



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL SERVICIO PROFESIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL MEXICANO COMO MODELO DE
PROFESIONALIZACIÓN**

TESIS

QUE PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADO
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
PRESENTA:

DANIEL ROSAS REYES

DIRECTOR DE TESIS:

MTRO. ENRIQUE GARCÍA MARTÍNEZ



Ciudad universitaria noviembre de 2015.

México, D.F.



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

A mi familia: A mi padre José Guillermo Rosas Colin, por ser el principal patrocinador de mis estudios, por personificar una figura ejemplar, a ti quien siempre hace las cosas a su manera a pesar de que no siempre sea la más práctica, actitud que muchos ven como el peor de tus defectos, que en mi opinión expone tus mejores cualidades: disciplina, perseverancia y honor. Gracias padre por inculcarme preferencia hacia lo ético por encima de lo moral, ya que según tus palabras es mejor ser un “burro aferrado que un borrego que se deja guiar al matadero”, espero que no me consideres un borrego. A mi madre Agustina Reyes Ramírez por demostrarme con hechos que la fuerza no radica en el caos que uno puede provocar, sino en el que se puede soportar. A mi hermano Israel por ser la representación de un apoyo incondicional desde el día que nací. A Susy por ser una figura polifacética en mi vida, ya sea en su rol de hermana, amiga e incluso madre, gracias por hacerme sentir seguro y acompañado. A mi cuñado Sergio Figueroa por enseñarme que el cariño de familia no tiene nada que ver con la afinidad sanguínea. A mi sobrino Emiliano por permitirme volver a vivir a través de él, por motivarme y contagiarme con la sed de aprendizaje que tienen los niños.

A mis amigos: A la que algún día fue la crew LG y JRS, porque con ellos crecí y aprendí lo que es la vida real, aquella que no se aprende en libros ni en aulas, especialmente a Diego Santamaría y Misael Sánchez, porque a pesar de los años y demás caprichos que coloca el destino a lo largo de la vida, continúan a mi lado.

A los que tienen un 8 marcado en su cuerpo y más allá de saber su significado lo sienten y viven con él. Jazmany, Fernando, Víctor, Miguel, Paco, Paula, Pedro, Abraham, Baldemar y Rashid, gracias por enseñarme a tratar a cada ser vivo de manera individual, porque aunque seamos una pieza de un enorme rompecabezas y estemos conectados para formar un todo, no significa que todas las piezas deban encajar con todas.

A los Warriors de la FCPyS, esencia que escogí del entorno Universitario: Sergio, Gaby, Felipe, Cuauhtémoc y Paola, quienes me apoyaron en todo momento de la carrera, porque con ellos aprendí que donde quiera que uno esté habrá de encontrarse con alguien en quien reflejarse, sentirse aceptado, útil y estimado por factores tan profundos e invisibles que solo pueden ser explicados con significados que refieren al amor, aquí hago un agradecimiento especial a Jessica Isabel, porque gracias a la inexplicable compatibilidad entre nuestra esencia personal, actualmente soy capaz de construir un concepto propio del misticismo que enmarca la palabra amor y así contribuir con la humanidad en su intento de significarla en todas las formas de arte conocidas.

A la UNAM, a la FCPyS y a mis profesores: Especialmente a mi asesor Enrique García Martínez, por su confianza, paciencia, amistad, comprensión y el espacio que me proporcionó para la realización de la presente investigación, su guía y sus consejos son invaluable.

A mis revisores de tesis; María de Jesús Alejandro Quiroz, Héctor Marcos Díaz Santana Castaños, Leopoldo Eugenio Rivapalacio Martínez, con agradecimiento especial a Sergio Camacho Mendoza, ya que a pesar de los inconvenientes de salud por los que atravesaba al momento de revisar esta tesis proporcionó atención, tiempo, anotaciones, recomendaciones, opiniones y experiencias sobresalientes.

A Rafael Martínez Puon, Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional y a su equipo de trabajo del año 2012 del entonces Servicio Profesional Electoral, por proporcionarme la oportunidad de participar tanto en el mantenimiento como en la operación del subsistema de capacitación continua y por facilitarme los datos que sirvieron como referencia para la realización de la presente investigación.

Índice.

SIGLAS O ABREVIATURAS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO 1.- LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL E HISTÓRICA.	28
1.1.- La Reforma del Estado.....	29
1.2.- La Nueva Gestión Pública (NGP).....	32
1.3.- El Nuevo Institucionalismo.....	35
1.4.- El Consenso de Washington.	37
1.5.- La Función pública.....	39
1.6.- Del <i>Management</i> a la gobernanza.	41
1.7.- Objetivos de la profesionalización de los servidores públicos.....	45
1.8.- La génesis y los alcances del servicio civil.	48
1.9.- Puntualización de conceptos: servicio civil de carrera; servicio civil de empleo; y función pública.....	49
1.9.1.- El servicio civil de carrera.....	51
1.9.2.- Servicio civil de empleo.....	53
1.9.3.- La función pública, como sinónimo de servicio civil.....	57
1.10.- Referencias internacionales de función pública, de servicio civil de carrera y de empleo.....	59
1.10.1.- Algunas experiencias europeas.	60
1.10.1.1.- El modelo de función pública alemán.....	60
1.10.1.2.- El modelo de función pública francés.....	64
1.10.1.3.- El sistema de servicio civil español.	69
1.10.2.- Algunas experiencias latinoamericanas.....	73
1.10.2.1.- El sistema de servicio civil chileno.....	73
1.10.2.2.- El modelo de servicio civil argentino.	78
1.10.2.3.- El modelo de servicio civil colombiano.	83
1.10.2.4.- El sistema de servicio civil boliviano.....	87
1.10.3.- Algunas experiencias anglosajonas.	92
1.10.3.1.- El sistema de servicio civil o <i>Merit System</i> de los Estados Unidos de América.....	92
1.10.3.2.- El sistema de servicio civil del Reino Unido (Gran Bretaña- Inglaterra).....	97
1.10.3.3.- La función pública de Nueva Zelanda.....	106
1.11.- Análisis comparativo de los modelos y sistemas de servicio civil europeos, latinoamericanos y anglosajones.....	109
CAPÍTULO 2.- EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA. SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	120

2.1.- Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera en México y su evolución histórica.	121
2.1.1.- Periodo de la administración a cargo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988) antecedentes del Consenso de Washington.	124
2.1.2.- Periodo de la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994).	127
2.1.3.- Periodo de la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 - 2000).	128
2.1.4.- Periodo de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006).	132
2.1.5.- Periodo de la administración del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012...).	136
2.2.- Forma de Gobierno de México.	139
2.3.- Características del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.	140
2.3.1.- Subsistema de planeación de recursos humanos.	144
2.3.2.- Subsistema de ingreso.	145
2.3.3.- Subsistema de desarrollo de personal.	147
2.3.4.- Subsistema de capacitación y certificación de capacidades.	148
2.3.5.- Subsistema de evaluación del desempeño.	151
2.3.6.- Subsistema de separación.	152
2.3.7.- Subsistema de control y evaluación.	155
2.4.- Pros y contras del SSPC.	156
2.5.- Obstáculos para la aplicación de la LSPCAPF.	158
2.6.- Problemáticas que se presentan en la implantación del SSPC en la APF.	158
CAPÍTULO 3.- EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MODELO EJEMPLAR PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	160
3.1.- La creación del Instituto Federal Electoral y su evolución histórica de 1990 al 2013.	160
3.1.1.- El Instituto Nacional Electoral (INE) 2014.	164
3.2.- El Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.	166
3.2.1.- El subsistema de ingreso del SPE.	173
3.2.2.- Subsistema de formación, capacitación y de desarrollo de personal del SPE.	177
3.2.3.- El subsistema de evaluación del desempeño del SPE.	186
3.2.4.- El sistema de promociones del SPE.	188
3.2.5.- El subsistema de separación del SPE.	189
3.2.6.- Pros y contras del SPE del IFE.	191

3.3.- Análisis FODA prospectivo del SPE del IFE.....	192
3.4.- La Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior Mexicano.....	203
3.5.- Algunos casos exitosos de Servicio Profesional de Carrera en México.	208
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROCESO DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA DESCRITO EN LA LSPCAPF CON EL DEL SPE DEL IFE.....	212
4.1.- Procesos de profesionalización descritos en la LSPCAPF y los realizados en el SPE del IFE.....	212
4.1.1.- Contraste entre el ideal del subsistema de planeación de recursos humanos de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.....	213
4.1.2.- Contraste entre el ideal del subsistema de ingreso de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.	213
4.1.3.-Contraste entre el ideal del subsistema de desarrollo de personal de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.	214
4.1.4.- Contraste entre el ideal del subsistema de capacitación y certificación de capacidades de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.....	215
4.1.5.- Contraste entre el ideal del subsistema de evaluación del desempeño de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.	216
4.1.6.- Contraste entre el ideal del subsistema de separación de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.	218
4.1.7.- Contraste entre el ideal del subsistema de control y evaluación de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.	219
4.2.- Utilidad un análisis FODA prospectivo acerca de los procesos del SPE del IFE.	220
4.3.- Análisis comparativo de los sistemas de servicio civil europeos, latinoamericanos y anglosajones, incluyendo México y su SPE.....	224
4.4.- El SPE del IFE como ejemplo a seguir para la profesionalización de la Administración Pública en México.	230
CONCLUSIONES.....	234
ANEXOS.....	253
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	258

SIGLAS O ABREVIATURAS.

APF: Administración Pública Federal.

ASF: Auditoría Superior de la Federación.

BM: Banco Mundial.

CPEUM: Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

CW: Consenso de Washington.

DESPE: Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral

EEUU: Estados Unidos de América.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

IFE: Instituto Federal Electoral.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

INE: Instituto Nacional Electoral

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LSPCAPF: Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

MSPE: Miembros del Servicio Profesional Electoral.

NGP: Nueva Gestión Pública.

OCDE: Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

RLSPCAPF: Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

SCC: Servicio Civil de Carrera.

SCE: Servicio Civil de Empleo.

SEM: Servicio Exterior Mexicano.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

SPC: Servicio Profesional de Carrera.

SPE: Servicio Profesional Electoral.

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores

SSCC: Sistema de Servicio Civil de Carrera.

SSCE: Sistema de Servicio Civil de Empleo.

SSPC: Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

TLC: Tratado de Libre Comercio.

INTRODUCCIÓN.

Durante los últimos treinta años, el mundo entero ha vivido una transformación dirigida a la consolidación de sociedades más abiertas, competitivas, eficaces, eficientes y democráticas, lo cual no es casualidad sino más bien un fenómeno social permanente identificado como la transición de la sociedad industrial a la llamada sociedad de la información y del conocimiento. ¿Por qué habría de ser permanente dicho fenómeno? Como factores desencadenantes considero a los crecimientos exponenciales de las poblaciones humanas, así como a las transformaciones experimentadas debido a los procesos globalizadores¹, que modifican el comportamiento de las sociedades orillándolas a evolucionar tanto individual como colectivamente, debido a la indispensable necesidad de adaptarse a un ambiente con recursos alarmantemente decrecientes, los cuales están destinados a solventar necesidades cada vez más numerosas.

La ONU emitió una cifra aproximada de la población mundial para el año 2013 que sobrepasa las 7,000 millones de personas, mientras que a principios del año de 1900 el estimado era de 1 mil 650 millones. Dichas cifras proporcionan un panorama evidente del mencionado crecimiento exponencial humano, con lo que se puede afirmar la existencia de un mayor número de sociedades con poblaciones aglomeradas, que reflejan un comportamiento sumamente competitivo debido a la escasez de recursos.

Una sociedad competitiva es aquella que posee habitantes con un instinto de sobrevivencia natural, potencializado por la disparidad entre los recursos disponibles y las necesidades que ostenta, que a su vez posee un entorno económico irregular que ocasiona inequidades en cuanto a la distribución de su riqueza, circunstancias sustentadoras de la teoría darwinista, la cual afirma que: “cada nueva variedad o especie, durante el proceso de su formación, presionará

¹ Globalización: “procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”. (Beck, 1998: 29).

con mayor urgencia a su pariente más próximo y tendera a exterminarlo” (Darwin, 1993: 116). El concepto impreso en dicha afirmación aporta un sentido autodestructivo en el comportamiento de todas las especies, al referirnos específicamente a los humanos la afirmación se comprueba al observar las innumerables acciones bélicas cometidas históricamente.

Pareciera que tal instinto de competitividad resulta ser un inconveniente ya que implica un comportamiento autodestructivo, pero gracias a la capacidad de raciocinio que poseemos los humanos es posible enfocarlo de manera constructiva. Sí se logra trasladar el sentido autodestructivo que se enfoca a la sobrevivencia personal hacia una acción racional dirigida al bienestar social, entonces es posible utilizarlo como herramienta para mejorar las aptitudes, las capacidades, el comportamiento y la cultura de aquellos que compitan constructivamente, al mismo tiempo se colabora con la consolidación de la sociedad de la información y del conocimiento.

En un panorama caracterizado por sociedades con poblaciones aglomeradas, que cuentan con un instinto de competitividad impreso de manera natural que a su vez están inmersas en procesos globalizadores que propician transformaciones más rápidas de lo esperado, los entes depositarios de la autoridad de mando responsables de administrar los recursos disponibles así como de solventar las necesidades poblacionales, juegan un papel estratégico, por lo que es indispensable dotar a dichas sociedades de un poder racional bien capacitado para obtener un funcionamiento óptimo y eficaz en dichas figuras.

El fenómeno descrito como poder racional en el párrafo anterior es considerado por Max Weber como burocracia, el cual es característico pero no exclusivo del capitalismo moderno y de la democracia de masas, al mismo tiempo afirma que dentro de dicho fenómeno “sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello” (Weber, 2004: 22), de igual forma sostiene que “la ocupación de un cargo es una profesión, [...] [que] reclama

la plena capacidad de trabajo durante un largo período, [por lo que el funcionario debe poseer una] naturaleza de deber” (Weber, 2004:27).

De conformidad con lo anterior, se identifica la fehaciente necesidad de profesionalizar la burocracia, comprendida como el organismo en el que se deposita el poder racional, cuyo deber es tomar decisiones como figura de autoridad, administrar los recursos disponibles para solventar las necesidades de las sociedades. La burocracia debe encomendar su lealtad a dicho deber de manera responsable e íntegra, para evitar que sus acciones se desvirtúen o favorezcan intereses individuales que terminen por colocar al bien común en un segundo plano, lo cual colabora con el desarrollo del comportamiento autodestructivo ya descrito.

Partiendo de esta línea discursiva, la presente investigación se enfoca en la realización de un estudio al Sistema de Servicio Civil de Carrera (SSCC), herramienta que aprovecha de manera constructiva el instinto humano competitivo con el fin de obtener un poder racional, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo de la burocracia para beneficio de la sociedad. En la Administración Pública Federal Mexicana el SSCC lleva por nombre Sistema de Servicio Profesional de Carrera (SSPC), el cual posee características exclusivas que lo distinguen de sus equivalentes internacionales: el Servicio Civil de Carrera (SCC), el Servicio Civil de Empleo (SCE) y la Función Pública, los cuales se describirán detalladamente más adelante.

En un primer ángulo analítico hallamos la definición del SSPC en el Artículo 2° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), descrito como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la misma para beneficio de la sociedad. Dentro de esta definición identificamos la misión y la visión del SSPC de manera general.

