acompañada de la evaluación de sus gobiernos y sus estructuras, para transformarse e innovar en contextos cada vez más complejos la profesionalización de los servidores públicos juega un papel fundamental.

La gobernabilidad democrática se lleva a la práctica por medio de instrumentos como la profesionalización que buscan responder eficiente y eficazmente a las demandas de los ciudadanos y no ser un simple receptor de demandas, que no tenga otro objetivo que seguir operando la administración gubernamental. Para eso se tiene que adelantar a las exigencias públicas y dar nuevas respuestas a problemas viejos y tal vez desconocidos.

¹⁹⁵ POPPER, R. Karl. *La sociedad abierta y sus enemigos*, España Ed. Paidós, 1982.

¹⁹⁶ DROR, Yehezkel, *La Capacidad de Gobernar, Informe del Club de Roma*, FCE, 1994.

La *profesionalización y gobernabilidad democrática* resaltan la importancia de las garantías y seguridad jurídica que dan paso al desarrollo económico y social de un país. El giro hacia el mercado y el tránsito a la democracia han transformado aspectos centrales del funcionamiento de los gobiernos. La profesionalización surgió como una necesidad en el Estado Moderno con nuevos retos administrativos. En México no fue impulsada inicialmente de esta manera dada las características específicas de un régimen presidencialista, que fomentaba el *patrimonialismo* y el sistema de botín, por el apoyo prestado a su persona. Así, la Administración Pública se convirtió en el escenario donde se hacía la política, donde se discutía el gasto público y donde los cuadros políticos eran impulsados a las campañas políticas. De las dependencias gubernamentales es de donde provenían tradicionalmente los candidatos a la presidencia de la república, en lugar de provenir de puestos de elección popular como senadores, diputados o gobernadores.

El cambio, la apertura del sistema político aunado a la mayor pluralidad y fuerza de la sociedad fue lo que ha impulsado a la profesionalización desde diversos sectores —académico, organizaciones internacionales, y desde la sociedad civil—. El es fuerza ha sido amplio para la promulgación de la “Ley del Servicio Público Profesional de la Administración Pública Federal” y por supuesto puesta en marcha, pero aún queda trabajo y tiempo para lograr consolidar y afianzar esta ley, pero sobre todo los valores de mérito y competencia legal.

La gobernabilidad con asuntos de conducción, es “condición fundamental para que la convivencia de los opuestos no derive en enfrentamientos estériles ni en tensiones recurrentes que únicamente provocan el desgaste de los actores políticos y sociales. En la complejidad de la sociedad, la gobernabilidad se demuestra por la visión y el sentido que se tiene de cómo llevar a cabo el funcionamiento clave de la vida pública. El proceso de gobierno y la calidad de

los resultados obtenidos son esenciales para dar orden y coherencia a la intensidad y la heterogeneidad del cuerpo político.”¹⁹⁷ Además, el “fortalecimiento de la gobernabilidad democrática implica optar por los caminos de la negociación y el desarrollo continuo de las políticas para que las carencias y demandas de la sociedad tengan un cauce de efectividad en cuanto respuestas a considerar. Fortalecer la gobernabilidad democrática es ante todo, crear las condiciones y elementos que se orientan para que el conflicto político y el desarrollo de las políticas tengan los cauces institucionales que evitan el desgarramiento entre los grupos sociales.

Los fines de la gobernabilidad democrática se vinculan con la seguridad del Estado, el desarrollo de la sociedad y la calidad de los procesos institucionales encargados de traducir en bienes, servicios y políticas las demandas competitivas de la vida asociada. La gobernabilidad alude a las capacidades que deben tener y acrecentar las instituciones responsables de la dirección y coordinación de la sociedad.”¹⁹⁸

La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado. La gobernabilidad implica estabilidad política y condiciones básicas de toma de decisiones públicas, pero es más que eso pues se refiere principalmente a la existencia de las instituciones y capacidades necesarias para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo.¹⁹⁹

¹⁹⁷ UVALLE Berrones Ricardo, *La Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública* p 85.

¹⁹⁸ UVALLE Berrones Ricardo, El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, ponencia en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

¹⁹⁹ PRATS i Català Joan *La rehabilitación del estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos Neoinstitucionales.*

La profesionalización es consustancial a la vida democrática porque responde a los valores de equidad, competencia y lealtad institucional. Con la profesionalización, tanto el gobierno como la Administración Pública adquieren otro perfil institucional. Dicho perfil se relaciona con el objetivo de mejorar cualitativamente el servicio público a partir de premisas que son centrales a saber: la cultura del mérito, la permanencia, el desempeño, la evaluación y el retiro digno.²⁰⁰

El proceso de racionalización del Estado se convierte en el primer objetivo de la gobernabilidad, junto con la eficiencia. Racionalidad en el quehacer gubernamental y en sus funciones administrativas —gestión pública—; eficiencia en el desarrollo de programas y políticas públicas. Ambos factores —racionalidad y eficiencia, se aúnan para producir legitimidad social, garantía de mantenimiento del orden político institucional.²⁰¹

La gestión que tengan los gobiernos es fundamental, pues ayudan a dar legitimidad a sus gobiernos y a fortalecer sus posiciones dentro de la agenda nacional. De lo contrario, una mala gestión conlleva desgaste de las figuras públicas y un aumento en el descontento de la sociedad en su conjunto.

Siendo este el escenario, es de vital importancia considerar a al Servicio Profesional de Carrera como el instrumento base para tener una administración más confiable apegada a criterios de sus resultados y con visión de servicio público. Esto se traducirá en beneficios para la sociedad, que como consecuencia traerá una mejor aprobación del gobierno y sus instituciones.

²⁰⁰ UVALLE, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas*, Plaza y Valdez, México 2000.

²⁰¹ ROITMAN Rosenmann Marcos, *Las razones de la democracia en América Latina*, Sequitur, Madrid, 2001.

CAPÍTULO V

FINES Y MEDIOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

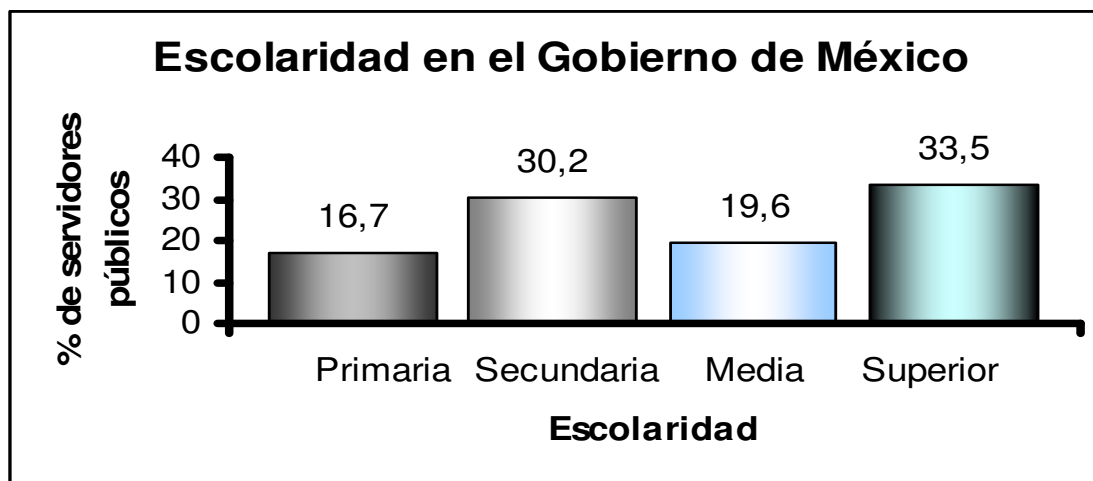
5.1 Contexto del Servicio Profesional de Carrera en México

México cuenta en la actualidad con alrededor de 106 millones de habitantes en el 2006, con una población urbana que representa poco más de tres cuartas partes dejando de lado a la población rural. Su población es joven con una edad mediana de 25 años, esto representa una alta tasa de fuerza laboral y con gran proyección en el corto y mediano plazo.

En México la población de quince ó más años de edad tiene en promedio apenas 8 grados de estudio²⁰², esto significa que la expectativa promedio tiene un horizonte hasta el segundo año de secundaria. En el sector laboral la cuestión no varía mucho para el primer trimestre del 2005 los grados cursados por la *población económicamente activa* (PEA) era de 8.6 años.

En cuestiones de la escolaridad en el gobierno las cosas no son más alentadoras, con un rezago educativo de sus integrantes (ver siguiente cuadro). La formación integral de profesionales en las áreas gubernamentales es una tarea necesaria y debe ser continua y permanente para consolidar y afianzar nuevas técnicas, conocimientos y habilidades en el cumplimiento cotidiano de las tareas de la función pública. Entre mejor preparaciones tenga mejores herramientas y técnicas se podrán utilizar para resolver problemas y un mejor funcionamiento dentro y fuera de la Administración Pública.

²⁰² Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI, México, 2006.



Grafica 1 Fuente: Observatorio Laboral de México www.observatoriolaboral.gob.mx corresponde a los tres ordenes de gobierno y no solo a nivel federal.

Las escuelas para servidores públicos

La rapidez con que la ciencia y la tecnología avanzan es una constante e impacta sobre diversas áreas del quehacer público, pero indudablemente sobre el funcionamiento del gobierno y de los asuntos públicos. Los cuadros directivos, mandos medios y operativos de la Administración Pública deben estar motivados constantemente; dotados de competencia técnica y destreza en la construcción de consensos y acuerdos. Además, requieren de nuevas técnicas gerenciales y administrativas para traducir la visión del gobierno en estrategias, programas y actividades; mejorar las actividades de liderazgo; aprendizaje continuo por cuanto las habilidades tradicionales se tornan obsoletas con el tiempo.²⁰³

Debe existir una o varias fuentes de personal especializado que esté dispuesto a realizar una carrera dentro de la Administración Pública, responsable ante la ciudadanía y comprometida políticamente con el Estado pues realizan

²⁰³CARRILLO Castro Alejandro y CAMPERO Cárdenas Gildardo, La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos. Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Panamá 2003.

funciones públicas. Además, no se trata simplemente de tener a los mejores técnicos y directivos en áreas de gobierno, sino aquellos que tengan una proyección para hacer una carrera dentro del sector público.

La diferencia entre los niveles de actuación es relevante pues no es lo mismo capacitar a un generalista que a un especialista. De ahí la importancia de contar con escuelas para ambos tipos de servidores públicos que deben de mantener como común denominador la visión de Estado, la responsabilidad y la competencia en el sector público. Si se trata de escuelas para servidores públicos especialistas habría que insistir en los conocimientos y ciencias propias de la especialidad, mejorando la formación previamente adquirida. Pero la cuestión abierta más importante se refiere a las enseñanzas a impartir a los denominados generalistas, sobre todo teniendo en cuenta el tradicional predominio de los estudios jurídicos en varios países (Alemania, Francia, España).²⁰⁴ Los estudios jurídicos no deben acaparar la formación para la administración del aparato gubernamental. Por ello, además del derecho y del cuerpo de doctrina sobre Administración Pública, deben impartirse conocimientos que ayuden a comprender la realidad y adquirir la sensibilidad adecuada respecto a las demandas sociales. En consecuencia parece indispensable realizar al menos estudios sobre administración pública, economía, ciencia política y sociología, materias sobre las que se deben impartir enseñanzas en las escuelas de servidores públicos.²⁰⁵ Los anteriores contenidos de la formación deben completarse impartiendo enseñanzas sobre materias relacionadas con la capacidad gerencial y con las nuevas tecnologías. Por último, es indispensable adicionarle conocimientos sobre gestión presupuestaria, administración de personal, sociología administrativa, y

²⁰⁴ BAENA del ALCÁZAR, La formación de Funcionarios en la Europa Actual, Conferencia en el curso del Consejo de Europa, Lituania 2005

²⁰⁵ Ibidem

políticas públicas, necesarias para el ejercicio de funciones directivas al frente de las diferentes unidades orgánicas.²⁰⁶

En México el enfoque debe de cobrar relevancia pues la capacitación y el certificarse en cursos es un paso adelante, pero si se desea tener a servidores públicos profesionales comprometidos con valores públicos no solamente hay que transformarlos sino crearlos. Claro, se necesitan de más espacios para su actuación, en la medida en que se cobre conciencia de la importancia de la profesionalización y de la carrera dentro del gobierno esos espacios se abrirán —entidades federales, estados y municipios—.

5.2 El sistema del Servicio Profesional de Carrera

Se ha hablado en este trabajo sobre la utilidad del Servicio Profesional de Carrera, pero cuáles son los verdaderos fines de este complejo sistema, en qué valores sustenta su actuación. Por otro lado, cuales son sus instrumentos herramientas y mecanismos para lograr la consecución de estos objetivos y metas, se tendrá la capacidad suficiente de actuación. Y finalmente, qué tanto han cambiado las cosas al día de hoy de como eran antes.

Lo que se expondrá en los siguientes puntos será poner en puntos centrales para dar solidez a una nueva institución —como es le caso del Servicio Profesional de Carrera—, es necesario que contar en primer lugar con una *legitimidad de valores*, que den el soporte ético y aprobación ciudadana; y segundo con una *gestión del sistema de mérito* que de los resultados tangibles a los ciudadanos.

²⁰⁶ Ibidem.

5.2.1 Los valores del Servicio Profesional de Carrera

Habrá que analizar en primer lugar cuales son los valores centrales con los cuales sustenta su actuaci3n. Los valores del Servicio Profesional de Carrera en México se consideran relevantes pues implican valores vinculados con una sociedad más democrática e interesada de los asuntos públicos. Reflejo de la apertura democrática del país, ejemplo de ello son la transparencia, la rendici3n de cuentas, atenci3n a demandas ciudadanas, entendido esto como la vocaci3n de servicio público y como constructor de estabilidad institucional. Así, el sistema de Servicio Profesional de Carrera se moldea a partir de diversos elementos no todos son formales —estructuras, leyes, reglamentos, etc.—, sino también, por características intr secas de sus sociedades —democráticas, autoritarias; plurales, incluyentes u cerradas—, su economía —abierta a la competencia, de libre mercado, o de economía cerrada— y por su cultura —apego a la ley, el orden, y rendici3n de cuentas o la discrecionalidad y la corrupci3n— y el tipo de burocracia que opera en el gobierno —competitiva o no competitiva—. Todo esto se ve reflejado el comportamiento de los servidores públicos dentro del sistema, que lo hace favorable o crea resistencia al cambio y su incapacidad para lograr una consolidaci3n con el tiempo.

Características para el Servicio Profesional de Carrera en México

<i>Características favorables</i>	<i>Características Opuestas</i>	<i>Características de México</i>
Sociedad democrática	Sociedad autoritaria	Tendencia democrática, a pesar del cuestionamiento de sus instituciones.
Economía abierta	Economía cerrada	Apertura econ3mica, con los principales mercados a nivel global.

Apego a la ley y orden	Discrecionalidad y corrupción	Tendencia a la ley y orden, pero con vacíos de poder y un claro déficit en discrecionalidad y corrupción.
Burocracia Competitiva	Burocracia no competitiva	Burocracia no competitiva, con implementación de nuevos incentivos para la competencia y la falta de una cultura de evaluación.

Cuadro 6. Fuente: Elaboración propia

El anterior cuadro señala que todavía quedan brechas importantes por cerrar como es el contar con una burocracia más competitiva, con cultura de evaluación. También, un sistema legal y judicial que hagan cumplir las leyes, normas; y contar con espacios para sistemas integrales de ética en el servicio público. Sin la atención adecuada de estos elementos se hará complicada la legitimación del sistema de Servicio Profesional de Carrera, pues la desconfianza y los resultados se verán mermados.

Una gestión pública jerárquica al estilo personal de gobernar no fue sólo una característica de la presidencia, sino fue un hecho reproducido y dilatado en diversos niveles de gobierno. Lo que trajo principal consecuencia que los problemas se solucionaran por medio de arreglos personales, en lugar de realizar lo establecido en la ley.²⁰⁷ Esto significa que se deben establecer criterios para diversos tipos de conflictos, pero también para los premios y estímulos para no dejar espacios a la discrecionalidad y el arreglo personal, que provocan cadenas de favores y en con los demás servidores crean desconfianza y desincentivo.

²⁰⁷ AGUILAR Villanueva Luis F., *Cambios en la gestión gubernamental y reforma del Estado*. Colegio de la Frontera Norte. México. 1991.

Los valores no únicamente le corresponden a los servidores públicos sino también les corresponde estar acompañados de la aceptación y conocimiento de los ciudadanos, para formar parte del sistema de tradiciones político-administrativas y sociales del país. Esto significa, estar tanto implícita como explícitamente en los patrones de comportamiento, los papeles sociales, las reglas y en toda la estructura cultural. Por ejemplo una aceptación para la cultura de la rendición de cuentas, de la evaluación del desempeño, del mérito como acceso a mejores condiciones y oportunidades, etc.

Señala Francisco Longo que, en México aunque la mayoría de las organizaciones disponían de procedimientos formales de publicidad para el reclutamiento, en la práctica real son los contactos personales y los canales informales las vías dominantes de acceso al empleo público. La pertenencia a camarillas ubicadas en el entorno del poder acaba por ser determinante. La preocupación principal son las brechas entre lo pautado normativamente y la práctica cotidiana.

En este tenor, en México, una ley de Servicio Profesional de Carrera, es un elemento fundamental, pero constituye tan solo un eslabón en la compleja tarea de crear instituciones que garanticen un verdadero sistema meritocrático. En otras palabras, la ley no se ejerce a si misma y es ahí donde las distorsiones dan fruto.

La ley debe ser el eje rector del modelo, sin olvidar que el cambio cultural es la base primordial para obtener resultados. El cambio cultural y de patrones de conducta deben ser transformados y evolucionar en dirección de los principios rectores del sistema:²⁰⁸

²⁰⁸ Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, artículo 4 del reglamento.

Legalidad: Es la observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley, este Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables;

Eficiencia: Es el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles;

Objetividad: Es la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley, en este Reglamento y en las disposiciones jurídicas aplicables, sin prejuzgar o atender a apreciaciones carentes de sustento;

Calidad: Es la obtención de los resultados y metas programados, a través de la aplicación de las mejores prácticas y mejora continua en los procesos administrativos y el uso eficiente de los recursos públicos;

Imparcialidad: Es actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna;

Equidad: Es la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de género, edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política, y

Competencia por Mérito: Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.

Pero además existe una serie de principios y valores que la sociedad en general demanda actualmente de las instituciones públicas y que deben caracterizar al servicio público. Estos principios son:²⁰⁹

²⁰⁹ HARO Bélchez Guillermo, Servicio Público de carrera: tradición y perspectivas, México INAP, Porrúa, México 2000.

- ✓ **Honradez**, la cual implica una conducta proba para el servidor público, con una actuación libre de desvíos de cualquier naturaleza.
- ✓ **Vocación de servicio**, que se manifiesta y percibe en la actuación del servicio público, cuando su desempeño obedece a prioridades que se derivan de las necesidades sociales, cuando su trato con el usuario de los servicios gubernamentales es diligente, cordial; y los resultados obtenidos son satisfactorios para la sociedad en general y en lo individual para quien solicita el servicio, proporcionando con ello eficiencia para la dependencia, organismo y/o entidad pública.
- ✓ **Lealtad**, cuyo valor cobra sentido cuando el servidor público asume con decisión el compromiso de institucionalidad, de orden disciplinario y de respeto jerárquico con sus superiores.
- ✓ **Transparencia**, para garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares establecidos por la ley.
- ✓ **Rendición de Cuentas**, enfocado a dar respuesta a la ciudadanía de los actos, gastos y acciones en general emprendidas por el ejecutivo. Siendo receptivo al mismo tiempo.

La transparencia es sin duda un pilar para crear confianza para los participantes de los concursos y de la sociedad en general, no basta con decir en que prueba se fallo, sino cuando sea necesario dar una explicación racional de los motivos por medio de puntajes u escalas objetivos.

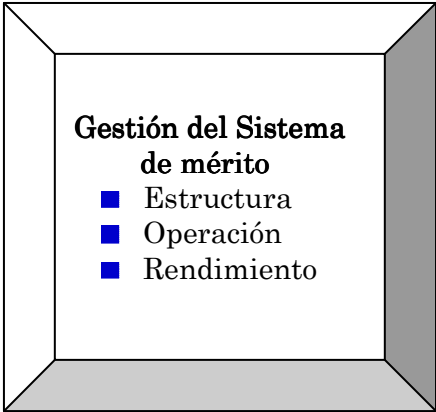
Con estos valores o principios crece la oportunidad de consolidar una cultura del Servicio Profesional de Carrera. Para lograr el desarrollo de esta cultura, es

una materia indispensable el apoyo por parte de la sociedad civil, de la confianza ciudadana en general y aún de los actores políticos. Los mecanismos para hacer esto realidad serían la difusión de información por diversos medios, la investigación y la docencia en las universidades, la orientación de programas de estudio y la realización de foros de difusión y también de discusión.

5.2.2 Gestión del Sistema de Mérito

Es una realidad que existe en México un sistema que busca en su filosofía la competencia y el acceso a los cargos públicos por medio del mérito, pero la operación del sistema y sus resultados no siempre van de la mano con su filosofía, por ello, es útil hacer un análisis del tema.

Estos resultados se dan por medio de la *gestión del sistema de mérito* con los servidores públicos profesionales, refiriéndose a la estructura, operación y rendimiento.



En el cumplimiento eficiente y eficaz de sus labores. La *gestión del sistema de mérito* de los servidores públicos profesionales, representa la viabilidad

enfocada a la eficiencia técnica —que es la capacidad de reducir progresivamente el costo de la producción de los bienes y servicios públicos— y una eficacia —con impacto social—. Además del manejo y operación del sistema de Servicio Profesional de Carrera. La idea central que caracteriza a este rol, es el papel que juegan las interacciones cotidianas dentro de las organizaciones. Las actividades que definen las relaciones de empleo entre el gobierno y los servidores públicos.

El reto principal del sistema de profesionalización en México, es fortalecer los sistemas de gestión, dándoles cierto grado de autonomía. Y como objetivo central, concentrarse en no establecer un sistema dual donde la ley no opere, donde reine la confusión en los criterios de evaluación, promoción e ingreso. Por lo anterior, las reglas no solamente deben ser claras, sino también su aplicación y así desterrar los criterios de confianza política.

La estructura de Servicio Profesional de Carrera:

En un inicio el sistema contempla únicamente a la Administración Pública Centralizada, y quedan fuera las fuerzas armadas, el sistema de seguridad pública y nacional, el servicio exterior mexicano, así como el personal docente en los modelos de educación, así como la rama médica, y los sujetos a pagos por honorarios. Aún con esto, la infraestructura con que cuentan las dependencias federales es diversa. “En ese sentido es relativamente fácil encontrar que las áreas encargadas de administrar al personal en el Gobierno Federal tienen diferentes denominaciones, niveles jerárquicos, estructuras orgánicas internas, procedimientos y políticas internas. Hay desde direcciones generales, hasta direcciones de área y subdirecciones, encargadas de los recursos humanos”.²¹⁰

²¹⁰ Fócil Ortega, Mario Alberto, El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de personal público, CLAD, Panamá, 2003.

Una reflexión importante es considerar que no es lo mismo gestionar con todo lo que esto implica —evaluaciones, capacitación, contratación, entre otros— a secretarías como la de Hacienda y Crédito Público que la de Turismo. Por eso es muy probable que existan diferentes ritmos a la hora de implementar un sistema tan complejo como este. Y también, en que puntos se pondrá más atención, si en el ingreso, la certificación, o la evaluación. Las cargas de trabajo implican que se tengan que conformar nuevas estructuras o en su defecto aumentar la carga de trabajo, dejando en ocasiones partes sustantivas. De esta manera se corre el riesgo de tener una gestión del sistema de mérito a diferentes ritmos y sentidos.

La estructura orgánica del Sistema

Para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, el Sistema contará con tres órganos: a) la Secretaría; b) El Consejo; y c) Los Comités, como cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría.

La Secretaría de la Función Pública tiene las siguientes atribuciones en la materia:

- ❖ Dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del Sistema en las dependencias y vigilará que sus principios rectores sean aplicados debidamente al desarrollar el Sistema;
- ❖ Emitir los criterios y establecer los programas generales del Sistema, para su implantación gradual, flexible, descentralizada, integral y eficiente;

- ❖ Elaborar el presupuesto anual para la operación del Sistema;
- ❖ Administrar los bienes y recursos del Sistema;
- ❖ Expedir los manuales de organización y procedimientos
- ❖ Dictar las normas y políticas que se requieran para la operación del Sistema
- ❖ Dar seguimiento a la implantación y operación del Sistema en cada dependencia
- ❖ Aprobar la constitución o desaparición de los Comités;
- ❖ Aprobar los mecanismos y criterios de evaluación y puntuación;
- ❖ Resolver las inconformidades que se presenten en la operación del Sistema;
- ❖ Promover y aprobar los programas de capacitación y actualización
- ❖ Establecer los mecanismos que considere necesarios para captar la opinión de la ciudadanía respecto al funcionamiento del Sistema

El *Consejo Consultivo*²¹¹ es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los

²¹¹ Nota: La Ley del SPC., Artículo 70.- El Consejo es un órgano de apoyo para el Sistema. Estará integrado por el titular de la Secretaría, por los responsables de cada Subsistema, por los presidentes de los comités técnicos de cada dependencia y por representantes de la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social, contará además con un representante de los sectores social, privado y académico, a invitación de los demás integrantes. Son atribuciones del Consejo: I. Conocer y opinar sobre el Programa Operativo Anual del Sistema en el proceso de dar seguimiento a su observancia y cumplimiento en las áreas de la Administración Pública II. Opinar sobre los lineamientos, políticas,

lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del sistema. Sin embargo, al estar presidido por el Secretario de la función pública y por el Titular de la Unidad de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, en su calidad de secretario técnico. Pareciera una auto-evaluación, aún considerando representados los sectores social, privado y académico. Debería jugar un papel más crítico e independiente para lograr avances y ser un contrapeso en la aspiración de mejorar las condiciones generales del sistema.

Los *Comités de profesionalización*²¹² son cuerpos colegiados, encargados de operar el sistema en la dependencia que les corresponda con base en la

estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema III. Estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador; IV. Proponer mecanismos y criterios de evaluación y puntuación; V. Recomendar programas de capacitación y actualización, así como el desarrollo de cursos de especialización; VI. Acordar la participación de invitados en las sesiones de Consejo, y VII. Las que se deriven de las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables. Ley del SPC Artículo 71.- El Consejo estará presidido por el titular de la Secretaría y contará con un Secretario Técnico.