El objetivo general del presente trabajo es la realización de un análisis del SSPC perteneciente al hoy extinto Instituto Federal Electoral (IFE) mexicano, conocido con el nombre de Servicio Profesional Electoral (SPE), el cual ostenta un prestigio que lo reconoce como el segundo mejor consolidado del país, según un informe emitido por la Auditoría Superior de la Federación (ASF)², solo superado por el Servicio Exterior Mexicano (SEM). Dicho prestigio podría ser utilizado para promover al SPE como un ejemplo a seguir para la profesionalización burocrática en México, con el fin de coadyuvar a la implementación de un SSPC no sólo en el ámbito federal centralizado enmarcado por la LSPCAPF, sino en todos aquellos niveles de gobierno donde sea necesario contar con personal profesionalmente calificado, tomando en cuenta que la naturaleza estructural político-administrativa latinoamericana responde a características isomórficas que tienden a mimetizar organizaciones sobresalientes y sus acciones exitosas. Para efectos de un entendimiento nítido de la presente investigación comprenderemos el concepto isomorfismo de acuerdo con la descripción de Hawley (1968) citada por Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, donde se describe como “[...] un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales” (DiMaggio y Powell, 1999: 108).

Según el informe denominado Servicios de Carrera en el Estado Federal realizado por la ASF el SPE ocupa el segundo lugar de los SSPC mejor consolidados del país, entonces ¿Por qué no optar por proponer al SEM señalado por dicho informe como el SSPC mejor consolidado del país como modelo a seguir?, la razón se encuentra tanto en el funcionamiento como en las características específicas del IFE, así como de su SPE, las cuales se expondrán a continuación de manera breve en ese orden.

² Según el estudio denominado “Servicios de Carrera en el Estado Federal” que presentó la Auditoría Superior de la Federación ante la Cámara de Diputados en el marco de la entrega de resultados de la cuenta pública 2012.

La estructura funcional del SSPC en México encuentra sus bases en la LSPCAPF, y consta de la implementación de siete subsistemas:

1. Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos.
2. Subsistema de Ingreso.
3. Subsistema de Desarrollo Profesional.
4. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
5. Subsistema de Evaluación del Desempeño.
6. Subsistema de Separación.
7. Subsistema de Control y Evaluación.

La mayoría de los SSPC prestan mayor importancia a los primeros dos subsistemas enlistados, mientras que el SPE funciona de manera equilibrada, ya que otorga la importancia requerida a cada subsistema, e inclusive constituye como piedra angular de su funcionamiento al subsistema de capacitación y al de evaluación del desempeño (Martínez, 2003: 157-160).

Las características generales del IFE pueden vislumbrarse en su misión, consistente en: “contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político - electorales de la sociedad a través de la promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; [así como en su] visión donde el IFE se consolida como un organismo público autónomo, transparente y eficiente, en el que la sociedad cree y deposita plenamente su confianza, que se distingue por proporcionar servicios cada vez más confiables, de mayor calidad a la ciudadanía, así mismo por ser el principal promotor de la cultura democrática en el país”³, las cuales continuarán siendo las mismas en el nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) que pasará a sustituirlo. Gracias a la autonomía que caracterizaba al IFE, el país podía contar con un ambiente neutral para el desarrollo de la vida democrática, el cual coloca los intereses político–

³ Misión y visión del IFE, disponibles en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/ [consulta del 15 de noviembre de 2013].

partidistas por fuera de la Institución, dicho ambiente propicia una cultura éticamente más apegada al cumplimiento de su deber, el cual a su vez está blindado por el SPE, que fomenta un sentido de vocación que responde a la naturaleza del deber que menciona Weber, estrictamente necesaria para no desvirtuar la burocracia.

La transformación del IFE al nuevo INE, pone en tela de juicio la conservación de su funcionamiento autónomo a lo largo de todo el territorio nacional, debido a la centralización de facultades que ello implica. La finalidad de dicha transformación es, homogenizar los procedimientos electorales a lo largo de todo el territorio nacional, por lo que el personal perteneciente al SPE que se herede a la nueva Institución encargada de realizar las actividades electorales y de ser el principal promotor de la cultura democrática en el país, pasará a ser la garantía de mayor relevancia que asegurará la existencia de un ambiente neutral, necesario para el desarrollo de una vida democrática. La notoria importancia que el SPE jugará próximamente en el acontecer mexicano es el factor principal por el que se seleccionó como piedra angular de la presente investigación proponiéndolo como un modelo a seguir para la profesionalización en México.

Debido a la transformación del IFE al INE el personal miembro del SPE deberá adaptarse a transformaciones aceleradas por los procesos globalizadores, ya sean nuevas tareas, necesidades, metas, objetivos, limitantes, así como a circunstancias que vayan sucintándose a lo largo de su consolidación, por lo que el personal requerirá de adiestramiento y capacitación para acoplarse al nuevo contexto, al mismo tiempo que al marco normativo en el que desempeñarán sus cargos y funciones. Dicho planteamiento resalta la importancia de contar con una herramienta de profesionalización, que sea capaz no solo de adquirir al personal idóneo para ocupar los puestos burocráticos, sino que también ofrezca la capacitación necesaria para adaptar a sus miembros a los requerimientos que vayan surgiendo, tarea que desempeña el subsistema de capacitación del SPE, un factor extra para tomarlo como eje rector para proponer un sistema de

profesionalización en la Administración Pública tanto de mayor calidad como de cobertura, que vaya más allá del sector federal centralizado y trascienda a los niveles de gobierno donde se requiera personal capacitado profesionalmente.

A través del sistema de capacitación del SPE en el cual se realizan evaluaciones consistentes en el desarrollo de exámenes semestrales que valoran el aprovechamiento de los procesos de instrucción y adiestramiento, se obtuvieron resultados positivos, factor que refleja la existencia de personal adaptativo dentro de la Institución, lo cual garantiza la existencia de un sistema consolidado de manera flexible, capaz de preparar al personal que pasara a servir al nuevo organismo encargado de llevar a cabo las actividades electorales que paralelamente fomenta una cultura democrática. La probabilidad de que la autonomía institucional existente en el IFE resulte afectada al transformarse en el INE, prevé un riesgo de pérdida de neutralidad política en la realización de las actividades electorales. Dicho peligro es contrarrestado por la garantía que proporciona el personal profesionalizado heredado del SPE, gracias a su capacidad de adaptación desarrollada por medio de su subsistema de formación y capacitación continua.

Según la ASF para el 2012 los procesos de capacitación del SPE del IFE poseían un nivel de coherencia elevado, es decir que se acoplaban con los objetivos de la Institución, cuestión que genera certidumbre para la consolidación del nuevo INE, ya que si se mantiene la coherencia en los procesos de capacitación continua, inducción y adiestramiento, las acciones realizadas estarán enfocadas en la realización de los fines planteados en el INE que versan de la siguiente manera:

Contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática; fungir como autoridad única para la

administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a los objetivos propios del Instituto y a otras autoridades electorales, además de garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia⁴.

Los fines del INE proceden de los procesos que acarrea la globalización y transición a la sociedad del conocimiento donde “los Estados más avanzados han enfrentado la globalización no sólo disciplinando y liberalizando sus economías y formulando renovadas políticas públicas, sino también fortaleciendo sus instituciones y capacidades de gobierno” (Prats, 2005: 53), por lo que hacer trascender el SPE del IFE al INE resulta ser un factor imperantemente necesario si lo que se desea es obtener una fortaleza institucional, que continúe con la cosecha de resultados sobresalientes. Tales resultados pueden ser empleados como éxitos ejemplares que contribuyan a la consolidación de un SSPC en los niveles gubernamentales carentes de uno, paralelamente las características imitativas de las instituciones mexicanas pueden ser provechosas para consolidar una modelo homogéneo bajo la figura ejemplar del SPE que al mismo tiempo responda a necesidades individuales, es decir, un SSPC hecho a la medida para cada organización.

Del mismo modo es necesario incluir aportaciones empíricas del resto de los SSCC, tanto nacionales como internacionales, por medio de la implementación de una metodología deductiva la cual parta de lo general y se desplace a lo específico, así como a un proceso de análisis - síntesis que marche acorde a los siguientes objetivos particulares:

- ❖ Observar ejemplos de los servicios civiles más sobresalientes, tanto nacionales como internacionales, para destacar las similitudes y diferencias que puedan contribuir en la conformación de un SSPC adecuado al contexto nacional.

⁴ Fines del INE disponible en: http://www.ine.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_INE/ [consulta del 7/08/2014].

- ❖ Analizar el contexto histórico del SSPC en la Administración Pública Mexicana, resaltando beneficios, limitantes, problemáticas y contrariedades relacionadas en su implementación.
- ❖ Analizar el contexto histórico del IFE y de su SPE, mediante la observación de sus antecedentes institucionales y normativos, hasta la creación e instrumentación del sistema.
- ❖ Generar un Análisis comparativo entre el SSPC existente en la Administración Pública Federal Mexicana y el SPE, tanto en su funcionamiento como en sus resultados, con la finalidad de proporcionar una prospectiva mediante una metodología de análisis FODA, que respalde la idea de proponer al SPE como ejemplo de profesionalización burocrática.

Una vez definidos los objetivos de la investigación, es menester respondernos varias interrogantes que justifiquen su realización. ¿Cuáles son las problemáticas que generan inquietud por realizar un análisis al SPE?, la motivación por realizar un análisis al SPE, nace de la innegable existencia de un ambiente de corrupción, ilegitimidad e ingobernabilidad, ligado a los controversiales comicios y episodios electorales, lo que ocasiona daños en el proceso de consolidación democrática del país.

Las siempre controversiales elecciones propician desconfianza, dirigida tanto a los titulares de cargos públicos de elección popular (políticos) como a los de designación personal (político - administrativos), factor imperante que les resta credibilidad, confiabilidad y mando de autoridad, lo que desprestigia a las instituciones en las que desempeñan sus cargos y funciones. El mismo factor contribuye al mismo tiempo a que la sociedad se desentienda cada vez más de sus derechos y obligaciones como ciudadanos, escenario que nos lleva al siguiente cuestionamiento “¿puede haber buenas administraciones sin buenos ciudadanos?” (Prats, 2005: 15), tal situación sumerge el contexto nacional en un círculo vicioso, que genera una ciudadanía apática, la cual provee a sus

instituciones de personal corrupto, carente de ética, con valores morales fracturados que entorpecen la obtención de una mejor calidad de vida.

El ambiente de corrupción e ilegitimidad abre la posibilidad de dar paso a un “Estado fracasado [caracterizado] por la ingobernabilidad, falta de ejercicio de la ley y violencia generalizada” (Bailey y Godson, 2000: 20). Comprendemos la gobernabilidad como la “capacidad que tiene un gobierno de despertar valores en su sociedad, ejercer el poder legítimo en el contexto de reglas generalmente aceptadas” (Bailey y Godson, 2000: 20) e ingobernabilidad como la carencia de dicha capacidad. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el 2010, los delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común sumaron un total de un millón setecientos dieciséis mil ciento quince; mientras que los homicidios registrados ante el Ministerio Público del fuero común, sumaron un total de treinta y seis mil cuatrocientos veinticinco en ese mismo año. De acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, hasta marzo de 2010 se habían detenido a 121,199 personas a las cuales se les ha vinculado relaciones con grupos del crimen organizado, estimándose que entre diciembre de 2006 y enero de 2012 han muerto alrededor de 60,000 personas por vía de ejecuciones, enfrentamientos entre bandas rivales y agresiones a la autoridad, con tan sólo estos datos es posible comprobar la existencia de características de un Estado fracasado.

Para que exista gobernabilidad según Bailey y Godson (2000: 20-22), se debe contar con:

- ❖ El monopolio de la coerción legal, es decir, el monopolio definitivo de la fuerza militar.
- ❖ Una administración de la justicia por autoridades del Estado.
- ❖ Capacidad de administración.
- ❖ Abastecimiento de los bienes públicos, es decir, dispensar servicios básicos.
- ❖ Resolución de conflictos.

La obtención de un ambiente con dichas características requiere de acciones conjuntas sumamente complejas con una atención integral. Esta investigación tiene por objeto colaborar en la consolidación y mejora de la capacidad de administración, por medio de un reflejo de resultados favorables socialmente, que ayude a fomentar la implementación del SSPC en los niveles de gobierno donde sea requerido personal profesional específicamente capacitado, con el fin de fortalecer la burocracia ya que “una administración pública débil y con escasos recursos, en especial sí carece de un servicio público de carrera, es especialmente susceptible de corrupción [ilegitimidad e ingobernabilidad]” (Bailey y Godson, 2000: 21).

La carencia de personal eficaz, eficiente, apto y capacitado necesario para optimizar la burocracia no es exclusiva del contexto mexicano, para responder dichas limitantes se han implementado una serie de reformas internacionalmente a partir de la década de los 80's, que responden a aspectos tanto económicos ligados a los proceso de globalización, como administrativos más encaminados a la profesionalización burocrática, dicho fenómeno de transformación es conocido como reforma del Estado. El SSPC es parte de este paquete de reformas recomendado para países que experimentan una transición democrática, principalmente latinoamericanos.

¿Qué se pretende lograr con la reforma del Estado?, “El objetivo fundamental de estos esfuerzos es restaurar la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos volviendo sus estructuras administrativas más eficientes y, sobretodo, más comprometidas con las verdaderas demandas, expectativas y necesidades de la sociedad” (Moctezuma, 1999: 27) ¿Cómo alcanzar dicho objetivo?, la lista de quehaceres puede extenderse a un extenso número de opciones y posibilidades, la presente investigación se enfoca específicamente a la colaboración que se puede obtener mediante la profesionalización burocrática, que enumera de manera general: el reclutamiento basado en la igualdad de oportunidades y el mérito; la estabilidad o seguridad laboral, es decir mayor certidumbre en la

prevalencia del personal dentro de las instituciones sin importar los resultados de las contiendas electorales, lo que permite la realización de programas gubernamentales a mediano y largo plazo; paralelamente se dota a los servidores públicos con una capacidad de respuesta de mayor calidad por medio de capacitaciones y actualizaciones continuas, lo que facilita un progreso profesional tanto en lo individual como en lo colectivo, lo cual contribuye a la realización del objetivo fundamental de la reforma del Estado: colaborar con la restauración de la credibilidad de los ciudadanos en sus gobiernos, para la construcción de un ambiente de legitimidad, impregnado de gobernabilidad, que contribuya con la consolidación de un Estado no fracasado encaminado a la gobernanza, “multifacética y plural, [que] busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error” (Prats, 2005: 132), concepto comparable “al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador...” (Prats, 2005: 130).

¿Qué factor asegura que la realización de un estudio del SPE contribuye con la formación de un ambiente de legitimidad, credibilidad, gobernabilidad y gobernanza?, sí se poseen resultados suficientes para sustentar una mejora dentro del funcionamiento organizacional de una Institución gubernamental, es estadísticamente posible que los factores que propiciaron dicha mejora puedan reproducirse en instituciones con características y contextos afines, acorde con las características isomórficas de los países latinoamericanos mencionadas por DiMaggio y Powell (1999), definidas puntualmente párrafos atrás. De esa manera es posible generar una solides institucional más homogénea que colabore a la creación de un ambiente de legitimidad, credibilidad y gobernabilidad impregnado de gobernanza.

¿El mimetismo entre las organizaciones gubernamentales es la respuesta para mejorar el funcionamiento burocrático e institucional?, no es válido dar por hecho que el mimetismo organizacional, es decir, la copia de estructuras y funcionamientos organizacionales, basado en las características isomórficas que

posee la naturaleza mexicana es la respuesta para mejorar el funcionamiento burocrático e institucional, sí lo que se pretende es transformar el funcionamiento administrativo-gubernamental es necesario comprender tanto a su funcionamiento como a su personal, ya que “Para entender el comportamiento del gobierno, es fundamental entender primero el comportamiento de las personas que lo integran” (Moctezuma, 1999: 32), por lo que el simple hecho de mimetizar las organizaciones no implica obtener una mejora en su funcionamiento, pero si contribuye a encontrar una guía flexible que se adecue a las características exclusivas de cada organización y a su contexto.

Sabemos que la mayoría de las personas de la estructura gubernamental mexicana obtuvieron el acceso a sus puestos mediante una designación arbitraria y subjetiva, debido principalmente a pagos de favores políticos, por tanto sus habilidades, capacidades, conocimientos y vocaciones no son necesariamente los que un servidor público debería poseer. Sí se desea mejorar el funcionamiento organizacional de las Administraciones Públicas es necesario contar con personas capacitadas profesionalmente que al mismo tiempo cuenten con una vocación de servicio, ¿por dónde comenzar? lógicamente se debe comenzar por los métodos empleados para cooptar a dicho personal, con el objetivo de colocar personal profesional en los puestos que lo requieran fehacientemente, posteriormente es necesario intervenir en la profesionalización y especialización de las personas una vez que formen parte de la Administración Pública. Al implementar la herramienta de servicio civil como proceso de contratación de personal, es necesario mantenerla íntegra e incorruptible, ya que si llegase a corromperse y desvirtuarse, los procesos de contratación legitimarían a toda persona que ingresen por medio de decisiones arbitrarias o subjetivas provenientes de las figuras encargadas de llevar a cabo los procesos de selección de personal, lo cual propiciaría la continuidad de las antiguas prácticas de incorporación a la Administración Pública de manera tanto legal como legítima.

Sí en México ya se tiene la noción de la imperante necesidad de dotarse de personal profesional para puestos que así lo demandan por la complejidad de las funciones que desempeñan dentro de las estructuras gubernamentales ¿Por qué no se ha implementado de manera significativa un SSPC, a pesar de contar con un marco legal que avala su implementación?, en la opinión de Juan Pablo Guerrero Amparán, el freno en su implementación se debe a que existen obstáculos principalmente ocasionados por el choque de intereses individuales o gremiales de carácter político, así como por la existencia de un sistema presidencialista *sui generis* donde la balanza para la toma de decisiones continúa inclinándose favorablemente a la postura del titular del Poder Ejecutivo Federal, lo cual es en definitiva el mayor obstáculo para su correcta implementación (Uvalle, 1999: 13-23).

A pesar de ello, existen avances sobresalientes en la puesta en marcha del SSPC en México en contextos específicos, como son:

- El Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- El Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública.
- El Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua.
- El Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria.
- El Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- El Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.
- La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Algunos otros esfuerzos reconocidos a nivel Estatal correspondientes a los Estados de: Aguascalientes, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas. Cada uno de estos sistemas, posee características propias acordes a las capacidades y necesidades del contexto donde se desenvuelven.

Enterados del contexto globalizador así como de la necesidad de profesionalizar a la burocracia, es necesario referenciar las concepciones teóricas que sustentan la implementación de un SSPC, objeto de estudio de la presente investigación. En primera instancia encontramos a la reforma del Estado como factor general de la implementación de transformaciones encaminadas a la profesionalización burocrática, la cual acorde al análisis de Longo (2004) puede ser dividida en dos etapas generacionales para su estudio: las reformas de primera generación se encaminaron a modificaciones económicas y de modelos de producción, mientras que las reformas de segunda generación tuvieron que ver con mejoras administrativas, donde encaja la implementación de un SSPC. Dentro de la misma esfera contextual encontramos a la corriente ideológica conocida como Nueva Gestión Pública (NGP), concepción neoliberal catalogada como *New Public Management*, desarrollada principalmente por Mises, Hayek y Friedman, la cual toma sus bases filosóficas de la idea de autorregulación mercantil de Adam Smith, las cuales se mantienen al margen delimitado por las recomendaciones expuestas en el Consenso de Washington (CW), mismas que se implementarían en aras del surgimiento del nuevo institucionalismo y la concepción de función pública, conceptos que se desarrollaran con detenimiento más adelante.

Los cambios organizacionales comprendidos por DiMaggio y Powell (1999) como cambios en la estructura formal, la cultura organizacional, las metas, programas o misiones, tienden a reproducirse en otras, sí resultan exitosos en organizaciones con características y contextos similares, principalmente en países latinoamericanos. La investigación propone canalizar ese rasgo, de manera que se contribuya a la implementación de un SSPC de mayores dimensiones, que impacte significativamente la integración de la Administración Pública, por medio de una investigación seria que refleje los resultados de una herramienta de servicio civil correctamente instrumentada, con la intención de que sirva como una guía para ser implementada donde sea necesaria. La flexibilidad que proporciona una guía posibilita la finalidad de corresponder a las características, necesidades

así como a las contextualizaciones de cada organización, a diferencia de alguna medida coactiva delimitada por un nuevo marco normativo.

Para exponer la hipótesis de la presente tesis se parte de las siguientes interrogantes:

¿El sistema de SPE del IFE mexicano ha obtenido resultados favorables?, sí es así ¿es posible que la implementación de un SSPC similar al del IFE en otras organizaciones gubernamentales colabore con la obtención de resultados exitosos?. Los resultados obtenidos en el IFE por medio del SPE ¿han contribuido a impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad?, sí es así ¿es posible esperar que mientras más organizaciones cuenten con un SSPC, mayor será el desarrollo de la función pública y el beneficio social?, ¿es posible que el desarrollo de la función pública transforme la perspectiva ciudadana y colabore en la restauración de la confianza hacia las instituciones gubernamentales?, ¿hacer confiables a las instituciones gubernamentales propicia un ambiente de legitimidad que contribuya con la consolidación de un ambiente de gobernabilidad?. La consolidación de un ambiente impregnado de gobernabilidad ¿contribuye a en caminar el contexto nacional a un escenario de gobernanza que proporcione estabilidad política, social y económica, que proporcione una mejor calidad de vida?

Sí las respuestas a estas interrogantes resultan positivas, es posible afirmar que se han cumplido la mayoría de los fines del IFE. Continuando por este canal deductivo, es posible afirmar que al establecer un SSPC dentro de los niveles gubernamentales que así lo requieran, se contribuiría a la obtención de sus metas y objetivos, con la finalidad de colaborar el impulso del contexto nacional a un ambiente de gobernanza por medio del desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. La intención de la tesis es dar una respuesta positiva a todas las interrogantes expuestas en el párrafo anterior.

Es importante obtener una respuesta a las interrogantes plasmadas en el párrafo antepasado por diversas razones, en primer lugar el IFE se encuentra en una etapa de transformación debido a la más reciente reforma política aprobada en diciembre de 2013, la cual culminará con la consolidación del INE, lo que implica una posible pérdida parcial o total de su carácter autónomo, factor que ocasionaría un daño en la neutralidad política dentro de la nueva Institución. Dicha transformación, podría implicar un retroceso en la consolidación de un Estado democrático, debido a la influencia política que podría adoptar el nuevo organismo encargado de efectuar las elecciones para ocupar cargos de representación política y principal promotor de la cultura democrática en el país.

A pesar de la latente posibilidad de desvirtuar los logros que alcanzó el IFE con la consolidación de un nuevo órgano que centralice las actividades electorales bajo un carácter nacional que podría disminuir su autonomía organizacional, el escenario no resulta tan desalentador gracias al legado de servidores públicos profesionales que el SPE le transferirá al INE, lo que seguramente colaborará con la continuación de su manera operativa imparcial, gracias a su personal dotado de vocación de servicio a la sociedad. Por el momento es necesario esperar para visualizar de manera más nítida el escenario que irá adoptando el nuevo organismo, así como el impacto que generará en la vida democrática de México. Mientras tanto es posible afirmar que la existencia de: leyes adecuadas; voluntad de los partidos políticos; la existencia de una sociedad tanto crítica como participativa y; un personal calificado profesionalmente dentro de las instituciones, son los pilares principales para garantizar un proceso de transición IFE-INE que se adecúe a las necesidades democráticas del país.

Es de suma importancia aclarar que dentro de la presente investigación no se incluye un análisis del momento coyuntural de transición IFE-INE, debido a la temporalidad de las circunstancias, puesto que se le dio inició en mayo de 2013 y se concluyó en mayo de 2014. El presente trabajo se enfoca en la posibilidad de contribuir con el fomento de la confianza en el SSPC, dentro de los niveles de

gobierno e Instituciones donde sea necesaria su implementación y no se cuente con uno, con la finalidad de obtener una estructura gubernamental dotada de personal calificado, capacitado, profesionalizado, especializado, así como con la vocación de servicio social, características necesarias para dotar a México con una Administración Pública que dirija al país por un camino de desarrollo, crecimiento y mejor calidad de vida.

La estructura de la presente investigación se compone de cuatro capítulos desarrollados metodológicamente de manera deductiva, en los que se realizó un proceso de análisis – síntesis, con la intención de dar una respuesta positiva todas las interrogantes que exponen la hipótesis de la tesis, misma que se comprobó y es expuesta en las conclusiones del presente trabajo, al mismo tiempo de cumplir los objetivos planteados en párrafos anteriores.

El primer capítulo desarrolla un marco teórico-conceptual el cual funge como guía en el entendimiento de la investigación, con la intención de exponer el resto de los capítulos de manera breve y concisa. Dentro del mismo capítulo se abre paso a una exposición del SSCC a nivel internacional, donde se identifican tanto antecedentes relevantes como su evolución, con la finalidad de realizar un análisis comparativo entre algunos sistemas de profesionalización que facilite la visualización de pros y contras obtenidos como resultado de la implementación de procedimientos exclusivos en cada modelo que sea analizado.

El segundo capítulo versa sobre el contexto teórico-conceptual del SSPC en México y su evolución histórica, con la finalidad de comprender a detalle el contexto en el que se encuentra el IFE y el SPE, puntas de lanza de la investigación. Así mismo, se destacan tanto limitantes como problemáticas en la implementación de la profesionalización de los servidores públicos, a pesar de la existencia de un marco jurídico que lo respalda.

El tercer capítulo muestra un análisis al IFE y su SPE, por medio de la realización de un análisis a los resultados obtenidos durante dichos procesos en el año 2011, con ayuda de la *evaluación número 230, servicios de carrera en el Estado Federal*, realizada por la ASF en el 2012, que proporciona un reflejo de beneficios obtenidos dentro del funcionamiento del IFE así como su repercusión en la sociedad, gracias a la herramienta de SPE. Paralelamente se expone un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) prospectivo, utilizado como factor metodológico para calificar al SPE del IFE.

En el cuarto capítulo, se realiza una comparación genérica del proceso de profesionalización dentro del IFE con el proceso establecido dentro de la LSPCAPF, proponiendo el SPE como ejemplo a seguir para contribuir a la consolidación de un SSPC de mayor impacto en la Administración Pública, así como una exposición de la utilidad del FODA prospectivo realizado en el capítulo tres. De igual manera se incluye un bosquejo que pretende sostener la propuesta de cooptar al SPE del IFE como herramienta ejemplar para la profesionalización burocrática, impulsado por las características de las instituciones mexicanas orientadas a copiar procesos exitosos con la finalidad de obtener resultados similares, que al mismo tiempo otorgue flexibilidad para adaptar el la herramienta ejemplar a las necesidades exclusivas de cada organización pública que pretenda instaurar un SSPC.

Para finalizar se incluye un apartado donde se desarrollan las conclusiones generales de cada uno de los capítulos, así como una conclusión general enfocada a dar respuesta a las interrogantes plasmadas en la hipótesis central del trabajo, la cual se pretende confirmar.

A fin de sustentar el trabajo de investigación se acudió a fuentes bibliográficas, leyes, documentos gubernamentales oficiales, artículos, ensayos y herramientas electrónicas, de la misma manera a lo largo de la investigación se incluyen

cuadros que ofrecen una visión esquemática e integral del objeto de estudio, así como tablas de datos que reflejan resultados cuantitativos y cualitativos.

Bajo estas inquietudes, la presente investigación se enfoca en contribuir a la generación de un espacio reflexivo dentro del ambiente académico, con el propósito de que se extienda a las organizaciones públicas con la firme visión de emprender acciones en la mejora de la gerencia de recursos humanos y consecuentemente en la función pública en beneficio de la sociedad.

CAPÍTULO 1.- LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL E HISTÓRICA.

El objetivo de este primer capítulo es estructurar un marco que contextualice al lector, por lo que se especifican conceptos teóricos y algunas experiencias del SSCC, con la finalidad de guiar las ideas expuestas durante el desarrollo de la investigación y facilite su entendimiento. Para dar inicio al análisis contextual es necesario comenzar por la llamada reforma del Estado, así mismo se exponen las ideas que caracterizan tanto a la Nueva Gestión Pública (NGP) como al nuevo institucionalismo, implementadas con mayor énfasis a partir del Consenso de Washington, cuyo objetivo principal es modernizar la función pública, mediante la descentralización, desregulación y desestatificación: procesos conocidos como reformas de primera generación. Donde enfocaremos mayor atención es en los procesos conocidos como reformas de segunda generación, los cuales incluyen la implementación de cuestiones como la profesionalización de las Administraciones Públicas y en general a la transformación cultural dirigida al gerencialismo público o *Management*, posteriormente se expone la transición del *Management* a la gobernanza.

En seguida se contextualiza la profesionalización de los servidores públicos, describiendo sus objetivos, su estructura y funcionamiento, mediante la exploración de su evolución histórica desde sus posibles génesis así como de sus alcances a nivel global, para ello se incluye una descripción estructural - funcional de algunos países que sobresalen en el tema, tales como: Alemania, Francia y España; paralelamente se incluyen experiencias de servicios civiles de países latinoamericanos debido a que poseen características más similares a las de México, como son: Chile, Argentina, Colombia y Bolivia; así como países no tan afines contextualmente, como son los anglosajones: Inglaterra, EEUU y Nueva Zelanda. Posteriormente se presenta un análisis comparativo del conjunto de países partícipes.

1.1.- La Reforma del Estado.

La reforma del Estado va ligada a la evolución de la vida democrática de las sociedades. Cada vez es más frecuente que países democráticos y en vías de democratización depositen su confianza, entre otros programas o políticas públicas, en los sistemas de servicio civil, al mismo tiempo la ciudadanía se torna más abierta, plural y participativa en las acciones del Estado, actividades que potencializan su grado de complejidad tanto por el amplio rango que abarca el desarrollo de cada acción, como por los procesos de globalización en el cual se depositan.

La globalización implica una serie de procesos caracterizados por “intensificar las relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia o viceversa”(Guiddens, 2004: 67-68), lo cual propicia la aparición de patrones arquetípicos en las acciones económicas, políticas, sociales y culturales, dentro de países con contextos similares, armonizándose bajo la tutela de una directiva común, en este caso la consolidación de sistemas democráticos.

El patrón arquetípico que trataremos en este apartado es la serie de cambios, reestructuraciones y transformaciones incluidas dentro del fenómeno conocido como reforma del Estado, las cuales para poder ser analizadas con mayor detalle pueden ser divididas en: reformas de primera generación y de segunda generación respectivamente, según estudios de Longo (2004).