²¹² Nota: La Ley del SPC., Artículo 75.- En cada dependencia, los Comités tendrán las siguientes atribuciones: I. Emitir reglas generales y dictar actos que definan las modalidades a través de las cuales se implemente el Sistema, conforme a las necesidades y características de la propia institución, de acuerdo con los lineamientos de la Secretaría, la presente Ley y disposiciones que de ella emanen; II. Aprobar, en coordinación con la Secretaría, los cargos que por excepción sean de libre designación; III. Elaborar y emitir las convocatorias de los cargos a concurso; IV. Proponer a la Secretaría políticas y programas específicos de ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación del personal de su dependencia, acorde con los procesos que establece la presente Ley; V. Realizar estudios y estrategias de prospectiva en materia de productividad, con el fin de hacer más eficiente la función pública; VI. Elaborar los programas de capacitación, especialización para el cargo y de desarrollo administrativo, producto de las evaluaciones del desempeño y de acuerdo a la detección de las necesidades de la institución; VII. Aplicar exámenes y demás procedimientos de selección, así como valorar y determinar las personas que hayan resultado vencedoras en los concursos; VIII. Elaborar el proyecto de otorgamiento de reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado a favor de servidores públicos de su dependencia; IX. Determinar la procedencia de separación del servidor público en los casos establecidos en la fracción IV del artículo 60 de este ordenamiento

normatividad que emita la Secretaría de la Función Pública para estos efectos. Se integrará por el Oficial Mayor de la dependencia, el titular de la Dirección General de Recursos Humanos —o responsable nombrado por el titular— y un representante de la Secretaría de la Función Pública. Mientras que los *Comités de selección* se integrarán por el titular de la Dirección General de Recursos Humanos o un suplente, un representante de la Secretaría de la Función Pública y el superior jerárquico inmediato de la plaza vacante que se someta a los procesos de reclutamiento y selección. Esto significa realmente que el poder de decisión continua en las mismas personas de antes, si bien es cierto existe un proceso de ingreso formal, como se verá más adelante. Estos comités suman un total de 76 y los puestos sujetos a la ley que van desde nivel de enlace hasta director general son de 42,499 servidores públicos de un total de 649, 187²¹³ es decir, un 6.5 por ciento aproximadamente.

Además se creó a partir de la puesta en marcha de la Ley de Servicio Profesional de Carrera la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal y El Registro Único del Servicio Profesional (RUSP)²¹⁴.

5.3 Los subsistemas del Servicio Profesional de Carrera

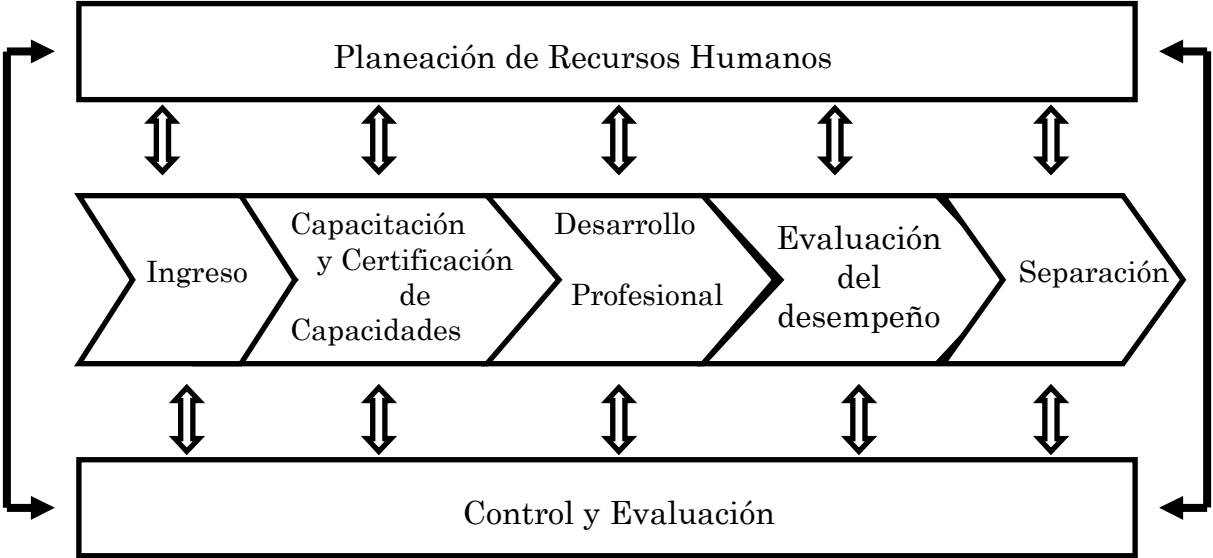
y tramitar la autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, y X. Las demás que se deriven de esta Ley y su Reglamento.

²¹³ Martínez Puón Rafael, *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México: Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación*. CIDE, Revista Gestión y Política Pública, México, segundo semestre de 2006.

²¹⁴ Nota: La Ley del SPC Artículo 15.- El Registro Único del Servicio Público Profesional es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias. Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales. Artículo 16.- El Registro sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema.

Cuando se manejan sistemas de gestión de recursos humanos, se relaciona con un grupo de actividades interrelacionadas y diseñadas para alcanzar objetivos específicos. El modelo de Servicio Profesional de Carrera comprende siete subsistemas, los que se pueden apreciar mejor en el siguiente esquema:

Subsistemas del modelo de Profesionalización



Cuadro 7. Fuente: Secretaria de la Función Pública, México.

1. Planeación de Recursos Humanos

Entre los aspectos a destacar está calcular las necesidades cuantitativas de personal en coordinación con las dependencias, elaborar registros y procesar información para posteriormente elaborar estudios prospectivos de necesidades específicas en la Administración Pública Federal.

I. Subsistema de **Planeación de Recursos Humanos**. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;

En esta materia de planeación se tiene un rezago importante pues existe un déficit de información en cuanto a la descripción y catálogo de puestos de la

Administración Pública Federal. Ya que tradicionalmente existía un proceso de ingreso, pero dejando de lado las necesidades de planeación y necesidades reales del sector público federal, esto provocaba que no se registraran estructuras administrativas en la mayoría de los casos.

Para lograr este objetivo, se creó el catálogo de puestos de la Administración Pública y el Registro Único del Servicio Público. El Catálogo incluye la estructura de cada dependencia, y fija los perfiles, requerimientos de cada puesto, y describe su misión, objetivos y responsabilidades. Además, este catálogo permitirá evaluar qué tan alineados están los puestos respecto de sus Unidades Administrativas. Para abril de 2006 llevan 16, 380 puestos de los 41 mil puestos.²¹⁵

A principios de la entrada en marcha de la ley se tenía la carencia de una guía para descripción de puestos, que permitió que de manera temporal y sin criterios generales ni supervisión previa, las áreas de recursos humanos de las dependencias estuvieran diseñando los perfiles de puestos para las convocatorias con el riesgo y la sospecha de que el perfil se hubiera realizado con las características de la persona que estaba ocupando el puesto en esos momentos.²¹⁶ Con el paso del tiempo se han realizado talleres y puesto en circulación formatos emitidos por la SFP, que han sido cambiados al menos en tres ocasiones creando falta de consistencia en la materia y sin duda como resultado de los tiempos tan cortos para su ejecución.

Es relevante destacar que la coordinación entre dependencias es un requisito para la buena operación del sistema, pues si bien la SFP parece tener la coordinación general del sistema todas las dependencias participan

²¹⁵ Hofmann Andrés, *El Servicio Profesional de Carrera y su marcha hacia el final del sexenio*, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, No. 5 Año 2006, México.

²¹⁶ Martínez Puón Rafael, *Alcances y resultados del Servicio Profesional... op cit.*

activamente al momento de la definición de sus propias políticas y de estudios prospectivos.

2. Ingreso

El *ingreso* de los servidores públicos es una variable crítica en la configuración del modelo de profesionalización. El subsistema de *ingreso*, regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema. Habrá que recordar que el método de decisión más utilizado para la selección y reclutamiento de los candidatos para ocupar vacantes era la decisión del jefe inmediato. Pero todos los ciudadanos de la comunidad tienen derecho a ser tomados en cuenta y competir. No obstante, la competencia por algún cargo específico es un hecho que ninguna persona en especial merece —o tiene derecho— ganar.²¹⁷

El reclutamiento se lleva a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al sistema. Los concursos y vacantes a cubrir son publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y disponibles en la página www.trabajaen.gob.mx, y esta página es la única vía formal para concursar por un puesto. Las convocatorias señalan los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes.

Personas participantes	Número	Porcentaje %
-------------------------------	--------	--------------

²¹⁷ WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia...* p. 147. Nota: Los comités de búsqueda son distintos a los jurados porque sus miembros miran lo mismo hacia delante que hacia tras, formulan predicciones acerca del rendimiento futuro del candidato y también manifiestan preferencias acerca de cómo el cargo debería ser cubierto.

Solicitudes de inscripción a Concurso	1,276,269	100
Personas registradas	180,780	14.2
Personas que han concursado	87,753	6.9

Cuadro 8 Personas participantes, abril 14 de 2006 Fuente: Secretaria de la Función Pública.

El anterior cuadro muestra a grandes rasgos la gran expectativa que se tiene por una oportunidad de empleo en el gobierno con esas 1,276,269 solicitudes de inscripción, pero al mismo tiempo la posible desconfianza que hay con solo el 14.2% de personas registradas y en muchos casos la incompatibilidad con tan solo el 6.9% de concursantes. Se analizará el proceso de ingreso a continuación.

Evaluación curricular. Se ingresan los datos del aspirante y de acuerdo a los datos de su currículum vitae podrá continuar en el proceso de selección. La importancia recae en la carrera cursada, donde difícilmente un médico puede competir por una vacante de recursos humanos. La experiencia profesional es un requisito indispensable para acceder a puestos; se han encontrado distorsiones en las cuales un recién egresado de licenciatura puede competir por una dirección de área y no puede concursar por una jefatura dentro de la misma dependencia por los requisitos impuestos. Estos requisitos han sido cuestionados debido a la descripción de perfiles adecuándolos a personas predeterminadas.

Evaluación de capacidades técnicas, este consiste en una evaluación de las capacidades vinculadas con el puesto y los conocimientos requeridos para el mismo. En la práctica los exámenes no cuentan con una gran estandarización en el nivel de conocimiento requerido. Es decir, existen casos dónde se hacen cuestionamientos demasiados específicos donde difícilmente un aspirante que

no conozca el operar cotidiano de la organización puede ingresar. Aunque se trate de concursos abiertos;

Evaluación de Capacidades de visión del servicio público y evaluación de capacidades gerenciales. En la primera fase de pruebas psicométricas se busca concordancia con valores relacionados con la transparencia, el bien común, la rendición de cuentas, integridad, etc. En la segunda fase, se evalúan las dos capacidades gerenciales más importantes para cada puesto. Se tienen identificadas 5 capacidades gerenciales de acuerdo al benchmarking realizado con países de primer mundo que cuentan con Servicio Profesional de Carrera. Estas capacidades son: Visión estratégica, Liderazgo, Orientación a resultados, Trabajo en equipo y Negociación.²¹⁸ Aquí los resultados de estas evaluaciones tienen vigencia de un año o tres meses si el aspirante renuncia a los resultados y vuelve a aplicar. Esta es una de las fases del proceso más controversiales por el tipo de diagnóstico que se hace a partir de esta evaluación. Si bien se evalúan competencias y no conocimientos, es claro también que estas herramientas provienen de contextos administrativos de la iniciativa privada y no han sido totalmente adaptados a un contexto de la Administración Pública en México.

Entrevista. Las direcciones generales de recursos humanos elaboran el listado, en orden de prelación, de los aspirantes que hayan aprobado la fase de evaluación anterior y lo presentan al comité de selección, para evaluarlos. En esta etapa participa un representante de la Secretaría de la Función Pública, el director general de recursos humanos de la dependencia, el jefe inmediato para plaza vacante el cuál goza de la capacidad de veto razonado, entonces que tanto

²¹⁸ ROMERO Ramos Eduardo, Foro Iberoamericano, revitalización de la Administración Pública México, 2005.

ha cambiado el sistema del anterior en cuanto a las personas. La capacidad de veto es tal vez el arma más fuerte contra el mérito y la transparencia de los concursos. *También se puede declarar desierto el concurso por no contar con los candidatos que reúnan los requisitos necesarios, a pesar de que para mayo de 2005 se registraban 393 aspirantes promedio por concurso*²¹⁹. El 30.3 por ciento de los concursos se ha declarado desiertos —hasta abril de 2006— este es un porcentaje considerable para el número de concursos realizados a la fecha. (Ver siguiente cuadro).

Concursos	Número	Porcentaje %
<i>Total de Concursos</i>	4636	100
Total de Concursos con ganador	2345	50.6
Total de Concursos con resultado desierto	1407	30.3
Concursos en Proceso	884	19.1

Cuadro 9 Concursos, abril 14 de 2006 Fuente: Secretaría de la Función Pública.

Si bien la tarea fundamental de los comités es buscar el mejor rendimiento en un puesto específico, y no únicamente en un examen. Pero tienen un mecanismo de veto —artículo 74 de la Ley de SPC, artículo 31 de su reglamento— es un instrumento subjetivo, y poco normado.