Las reformas de primera generación también conocidas como de primera fase, estuvieron destinadas a alcanzar o fortalecer la disciplina, la formalidad y el cumplimiento de las normas (Longo, 2004: 272-273), donde los procesos de cambio más sobresalientes fueron:

- ❖ La desregulación económica.
- ❖ La política de reducción del gasto público con el fin de obligar a la administración a hacer las mismas tareas pero con menos recursos; esto último aplicado hasta en los programas sociales más importantes, idea que se reduce a tratar de hacer

una administración lo más eficiente y rentable posible. Esta medida ha tenido sobre todo un impacto en la reducción del empleo público.

- ❖ Desconcentración administrativa en gran parte de las áreas del gobierno central.
- ❖ Descentralización política y administrativa de gobiernos centrales hacia gobiernos locales (Martínez, 2003: 39).

Por otro lado las reformas de segunda generación o de segunda fase, se enfocaron en la promoción de la flexibilidad, la discrecionalidad y la orientación a resultados (Longo, 2004: 272-273), donde los procesos de cambio más sobresalientes fueron:

- ❖ La privatización de empresas públicas en sus diferentes modalidades: por cesión, venta o transferencia y venta de acciones en los mercados. Caso contrario, la modernización de empresas públicas. Esta política pública de privatización, sin lugar a dudas, ha sido una de las medidas más comunes, ya que además de ser distintiva en la reducción de los aparatos públicos, ha tenido la intención de dejar en manos privadas la administración de empresas que el Estado no podía seguir administrando. Medida también implementada con la idea de abatir el déficit público y en consecuencia fortalecer las finanzas públicas.
- ❖ Restructuración de los aparatos administrativos.
- ❖ Incorporación de nuevas tecnologías al sector público o gobierno electrónico en materia de sistemas de información, sistema de comunicación con el ciudadano, sistemas de compras y adquisiciones, en la prestación de servicios públicos, con el fin de incrementar la productividad y la atención a la ciudadanía reduciendo tiempos y tareas.
- ❖ Simplificación administrativa en la prestación de servicios públicos. Modalidad práctica: Ventanillas Únicas.
- ❖ Implantación de políticas de gestión intraorganizativa, esto es, la relación y creación de redes al interior de las propias administraciones públicas.
- ❖ Creación de sistemas de capacitación y formación continua para los funcionarios públicos.
- ❖ Implantación de sistemas de calidad total tanto en empresas de productos como de servicios. Incluso con base en la adopción de normas ISO9000, que son normas certificadoras de calidad tanto en productos como servicios y que utilizan las empresas para mejorar sus intercambios comerciales.
- ❖ Implementación de políticas de gestión interorganizativas entre la Administración Pública, organismos no gubernamentales y privados con la idea de coordinar esfuerzos y tareas con fines públicos,
- ❖ Restructuración y privatización de los sistemas de seguridad social.
- ❖ Prestación de servicios públicos a través de diferentes modalidades: sistema de agencia, privatización y externalización.
- ❖ Adopción de conceptos y técnicas propias del movimiento llamado Nueva Gestión Pública o gerencia pública: planeación estratégica, dirección por objetivos, reingeniería de procesos, *benchmarking*, calidad total y gestión del conocimiento.
- ❖ Reforma y flexibilización de los servicios civiles, evidentemente en los países en los que existen.
- ❖ La Gestión Estratégica Recursos Humanos como alternativa de cambio.
- ❖ Modernización en los procesos presupuestales: esto es, transitar de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía.
- ❖ Promoción de una cultura de la ética en el servicio público: a través del mejoramiento del control interno y externo de la Administración en la

implementación de sistemas de rendición de cuentas de las organizaciones y de los servidores públicos, en una mayor transparencia en el manejo de recursos y en las decisiones públicas y en la creación de mecanismos de participación ciudadana en la vigilancia de las actuaciones de los funcionarios y en la gestión pública (Martínez, 2003: 39-41).

Gracias a la complejidad de las transformaciones se presentaron complicaciones durante la aparición de los cambios mencionados en ambas etapas generacionales, entre las más destacadas según Longo encontramos las siguientes:

1) Los sistemas de botín político no excluyen la existencia de elementos de rigidez. Así, la libre adscripción por lealtades políticas y el resto de prácticas propias de una concepción clientelar del empleo público coexisten frecuentemente, en algunos países latinoamericanos, con la vigencia de mecanismos escleróticos en el diseño de puestos, la asignación de tareas, la progresión profesional o la exigencia de responsabilidades disciplinarias. Diversos tipos de coalición de intereses son capaces de conjugar incentivos de padrinazgo y aspiraciones corporativas para hacer posible esta aparente paradoja.

2) También en los modelos dotados de los elementos propios de un sistema de mérito, [...] es necesario desarrollar y perfeccionar los sistemas de garantías para evitar, así, riesgos de politización o arbitrariedad. Es conveniente construir garantías materiales o sustantivas en áreas de la gestión de las personas donde la protección del mérito se fía exclusivamente a requisitos y mecanismos de carácter formal.

3) Es poco probable, desde el punto de vista de la economía política de las reformas, que se puedan introducir y consolidar cambios dirigidos a introducir rigor y profesionalidad en sistemas públicos acostumbrados a la politización y el clientelismo, sin abordar en paralelo innovaciones que se orienten a estimular la reciprocidad de la administración a las prioridades políticas de los equipos gobernantes y la responsabilización de los empleados públicos por los resultados, garantizando así el control de los aparatos administrativos por los gobiernos.

4) La migración de los modelos del primer tipo a los del segundo no tiene por qué hacerse al precio de copiar elementos disfuncionales existentes en estos últimos, Por el contrario, hay una serie de patologías debidas a la rigidez burocrática que, en el proceso de construcción de los sistemas de mérito con sus correspondientes garantías, pueden y deben ser evitadas, escarmentando así, si se nos permite la expresión, en cabeza ajena. (Longo, 2004: 272-273).

Después de esta descripción de las transformaciones y complicaciones que conlleva la reforma del Estado, es posible afirmar que lo recomendable sería que los cambios enfrascados en las reformas de segunda generación deberían impulsarse solamente una vez alcanzados los objetivos de la primera fase de reformas, con la finalidad de que exista un contexto político y económico sólido, favorable para las reestructuraciones administrativas referentes a la segunda fase de reformas.

Para comprender de manera más completa las transformaciones correspondientes a la reforma del Estado, es necesario dirigirse a las ideas en las que se basa su funcionamiento, es decir la Nueva Gestión Pública, el nuevo institucionalismo y las recomendaciones del Consenso de Washington, posteriormente abordar el objetivo a reformar o modernizar, es decir la Función Pública, así como la transición contemporánea del *Management* hacia un ambiente de gobernanza.

1.2.- La Nueva Gestión Pública (NGP).

La corriente ideológica conocida como NGP, parte de la concepción neoliberal suscitada a partir de la década de los 80's, al prescindir del modelo conocido como Estado benefactor y potencializada en los 90's con la apertura comercial internacional por medio de Tratados de Libre Comercio (TLC), sucesos que se catalogan dentro de la Administración Pública como el Nuevo Manejo Público o *New Public Management*.

Para finales de los 80's la economía global presentaba un panorama de crisis recurrente, atribuidas a la sobre intervención de las acciones de los Estados dentro de las actividades económicas, por lo que se pusieron en marcha una serie de procesos reductivos propuestos por teóricos economistas catalogados como neoliberales conspicuos, tales como Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman y James Buchanan, por mencionar algunos, dicha corriente neoliberal toma como base la filosofía elemental de autorregulación mercantil de Adam Smith.

Los cambios concernientes a la presente investigación son los relacionados con lo acontecido en el campo de la Administración Pública, la cual atravesó una metamorfosis, que recorrió una transición que comienza a partir del modelo Weberiano o burocrático tradicional, dirigiéndose a un nuevo paradigma gerencial, el cual es considerado más eficiente, eficaz, moderno, flexible y ágil.

Según Omar Guerrero (2004: 55), ese nuevo modelo gerencial es producto de dos etapas de privatización de los espacios públicos; 1) exprivatización y 2) endoprivatización.

En la exprivatización la Administración Pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. Afecta el qué de la Administración Pública.

Con la endoprivatización se sustituye la Administración Pública de los asuntos nacionales, por la idea, metodología y técnica de la gerencia privada, moviendo el mercado hacia dentro del Estado. Afecta el cómo de la Administración Pública.

En sus orígenes, este fenómeno gerencial se integraba por dos corrientes de ideas:

- 1) La primera integrada por la opción pública, la teoría de los costos de transacción y la teoría de principal- agente.

- 2) La segunda podría considerarse un remanente de la gerencia científica, la cual contribuyó a la instauración de modelos de manejo profesional, y programas de acción en base a resultados.

Dennis C. Mueller, en su obra *Public Choice II*, sintetiza la teoría de principal-agente como una problemática con dos posibles soluciones o estrategias para contrarrestar sus efectos:

“Para que la modernización administrativa realice su objetivo de generar instituciones capaces de responder a las demandas de la sociedad de manera efectiva y eficiente, requiere, además de una definición precisa de objetivos y funciones del gobierno, dar solución al problema del conflicto de intereses entre una burocracia que se resiste al cambio (agente) y la persona o grupo de personas encargadas de diseñar e instrumentar los procesos de reforma a la administración pública (principal). Problema llamado “agente –principal”, el cual tiene su origen en la presencia de información asimétrica en el ámbito del gobierno. La información asimétrica implica que ciertas personas o grupos de personas dentro de la burocracia están en posición de capturar rentas (beneficios “extranormales”) como resultado de su acceso privilegiado a datos útiles y confiables, cuya obtención resultará sumamente costosa para otros actores.... Se pueden plantear dos grandes estrategias para el combate a esta problemática de “agente-principal”:

1) Establecer objetivos, incentivos y sistemas integrales de recursos humanos para aquellas personas que cumplan adecuadamente con sus tareas, y el establecimiento de sanciones efectivas para quienes no lo hicieren.

2) Introducir prácticas de mercado que, a través de la competencia, reduzcan los niveles de información asimétrica que permiten la captura de rentas monopólicas y el desarrollo de intereses corporativos dentro de la burocracia "(Moctezuma, 1999: 36-37).

Podríamos ahondar más en cuanto al debate versado sobre la esencia sustancial neoliberal de la NGP, pero no es menester acorde con los objetivos de este trabajo de investigación, por lo que a manera de síntesis se adoptaran los conceptos fundacionales, y las bases organizativas-operacionales según Omar Guerrero (2004: 57-58):

Conceptos fundacionales.

- Orientación al Cliente: consiste en orientar la administración pública al contacto con los "clientes", para poder establecer un mercado competitivo. Dentro de este nuevo concepto se sustituye la figura del ciudadano por la de cliente.
- Privatización: Se disminuye o revierte el crecimiento del gobierno privatizando las industrias, y empresas públicas.
- Mercado: el concepto hace referencia a la consolidación de mercados internos dentro de la administración pública que fomenten la competencia, por ende traspasando la prestación de servicios al sector privado.
- Competencia: Se crean corporaciones competitivas con objetivos lucrativos en primer lugar y con sentido de interés público de manera secundaria.

Base organizativa y operacional.

- Enfoque empresarial-gerencial: La idea es que el sector público esté en manos de gerentes profesionales.
- Gerencia por objetivos y resultados: Se generan estándares para medir el rendimiento, metas y el éxito obtenido.
- Agenciación: Consiste en desagregar a la burocracia pública en una diversidad de agencias, que operan con base en pago por servicio.
- ❖ Tanto los Conceptos fundacionales como la Base organizativa de la NGP responden al objetivo primordial que motivo su aparición; la reducción de costos.

Dicha tendencia de reformas fue ideada para la modificación de modelos tradicionales Weberianos, entonces ¿Por qué ser aplicadas a Administraciones Públicas que no poseían las características propias de las burocracias Weberianas, como el caso de los países latinoamericanos?, la respuesta se encuentra en la presión generada por organismos internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), maniobrada bajo la tutela de las

recomendaciones expuestas en el Consenso de Washington al cual se hará referencia una vez que se expongan las ideas del nuevo institucionalismo.

1.3.- El Nuevo Institucionalismo.

Según José Juan Sánchez González el enfoque neoinstitucionalista “supone que las instituciones influyen positiva o negativamente el desempeño global del sistema, en la medida en que las instituciones son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los grupos sociales, lo que permite establecer la posibilidad de un mayor grado de estabilidad económica, política y social” (Sánchez, 1998: 67).

La idea impregna una imperante influencia por parte de las instituciones públicas, es decir a las pertenecientes al Estado. A pesar de que la palabra Estado es utilizada deliberadamente con mucha frecuencia hoy día, es necesario puntualizar un significado concreto para efectos de que la investigación no deje ningún cabo suelto. “El Estado es una Institución fundamental para la sociedad moderna. Debido a que el Estado es una organización económica y, simultáneamente, una estructura institucional generadora de reglas que impone a todos, que se sujeta a ellas. En ese sentido, es una más de las instituciones involucradas en la economía, aunque ciertamente la más decisiva. El papel del Estado no depende sólo de la lógica de las reglas económicas, como es el caso de muchas instituciones mercantiles, sino también de factores extraeconómicos” (Sánchez, 1998: 67).

Una vez definido el Estado como la Institución jerárquicamente más elevada dentro de una sociedad moderna, es menester subrayar su importancia, ya que “es la única organización con capacidad para secularizar y universalizar las reglas que genera, y los individuos y grupos están obligados a acatarlas” (Sánchez, 1998: 68). De la misma manera se reconoce que no es la única Institución y por tanto “el Estado necesita para cumplir con sus funciones, un sector público bien desarrollado, moderno e influyente y un grupo gobernante con capacidad de

gestión y poder político de consenso. El desarrollo del sector público requiere tecnificación y especialización cada vez mayores; nuevas formas de hacer política desde el gobierno y desarrollo de las relaciones institucionales entre los sectores público y privado. El sector público y sus instituciones han desempeñado un papel destacado en los países de industrialización tardía” (Sánchez, 1998: 69), los países latinoamericanos, son catalogados dentro de éstos últimos, por lo que las instituciones públicas juegan un papel imperante. Existe un amplio debate al respecto del rumbo que deben adquirir las acciones del Estado, el papel que debe desempeñar con relación al resto de las instituciones y la sociedad, a continuación se describen dos que se encuentran muy en boga.

En primer lugar encontramos al “enfoque neoliberal [que] asume la globalización mundial como una exigencia de cambios en el papel del Estado y la apertura comercial. Tiene como objetivos básicos: disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación, como medio para fortalecer las finanzas públicas; una liberalización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias [...] sus objetivos son disminuir el peso y acortar las funciones del Estado y, como contrapartida, aumentar en forma significativa los papeles de la sociedad y el mercado en el sistema”(Sánchez, 1998: 69). “El enfoque neoliberal de la reforma del Estado, tiene como punto de apoyo la concepción de que el Estado altera el funcionamiento del mercado. De ahí que el proceso de desincorporación de las empresas públicas sea acompañado de una orientación privatizadora” (Sánchez, 1998: 71).