Inconformidades y recursos de revocación	Número
Inconformidades en 2004	177
Inconformidades en 2005	412
Recursos de revocación en el 2004	9
Recursos de revocación en el 2005	50

²¹⁹ Romero Ramos Eduardo. Op cit...p.88

Cuadro 10 Inconformidades Fuente: Hofmann Andrés, *El Servicio Profesional de Carrera y su marcha hacia el final del sexenio*, *Revista del Servicio Profesional de Carrera*, No. 5 Año 2006, México.

Los recursos de revocación²²⁰ han aumentado con el tiempo y la principal queja va encaminada con la falta de transparencia en los resultados obtenidos, simplemente se deja de lado la comprobación de resultados y valoración de parte del concursante. Pero también ha sido la llave de acceso por mérito de diversos concursantes a un cargo público.

Es muy común la existencia de brechas entre lo pautado normativamente y la práctica cotidiana. La ley señala, al respecto, que los puestos de nueva creación y de primer orden se llevarán a cabo por medio de convocatorias abiertas. Cuando se trata de vacantes distintas al primer nivel de ingreso, se abrirán convocatorias abiertas pero además de los requisitos generales y perfiles, se considerara la trayectoria, experiencia, evaluaciones previas, y en caso de igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia—artículo 32 de la Ley del SPC—. Esto hace complicado la inserción de personas fuera del sistema de Servicio Público Profesional, principalmente en la medida que aumenta la jerarquía. Y confirma una tendencia hacia un modelo cerrado.

²²⁰ **Artículo 77.-** El recurso de revocación se tramitará de conformidad a lo siguiente: I. El promovente interpondrá el recurso por escrito, expresando el acto que impugna, los agravios que fueron causados y las pruebas que considere pertinentes, siempre y cuando estén relacionadas con los puntos controvertidos; II. Las pruebas que se ofrezcan deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos controvertidos, siendo inadmisibles las pruebas confesionales por parte de la autoridad; III. Las pruebas documentales se tendrán por no ofrecidas, si no se acompañan al escrito en el que se interponga el recurso, y sólo serán recabadas por la autoridad, en caso de que las documentales obren en el expediente en que se haya originado la resolución que se recurre; IV. La Secretaría podrá solicitar que rindan los informes que estime pertinentes, quienes hayan intervenido en el procedimiento de selección; V. La Secretaría acordará lo que proceda sobre la admisión del recurso y de las pruebas que se hubiesen ofrecido, ordenando el desahogo de las mismas dentro del plazo de diez días hábiles, y VI. Vencido el plazo para el rendimiento de pruebas, la Secretaría dictará la resolución que proceda en un término que no excederá de quince días hábiles.

En algunos casos, como un método de escapar al control legal del principio de mérito, se utiliza el nombramiento provisional en puesto vacante por razones de urgencia, para después adaptar el concurso al candidato que ya ocupa el cargo. Hay un uso abusivo de formas especiales de nombramiento para eludir la norma, y la utilización extendida de normas de excepción para designar directamente en cargos que exigirían concurso.²²¹

Una consideración es que los concursos se llevan a cabo en horarios diversos, en días y horarios laborales, donde muchos de los concursantes salen de sus labores habituales en busca de una oportunidad, y desperdiciando muchas horas hombre de gente valiosa. Lo óptimo aquí sería en la medida de lo posible regular los horarios y fijar días de concurso por lo menos en el mes.

3. Desarrollo Profesional

Es el proceso en el que los servidores públicos de carrera con base en el mérito —evaluaciones del desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios, inclusive los exámenes de selección— podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o institución con la cual exista un convenio.

II. Subsistema de **Desarrollo Profesional**. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;

²²¹ LONGO, Francisco Revista de Servicio Civil, No. 2, México, Nota: Los órganos de selección no están suficientemente tecnificados, y se opta a veces por al contratación de empresas externas, como en Bolivia y Guatemala. La informalidad y ausencia de garantías de selección se extiende a otros campos, como la promoción, las retribuciones o las recesiones por razones políticas

El plan de carrera conlleva una serie de adecuaciones a puestos, personas, que, partiendo de las exigencias del puesto, permite a la persona ascender hasta niveles superiores de responsabilidad, garantizando de ese modo a la organización la disponibilidad del personal de valor que necesita para alcanzar sus objetivos. El plan de carrera como proceso continuo, busca que los individuos establezcan metas de carrera e identifica los medios para alcanzarlas. Las carreras individuales y las necesidades organizacionales no son cosas separadas y diferentes, la organización debe ayudar a los empleados en la planeación de su carrera para que se puedan satisfacer las necesidades de ambos. Así se definen posibles trayectorias de desarrollo, permitiendo ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los integrantes del sistema.

Los principios de los planes de carrera son los siguientes:

- Contener nuevos retos profesionales
- Han de ser flexibles; no deben estar orientados exclusivamente a la promoción en la escala jerárquica, sino contemplar opciones como rotación de puestos.
- El plan de carrera debe referirse a que todas las acciones están supeditadas a los intereses de la organización.
- Las posibilidades de carrera es, en síntesis, un plan de desarrollo del empleado que tiene unos niveles de avance profesional, más que una trayectoria prefijada.

Se debe considerar que las posibilidades de carrera vienen determinadas por la cantidad de puestos disponibles. Suelen generarse nuevos puestos, especialmente de mando, sin que corresponda al desarrollo de actividades nuevas o responsabilidades.²²² Si no se accede a la creación de nuevos puestos en la jerarquía administrativa se dificulta la carrera, ya que en la medida que se asciende en la escala jerárquica, menor número de puestos se encuentran para concursar. La movilidad que tienen los servidores públicos dentro del sistema es un elemento crucial para distinguir su grado de flexibilidad y articulación en el sistema, en lo referente a este tema:

El Artículo 39.- La movilidad en el Sistema podrá seguir las siguientes trayectorias:

I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y

II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.”

Pero no se han dado a la fecha —abril de 2006— muestras de avances importantes en este subsistema, no se han realizado convenios y los movimientos todavía son restringidos. Este será uno de los subsistemas que será más criticado en el futuro dado que se necesitan ingresar importantes recursos para la creación de plazas. Eso no ha sucedido, tal vez lo contrario, se ha dado la política de congelamiento de plazas y la posibilidad de una trayectoria horizontal es sumamente restringida, pues en los hechos si un servidor público sale de su puesto dentro o fuera de la dependencia, la plaza se

²²² RAMIÓ Carles y SALVADOR, Miquel, *op cit.* p.15.

cancela por instrucción de la SHCP.²²³ Eso habla de la falta de una estrategia integral de recursos humanos dentro de la Administración Pública Federal.

4. Capacitación y certificación de capacidades

Se conforma por los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública

III. Subsistema de **Capacitación y Certificación de Capacidades**. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- a. Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;
- b. La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
- c. Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;
- d. La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y
- e. Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

Servidores públicos han manifestado dudas sobre quiénes los evalúan y califican para poder ascender de puesto y de salario, pues no existe una

²²³ Koldo Echebarría, BID, Informe sobre el Servicio Civil en América Latina, Estados Unidos, 2006.

definición del requisito previo que es un Catálogo general de capacidades que es donde se define el tipo de capacidades que son necesarias para ocupar un puesto. La formación permanente (antes llamada perfeccionamiento) es la que se recibe o debe recibirse a lo largo de la carrera o vida administrativa. Pues la formación inicial puede quedar y queda con frecuencia anticuada u obsoleta, bien porque deban aplicarse nuevos conocimientos o tecnologías, bien porque existan nuevas necesidades de la organización.²²⁴

Desde esta perspectiva, *la certificación de competencias* alude al reconocimiento formal acerca de la competencia demostrada (por consiguiente evaluada) de un individuo para realizar una actividad laboral normalizada. La emisión de un certificado implica la realización previa de un proceso de evaluación de competencias. El certificado es un sistema normalizado, no es un diploma que acredita estudios realizados, es una constancia de competencia demostrada, se basa en el estándar definido. Se pone principal atención en la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado, las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad, la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, así como de las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas, todo ello para:

- ✓ Aplicar criterios que aseguren la transferencia del aprendizaje a los integrantes que aporten mayor valor a la organización.

- ✓ Comprende por desarrollo no sólo la formación para llevar a cabo su labor en el puesto, sino también que permita desarrollar habilidades necesarias para que el trabajador pueda mejorar las operaciones y equipos que utiliza,

²²⁴ BAENA del ALCÁZAR, La formación de Funcionarios en la Europa Actual, Conferencia en el curso del Consejo de Europa, Lituania 2005.

atenderlos y rotar por diferentes puestos de trabajo, facilitando de esta forma los cambios en las estructuras de trabajo.

La capacitación permanente de los miembros del sistema de profesionalización tiene varios objetivos. En primer lugar, es un mecanismo necesario para elevar la calidad de los servidores y de su trabajo; y también contribuye a garantizar el éxito de las reformas administrativas, al igual que a preparar un grupo de funcionarios interesados en el éxito de las nuevas políticas.²²⁵ @Campus México es el portal que utilizan los servidores públicos para desarrollar la capacitación y certificación de capacidades que son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y habilitados para desempeñar un cargo en al Administración Pública.

Usuarios registrados	38480
Cursos terminados	50000
Cursos en proceso	20000
Cursos por iniciar	15000

Cuadro 11. Avances estadísticos de @Campus-México abril 14 de 2006 Fuente: Secretaria de la Función Pública.

Los servidores públicos por medio de este esquema buscan estar preparados para desempeñar su cargo adecuadamente, con una actualización que se integra por cursos obligatorios y optativos, que otorgan una puntuación a los que acrediten satisfactoriamente. La preparación debe ser acorde a un plan de carrera y se tendrá una evaluación y certificación de capacidades profesionales por lo menos cada cinco años, y como requisito para el desempeño del cargo. Pero, “El otorgamiento de “puntaje” a los servidores públicos por los cursos acreditados, lo que obliga a diseñar el sistema de puntaje, y ponderar

²²⁵ CROZIER Michel, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Documento presentado en el CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, de 1996.

cuidadosamente el peso específico que tendrá la capacitación en el desarrollo profesional de los funcionarios, a fin de evitar el riesgo de que se convierta en un incentivo perverso, es decir, en que los funcionarios hagan de la capacitación un fin en sí misma para obtener puntaje, sin que esta aporte un valor agregado a su desempeño profesional”.²²⁶ Y habrá que tener cuidado que no se convierta a futuro en un mecanismo de exclusión para candidatos externos al no haber participado en capacitaciones. Se convertiría en un mecanismo absurdo.

La provisión de puestos de trabajo funciona como el conjunto de mecanismos o procedimientos que el ordenamiento jurídico pone a disposición de la Administración Pública para la cobertura de las vacantes y la reordenación de los puestos, para quienes tengan una calificación adecuada para el desempeño de dichos puestos o funciones.²²⁷ Esta definición es descriptiva, y da una visión de la forma en que el sistema de carrera permite que un servidor público que ha acreditado la capacidad necesaria para el ejercicio de dicho puesto o tareas, continúe avanzando en el desarrollo profesional.

5. Evaluación del Desempeño

Este mecanismo se ha desarrollado en mayor medida en países con un modelo de profesionalización abierto.

IV. Subsistema de *Evaluación del Desempeño*. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;

²²⁶ Fócil Ortega, Mario Alberto, El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de personal público, CLAD, Panamá, 2003.

²²⁷ FERREIRA Fernández Xavier A. *La Provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, España, 2002. p.47.

La ley define a la evaluación del desempeño como el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto. Los ascensos deben favorecer al mérito por medio de los concursos, reportes de evaluación y el cumplimiento de metas laborales.

Artículo 55.- La evaluación del desempeño tiene como principales objetivos los siguientes:

- I. Valorar el comportamiento de los servidores públicos de carrera en el cumplimiento de sus funciones, tomando en cuenta las metas programáticas establecidas, la capacitación lograda y las aportaciones realizadas;
- II. Determinar, en su caso, el otorgamiento de estímulos al desempeño destacado a que se refiere esta Ley;
- III. Aportar información para mejorar el funcionamiento de la dependencia en términos de eficiencia, efectividad, honestidad, calidad del servicio y aspectos financieros;
- IV. Servir como instrumento para detectar necesidades de capacitación que se requieran en el ámbito de la dependencia; y
- V. Identificar los casos de desempeño no satisfactorio para adoptar medidas correctivas, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su reglamento.

Las evaluaciones del desempeño son un requisito indispensable para la permanencia de un servidor público de carrera, también contempla que se otorguen reconocimientos, incentivos y estímulos al desempeño destacado de servidores públicos.

La inexistencia de mecanismos adecuados de evaluación del desempeño provoca que se convierta que se genere un foco de atención a problemas dentro de los sistemas meritocráticos, así como que sus diseños sean generales y no se

adaptan a las condiciones particulares de cada organización. En el caso de México, se corre un riesgo importante al provocar un sistema que sea demasiado complaciente con los servidores públicos y difícilmente provoque la separación por evaluaciones de desempeño insatisfactorias. Se debe reconocer que hace falta una cultura de la evaluación, pues los servidores públicos no están acostumbrados a la rendición de cuentas y a una evaluación de su trabajo, que a final de cuentas es donde se dan los resultados del gobierno.