De manera paralela encontramos al enfoque neointervencionista: “[...] este enfoque identifica a la reforma del Estado no como una reducción per se, sino más bien con su reestructuración y su asignación más eficiente; la privatización de empresas públicas sería selecta, con el propósito de concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas. La liberalización comercial debe ser regulada y gradual de acuerdo con la evolución de la economía interna y de los socios

comerciales. [...] Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del Estado. El acento es colocado en las posibilidades de autoreforma del Estado para refuncionalizarlo y acceder a una nueva racionalidad pública. Aunque puede ocurrir un ajuste del Estado, se procura conservar tanta presencia estatal como sea posible” (Sánchez, 1998: 71).

Podríamos ahondar en más enfoques acerca del papel que debe adoptar la Institución imperante de la sociedad pero no es objeto de la investigación, aunado a ello, con los dos enfoques expuestos es suficiente para comprender que “las políticas neoliberales no pueden aplicarse de manera general para cada país, ya que las estructuras [...] son diferentes y, sobre todo, dado que la expansión de la intervención estatal fue producto de la incapacidad del mercado de generar por sí mismo crecimiento económico y bienestar social” (Sánchez, 1998: 72). Con estas bases podemos vislumbrar desde este punto del análisis el error al implantar políticas neoliberales en países con atrasos económicos y de consolidación social, tal como lo ocurrido con las recomendaciones emitidas por el Consenso de Washington para ser implementadas en países latinoamericanos.

1.4.- El Consenso de Washington.

El Consenso de Washington hace referencia a una conferencia auspiciada por el Instituto de Economía Internacional en el año de 1990 en Washington D.C., partiendo de la idea central de John Williamson. La conferencia se originó con un discurso que localizaba a Latinoamérica dentro de una fase económica de estancamiento, a la que era necesario proporcionarle ayuda. ¿Cómo ayudar a los países latinoamericanos?, para ello se generó un listado de acciones que debían realizar los países estancados, el cual se reduce en los siguientes diez puntos esenciales:

1. *Disciplina Fiscal.*
2. *Priorización del gasto público en educación y salud.*
3. *Reforma tributaria.*
4. *Tasas de interés positivas determinadas por el mercado.*

5. *Tipos de cambio competitivos.*
6. *Políticas comerciales liberales.*
7. *Apertura a la inversión extranjera.*
8. *Privatización (de empresas públicas).*
9. *Desregulación (de los mercados).*
10. *Protección de la propiedad privada (Javed y Perry, 1998: 17).*

Los puntos que sintetizaron las opiniones expresadas dentro de la Conferencia tomaron un rol de suma importancia, al grado de ser considerados como el manifiesto moderno del neoliberalismo, por lo que pasaron de ser una simple lista de recomendaciones para ayudar a los países latinoamericanos que estaban estancados, a ser una lista rígida e imperante de tareas a realizar respaldada por organismos internacionales económicos, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los cuales dictaminaban la expedición de créditos financieros condicionados al estricto apego de las medidas dictaminadas por el Consenso de Washington.

A manera general, es posible observar que la lista de tareas resulta razonable en cierta medida ya que el objetivo principal era frenar el gasto desmesurado del gobierno reduciéndolo al máximo, mediante la optimización de los recursos disponibles, con el fin de enfocar el gasto público a sectores estratégicos como son la salud y la educación, para que paralelamente se aprovecharan las oportunidades comerciales que figura la apertura comercial por medio de Tratados de Libre Comercio (TLC). Vista desde este ángulo, la lista parece una receta de cocina apropiada para alcanzar los beneficios que proporcionan los procesos de globalización, desafortunadamente tiene un grave defecto que no paso por la lupa analítica de los ponentes participantes en la conferencia de Washington, puesto que ignoraron el factor de pobreza existente en Latinoamérica, característica que automáticamente la colocó en desventaja en diversos sectores que van desde

procesos productivos, hasta procesos de comercialización, transporte y vías de comunicación, por mencionar algunas ramas.

¿Por qué una simple conferencia como el Consenso de Washington pasó a ser un hecho trascendental en las acciones de la reforma del Estado?, el Consenso trascendió como documento directivo dentro de los procesos de la reforma del Estado, no por la influencia política de sus participantes, sino más bien por ser un estudio económico con respaldo científico, herramienta que las Instituciones económicas internacionales necesitaban para generar un manifiesto político neoliberal, y de ese modo imponer sus planes en el resto del mundo. Lo que le concierne a la presente investigación, es el punto número uno de las recomendaciones numeradas por el Consenso de Washington, que atañe a la disciplina fiscal referente con el Estado y sus instituciones, es decir a la función pública, concepto que se desarrolla a continuación.

1.5.- La Función pública.

El concepto de función pública puede cooptar varios significados según su contexto, comenzaremos por referenciarlo de manera universal. El concepto de función pública utilizado en España y la mayoría de los países europeos, puede ser equivalente al de servicio civil utilizado en países anglosajones y latinoamericanos.

De acuerdo con Joan Prats (1995: 241-242) la función pública es una “noción circunscrita al núcleo estratégico del Estado para la que el sistema de mérito opera en su plenitud, como garantía institucional para la gobernabilidad de los países y que sería distinta del empleo público noción más amplia, en cuyo interior cabrían relaciones de empleo diferentes, más próximas a las que se dan en el ámbito empresarial” (Martínez, 2003: 60).

En concreto ¿Qué es la Función pública? Su significado depende de la perspectiva desde donde se le aborde:

Según el criterio de la naturaleza de las normas, la función pública sería aquella parte del empleo público regulada por normas de derecho público, diferentes de las leyes civiles o laborales que regulan el resto del trabajo por cuenta ajena en la sociedad.

El criterio de la naturaleza de la relación de empleo, entiende por función pública a un sistema en el que los contenidos de dicha relación están establecidos legalmente y administrados por el empleador público, en buena medida, de forma unilateral.

El criterio de la naturaleza de las funciones desempeñadas, esquematiza la función pública como un sistema de empleo propio de una parte de los empleados públicos: aquellos que desempeñan funciones conectadas con el ejercicio de potestades públicas, a diferencia de otros cuyas funciones no les exigen tales facultades.

Por último el criterio del nivel de gobierno, expone la función pública como un sistema que se aplica a los empleados del gobierno o administración central, es decir, excluyendo los otros niveles de gobierno: local y, en los Estados federales compuestos, el de los Estados, regiones y comunidades intermedias.

Una vez expuestas tales perspectivas es fácil entender que no necesariamente el empleo público es equivalente a función pública, ya que solo será así cuando exista un contexto institucional que garantice la existencia y preservación de una Administración Pública profesional, o en palabras de Longo la función pública es un “sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”.

Enseguida se comparte la visión de Jorge Valencia Sandoval cuando expresa que la función pública debe ser adecuada a cada contexto de manera exclusiva, al

afirmar que “la función pública debe ser programada de acuerdo con los objetivos y metas nacionales, propiciando una real evaluación del cumplimiento tanto cuantitativo como cualitativo” (Uvalle, 1999: 117), lo cual responde a las características específicas que adopta la función pública dependiendo del contexto en donde se encuentre. Es necesario mencionar la existencia de dos tipos de función pública o de servicio civil, uno abierto y uno cerrado, de los cuales se ahondará más adelante para no caer en confusiones.

1.6.- Del *Management* a la gobernanza.

El Nuevo Manejo Público o *New Public Management* también conocido como NGP, suscitado a partir de los 80’s al prescindir del Estado benefactor y ante la consolidación de la apertura comercial internacional que se consolida en los 90’s por medio de Tratados de Libre Comercio, es hoy en día un modelo administrativo que ha quedado corto en cuanto a su capacidad de respuesta referente a la satisfacción de las necesidades y cambios acelerados, concernientes a los procesos globalizadores, lo que ha procurado espacios para una alternativa “multifacética y plural, [que] busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error” (Prats, 2005: 132) conocida como gobernanza que alude “al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador...”(Prats, 2005: 130).

Como ya se mencionó, las Administraciones Públicas modernas evolucionaron de manera exponencial a partir de la consolidación del modelo burocrático Weberiano, para posteriormente adoptar las formas propuestas por la NGP o *New Public Management*, que actualmente transitan a un ambiente denominado gobernanza, en otras palabras “de la burocracia como paradigma de la racionalidad administrativa se pasó a la Nueva Gestión Pública y de ésta se está transitando a la gobernanza. [...] la gobernanza no pretende tener valor de racionalidad universal, coexiste con la burocracia y la gerencia pública y tiene formas de expresión extraordinariamente plurales” (Prats, 2005: 13).

Prats (2005: 14) explica dicha transición de la siguiente manera: “la insuficiente conciencia de la importancia de las instituciones para el bienestar es lo que ha propiciado una Nueva Gestión Pública demasiado centrada en la gestión organizacional y en la relación principal-agente, demasiado confiada en que los resultados pueden medirse siempre, demasiado desconsiderada de la horizontalidad y transversalidad de la mayoría de los asuntos públicos, demasiado confiada en los instrumentos y técnicas de gestión y poco en las condiciones que los hacen eficaces y eficientes, demasiado centrada en la eficiencia asignativa y poco en la adaptativa y, sobre todo, demasiado ignorante del marco o entorno institucional en el que actúan las organizaciones y los servidores públicos”, dicho panorama de subestimación o desconocimiento de las consecuencias generadas por los procesos globalizadores, propicia que el modelo administrativo concerniente a la NGP resulte insuficiente en relación a la demanda de prestación de servicios y abastecimiento de bienes, ya que su capacidad de respuesta ha sido segada por la exacerbada confianza depositada en sus técnicas de gestión.

“La Nueva Gestión Pública, la alta gestión pública es hoy esencialmente interorganizacional y esto hace obsoletos a la mayoría de los programas de formación en dirección pública” (Prats, 2005: 24), por lo que el enfoque de gobernanza resulta más adaptativo debido a su flexibilidad en materia administrativa, lo que engloba los procesos relacionados con las reformas de segunda generación, dirigidas a promover la flexibilidad, la discrecionalidad y orientación de resultados, sin embargo “los nuevos controles de gestión por resultados no acaban de implantarse y también tienen sus límites; este contexto dispara las posibilidades de corrupción y no garantiza la buena gestión; como estos procesos coinciden con los de expansión de la democratización, las demandas por nuevos arreglos institucionales que aseguren la transparencia, el control y la responsabilidad de los políticos y gestores se disparan” (Prats, 2005: 23), factor que explica el hecho de que las “organizaciones administrativas se diversifican en su diseño estructural, en sus tecnologías, metodologías y

competencias de su personal. Ya no son reductibles ni a un solo modelo de buena gestión ni a un solo régimen jurídico-administrativo” (Prats, 2005: 24).

“Los nuevos desafíos [de las administraciones públicas contemporáneas] proceden fundamentalmente de los procesos en curso de globalización y transición a la sociedad del conocimiento” (Prats, 2005: 38), en razón de tales desafíos, las Administraciones Públicas deben prestar flexibilidad y pluralidad en las técnicas de funcionamiento y operatividad que manejan y optar por desarrollar el ambiente complementario que consolida la gobernanza. No obstante es necesario aclarar que la gobernanza no suplirá ni a las burocracias Weberianas, ni los procedimientos de la NGP, ya que aún existen escenarios donde no se han consolidado de manera homogénea ni burocracias racionales ni objetivas, así mismo los nuevos controles de gestión por resultados no han terminado su implementación, por lo que la gobernanza requerida para responder a las transformaciones globalizadoras debe convivir tanto con procedimientos como con técnicas de gestión de ambos modelos de Administración Pública. “En otras palabras, es necesario construir o evolucionar hacia modelos organizativos que, sin renunciar a los valores representados por la legalidad [enmarcados en los modelos Weberianos], asuman y traten de poner remedio a sus disfunciones mediante la introducción de valores, comportamientos y sistemas gerenciales en las Administraciones Públicas” (Prats, 2005: 104).

Es importante resaltar la realidad latinoamericana en la que se presenta el contexto mexicano, donde las “burocracias [son] altamente imperfectas [...], a las que Max Weber llamaría burocracias patrimoniales o con escasos elementos de racionalidad” (Prats, 2005: 106), por lo que “las reformas administrativas en América Latina debían orientarse, prioritariamente, a la creación de verdaderas burocracias Weberianas, como elemento imprescindible en la construcción del Estado democrático de Derecho” (Prats, 2005: 107), desafortunadamente “se decidió ir por otros caminos: una vez se creyó haber provisto de seguridad jurídica mediante los sistemas regulatorios a los grandes inversionistas privados

extranjeros que apostaron por las privatizaciones, se mantuvo el régimen de no seguridad jurídica inherente a las burocracias patrimoniales —lo que produjo fenómenos que se mueven entre el capitalismo de camarilla y la informalidad económica— y se prometió (nuevamente como en tiempos del despotismo ilustrado) que se «racionalizaría» la administración patrimonial. Ahí estaba la nueva gestión pública para legitimar la operación” (Prats, 2005: 107).

Dado a estas circunstancias Prats (2005: 108) hace alusión respecto a lo que necesitan las burocracias latinoamericanas:

- a) [...] para el desarrollo latinoamericano la mayor urgencia de reforma administrativa todavía es la creación de verdaderas burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica;
- b) que para el desempeño de las funciones exclusivas del Estado el sistema de gestión más racional —aunque sea sólo como *third best*— continúa siendo la Administración burocrática, aunque redescubierta y reinventada;
- c) que el ámbito propio de la revolución gerencial se encuentra principalmente en el ámbito de la provisión directa de bienes y servicios públicos, que hoy es el espacio público cuantitativamente mayor, pero que no se incluye en las funciones exclusivas del Estado, cualitativamente más importantes;
- d) que la revolución gerencial pública no es nunca una mera traslación de las técnicas y cultura del sector privado, ya que debe resolver problemas genuinamente “públicos” como son la dificultad del monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades en la medición y control de resultados, la problematicidad inherente a los cuasimercados o mercados planificados y, finalmente, los impactos de la información y participación ciudadana”.

En conclusión, la prioridad en México debe ser la consolidación de burocracias de características Weberianas, a fin de racionalizar la administración patrimonial por medio de técnicas optimizadoras que pueden incluirse o no dentro de la NGP para consolidar un nuevo institucionalismo, lo que permitiría establecer la posibilidad de un mayor grado de estabilidad económica, política y social, impregnándolo de la flexibilidad y capacidad de adaptación que conlleva la gobernanza para poder responder a los nuevos retos ocasionados por los procesos globalizadores.

1.7.- Objetivos de la profesionalización de los servidores públicos.

“Todos los servicios civiles se estructuran sobre la base de por lo menos tres valores esenciales: el mérito, la igualdad y la estabilidad” (Dussage, 2005).

Profesionalizar a los servidores públicos va más allá de cooptar y capacitar al personal que necesitan las Administraciones Públicas, ya que implica un cambio estructural de gran amplitud, comprendiendo que el simple hecho de contar con servidores públicos depositarios del listado de conocimientos más amplio no es sinónimo de poseer el personal mejor capacitado. La profesionalización debe incluir una formación que trascienda tanto a los pensamientos como a las metas individuales, pues “el verdadero cambio es aquel que consigue penetrar en las mentes de los individuos y trasladarse a sus conductas” (Longo, 2004: 16), las cuales deben generar un legado dentro de las instituciones que propicie una cultura ética que imposibilite algún daño interorganizacional, que podría exteriorizarse posteriormente, aún a pesar de las coyunturas producidas en las arenas políticas y socioeconómicas.

La profesionalización de los servidores públicos consiste en proporcionar personal adecuado a las Administraciones Públicas y sus gobiernos, para la realización de sus funciones, con el objetivo de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Los objetivos básicos del servicio civil localizan su génesis en el Artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, votada por la Convención nacional francesa el 23 de junio de 1793 y puesta a la cabeza de la Constitución francesa del 24 de junio de 1793, el cual versa de la siguiente manera: “ART. 26. Una parte del pueblo no puede ejercer el poder del pueblo entero; pero cada sección del soberano congregada debe gozar del derecho de expresar su voluntad con entera libertad” (del Vecchio, 1957: 106-107).

Dicho artículo hace referencia a la conceptualización de un Estado incluyente, tanto participativo como democrático, en el cual se desfragmenta el ejercicio del poder soberano con el fin de evitar arbitrariedades, injusticias, así como salvaguardar la seguridad jurídica de la población, que consolide un Estado de derecho enfocado en una eficacia política participativa conocida como política pública, que exprese la voluntad soberana que emana del pueblo.

Una vez mencionados sus objetivos, es necesario exponer la estructura y el funcionamiento del servicio civil, puesto que poseen características específicas dependiendo del contexto de Administración Pública donde se desarrolle, ya sea burocrático o postburocrático. Debido a esto, tanto las estructuras como el funcionamiento del servicio civil poseen características personificadas en cada país, en las cuales se pueden observar patrones similares. Por lo pronto es imperante iniciar con un análisis del contexto de los modelos burocráticos y postburocráticos. Las diferencias entre el modelo burocrático y postburocrático se exponen en el Cuadro 1 a continuación (Michel Barzelay, 1998: 47; citado en Martínez, 2003: 45).

Cuadro 1
DIFERENCIAS ENTRE EL MODELO BUROCRÁTICO Y POSTBUROCRÁTICO.

MODELO BUROCRÁTICO.	MODELO POSTBUROCRÁTICO.
Se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas.	Se enfoca a las necesidades y perspectivas del cliente.
Se enfoca sobre las funciones y responsabilidades de sus partes.	Se enfoca a la capacidad del conjunto de la organización para que funcione como equipo.
Se define asimismo tanto por la cantidad de recursos que éste controla como por las áreas que este desempeña.	Se define asimismo por los resultados que éste alcanza para sus clientes.
Controla costos.	Crea valor neto de costos.
Se enclava en la rutina.	Modifica sus operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus servicios.
Lucha por su territorio.	Compite por los negocios.
Insiste en seguir en sus procedimientos estandarizados.	Se construye de la elección al interior de sus sistemas de operación atendiendo a un propósito.
Establece planes y políticas.	Engrana una comunicación de dos vías con sus clientes para revisar y evaluar la estrategia de sus operaciones.
Divide el trabajo de pensar en el hacer.	Delega primero en sus empleados el criterio para hacer opiniones acerca de cómo mejorar el servicio y la importancia del cliente.

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez, 2003: 45.

Las diferencias entre un modelo y otro, abren paso a dos paradigmas de ideas, diferenciadas en el Cuadro 2 como se muestra a continuación (Barzelay, 1998:177, citado en Martínez, 2003: 46).

Cuadro 2
DIFERENCIAS ENTRE EL PARADIGMA BUROCRÁTICO Y POSTBUROCRÁTICO.

PARADIGMA BUROCRÁTICO.	PARADIGMA POSTBUROCRÁTICO
Interés público.	Resultados que valoran los ciudadanos.
Eficiencia.	Calidad y valor.
Administración.	Producción.
Control.	Lograr el apego a las normas.
Especificar funciones, autoridad y estructura.	Identificar misión, servicios, clientes y resultados. Entregar valor.
Justificar costos.	Construir la rendición de cuentas.
Implantar responsabilidad.	Fortalecer las relaciones de trabajo. Entender y aplicar normas.
Seguir reglas y procedimientos.	Identificar y resolver los problemas. Mejorar continuamente los procesos. Separar el servicio del control.
Operar sistemas administrativos.	Lograr el apoyo para las normas. Ampliar las opciones del cliente. Alentar la acción colectiva. Ofrecer incentivos. Evaluar y analizar resultados. Enriquecer la retroalimentación.

Fuente: Elaboración propia con base en Martínez, 2003: 46.

Una vez descrito el contexto burocrático y postburocrático en el que se desarrollan los servicios civiles, es posible proceder con la descripción de su génesis, así como con su rango de alcance.

1.8.- La génesis y los alcances del servicio civil.

“El origen histórico del Servicio Civil se sitúa en el tránsito del Estado Patrimonial al Estado Constitucional, en el que el empleado público pasa de ser un servidor personal de la Corona a ser un servidor del Estado, entendiendo a este último como un ente impersonal sujeto al imperio de la ley” (Villarreal, 2005: 15).

Posiblemente existen opiniones alternas que vislumbran antecedentes mucho más remotos de la génesis del servicio civil de carrera, pero no es objeto de estudio el indagar sobre sus orígenes, por esta razón comenzaremos a partir del 26 de agosto de 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano donde se proclama la igualdad de todos los ciudadanos para ser admitidos a toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos.

La génesis del servicio civil de carrera está relacionada con la producción histórica de cinco fenómenos: 1) La separación de lo público y lo privado; 2) La separación de lo político y lo administrativo; 3) El desarrollo de la responsabilidad individual; 4) La seguridad en el empleo condicionada al rendimiento y; 5) La selección por mérito e igualdad. Del mismo modo según el contexto del que se trate, se adopta un concepto distinto para hacer referencia al servicio civil, dicha diferenciación conceptual será tratada a continuación.

1.9.- Puntualización de conceptos: servicio civil de carrera; servicio civil de empleo; y función pública.

En el contexto de la Administración Pública Mexicana, no se expresa una distinción conceptual entre servicio civil de carrera, servicio civil de empleo y función pública⁵. La LSPCAPF hace referencia al conjunto de las tres instituciones mencionadas con el término de servicio profesional de carrera (SPC), una conceptualización adecuada lógicamente hablando, ya que el término hace referencia al mecanismo que garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. A pesar de que es factible en el contexto mexicano utilizar el SPC como marco conceptual contenedor tanto del servicio civil de empleo como el de carrera y de función pública, internacionalmente el término es conceptualmente impreciso.

⁵ Concepto descrito en el apartado 1.5, como una concepción inherente al contexto donde sea utilizado, por lo que es necesario explicarlo más detalladamente.

Debido a esta variabilidad de contextos conceptuales, es necesario plasmar la idea de cada sistema de servicio civil ya sea de empleo, de carrera, o el de función pública, para poder comprender sus similitudes, diferencias y por tanto el ¿Por qué se utilizan como equivalentes u homólogos?

Es importante hacer mención que la siguiente puntualización de conceptos no pretende englobar ni mucho menos encasillar a los sistemas de servicio civil existentes bajo ninguna nomenclatura, ya sea con una etiqueta de sistema cerrado o abierto, puesto que las conceptualizaciones que se tomarán como referencia, son modelos ideales que parten de la idea de burocracia Weberiana. Lo que se pretende es generar un marco de características, principios y diferencias comunes que propicie elementos suficientes para realizar un estudio comparativo de cada SSCC que se someterá a análisis.

De igual manera, es necesario puntualizar el significado que se le atribuye a la palabra modelo y sistema. Modelo (del italiano *modello*) lo comprenderemos como un ejemplo a imitar, arquetipo o patrón de diseño, el cual tiende a ser cerrado, rígido y poco o nada flexible para ser modificado, transformado o cambiado. Sistema (del latín *systema*) será comprendido como un módulo ordenado de elementos que se encuentran interrelacionados y que interactúan entre sí, concepto utilizado tanto para definir a un conjunto de conceptos como a objetos reales dotados de organización, los sistemas a diferencia de los modelos son flexibles en cuanto a posibles transformaciones o cambios.

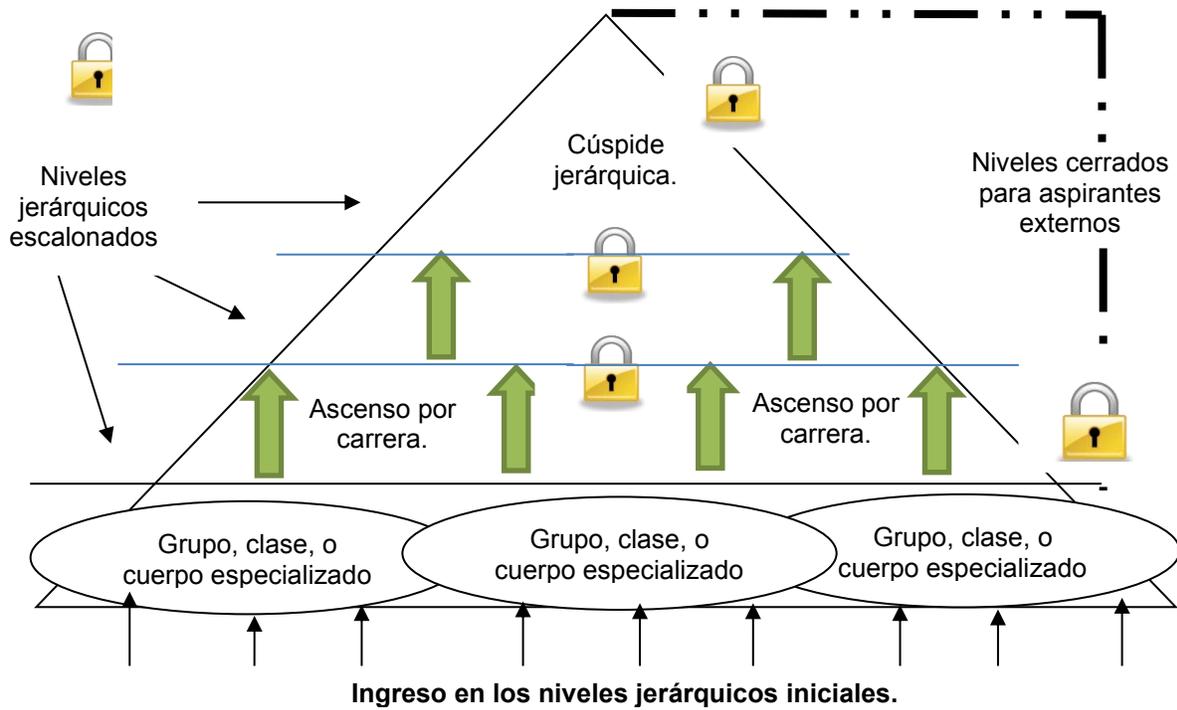
1.9.1.- El servicio civil de carrera.

Los sistemas de servicio civil de carrera también conocidos con el nombre de sistemas de servicio civil cerrados, responden a siete aspectos generales que los caracterizan según Dussage Laguna (2005), los cuales pueden ser apreciados en el siguiente listado:

- 1) Se encuentran en países donde las actividades estatales tienen mayor relevancia que las actividades del sector privado. Los funcionarios públicos de carrera son vistos como “funcionarios de Estado”, diferenciándose de los empleados del sector privado.
- 2) Se tiene por entendido que un trabajo en la función pública implica trabajar allí de por vida (existencia de una inamovilidad de personal). Las aspiraciones del personal son generar una “carrera” profesional ascendente dentro del servicio civil.
- 3) El ingreso de nuevos funcionarios públicos se realiza generalmente en los niveles iniciales de las estructuras organizacionales, mientras que los puestos de jerarquías medias o superiores se encuentran “cerrados” para aspirantes externos.
- 4) Los procesos de reclutamiento y selección tienden a basarse en los elementos siguientes: Los aspirantes deben contar con un nivel educativo específico. El ingreso al servicio civil será por concurso público. La experiencia laboral del sector privado no toma relevancia.
- 5) Los aspirantes compiten por un puesto no específico, existente dentro de un grupo, clase o cuerpo de funcionarios que integran las organizaciones.
- 6) Los sistemas de promoción se determinan en cada estructura particular dependiendo del grupo, clase o cuerpo que se trate.
- 7) Los sistemas de promoción son estrictamente escalonados, solo con el tiempo los funcionarios públicos pueden ascender a la cúspide jerárquica organizacional.

Para esquematizar las características mencionadas Dussage expone una figura piramidal, la cual representa las modalidades de ingreso y promoción en los servicios civiles de carrera. La Figura 1 se basa en la pirámide expuesta en la obra de Dussage, con algunas modificaciones propias.

Figura 1
MODALIDAD DE INGRESO Y PROMOCIÓN EN LOS SERVICIOS CIVILES DE CARRERA.



Fuente: Elaboración propia con base en Dussage, 2005.

Siguiendo la línea discursiva de la obra de Dussage, se visualizan cuatro ventajas y cuatro desventajas dentro de los SSCC, los cuales se sintetizan en el Cuadro 3.

Cuadro3
VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

	VENTAJAS DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA.	DESVENTAJAS DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA.
1	Desarrollan un espíritu de identidad	El sistema de promoción basado en la antigüedad laboral genera conformismo.
2	Ofrece una perspectiva clara de desarrollo profesional.	El potencial intelectual o directivo destacado debe esperar para ascender.
3	El ascenso escalonado permite la formación de funcionarios experimentados.	Se dificulta la contratación de personal exterior con altos conocimientos y experiencia, debido a que no están dispuestos a iniciar de los puestos jerárquicos iniciales.
4	La lealtad y experiencias acumuladas se premian con promociones.	La obtención de ideas innovadoras se dificulta debido a la limitada accesibilidad de personal nuevo en los niveles medios y superiores.

Fuente: Elaboración propia con base en Dussage, 2005.

1.9.2.- Servicio civil de empleo.

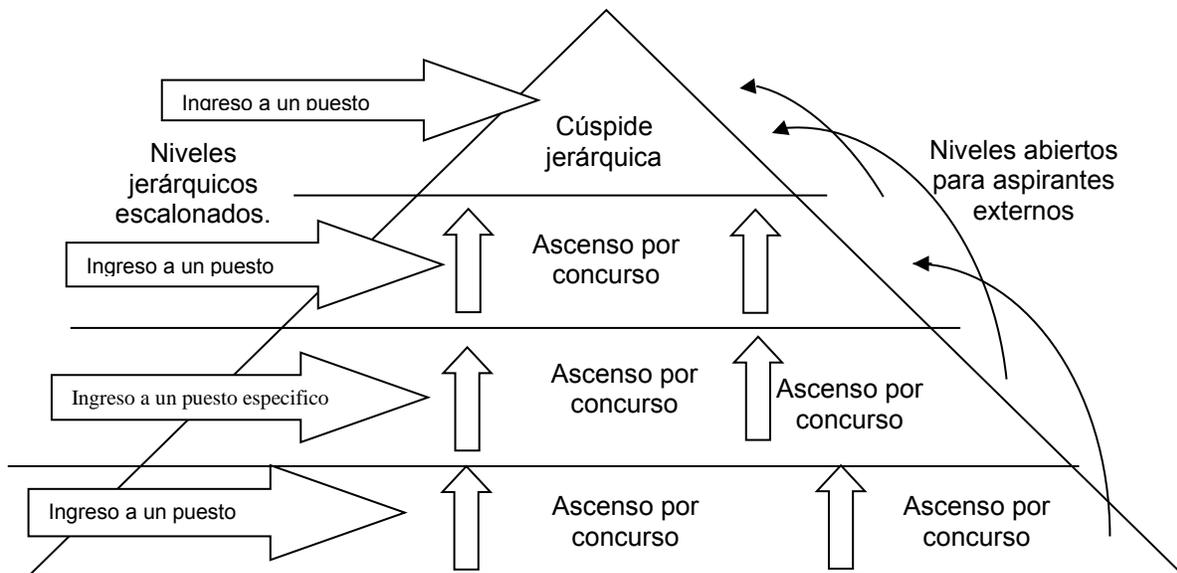
Los sistemas de servicio civil de empleo o puesto, también conocidos con el nombre de sistemas de servicio civil abiertos, no son la antítesis de los sistemas de servicio civil de carrera, pero poseen características exclusivas, de las cuales resaltan seis aspectos básicos (Dussage, 2005):

- 1) Se encuentran en países donde las actividades estatales no tienen mayor relevancia que las actividades del sector privado. El concepto de “funcionario de Estado” difícilmente es diferenciado y se utiliza el término “empleado público”, el cual cuenta con características muy similares a los empleados del sector privado.
- 2) Es muy común que los empleados busquen la alternancia laboral del sector público al privado y viceversa.
- 3) El ingreso se realiza bajo la búsqueda de la persona adecuada para el “empleo” adecuado.
- 4) Los “empleados” de nuevo ingreso pueden acceder a puestos de cualquier nivel jerárquico, ya que los puestos vacantes están “abiertos” a concurso público general.
- 5) Los procesos de reclutamiento se enfocan más en las habilidades y conocimientos específicos que en los grados educativos. La experiencia laboral del sector privado adquiere relevancia considerable para la elección del personal.