Para que el Servicio Profesional de Carrera logre contar con legitimidad, son fundamentales las *evaluaciones*, juicios y análisis del desempeño de los empleados públicos que sean creíbles y transparentes. Si las autoridades jefes jerárquicos mantienen centralizados los principales instrumentos de la toma de decisión, es poco probable que el Servicio Profesional de Carrera adquiera legitimidad y que genere una estructura que proteja al aparato administrativo de los vaivenes políticos, haciéndolo estable y confiable.

6. Separación

Es la terminación de un nombramiento y se da cuando dicho nombramiento deja de surtir efectos. Por ejemplo, la renuncia, fallecimiento y sentencia con privación de la libertad por incumplimiento u sanciones declaradas en la ley.

V. Subsistema de *Separación*. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos

La Ley destaca la estabilidad laboral pero contempla la separación. Como señala el siguiente artículo de la Ley del SPC:

Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

- II. Defunción;
- III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;
- IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna; La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;
- V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;
- VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y
- VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

El Servicio Profesional de Carrera no puede ser traducido como inamovilidad en el cargo. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un empleado deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos. Pues la única causal que permite el reingreso al sistema es la renuncia del servidor público.

Si bien los servidores públicos están protegidos ante el despido político, las prácticas informales se siguen dando, esas prácticas de renuncia cuando el jefe renuncia para buscar otra área de la Administración Pública. Pero también ha servido para consolidar a grupos administrativos en las esferas administrativas.

Además, se da todavía la discrecionalidad para las licencias pues no hay una especificidad de casos como por ejemplo de estudios profesionales o estancias de especialización profesional que van de la mano con la filosofía de la Ley en cuanto al desarrollo de competencias. Y tampoco queda claro lo del rango de desempeño satisfactorio, eso no debe dejarse de manera discrecional.

7. Control y evaluación

Constituye un elemento clave para retroalimentar el sistema de gestión de recursos humanos, ofrece información sobre ámbitos como la selección, la capacitación, la promoción o el pago de salarios. Además, puede servir para introducir cambios en la cultura organizativa, modificar el clima laboral y apoyar la planeación del personal. La dificultad de la evaluación lo constituye su dificultad técnica y la aceptación por parte de los implicados.²²⁸

VI. Subsistema de *Control y Evaluación*. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

En toda la organización se deben seguir normas de valoración estándar, de manera que sean comparables. La evaluación es un subsistema que permite dar a conocer el comportamiento de la gestión del sistema en un periodo de tiempo determinado, a fin de obtener los mejores resultados para retroalimentar y mejorar los procesos de trabajo. La utilidad del reglamento es definir la forma de implantar los siete subsistemas que contempla la Ley de Servicio Profesional de Carrera, así como el nivel de coordinación que tendrá la Secretaría de la Función Pública con las demás dependencias de la Administración Pública Federal responsables de la implantación. Entonces parece que no fue creado para evaluar eficiencia y eficacia en los resultados para la ciudadanía, sino en su operación cotidiana.

La *Unidad* del Servicio Profesional de Carrera centraliza la normatividad y la tecnología para contar con mejores prácticas. Busca descentralizar la operación y la decisión para responder de manera oportuna a las necesidades de las

²²⁸ RAMIÓ Carles y SALVADOR, Miquel, *op cit.* p.18. Nota: En una primera aproximación al concepto, evaluar los recursos humanos significa emitir un juicio de valor sobre el personal de una organización, ya sea atendiendo a sus características actuales, a su potencial de desarrollo o bien a sus resultados. En el análisis de los sistemas de evaluación desarrollados se apunta la distinción entre evaluación de personas y evaluación de resultados.

dependencias. Esto se lleva a cabo a partir de mayor autonomía en los procesos de implementación de la ley dentro de las dependencias. Pero este proceso ha acarreado importantes pugnas por el dilema de la centralización de la SFP.

Se ha provocado que no existan criterios uniformes en la aplicación del subsistema de ingreso, por ejemplo, —si bien habrá que resaltar su inmediatez para su aplicación—, se comprueba por que existen diferentes maneras para aplicar evaluaciones —de habilidades técnicas—, por ejemplo, van desde la prueba escrita, pruebas de computadora, hasta pruebas hechas con clave realizadas desde el propio domicilio del participante sin mayor vigilancia o regulación. También se puede dar el caso en el cual se presente otra persona diferente al candidato para realizar la evaluación por que no se le ha pedido más que su clave de concurso —folio— y no una identificación oficial.²²⁹

Además la ley tiene un alcance restringido dentro del conglomerado de integrantes del servicio público, pues quedan al margen el personal de base que constituye la mayoría de servidores públicos.²³⁰ Es importante reconocer este estrato no solamente por su porcentaje de 6.5 por ciento, sino por que ellos a final de cuentas son los que tienen en sus manos la operación cotidiana y tienen el trato directo con los ciudadanos.

Las controversias de carácter laboral derivadas de al aplicación de la Ley serán competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y las de carácter administrativo se sustanciaran ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

²²⁹ Nota: Tomo como base experiencias personales en los procesos de concurso.

²³⁰ Nota: Los puestos sujetos a la ley que van desde nivel de enlace hasta director general son de 42,499 servidores públicos de un total de 649, 187 es decir, un 6.5 por ciento aproximadamente. Martínez Puón Rafael, *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México: Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación*. CIDE, Revista Gestión y Política Pública, México, segundo semestre de 2006.

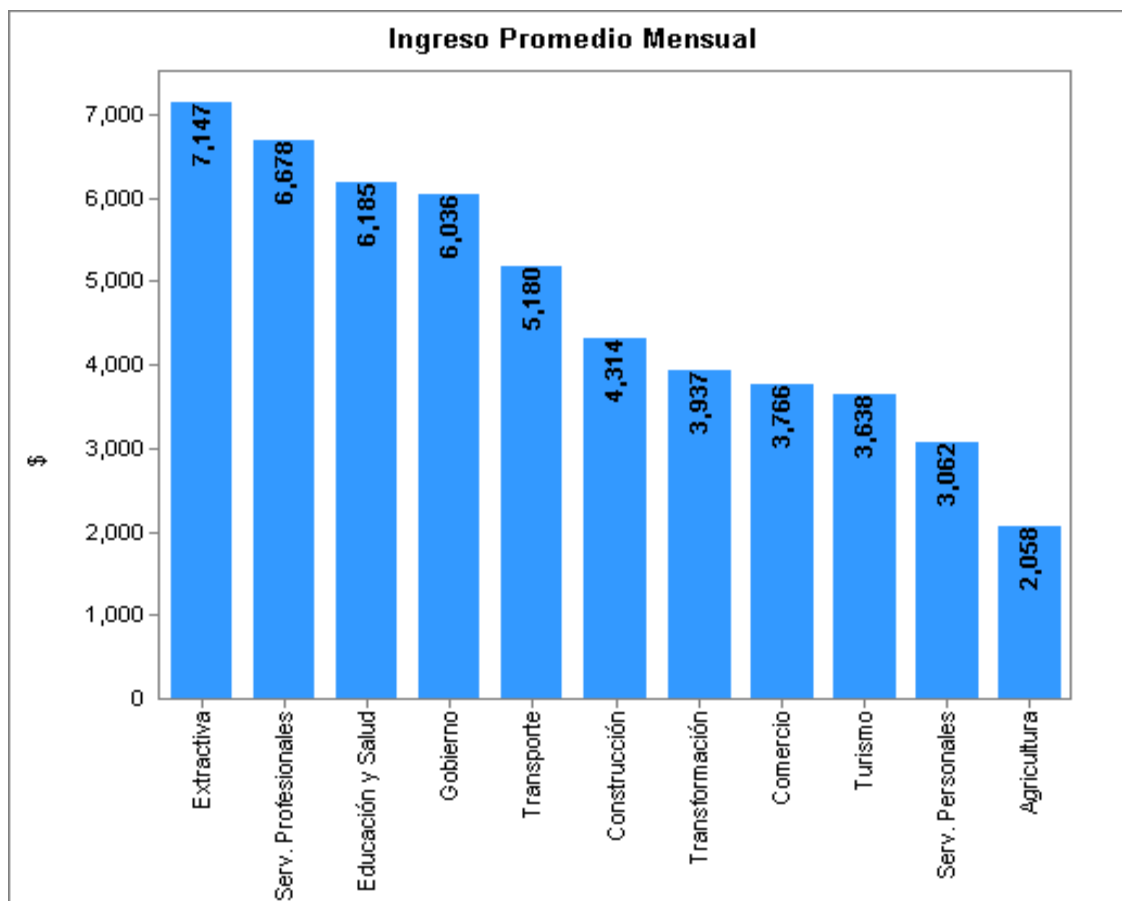
No existe un órgano externo o autónomo para supervisar la evaluación y el desempeño de todo el sistema y de hacer correcciones a la Secretaría de la Función Pública, si bien el Consejo Consultivo debiera jugar ese importante papel. De ahí que el mismo secretario de la función pública comienza a hablar de la creación de los Comisionados del Servicio Profesional de Carrera, sin duda un aporte importante, pero creando estructuras que bien podrían haberse tenido ya en cuenta.

5.4 Los incentivos y remuneración

La remuneración es el conjunto de compensaciones que efectúa la organización y que percibe el trabajador por el desarrollo de su actividad profesional, pueden variar según los factores que determinan el pago, los sistemas de compensación o la modalidad de pago, su concreción se concibe como un mensaje directo a la cultura organizativa que se pretende promover.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fracción XXIV) le corresponde ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro. En el caso de ingreso promedio en México el sector gubernamental se encuentra ubicado dentro de las áreas mejor retribuidas con \$6,036 mensuales cuando áreas como la agricultura tienen ingresos de una tercera parte promedio (ver gráfica 2).

Ingreso promedio en México



Grafica 2 Ingreso promedio en México por área profesional Fuente: Observatorio Laboral de México www.observatoriolaboral.gob.mx corresponde a los tres órdenes de gobierno y no solo a nivel federal.

La *política retributiva* suele perseguir tres objetivos básicos:

- a) atraer a los empleados a la organización,
- b) retenerlos y
- c) motivarlos.

La retribución es un instrumento determinante en el modelo de profesionalización. Por lo cual, resulta habitual que un modelo de profesionalización incorpore conceptos retributivos vinculados al modelo cerrado, es decir, a la pertenencia a un determinado cuerpo o gremio (las retribuciones de corte general) y conceptos retributivos vinculados al modelo abierto o a la ocupación de un puesto de trabajo (las retribuciones

complementarias y por rendimiento). La importancia cuantitativa que se le otorgue a cada uno de los conceptos favorecerá el predominio de uno de los dos modelos (abierto/cerrado) y el conjunto de valores, normas y procesos asociados.²³¹

Limites de la percepción ordinaria neta mensual

Indicador del Grupo Jerárquico	Puestos de referencia	percepción ordinaria neta mensual mínima	percepción ordinaria neta mensual máxima
P	Enlace	7,131.35	15,119.33
O	Jefatura de Departamento	13,335.02	29,430.99
N	Subdirección de Área	18,074.87	47,707.19
M	Dirección de Área	34,076.37	94,088.38
L	Dirección General Adjunta o Titular de la Entidad	56,189.31	123,753.47
K	Dirección General	74,615.90	158,788.60

Sueldo base más compensación autorizada

Cuadro 12 Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.

El caso del sistema de retribuciones en el SPC en México es un caso particular, puesto que en una estructura de cinco niveles jerárquicos básicos que van desde un enlace, jefe de departamento, subdirector, director a director general puede existir una diferencia de más de 22 veces la percepción ordinaria mensual.

Este sistema de remuneración desigual, mantiene valores de la antigua administración donde se maneja “como si hubiera distintas *castas burocráticas*, permitiendo la existencia de cinco grupos diferentes de ingreso, con el resultado

²³¹ RAMIÓ Carles y SALVADOR, Miquel, *op cit.* p.16.

de que en algunas secretarías —como en Hacienda y Gobernación— el ingreso de los altos funcionarios sea cuatro veces superior que en otras dependencias — como la Secretaria del la Reforma Agraria—.²³²

Sin duda que un sistema de Servicio Profesional de Carrera implica costos para incrementar los incentivos de los servidores públicos y estos son imprescindibles para un buen funcionamiento y desarrollo motivacional, además de ser necesarias para las promociones que no son únicamente jerárquicas sino también económicas.

La *retribución* es otro de los elementos esenciales que contribuyen a definir el sistema de profesionalización. El dinero no es el único medio para hacer rendir a un servidor público pero sin duda es un factor de peso en el marco de los incentivos.

Incentivos para los servidores públicos.

		Contractuales		No contractuales/ intangibles
		Monetarios	En especie	
Incentivos	Incentivos Básicos	1. Salario	2. seguro Médico	3 Estabilidad y prestigio
	Prestaciones	4 transporte vivienda, alimentos, viajes	5. Transporte, viajes, teléfono	6. viajes al extranjero, entrenamiento
Expectativas futuras		7. pensión	8 viviendas, tierra	9. Reputación, recontractación

²³² GUERRERO Amparan *Consideraciones sobre... op. cit. p.24*. Nota: los altos funcionarios en México tuvieron en 1998 percepciones netas superiores a países como Noruega, Suiza, Gran Bretaña, Dinamarca, Bélgica y Francia.

Cuadro 13. Incentivos para los servidores públicos Fuente: Banco Mundial. Evaluating Pay and Establishment Choices, en Administration and Civil Reform. *Evaluating Pay and Establishment Choices, in Administration and Civil Reform* Dirección: www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/evaluatingpay.htm

A los incentivos monetarios se suman prestaciones en especie, reconocimientos y entrenamiento. La cantidad asignada a cada rubro varía del país de que se trate. Ante la falta de oportunidades para el desarrollo u la promoción jerárquica, este se vuelve un instrumento fundamental.

5.5 Riesgos y oportunidades

El proceso de puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera ha tenido grandes esfuerzos pero un factor clave para algunos de los resultados no favorables fue la falta de planeación y proyección ante un diagnóstico. Así de esta manera se privilegio en muchos casos la cantidad sobre la calidad, por ejemplo en número de concursos pruebas y certificación de capacidades. En este momento se debe hacer un corte y revisar que tantos avances se tienen en la materia y que vale la pena volver a plantearse como estrategia a futuro.

En cuanto a la estructura, se corre el riesgo de crear una estructura paralela de personal, que funcione a la par del Servicio Profesional de Carrera. Esto significaría crear una nueva estructura conformada por puestos de honorarios y contrataciones por proyectos como cuerpos de asesores para el desempeño cotidiano de las tareas sustantivas de la administración del gobierno. Esto con el tiempo debilitaría al sistema de Servicio Profesional de Carrera y crearía grandes cuestionamientos para su continuidad.

Para el caso de ingreso el sistema en México se conforma como un sistema mixto, en el cual se compone de una posible carrera administrativa, pero

también permite el ingreso por puesto —como un sistema abierto—, es decir, se aparta del desarrollo de carrera dentro del gobierno. Al tomar algunas ventajas de este sistema abierto, se corren riesgos considerables como la falta de identidad y lealtad institucional, materia indispensable para consolidar un Servicio Profesional de Carrera.²³³

El Servicio profesional de Carrera tiene una serie de riesgos significativos que enfrentar en los próximos años y sin duda un proceso de adaptación a una cultura administrativa. En este proceso de adaptación mutua tal vez el riesgo inicial sea el de enfrentar a la *simulación* como parte de la operación cotidiana en la Administración Pública. Por ejemplo, al no poner atención a la evaluación del desempeño esta se puede convertir en un simple llenado de formatos para cumplir requisitos pero dejando de lado su valor fundamental que es dar parámetro para tomar decisiones, pues la complicidad mutua es mejor costo que una evaluación rígida y objetiva. La descripción de puestos se puede convertir en una simple descripción de perfiles de personas que ya se encuentran en la organización pero sin capacidades y aptitudes para desempeñar un puesto en la administración gubernamental.

Con la simulación viene la falta de aplicación de la Ley que se manifieste desde su incumplimiento total o parcial, pues si no se le da una interpretación y aplicación clara e irrestricta se corre el riesgo de fracasar u quedar en “la cultura del por lo menos”. Es decir, por lo menos tenemos concursos, evaluaciones y estabilidad, aunque no garanticen mérito, competencia y responsabilidad política. Estos últimos son el núcleo de la profesionalización si se pierden se perderá el rumbo de la profesionalización.

²³³ EL Subsecretario responsable de SPC habló en entrevista —Periódico el Financiero, 17 agosto 2005 para Fernando Ramírez— que cifras cercanas a un 65 por ciento fueron ocupadas por servidores públicos que ascendieron por méritos propios, mientras 35 por ciento fueron externos.

Volver a un sistema patrimonialista, donde no sean compatibles los valores democráticos sigue siendo un reto, pues siempre existirán pugnas por lograr mantener el poder dentro de la burocracia. La neutralidad no se da en forma automática, se tendrá que contar con evaluadores externos constantes para no caer en vicios de conformación de una burocracia proclive a un partido político, sino una conformación plural en todos los sentidos; es decir no incluyendo mujeres y hombres, independientemente de su raza, religión o preferencia sexual. Teniendo como último parámetro el buen desempeño en el gobierno.

Existe el riesgo de la formación de lo que podría ser considerada una “*burocracia dorada*”²³⁴, donde:

- ◆ No se apliquen sanciones ante el incumplimiento y un bajo desempeño laboral,
- ◆ No exista la capacidad real de remover a un funcionario ante faltas graves, es decir, rigidez de las políticas de remoción,
- ◆ Premiar más la antigüedad que la experiencia puesta en práctica,
- ◆ Conformar perfiles y evaluaciones de baja ponderación en los concursos públicos y abiertos para que al final predomine el criterio subjetivo
- ◆ Exclusión de la sociedad privilegiando segmentos de población en perjuicio de otros. Por el género, raza, religión, condición social, posición política, etc.²³⁵

²³⁴ Nota: Burocracia dorada aludiendo a una burocracia anquilosada, poco competitiva, enfocada a resultados personales y no públicos, y sobre todo que cuente con la garantía de inmovilidad en el empleo no importando su desempeño laboral.

- ◆ La falta de rendición de cuentas y responsabilidad política y administrativa por parte de los servidores públicos como una constante.

El Servicio Profesional de Carrera hace frente a una confrontación de intereses y en ocasiones pone en entredicho valores contrapuestos. Un ejemplo de esta situación es cuando la administración se compromete a proporcionar bienes o servicios con neutralidad, eficiencia y eficacia, pero no necesariamente de manera uniforme. Una vía de solución práctica en la lucha de intereses es buscar que los servidores públicos de carrera tengan identidad propia, lograda a partir de la búsqueda de autonomía, evitando que frente a ellos se anteponga los intereses políticos; pero al mismo tiempo deben existir los mecanismos para que los ciudadanos puedan valorar e impactar a los servidores públicos.

Los ciudadanos esperan que los gobiernos democráticos de su país sean un canal para lograr la equidad, probidad e igualdad de oportunidades en la realización de actividades dentro del campo de lo público. En el Estado contemporáneo, el Servicio Profesional de Carrera profundiza su contribución en una triple dimensión: el fortalecimiento de la democracia, la efectividad del Estado de derecho y una eficaz provisión de los bienes y servicios públicos²³⁶. Ya que los servidores públicos tienen el encargo de aplicar las políticas públicas, es decir, materializar las acciones de los gobiernos, ser gobiernos

²³⁵ PETERS, B. Guy, *La política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp.186-187. Nota: El servicio civil es una ocupación de clase media por excelencia, y los hijos de la clase media tienen una mayor probabilidad de obtener ocupaciones de clase media mucho mayor que los hijos de la clase obrera. Estudios han demostrado que los modelos de profesionalización tienden a preferir a los individuos provenientes de familias de clase media u alta, del servicio civil y de la política.

²³⁶ ECHEBARRÍA, Koldo, *La modernización del Estado: reto del desarrollo en América Latina*, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública Servicio Civil: Temas para un diálogo, BID, Nueva York, 2003.

representativos y dando resultados constantes y perceptibles para los ciudadanos.

El gobierno no permite por sí mismo dirigir y orientar a una sociedad, ni tampoco la sociedad en sí misma es gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos lo que permite hablar de condiciones de gobernabilidad²³⁷. En este sentido, el Servicio Profesional de Carrera profundiza su relevancia al convertirse en el canal idóneo donde convergen las toma de decisiones gubernamentales y el sector que puede atender las demandas y quejas ciudadanas.

El motor central de la Administración Pública es, sin duda los integrantes del Servicio Profesional de Carrera porque tiene a su cargo el desarrollo puntual de las tareas que son determinantes para la seguridad del Estado, el crecimiento económico, el bienestar social y las acciones que posibilitan la conjugación armoniosa de los medios y los fines.

El contexto democrático es un factor importante para ponderar en la explicación B. Geddes ha argumentado que el Servicio Profesional de Carrera ha tendido que emerger en países con sistemas electorales marcados por una fuerte competencia electoral entre diversos partidos políticos. En estos casos los partidos en contienda se han convencido de la necesidad de tener un Servicio Público Profesional para el funcionamiento adecuado de las instituciones del Estado y a fin de mantener en sus puestos a cierto número de funcionarios amenazados por el cambio de administración.

El nivel de gobernabilidad de una sociedad o de un sector social depende de dos factores íntimamente relacionados:

²³⁷ CAMOU, Antonio, Los Desafíos de la Gobernabilidad, p 31.

- a) La calidad del sistema institucional existente, es decir, de las reglas del juego o sistema de incentivos y constricciones determinantes en gran parte del número de actores y de sus comportamientos, y
- b) Las capacidades de gobernación de los actores sociales.

Para lograr lo anterior es necesario contar con el respaldo de partidos políticos y de diferentes fuerzas de la sociedad civil en general. Por ello es indispensable difundir en mayor medida y de manera amplia el sistema de profesionalización de los servidores públicos de carrera en México.

Instrumentos de medición

Para el funcionamiento efectivo del sistema de Servicio Profesional de Carrera se necesita de instrumentos técnicos, también de diagnósticos precisos en materia de recursos humanos y de prospectiva. Una definición clara de los catálogos de puestos, exámenes de ingreso definidos con estándares claros, indicadores de desempeño lo más homogéneo posible y lineamientos comprensibles para la promoción y la capacitación de los servidores públicos.

La medición es uno de los problemas técnicos dominantes en lo que respecta a las reformas de gobierno, tanto de la situación inicial como de los resultados, de manera tal que se puedan determinar con cierta exactitud los logros del proceso. Los indicadores deben orientarse al cumplimiento de objetivos y a los impactos que logre general la Administración Pública.

Balance del Servicio Profesional de Carrera en México

El Servicio Profesional de Carrera en México logro conjuntar un gran número de apoyos para comenzar su implantación en la Administración Pública Federal Centralizada, se ha enfrentado también a una serie de variables no favorables, como la falta de un diagnóstico integral de los servidores públicos, la falta de una planeación más apegada a criterios reales para el cumplimiento de metas.

La falta de planeación provoca que se den resultados cuantitativos en el número de concursos, concursantes y a la certificación de competencias, pero dejando a un lado la calidad y apego a las reglas de los concursos y en general de la implantación del sistema.

Desde el punto de vista institucional, los cambios en las reglas de juego sufren grandes resistencias, la simulación se vuelve un aliado de prácticas no meritocráticas. La costumbre arraigada de tener el mayor control burocrático debido a designaciones personales aún continua vigente, el mecanismo utilizado es el pedir la renuncia del servidor público de carrera y dándole una indemnización por los servicios prestados volviendo al antiguo esquema de patrocinio político.

Los mecanismos de transparencia de los concursos pueden mejorar sustancialmente. Es necesaria la construcción de un órgano independiente que sea crítico y que haga cambios en la operación del sistema, tratando de cerrar las brechas entre lo proyectado por la ley y reglamento del Servicio Profesional de Carrera y los resultados que se están obteniendo.

Cada dependencia corre el riesgo de conformar criterios propios para la asignación de cargos públicos, el desarrollo de la carrera y la evaluación del desempeño, de esta manera se perdería el vínculo entre las mismas, es decir, se disiparía la interconexión del sistema como tal.

CONCLUSIÓN

- 1) El *Servicio Profesional de Carrera* es un nuevo instrumento para el gobierno y con el tiempo se consolidará como una institución clave para el correcto desempeño en toda la Administración Pública. En la medida que se de el fortalecimiento de esta institución se formará a la par una nueva cultura del servicio público, pues en este momento se encuentra en disputa entre el pasado con un sistema de patrocinio político contra el presente que es el servicio público meritocrático, que tiene como sustento la igualdad de oportunidades, una Administración Pública responsable y profesional. Los valores del Servicio Público de Carrera deben hacer frente a viejos patrones de conducta —como el nepotismo, compadrazgo, favoritismos—, que no son compatibles con una Administración Pública moderna. El Servicio Profesional de Carrera debe brindar oportunidades y abrir los espacios al talento y a las capacidades para desempeñar satisfactoriamente un cargo público. La cultura del mérito es una institución que tendrá que pasar un proceso de perfeccionamiento, maduración y consolidación.

- 2) El *Servicio Profesional de Carrera* es el resultado de un contexto complejo, y no es hazaña de una sola persona. Aunque muchos se adjudiquen su instauración, sin duda ha surgido gracias a la colaboración de diversos frentes, políticos —ejecutivo y legislativo— académicos, profesionales de la administración del gobierno y de la sociedad civil en general. Se ha comprendido que en la medida que se tenga una Administración Pública profesional y ligada a la conciencia del bien común se tendrá un buen gobierno. La etapa de construcción democrática en la que se encuentra el país, hace necesario que las instituciones no sean dirigidas únicamente por intereses personales o de

grupo, sino que tomen un rumbo de racionalidad comprometida con el crecimiento de la sociedad y del Estado Mexicano. De esta manera se trata de dejar a tras la lealtad a las personas para mantener una lealtad a las instituciones del país.