- 6) Las promociones se otorgan por concurso sin darle una relevancia determinante a la antigüedad, la cual solo es promocionada con incentivos y reconocimientos tanto económicos como simbólicos.

Para esquematizar las características mencionadas Dussage expone una figura piramidal similar a la Figura 1, la cual representa las modalidades de ingreso y promoción en los servicios civiles de empleo. La Figura 2 se basa en dicha pirámide, con algunas modificaciones propias.

Figura 2
MODALIDAD DE INGRESO Y PROMOCIÓN EN LOS SERVICIOS CIVILES DE EMPLEO.



Fuente: Elaboración propia con base en Dussage, 2005.

Del mismo modo que en el sistema de servicio civil de carrera, Dussage ofrece una serie de cuatro ventajas y desventajas generales que sobresalen dentro de los sistemas de servicio civil de empleo, sintetizadas en el Cuadro 4.

Cuadro 4
VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL DE EMPLEO.

	VENTAJAS DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL DE EMPLEO.	DESVENTAJAS DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL DE EMPLEO.
1	Resulta más fácil dotar de ideas innovadoras a los puestos medios y superiores, debido al ingreso abierto en cualquier nivel jerárquico organizacional.	Es más difícil consolidar una identidad organizacional, debido a la más constante entrada de personal nuevo en todos los niveles de la organización.
2	Gracias al sistema de ingreso abierto es posible atraer personal más especializado, con conocimientos teóricos y empíricos profesionalmente más adecuados a cada puesto.	Debido a los procesos de ingreso, los procesos de inducción de los nuevos empleados tienden a ser más prolongados.
3	Se presta la oportunidad para empleados con capacidades intelectuales y/o gerenciales potencialmente elevadas, para poder saltarse niveles promocionales dentro de la jerarquía organizacional, y que puedan acceder a los niveles más elevados, sin pasar por los niveles medios.	Los empleados no tienen una visión de desarrollo profesional clara, debido a que los ascensos están sujetos a concursos.
4	La evaluación de méritos personales tiene mayor relevancia que la antigüedad en cuanto a la promoción y ascensos jerárquicos.	Los ingresos de personal externo en puestos jerárquicamente elevados, generan una desconfianza de parte de los empleados ya pertenecientes a las organizaciones debido a las limitaciones que representan para su desarrollo profesional.

Fuente: Elaboración propia con base en Dussage, 2005.

El Cuadro 5 puntualiza las características más contrastantes entre ambos sistemas de servicio civil.

Cuadro 5
CARACTERÍSTICAS CONTRASTANTES ENTRE EL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL CERRADO Y ABIERTO.

SERVICIO CIVIL DE CARRERA (CERRADO).	SISTEMAS DE EMPLEO (ABIERTO).
<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso en los niveles bajos (solo externo). • Promoción por méritos (de manera interna). • Sistema de cuerpos (aéreas de cuerpos específicas). • Responde a una coordinación interna y cohesión. • Se generan grupos, áreas y/o cuerpos de trabajo especializados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades de personal a corto plazo. • Reclutamiento para un puesto específico (interno y externo). • No movilización (ni vertical ni horizontalmente) a menos que compita nuevamente por medio de las convocatorias. • Existe una capacidad de respuesta estrechamente ligada a las presiones diversificadoras.

Fuente: Elaboración propia con base en Dussage, 2005.

A los sistemas de servicio civil de carrera y empleo, se les asocia con dos modelos: el modelo de interés público y el *Rechtstaat*.

- ❖ El modelo de interés público, se caracteriza porque el Estado funge como la acción que lleva a cabo los procesos de gobierno y las acciones se deciden por medio de consenso, paralelamente sus instituciones se encuentran impregnadas de los valores de: imparcialidad; transparencia; flexibilidad y; pragmatismo, principalmente. Dentro de este modelo el servidor público es considerado como un simple ciudadano, que cuenta con una capacitación multidisciplinaria.

- ❖ En el modelo de *Rechtstaat*, el Estado funge como fuerza integradora central de la sociedad, del mismo modo, es el encargado de elaborar leyes, las cuales se aplican por medio de la coerción necesaria. Sus instituciones se impregnan principalmente de tres valores: seguridad jurídica; respeto del precedente; y la equidad ante la ley. El servidor público es visto bajo la concepción de funcionario, al cual se le enviste con potestades a través del derecho, por lo que conforma una clase o casta especial.

Es necesario recalcar que tanto los sistemas como los modelos que se acaban de describir son ideales, por lo que ningún sistema de servicio civil es 100% puro, es decir, ninguno posee características de un solo sistema o modelo, en su mayoría se presentan sistemas mixtos, con características tanto de sistemas cerrados como abiertos, incrustados en modelos de interés público o de *Rechtstaat*, depende del contexto particular donde será desarrollado, lo cual propicia la formación de características específicas que se adecuan dependiendo de la realidad existente dentro de cada país. Debido a esta situación, es menester observar los sistemas de servicio civil de los países más destacados en la materia, así como de los países que poseen un contexto similar a la realidad mexicana. En el siguiente capítulo se realiza un análisis comparativo de algunos sistemas de servicio civil, con la finalidad de realizar un estudio comparado posteriormente.

1.9.3.- La función pública, como sinónimo de servicio civil.

Durante el desarrollo de la presente investigación se ha hecho referencia al concepto de función pública como un sinónimo del servicio civil, debido a que diversos autores y contextos internacionales lo manejan de manera conexas, concerniente al manejo de los recursos humanos, dentro del núcleo estratégico del Estado donde el sistema de mérito opera a plenitud, por lo que este apartado tiene por objetivo puntualizar algunas diferencias entre servicio civil y función pública.

En el apartado 1.5 del presente trabajo se hizo alusión al concepto de función pública, referenciándolo como una etapa en la mejora de la Administración Pública, que debe ser adecuada al contexto específico donde se pretenda colocar en marcha, pasando a comprenderla como el accionar del Estado, que trasciende más allá de la Administración Pública, ya que arriba dentro de cada división de los poderes, así como en todos los niveles que lo conforman.

Para efectos de la presente investigación, el concepto de función pública se comprenderá como un equivalente al concepto de servicio civil, a continuación se abordan las razones que propiciaron dicha equivalencia conceptual.

La diferenciación radica en que cada término posee un origen contextual diferente, mientras que la razón que tornó hacia su equivalencia radica en su práctica, la cual alude a los servidores públicos que forman cierta carrera administrativa, investidos de potestades, donde el derecho es el eje central de todos los procesos de dicha carrera, por lo que se habla de un régimen estatutario propio, diferente al que se aplica al empleo laboral común.

La concepción de función pública como equivalente al servicio civil proviene de las sobresalientes escuelas de Francia, encargadas de formar elites de funcionarios poseedores de un sentido de servicio racional y desinteresado con el Estado. El modelo francés se aborda detalladamente en el apartado 1.10.1.2. El término función pública se origina de la concepción francesa *fonction publique*, donde aplica como servicio civil, concepto que posteriormente adoptaron otros países como España, Argentina y Bolivia, por mencionar algunos.

El uso indistinto de las terminologías de servicio civil y función pública encuentra justificación en su desarrollo conceptual inmerso en la realidad francesa, así como en la influencia que significó en otros países que optaron por implementar un modelo de profesionalización de servidores públicos, razón por la cual es adecuado referirse de a dichos modelos como sistemas de servicio civil o de función pública. La diferenciación de dichos conceptos es referencial al contexto de su procedencia, mientras que la concepción de función pública proviene de Francia, la de servicio civil procede de Inglaterra, donde en un principio ambas funcionaron dentro de un margen de sistema cerrado (expuesto en el apartado 1.9.1), pero con el paso del tiempo se han modificado respecto a las necesidades inherentes a la modernización de las sociedades. Una vez puntualizada la equivalencia entre función pública y servicio civil es posible desarrollar a detalle algunos modelos y sistemas referentes.

1.10.- Referencias internacionales de función pública, de servicio civil de carrera y de empleo.

El apartado anterior intenta simplificar tanto la funcionalidad como la estructura de cada tipo de sistema de servicio civil y de función pública, por lo que resulta necesario dar una visión más detallada del diseño individual de cada tipo de sistema o modelo. El presente apartado ofrece algunas referencias empíricas internacionales de función pública que han fructificado en la materia, con la finalidad de identificar las similitudes y diferencias existentes con la finalidad de poder realizar un análisis comparativo.

Es preciso mencionar que no se pretende proponer que las acciones que han obtenido resultados exitosos sean copiadas a pie de letra, el objetivo de analizar experiencias internacionales es distinguir características exclusivas tanto estructurales-funcionales como contextuales, para poder aprender de sus éxitos, errores, vicios, virtudes, complicaciones y limitantes, con la finalidad de cooptar elementos necesarios que contribuyan a idear un servicio civil adecuado para la situación específica de la burocracia mexicana. Lo preferible es contribuir a la consolidación de un sistema de servicio civil en México con características acordes al contexto actual en el que se encuentra inmerso.

En primer lugar se analizan los países que poseen un servicio civil tanto más estables como aquellos con mayor experiencia: Alemania, Francia y España. Posteriormente se analizan experiencias latinoamericanas, cuyas características contextuales son más similares a las mexicanas, tales como: Chile, Argentina, Colombia y Bolivia. Finalmente se presenta una descripción de los sistemas anglosajones de mayor renombre en la materia: Gran Bretaña (Reino Unido-Inglaterra), Estados Unidos de América (EEUU) y Nueva Zelanda.

1.10.1.- Algunas experiencias europeas.

Los países europeos presentan modelos de función pública heterogéneos, aún a pesar de su cercanía territorial, debido a su historia política y coyuntural. Una característica común es el impacto que ocasionaron los dos conflictos bélicos de talla mundial, los cuales como se analizará a continuación, representaron un obstáculo mayúsculo en la consolidación de sus modelos de función pública.

1.10.1.1.- El modelo de función pública alemán.

Primero que nada es necesario aclarar que en Alemania se utiliza el término de función pública cuando se habla de sistemas de profesionalización de la burocracia, posteriormente es necesario identificar el significado que toma la función pública en Alemania: “Es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de servicio y las relaciones laborales de las personas que laboran en ella [...] La función Pública tiene como cometido desempeñar eficaz y competentemente las tareas de carácter público [...] consagrándose al bien común.”(Uvalle, 2000: 102).

La profesionalización de la función pública en Alemania remonta sus orígenes a la estructuración de la Ley General Prusiana en el año de 1794, la cual puede ser considerada como el equivalente a una Constitución, dentro de la cual fueron plasmados los derechos y obligaciones de los servidores reales, catalogándolos como funcionarios, así mismo se enmarcaron las relaciones laborales relacionadas con el Estado dentro del Derecho Público. Conforme ha ido evolucionando el marco jurídico alemán en la materia, se consolidaron principios tradicionales que conforman las bases de la función pública alemana:

- La garantía de la instrucción de la función pública como tal; la regulación unilateral por ley de “status” y retribuciones, además de contratos individuales unilaterales de derecho público; algunas restricciones de derechos básicos (derecho de huelga, derecho de protección de la propia vida: policía).
- La protección y apoyo del Estado, lo que ocasiona que las pensiones y la asistencia sanitaria de los funcionarios se financian con impuestos (frente al sistema de seguridad social de empleados públicos).
- La obligación del funcionario de dedicar “al Estado” toda su capacidad de trabajo, de ser políticamente leal a la Constitución y observar neutralidad política en el desempeño de su cargo.

- El sistema de carrera (frente a la cobertura de puestos por empleados) y la condición vitalicia de funcionario, el principio del mérito en la selección y la promoción (Uvalle, 2000: 95).

Para 1945 finaliza la segunda guerra mundial, lo que da comienzo al restablecimiento de una figura de Estado republicano en la estructura gubernamental alemana, la cual acrecentó innovaciones en la profesionalización de la función pública, principalmente dentro de los procesos de ingreso, capacitación y formación. Antes de ahondar en las características específicas del modelo alemán es necesario identificar su forma de Gobierno, así como su estructura funcional.

Forma del Gobierno alemán.

Actualmente el Gobierno alemán es una república federal, democrática, representativa y parlamentaria, la cual opera bajo una figura constitucional conocida como Grundgesetz o ley fundamental. Su estructura funcional consiste de las siguientes figuras:

- ❖ El Bundespräsident o Presidente Federal: Juega el papel de Jefe de Estado, es elegido por la Asamblea Federal compuesta por Diputados de la Bundestag y un número igual de delegados elegidos por los Parlamentos estatales. El Presidente es el representante legal internacionalmente, también le corresponde el nombramiento de: los Jueces Federales; los funcionarios federales y; a los oficiales y suboficiales de las fuerzas armadas. Tiene las siguientes facultades: promulgar leyes en el Boletín Oficial del Estado (BOF); propone al Bundestag, al candidato a Canciller Federal y a los Ministros Federales (estos últimos propuestos anteriormente por el Canciller Federal). Sus funciones son de naturaleza representativa, con el objetivo de equilibrar los poderes Federales y aderezarles neutralidad.
- ❖ El Bundeskanzler o Canciller Federal: Es el titular del Poder Ejecutivo y juega el papel de Jefe de Gobierno. Posee las siguientes facultades: preside las reuniones del Gabinete, propone a los Ministros Federales y determina el número necesario de Ministros para el Gabinete.

- ❖ El Parlamento se constituye por: El Bundestag o Dieta Federal y por el Bundesrat o Consejo Federal, el primero es el representante del pueblo, elegido democráticamente de forma directa por un periodo de cuatro años de funciones las cuales son: la elección del Bundeskanzler o Canciller Federal; la elaboración de leyes así como; propiciar el equilibrio de los poderes federales; mientras que en el Bundesrat se encuentran los representantes de los Estados Federados (16) que al mismo tiempo son miembros de los Gabinetes de Estado. Cada Estado Federado elige, nombra y remueve a sus representantes dentro del Bundesrat.

Características de la función pública alemana.