- 3) La *globalización y la nueva economía de mercado* en la cual se encuentra inserto México, hace indispensable tener instituciones y administraciones gubernamentales competentes, es decir, que tengan claridad y compromiso con programas proyectos y políticas públicas que tienen beneficio para el país, independientemente del partido político o presidente del que provengan. Los mercados buscan esa estabilidad y confianza en la gestión de los gobiernos para comprometer sus inversiones y pensar que independientemente del partido que gobierne el país, se tendrá estabilidad institucional. Y sin que esto evite tener una conducción política por parte de los políticos.
- 4) Hay que recordar que la *visión del servicio público con sus valores*, y tiene como objetivo atraer a los mejores profesionales para desempeñar las tareas del servicio público. Pero habrá que tener cuidado de la orientación de los mejores, es decir, en muchas ocasiones no son compatibles los intereses personales con los de la institución. Sobre todo, si se trata de instaurar un sistema de carrera, debe quedar bien afirmado el sentido de identidad y de compromiso con la Administración Pública y con los objetivos del gobierno.
- 5) Si bien en el mundo no existen sistemas abiertos o cerrados de manera categórica, pero si mantienen condiciones vinculadas con su contexto político económico y social. En el caso de México el Servicio Profesional de Carrera se ve envuelto en una importante controversia ante la definición de ser un sistema abierto o cerrado. Sin duda, parece ser que

se busco lo mejor de esos dos mundos, es decir conformar la carrera administrativa, en la cual se diera estabilidad en el cargo y se permitiera el ascenso por medio de un plan de carrera para los ascensos y vincularse de por vida profesional con la Administración Pública. Pero por otro lado, se buscó que esa carrera estuviera sujeta al desempeño de sus integrantes, trayendo consigo la evaluación del desempeño y sino se cumple con ello, se daría la separación del sistema. Se dio la oportunidad para el acceso a cargos de todo el sistema por medio de concursos públicos y abiertos. Entonces, se trajo lo mejor de dos mundos, pero también se perdieron algunas de sus ventajas. En el diseño y operación del sistema la balanza se ha inclinado a favor de un sistema cerrado, donde la elaboración de pruebas técnicas hacen complicada la entrada a personas que no tengan experiencia previa en la institución.

- 6) La *carrera administrativa* en México debe tener solidez y consistencia además de una formación institucional compacta, con una orientación y dirección clara, basada en factores como la competencia, el mérito y la evaluación de resultados.
- 7) Dentro de esta controversia entre sistema abierto y sistema cerrado, parece que *las personas que mantienen el control* siguen siendo los mismos de antes. Ahora se les denomina comités de selección, pero su integración se conforma por el director general de recursos humanos de la dependencia, el representante de la Secretaria de la Función Pública, que tiene un papel de certificador del proceso y el jefe inmediato que tiene la facultad de vetar a los candidatos.
- 8) La coordinación del Servicio Profesional de Carrera esta a cargo de la Secretaría de la Función Pública, pero debe crearse una entidad

autónoma para dar una mayor eficiencia, y sobre todo mayor transparencia, legitimidad y confianza a los integrantes y participantes de los concursos públicos. Debe existir una cierta homogeneidad en la estructura del sistema de profesionalización para mostrar coherencia administrativa. Por ejemplo, en la descripción de perfiles, elaboración de los exámenes, entrevistas, incentivos.

9) En la medida las políticas se orientan hacia el interés público en esa medida tienen futuro dentro de los sistemas democráticos. Se ha pensado que con la simple implantación del sistema de Servicio Profesional de Carrera, se iba a terminar la corrupción u la ineficiencia de las oficinas públicas, esto no es así, falta trabajo y recordar que si bien ya se aplican evaluaciones la pregunta en este caso es ¿Quién vigila a los que aplican los exámenes los que evalúan a los candidatos? A final de cuentas el Servicio Profesional de Carrera tiene como finalidad evitar la manipulación por parte de los servidores públicos y políticos hacia los puestos públicos. No es suficiente el papel de la SFP, se necesita de un organismo que vigile a esta institución que coordina el sistema en general.

10) La importancia de un organismo autónomo que se encargaría de dictar lineamientos para los concursos y promociones; supervisaría la implantación del sistema en todas y cada una de las dependencias del ejecutivo inmersas. Se puede ir pensando en *descentralizar* algunos aspectos del manejo del personal público, como por ejemplo, el reclutamiento, capacitación, y promociones por una organización políticamente independiente o imparcial para vigilar la protección del principio de mérito. Y más adelante se creará una institución como los comisionados del Servicio Profesional de Carrera dotados de

competencias no solamente para ubicar problemas sino para normar y dictar nuevos procedimientos para el mejor funcionamiento del sistema.

11) La *evaluación* debería dejar de ser una actividad que mira al pasado y que felicita o reprueba a los servidores por su trabajo durante el año anterior. Con el fin de facilitar la gestión del rendimiento, la evaluación del desempeño, debe orientarse hacia el futuro, hacia lo que los servidores públicos profesionales pueden hacer para desarrollar su máximo potencial en la organización. Esto requiere que los superiores jerárquicos proporcionen una retroalimentación a los subordinados con el fin de que éstos alcancen niveles más altos de rendimiento. El servidor público debe conocer la información que le permitirá comprender lo que se espera del él en un determinado puesto, así como el desempeño en el mismo y de los aspectos positivos además de aquellos que requieren una mejoría. Es importante contar con evaluadores autónomos de las instituciones evaluadas. Cuando la evaluación se realiza por el superior jerárquico se corre el riesgo de la parcialidad, pero si se realiza por un número mayor se puede correr el riesgo de la inoperatividad, por lo que es indispensable guardar un equilibrio entre objetividad y operatividad. La evaluación del desempeño parece ser el medio que le dará una mayor flexibilidad al sistema. Pero la flexibilidad no es una característica propia de los sistemas de carrera y sin duda será un instrumento controversial en su aplicación.

12) En la medida que las oportunidades para el acceso a la función pública sean limitadas por la falta de proyección a futuro del sistema con la falta de creación de nuevas plazas. Habrá que enfatizar que los cargos públicos en competencia tendrán una alta demanda potencial, aunque no necesariamente real. Es decir, la queja surgirá por que la rotación que

anteriormente existía será menor y los competidores serán evaluados con estándares cada vez más altos y eso hará que exista una disminución de la demanda para ocupar un puesto público dada su dificultad de ingreso.

13) Los *costos* por implantar el sistema del servicio público profesionalizado en México implican un gran esfuerzo institucional, de infraestructura, recursos, capacidades, voluntades —políticas y de mandos jerárquicos— y estrategias para lograr el adecuado funcionamiento de este sistema. También habrá que poner en consideración que si bien es cierto que el costo de un sistema de profesionalización es alto, resulta aún más costoso no contar con él, pues el derroche de recursos, la corrupción, la inequidad, la discrecionalidad operan más fácilmente en un sistema patrimonialista y discrecional, que en uno profesional y meritocrático. A final de cuentas la profesionalización de los servidores públicos constituye una inversión para el gobierno y para el beneficio de la sociedad en su conjunto.

14) Es necesario la formación de cuadros con competencias directivas para el sistema, como una prioridad del sistema de profesionalización. Sus metas deben estar basadas en la obtención de resultados y de una mayor responsabilidad. *Un servidor del Estado más que un servidor del gobierno en turno.* Como se señaló en el estudio, lo importante no solamente es atraer a los mejores elementos sino también crearlos, formarlos y retenerlos. Se ha dado poca atención a este aspecto, es decir, el compromiso no únicamente laboral, sino social de un servidor público, que después de capacitarse y adquirir experiencia en el sector público puede irse sin más a laboral a una empresa, no se busca con esto atarlo a la Administración Pública, pero si tener cuidado en la selección con visión de carrera en el sector público, los incentivos, el valor de pertenencia y orgullo de ser parte del servicio público. Así el servidor

público profesional debe caracterizarse no únicamente por sus destrezas y habilidades técnicas, sino por contar con valores públicos consustanciales al gobierno, como la transparencia, la rendición de cuentas, el servicio público de vocación y la ética en su actuación.

15) En los estudios de caso se ha comprobado que los sistemas de profesionalización dentro de la Administración Pública son una herramienta indispensable para la consolidación y fortaleza de las instituciones; siempre y cuando estén sustentados en el *mérito, la competencia y la evaluación*. Habrá que precisar sin embargo, que estos sistemas difícilmente operan en un grado de alta eficiencia, tiene un costo fiscal substancial y el proceso de rendición de cuentas es difícil de ejercer por parte de los ciudadanos hacia los que manejan su Administración Pública. Aquí una propuesta sería tener a los directores generales evaluados por resultados y cada dos años ver el cumplimiento de objetivos de su trabajo y hacerlos responsables de la actuación de las áreas a su cargo, en esa medida darles o no continuidad. Los beneficios que trae consigo la profesionalización se deben ver reflejados en la actuación de sus administraciones, pues no hay que perder de vista que la profesionalización de la función pública es un instrumento para la mejora de las condiciones sociales de la comunidad y no un fin en si mismo.

16) En México el sistema de profesionalización debe buscar la estabilidad de su sistema administrativo, aminorando todas las formas de conductas no meritocráticas en el acceso a la función pública. Y retomar el concepto de *vocación por el servicio público, compromiso y responsabilidad como servidor de Estado*. Este compromiso, debe crear un orgullo necesario de sentirse parte del motor de las políticas públicas dirigidas en beneficio de la ciudadanía

17) Hace falta un sistema de rendición de cuentas indispensable para que los ciudadanos se encuentren bien informados de las acciones que los gobernantes y los servidores públicos prestados cotidianamente. Por esta situación, en el sistema de profesionalización deben existir auditorías ciudadanas en los procesos de selección, promoción, y evaluación de los servidores públicos. Este mecanismo ayudaría a crear y fortalecer un modelo de responsabilización, donde los servidores públicos rindan cuentas a la sociedad en su conjunto. El sistema de profesionalización de los servidores públicos de carrera dentro de la Administración Pública Federal, tiene que apegarse en la medida de lo posible a las reglas fijadas en su legislación pero debe ser lo suficientemente receptivo para incorporar las quejas o denuncias que se generen a lo largo del proceso de consolidación de la ley. Finalmente, se debe esperar un proceso de maduración, en el cual convivirán de manera común los sistemas de mérito y el de patrocinio político, para que gradualmente se fortalezca el sistema de mérito. Hasta convertirse en el sistema dominante dentro del esquema de manejo de personal del Estado.

18) Debilidades y amenazas del Servicio Profesional de Carrera en México. El cambio en las reglas no es suficiente, la continuidad del SPC depende de su capacidad de dar resultados, de respetar las reglas preestablecidas, de dar transparencia y difusión ante los ciudadanos y buscar apoyos políticos. Si se olvida del respaldo político y de las organizaciones de la sociedad civil la continuidad y su desarrollo serán perturbados. Una amenaza más es tener un SPC que no mantenga coherencia y asociación como un sistema integral en la Administración Pública Federal Centralizada, esto significa que cada dependencia entienda de diferente manera el SPC y que por tanto lo gestione con reglas propias.

19) Las fortalezas y oportunidades de Servicio Profesional de Carrera en México. La mayor fortaleza es la nueva carrera en el servicio público con base en el mérito, la estabilidad manteniendo personal calificado y con conocimiento de los valores públicos. Otra fortaleza es generar valor agregado dentro de las organizaciones, pues la capacitación constante aumentará el capital intelectual y su capacidad de innovar dando nuevas respuestas a los problemas públicos. Una oportunidad trascendental es incorporar al SPC a la Constitución Política, dando con eso un apoyo para su continuidad y reconociendo los nuevos derechos y obligaciones de los servidores públicos de carrera en México. Finalmente, hoy en día no se cuenta con una cultura del mérito en la Administración Pública, esta se tiene que ir construyendo con el tiempo, contemplar resistencias, y duplicar esfuerzos. Los cambios culturales generarán confianza y se verán reflejados en los patrones de conducta del servidor público profesional.

EPÍLOGO

En términos de horizonte, es importante destacar los elementos que definirán la consistencia del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en México, con el fin de orientar el desarrollo institucional que debe cumplir, considerando las nuevas condiciones de vida en el país:

1. Las perspectivas del gobierno meritocrático

La base de un gobierno meritocrático son los resultados con calidad para los ciudadanos, que generen mejoras significativas en su nivel de vida y el entorno público que lo rodea. De esta manera, el Servicio Profesional de Carrera constituye un nuevo pilar para consolidar las instituciones democráticas del país y al mismo tiempo debe constituirse en un instrumento dinámico que agregue valor a las organizaciones gubernamentales.

Un gobierno meritocrático es receptivo y responsable pues debe interactuar constantemente con la sociedad cuando suministra servicios públicos, genera mejores condiciones de vida para los ciudadanos y toma decisiones en el espacio público.

2. Blindaje constitucional

Para el futuro del Servicio Profesional de Carrera en México, es indispensable realizar un esfuerzo para que esta institución forme parte de la Constitución a nivel federal y de los estados. Un gobierno profesional debe trascender en el tiempo más allá de las elecciones y de los partidos que gobiernen, es decir, más allá los calendarios electorales y las alternancias en el poder.

Se debe reforzar al idea de un gobierno meritocrático como una institución clave y con valor fundamental para la democracia y en el actuar cotidiano del gobierno desde el momento de tomar decisiones e implementar las políticas públicas.

3. Cobertura

Cuando se alude a un gobierno meritocrático en México, se reconoce el esfuerzo que significa tener una Ley del Servicio Profesional de Carrera a nivel de la Administración Pública Federal Centralizada pero queda un esfuerzo significativo por realizar para ampliar su cobertura a las entidades descentralizadas que por su papel en la sociedad y la economía, requieren de profesionales calificados y debidamente acreditados para el correcto desempeño en la función pública.

En cuanto a los gobiernos de los Estados de la República, la diversidad es amplia y más aún cuando se trata de los municipios. Pero sin duda que hacia el futuro esta será una materia crucial para la administración local en México. Cada Estado y cada municipio deben ser analizados con sus peculiaridades como su estructura administrativa de gobierno, la población que atiende y la calidad de los servicios que presta.

4. Transparencia

Es un elemento fundamental para el Servicio Profesional de Carrera ya que de éste se deriva la aprobación de gran parte de la ciudadanía. La transparencia en el sistema se debe conducir desde la planeación con criterios formales para la descripción de puestos, la publicación de las plazas, los concursos de ingreso que deben crear una ventana para mostrar los resultados de los aspirantes no seleccionados y del propio ganador del concurso, es decir, no entenderse como

un ejercicio de aprobado o no aprobado únicamente conocen las oficinas del gobierno, sino también el público ciudadano.

La transparencia en el Servicio Profesional de Carrera se entiende como un escenario de confianza en el que los postulantes participan y compiten en igualdad de circunstancias, con reglas claras, que se someten al escrutinio público, es decir, la responsabilidad recae al mismo tiempo en la ciudadanía en el momento de ejercer su derecho a la información.

5. Evaluación pública de la sociedad

El servidor público ya no podrá circunscribirse a resultados individuales en materia de desempeño; deberá ser cada vez más responsable de los resultados de la organización, del trabajo en equipo y de los impactos que genera el gobierno. La responsabilidad de los servidores públicos dejará de ser vista como acciones ejecutadas dentro de una oficina para pasar a los consecuencias visibles para la ciudadanía, es decir, los servicios públicos con equidad, mayor infraestructura, reducción de tiempos de espera administrativa, mejora en la calidad de los servicios y ser un gobierno más receptivo ante las inconformidades que se puedan generar y que los ciudadanos demanden una mejor respuesta de los profesionales del gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

AYALA Espino, José, *Fundamentos institucionales del mercado*, UNAM (Facultad de Economía), México, 2002.

BAÑON, Rafael y CARRILLO Ernesto, *La nueva administración pública*, Alianza Editorial, España, 1997.

BARZELAY, Michael, *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México Fondo de Cultura Económica, 1998.

-----, *The New Public Management*, Ed. Universidad de California, EUA, 2001.

BELL, Daniel, *El advenimiento de la sociedad posindustrial*, Madrid 1976.

BOZEMAN, Barry (Coord.). *La Gestión Pública su Situación Actual*. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1998.

CAMOU, Antonio (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, Plaza y Valdes, UANM, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administración de Recursos Humanos*, Mc Graw Hill, México, 1997.

CHUBB John E., PETERSON, *Can the government govern?*, Brookings, Estados Unidos, 1989.

DREWRY, G. y T BUTCHER, *The civil service today*, Oxford, 1998.

DRUCKER, Peter, *La sociedad poscapitalista*, Bogotá, Norma, 1994.

DUNLEAVY, Patrick, *Democracy Bureaucracy and Public Choice*, Prentice Hall, Inglaterra, 1992.

FARAZMAND Ali (editor), *Handbook of comparative and Development Public Administration*, Estados Unidos 2001.

FERREIRA Fernández Xavier A. *La Provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, España, 2002. p.47.

GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Burocracia y tecnocracia*, Editorial Alianza, España, 1987.

GIDDENS, Anthony, *The consequences of Modernity*, Stanford University, USA, 1990.

GOODIN, E. Robert (compilador), *Teoría del diseño institucional*, gedisa, España, 2003.

GONZÁLEZ Páramo José Manuel, et al. “*Gestión Pública, fundamentos técnicas y casos*”, Edit. Ariel, España 2000.

GUERRERO, Omar, *La Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: Una apreciación administrativa*, UNAM, México, 2003.

HARO Belchez, Guillermo *Servicio Público de Carrera: Tradición y perspectivas*, INAP-Porrúa, México, 2000.

HEADY Ferrel, *Administración Pública: una perspectiva comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

HOOD Christopher y JACKSON Michael *Administrative Argument* 1991.

KLINGNER, Donald E., *La administración de Personal en el Sector Público contextos y estrategias*, Mc Graw Hill, México 2002.

KURCZYN Villalobos, Patricia, (coord.), *Relaciones laborales en el siglo XXI*, UNAM, 2001.

LASTRA, Lastra, José Manuel (coordinador), *Diccionario de derecho del trabajo*, Porrúa-UNAM, México, 2001.

LAVEAGA, Gerardo, *La cultura de la Legalidad*, UNAM, 2000.

LONGO, Francisco, *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Paidós, Barcelona, 2004.

-----, *La Reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, EUA, 2001.

LYNN Naomi, y WILDAVSKY Aaron (compiladores), *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

MARCH, J. G. y Olsen, J. P. *El Nuevo institucionalismo*, Revista Americana de Ciencia Política, no. 78, pp. 738-749, 1984.

-----, *Redescubriendo las instituciones*, Nueva York, Free Press.

MARTÍNEZ Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas*, Ministerio de las Administraciones Públicas, INAP, España, 2003.

-----, *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?*, Miguel Ángel Porrúa-Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C., México 2005.

MERINO Mauricio, *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, CIDE, SFP, México 2006.

-----, *Servicio Civil en Diccionario de Política y Administración Pública, Tomo III N-Z, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1981.*

MC TIGUE, Maurice, *La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del parlamento y el ejecutivo para transformar el servicio civil, ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio Público en México*, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003.

MÉNDEZ Martínez, José Luis, Raich Portman, Uri (coord.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, INAP-IFE, México, 2000.

-----, "La Profesionalización del Estado mexicano ¿olvidando o esperando a Godoy?" *El cotidiano*, pp. 16-19 no. 72, octubre, 1995.

-----, *¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa, reforma y democracia*, núm. 16, pp. 219-246, 1999

MERTON, Robert, *Estructura burocrática y personalidad*, FCE, 1980.

MOCTEZUMA, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados. El Servicio Civil de Carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*". México, FCE, 1999.

MOORE, Mark H. *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Paidós, Barcelona, España. 1998.

MOREY Juan Andrés, *La función Pública: necesidad de un análisis conceptual y de revisión del sistema de libre designación*, INAP, Madrid, España, 2004.

MOUZELIS Nico P. *Organización y Burocracia*, 1977.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México 1995.

OCDE, *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*, 1999.

OSBORNE, David y GAEBLER, T. *La reinención del Gobierno*, Ed. Paidós, Barcelona, 1994.

OSBORNE, David, y Plastrik, Meter, *La reducción de la burocracia. Cinco Estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, España, 1997.

PARDO, María del Carmen. *“La Modernización Administrativa en México”*. INAP-Colegio de México, México, D. F. 1996.

PERRY, James L. y Toonen, Theo A. J., *“Civil Service systems in comparative perspective”*, Indiana University Press. E. U. A. 1996.

PETERS, B. Guy, *La política de la Burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

PETERS, B. Guy, *El nuevo Institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003.

POLLITT, Christopher, GEERT, Bouckaert, *Public Management Reform: a comparative analysis*, Oxford University, Inglaterra, 2000.

POWELL, Walter W. y Paul J. Dimaggio (compiladores), *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, 1999.

PYPER, Robert. *The British Civil Service*, Pretice, Gran Bretaña.

REYES Heróles Federico *Entre las bestias y los dioses. Del espíritu de las leyes y de los valores políticos*, Editorial Océano

ROITMAN Rosenmann Marcos, *Las razones de la democracia en América Latina*, Sequitur, Madrid, 2001.

ROSE Richard, *El gran gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

SÁNCHEZ, José Juan, *Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México*, en enfoques de políticas públicas y gobernabilidad, México, 1999.

SÁNCHEZ Morón, M., *Derecho de la Función Pública*, Tecnos, Madrid, 1996.

SHAHID Javed Burki Y GUILLERMO E. Perry, *Más allá del consenso de Washington: La hora de la Reforma Institucional*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. EUA, 1998.

SLOAN, J. W. *Public Policy in Latin America: A comparative survey*, University Pittsburg Press, Estados Unidos, 1984.

UVALLE Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela (coordinadores), *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*.

-----, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea. Instituto de Administración Pública del Estado de México, UAEM, México, 1997.

-----*Institucionalidad y profesionalización del Servicio Público en México. Retos y perspectivas*, Plaza y Valdez, México 2000.

-----*La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, IAPEM, 2003.

VILLORIA Mendieta, Manuel, y del Pino Matute, Eloísa, *Manual de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Ed. Tecnos, España, 2000.

WALZER, Michael, *Las esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México 2004.

WEBER, Max, *El político y el científico*, Alianza, España, 1986.

-----, *¿Qué es la burocracia?*, Ediciones Coyoacán, México, 2001

-----, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1964.

YEHEZKEL Dror, *La capacidad de gobernar*, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Hemerografía

ARELLANO Gault, David *Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México* Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 23. Caracas, junio, 2002.

ARELLANO Gault, David, *Retos y posibilidades del Servicio Civil en México*. Dudas del discurso gerencialista, CIDE, México 2003.

BAENA del ALCÁZAR, *La formación de Funcionarios en la Europa Actual*, Conferencia en el curso del Consejo de Europa, Lituania 2005.

BARRON Jim, *La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el servicio civil: una introducción del trabajo de la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil*. Ponencia presentada en el foro Profesionalización del Servicio público en México, U. Iberoamericana, México, 2003.

CASTRO, Estrada José, *La teoría del servicio público en el derecho mexicano*, UNAM-Estudios Jurídicos Número 5, México, 2002.

CEDILLO Hernández, Miguel Ángel. *Los retos de la implantación del Servicio profesional de Carrera de la Administración pública Federal en México*, CLAD, Panamá, 2003.

CLAD, *Una nueva gestión pública para América Latina*, documento aprobado por el consejo directivo del CLAD en su sesión del 14 de octubre de 1998.

CROZIER Michel, *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública, Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 7 al 9 de noviembre de 1996.

GUERRERO Amparán, Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*, CIDE, documento de trabajo num.61, México, 2001.

GUERRERO Amparán, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, CIDE, septiembre de 2000.

HEREDIA Blanca *La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: La experiencia de México en los años 90*. BID México, 2002.

HEREDIA Blanca, *The Political Economy of Reform of the Administrative Systems of Public Sector Personnel in Latin America*, BID, pp.8-10, noviembre 2002.

La profesionalización de la Función pública en Iberoamérica, Informes y Documentos, Ed. INAP, Ministerio de las Administraciones Públicas, España, 2002.

LONGO, Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad, Revista del CLAD Reforma y Democracia, no. 19, Venezuela, 2001

LONGO Martínez Francisco, *La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Martínez Puón Rafael, *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México: Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación*. CIDE, Revista Gestión y Política Pública, México, segundo semestre de 2006.

MERINO Mauricio, *El Servicio Civil de Carrera en el Instituto Federal Electoral*, Revista Universidad de México, abril-mayo, México 2000.

MERINO Mauricio, *El Servicio Civil de Carrera en el Instituto Federal Electoral*, Revista Universidad de México, abril-mayo, México 2000.

MORGAN, E.P. and James L. PERRY (1988). "Re-orienting the Comparative Study of Civil Service Systems," Review of Public Personnel Administration 8 (verano): pp.84-95, 1988.

MORENO Espinosa Roberto El servicio profesional de carrera en la administración pública federal centralizada en México ¿condiciones reales para su implantación?, análisis prospectivo, Revista prospectiva, Año 8, Número 23, Marzo de 2003, pp 17-22.

PARDO, María del Carmen, “*El Servicio Civil de Carrera en México: un imperativo de la modernización*”, Gestión y Política Pública, vol. IV, pp. 279-282, segundo semestre 1995.

PASSOLANO, Gabriela, Presentación de la situación de los profesionales de la Administración Pública en los distintos ámbitos, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Argentina, 2001.

PETERS, B. Guy *El Servicio Profesional de Carrera y la Democracia*. Seminario Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera, Ciudad de México, 24 de noviembre de 2003.

RAMIÓ Carles, *El papel de la e-administración ante los retos de las administraciones públicas de América Latina: e-administración y sector público en el siglo de la globalización*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

RAMIÓ Carles *Instituciones y servicio civil de carrera. El caso de las instituciones de comercio internacional exterior de los países de América Latina*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

STIGLITZ Joseph *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente* Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 22 Caracas. (Feb. 2002).

TOONEN, Theo, *Public Sector Reform in Western Europe*, ponencia presentada en la Conferencia de Sistemas de Servicio Civil en la Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997.

UVALLE Berrones Ricardo, *Ambiente Político y Servicio profesional de Carrera en México*, IAPEM, sep-dic 2002.

WARREN Mark E. *La democracia contra la corrupción*, Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 193 México 2005.

WILSON WODROOW, El estudio de la administración, Revista del 25o. Aniversario del INAP, México, 1955-1980, pp. 275-294.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo, Porrúa, México, 2000.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003.

Ley Federal de Entidades Paraestatales, Luciana, octava edición 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Luciana, octava edición 2002.

Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, Internet, Versión 2002.

Leyes para el cambio democrático en la Administración pública Federal,
SEGOB, México, 2003.

Direcciones electrónicas

www.iadb.org

Banco Interamericano de Desarrollo

www.funcionpublica.gob.mx

(Secretaría de la Función Pública, México)

www.oecd.org

(Organization for Economic Cooperation and Development, OCDE).

PRATS, Joan, Del clientelismo al mérito en el empleo público: Análisis de un
cambio institucional...p.3.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/IACC/IACC.htm#34>

World Bank. 11th International Anticorruption Conference (IACC)

GRAHAM Scout, New Zealand, en Banco Mundial, Country reform Summaries,
en Administrative and Civil Service Reform,

www.worldbank.org/publicsector/civilservice/countrysummaries.htm