La función pública es de carácter tradicional a pesar de respaldarse por documentos jurídicos como; el Artículo 33-2 de la Grundgesetz o el Estatuto Legal del Servicio Público en Alemania, así mismo posee las siguientes bases y principios: “derecho público; servicio y fidelidad; principio de profesión, [es decir que] la Función Pública es profesional; principio de la carrera (es decir, que se divide en carreras o cuerpos); principio del mérito; garantía de retribución y prestaciones; inviolabilidad de derechos adquiridos; independencia partidista; libertad de opinión y asociación y; derecho a una representación funcional.” (Uvalle, 2000: 98).

El sistema de ingreso, formación, capacitación y desarrollo profesional de la función pública alemana.

El Ingreso a la función pública está supeditado a los principios del mérito e igualdad de oportunidades, donde tanto la idoneidad, la capacidad como la labor profesional toman un papel imperante para los procesos selectivos consistentes en concursos, exámenes y entrevistas. En Alemania existen escuelas de formación de funcionarios públicos, las cuales se encargan de proporcionar la mayoría de los cuadros de recursos humanos que se requieren para el funcionamiento de la Administración Pública, tales como; la Academia Federal para la Formación de Funcionarios, de la cual se desprenden numerosas

academias y escuelas especializadas que responden a los sectores o cuadros que conforman la función pública y; la Escuela de Ciencias Administrativas de Speyer, la cual es una alternativa universitaria, si se pretende ingresar a la función pública (Uvalle, 2000: 100-101).

Paralelamente las escuelas de formación desempeñan un papel de capacitador continuo del personal ya incorporado, puesto que proporcionan tanto conocimientos como habilidades necesarias para el desempeño de sus funciones, así mismo su desarrollo profesional está basado en un sistema de concursos abiertos que responden a los principios de idoneidad, capacidad y labor profesional.

La seguridad laboral es casi infinita, es decir, existe un grado de inamovilidad elevado, el cual protege a los funcionarios de la posibilidad de perder su empleo, siempre y cuando desempeñen sus funciones de forma adecuada, respondiendo a los principios de eficiencia y eficacia.

Pros y contras del modelo de función pública alemán.

Debido a que su génesis se remonta varios siglos atrás, las bases y principios del modelo de función pública alemán son sólidos, por lo que su accionar resulta casi consuetudinario, sumándole un conjunto de normas jurídicas bien articuladas. El modelo de función pública alemán resulta ventajoso y avanzado, cualitativamente hablando sí se toma en cuenta el nivel de profesionalización y la constante capacitación proporcionada por las escuelas de formación académica especializadas, y cuantitativamente hablando sí tomamos en cuenta las cifras que conformaban la función pública para los años de 1996: cuando se enumeraban 4.920 millones de personas de tiempo completo, donde el 40.2% son funcionarios, jueces y soldados, el 42.7% empleados y, el 17.1% trabajadores ordinarios (Uvalle, 2000: 102).

El defecto más notable del modelo alemán, radica en la coyuntura política que mantuvo dividida a la federación alemana durante la llamada guerra fría, la cual separó a Alemania en dos bloques: uno occidental y uno oriental, desde 1961 hasta 1989, periodo durante el cual el lado occidental se armó con personal calificado dentro de sus instituciones, mientras que el lado oriental presentó un rezago profesional en sus áreas de recursos humanos, lo que coadyuvo con el estancamiento dentro de su función pública, ocasionando repercusiones en su desempeño burocrático, en respuesta a dicho inconveniente se trasladaron funcionarios del bloque occidental al oriental, para equilibrar la profesionalización y desempeño dentro de la Administración Pública.

A pesar de que Alemania cuenta con antecedentes de antaño en cuanto a la implementación de un modelo de función pública, las problemáticas coyunturales tanto políticas, económicas, sociales y culturales, representaron un factor imperante para su óptimo desempeño, por lo que es recomendable no frenar su implementación a pesar de la existencia de conflictos contextuales (en este caso, los conflictos bélicos mundiales centralizados en su territorio) con la intención de evitar su estancamiento y mantener un funcionamiento óptimo e idóneo para el accionar del Estado.

1.10.1.2.- El modelo de función pública francés.

Al igual que en Alemania en el contexto francés el concepto utilizado al referirnos al manejo de los recursos humanos es el de función pública, como en la mayoría de los países europeos. Los antecedentes de este modelo datan del periodo napoleónico, ya que las instituciones creadas a finales del siglo XVIII y principios del XIX fueron las que trascendieron hasta nuestros días, ya que conservaron su esencia tanto centralizadora como burocrática. Las primeras filas de funcionarios debían identificarse con el régimen Estatal, por lo que no necesariamente debían ser los elementos más aptos o mejor capacitados para desempeñar funciones dentro de la Administración Pública.

El modelo de profesionalización burocrática nace a principios del siglo XIX con el objetivo de “hacer frente a un sindicalismo creciente” (Moctezuma, 1999: 150), por lo que se consolidó como uno de los modelos de función pública más centralizados que existen. En aquellos momentos era necesario un sistema centralizado, dicho sistema contrasta tanto con las necesidades actuales como con los cambios contextuales cada vez más acelerados, gracias a las transformaciones desencadenadas por los procesos globalizadores, lo que ha orillado al Gobierno francés a optar por implementar una serie de reformas que colaboren a la adaptación de aquel sistema, centralizado y excesivamente controlado por la actividad gubernamental de París, por uno dotado tanto de flexibilidad como de un carácter de descentralización, que resulte más accesible a la población y por ende que responda a sus necesidades de manera más directa y ágil.

La imperante necesidad de transformar el sistema centralizado a uno descentralizado y flexible, radica principalmente en la ilegitimidad, corrupción, ineficiencia e ineficacia del aparato burocrático acarreado desde la época napoleónica, el cual ha ido proliferando sustancialmente, lo cual resalta la innegable necesidad de implementar una serie de modernizaciones que optimicen su Administración Pública.

Forma del Gobierno francés.

Francia es una república semipresidencialista respaldada bajo una figura constitucional desde 1958. Su estructura funcional consta de las siguientes figuras:

- ❖ El Presidente es el Jefe de Estado de Francia, Gran Maestro de la Legión de Honor y Copríncipe de Andorra. Es elegido por medio de sufragio universal directo en doble vuelta para un mandato de cinco años. Dentro de sus funciones destacan las siguientes: designar al Primer Ministro; puede disolver una vez al año a la Asamblea Nacional; promulga leyes, una vez aprobadas por el Parlamento; preside el Consejo de Ministros; es Jefe

Supremo del Ejército; posee el fuego nuclear y; nombra tres de los nueve miembros del Consejo Constitucional (este último no puede constituirse como un Tribunal Supremo que represente al Poder Judicial, más bien es un ente colegiado que se ocupa de la interpretación constitucional, sus debates, controversias y resoluciones).

- ❖ El Primer Ministro es el Jefe de Gobierno y adquiere la función de contrapesar tanto al Parlamento como al Presidente. Es designado por el Presidente y puede ser destituido por la Asamblea Nacional. El Primer Ministro es el funcionario encargado de la Administración Pública.
- ❖ El Parlamento representa el Poder Legislativo de Francia. Se integra de manera bicameral, por una Cámara Alta o Senado y una Cámara Baja o Asamblea Nacional. El Senado representa las entidades territoriales, sus representantes son electos por sufragio indirecto por los grandes electores y se conforma por un total de 348 representantes; la Asamblea Nacional se conforma por 577 Diputados, electos por sufragio directo de dos vueltas, la cual puede ser disuelta por el Presidente una vez al año, cada Diputado es electo por una circunscripción territorial, pero no representan a la circunscripción donde fueron electos, sino que representan a la nación entera, así mismo la Asamblea Nacional puede destituir al Primer Ministro.
- ❖ El Gabinete o Consejo de Ministros es el grupo encargado de administrar las instituciones gubernamentales, nombrados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro, los cuales constituyen los puestos directivos de la burocracia.

Características de la función pública francesa.

La administración napoleónica legó las bases integrales de la función pública francesa, las cuales en primer instancia se caracterizan por estar impregnadas de "racionalidad, jerarquización y competencia [...] subrayando tres elementos prioritarios: 1) la misión del funcionario como representante del Estado; 2) la importancia de las garantías relativas al *status* y a la permanencia en el puesto y; 3) la preponderante contribución de la función pública a la continuidad y

estabilidad de la administración” (Moctezuma, 1999: 151). En Francia hay tres tipos de servicios civiles: 1) el del gobierno central, 2) el del gobierno local y 3) el del Ministerio de Salud.

El sistema de ingreso, formación, capacitación y desarrollo profesional de la función pública francesa.

El ingreso a la función pública francesa está estrechamente relacionado con las instituciones de formación de servidores públicos, tales como: la École Nationale d'Administration; la École Normale Supérieure; el Polytechnique; la École des Mines y; la École des Ponts et Chaussées (Moctezuma, 1999: 152), por nombrar las de mayor preponderancia.

El ingreso responde a un proceso de selección basado en un examen, cuyo contenido dependerá acorde al cuerpo al que se pretende ingresar, dependiendo de la calificación que obtenga el aspirante se le asignará a un ministerio al que corresponda su nivel de conocimientos y capacidades, los cuales tienen demandas laborales distintas que dependen de las condiciones laborales, de las remuneraciones y del prestigio del cuerpo.

Una característica notable del sistema de ingreso francés radica en las excepciones en cuanto a la asignación de puestos, ya que el gobierno posee un factor de discrecionalidad para nombrar a los altos funcionarios así como de una posibilidad de extender puestos temporales por medio de contratos de tres años (Moctezuma, 1999: 153). Fuera de dichas excepciones el sistema de ingreso se rige por principios meritocráticos referentes tanto al acceso por medio de concursos como a la igualdad de oportunidades.

Al igual que en los servicios civiles de carrera o cerrados, el servidor público ingresa desde los niveles jerárquicos iniciales, aunque el nuevo servidor público posea niveles de estudios y de experiencia superiores a los requeridos, ya que la movilidad laboral vertical está supeditada al factor de antigüedad, por lo tanto

existe un límite de edad para adscribirse a la función pública francesa. Se identifica una excepción más en cuanto al sistema de ingreso, puesto que aquellos egresados de la École Nationale d'Administration, no precisan presentar un examen de selección, basta con recibirse, debido a que para entrar a dicha escuela es necesario acreditar un examen de selección. Los miembros aceptados por medio de examen de selección pasan por una etapa de observación de desempeño antes de ser titulares oficiales de un puesto de la función pública, factor que implica su inamovilidad de por vida, mientras que los egresados de la École Nationale d'Administration poseen su inamovilidad sin pasar por ese periodo de observación.

Pros y contras del modelo de función pública francés.

La característica de mayor preponderancia del modelo francés es su estabilidad laboral, la cual puede ser tanto un beneficio como un obstáculo. Es un beneficio al generar tanto continuidad como estabilidad dentro de la Administración Pública, lo cual contribuye a la implementación de programas y políticas públicas de mediano y largo plazo. Paralelamente puede tornarse como inconveniente cuando genera inamovilidad de personal dentro de las estructuras gubernamentales, factor que puede frenar el flujo de ideas nuevas, provenientes de la renovación de los Recursos Humanos, las cuales son las principales responsables de transformaciones innovadoras que optimizan tanto a los procesos de prestación de servicios como a los de producción de bienes, así mismo el factor de inamovilidad laboral de por vida, genera un ambiente de conformidad que podría propiciar la pereza dentro del personal.

Otro inconveniente del modelo francés es el sistema de selección basado en exámenes de conocimientos generales, lo cual implica la adquisición de recursos humanos poco especializados, lo que por ende señala una clara necesidad de formación que capacite al nuevo personal de manera tanto profesional como especializada. Este factor se puede justificar con la premisa de que cualquier nuevo servidor público ingresa desde el nivel jerárquico base, el cual sí desease

escalar dentro de la jerarquía del cuerpo al que pertenece deberá adquirir los conocimientos, la experiencia y principalmente antigüedad dentro de la Institución, por lo cual no es imperantemente necesario cooptar personal excesivamente capacitado.

La experiencia francesa es el modelo de función pública más apegado al arquetipo de servicio civil de carrera o cerrado, aun así no responde a sus características de forma fija, debido a que se encuentra en un proceso de descentralización y reforma administrativa, encaminada a la flexibilización de procesos, lo que implicará cambios paulatinos que contribuirán con la conformación de un modelo de función pública adecuado a sus necesidades actuales.

1.10.1.3.- El sistema de servicio civil español.

A diferencia de la mayoría de los países europeos, en España no se utiliza el concepto de función pública al hacer referencia a la estructura y manejo de los recursos humanos, el concepto homólogo que se utiliza es el de servicio civil.

El sistema de servicio civil español remonta sus orígenes a los siglos XI y XII, donde a pesar de la extrema centralización de los poderes y fuerzas territoriales depositadas en la figura monárquica, imperó la idea imprescindible de contar con funcionarios capacitados al servicio de la nación. En un principio los funcionarios se encontraban al servicio del monarca y anteponían sus intereses sobre el bien común, no fue sino hasta el periodo entre los siglos XIII y XVIII donde comienza a vislumbrarse la diferenciación entre actividades de índole personal, es decir, entre objetivos monárquicos y actividades administrativas, lo que otorgó diferenciación entre objetivos públicos como de objetivos privados, hasta el siglo XIX es cuando se hace una distinción sólida entre puestos políticos y técnico-administrativos.

Antes del siglo XX los puestos del servicio civil eran capital político, es decir, eran entregados en función de deudas de favores políticos, modelo conocido como sistema de despojos, el cual sería sustituido hasta finales de la Primera Guerra

Mundial en 1918, con la puesta en marcha de las reformas legislativas. Años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se enfatiza el sistema de limpias, empeñado en la remoción de servidores públicos opositores a los valores dictatoriales existentes, sustituidos por personal identificado con los ideales del régimen, aunque no fueran profesionalmente aptos. Es hasta 1964 cuando la situación mejora, tanto por la expedición de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado como por la creación de la Comisión Superior de Personal, éste último constituido como un organismo centralizado que atiende los asuntos del personal que formara parte del servicio civil. Antes de ahondar en las características específicas del sistema de servicio civil español es necesario identificar su forma de Gobierno, así como su estructura funcional.

Forma del Gobierno español.

España es una Monarquía Parlamentaria, considerada un Estado Social y Democrático de Derecho cuya soberanía reside en el pueblo, respaldada por una figura constitucional. Su estructura funcional consta de las siguientes figuras:

- ❖ El Rey de España, funge como Jefe de Estado, es la figura política hegemónica en las relaciones internacionales. Tiene funciones reguladoras para con las instituciones.
- ❖ El Presidente funciona como Jefe de Gobierno, preside el Consejo de Ministros, el cual tiene iniciativa legislativa, dicta normas con rango de ley, dicta decretos, garantiza el cumplimiento de los tratados internacionales y elabora los proyectos de planificación. La figura presidencial posee las funciones de un Jefe de Gobierno dentro de un sistema parlamentario. Es electo por voto indirecto, por decisión del Congreso de Diputados.
- ❖ Las Cortes Generales son las titulares del Poder Legislativo, son una Institución parlamentaria bicameral, las cuales componen el órgano representativo del pueblo, están compuestas por un Congreso de Diputados o Cámara Baja de elección ciudadana directa y por un Senado o Cámara Alta de representación territorial.

- ❖ En los juzgados y tribunales se deposita el Poder Judicial, las principales figuras de impartición de justicia son las siguientes: la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, Consejo General del Poder Judicial y, el Tribunal Constitucional, los cuales se encargaran de los debates, controversias, interpretaciones y resoluciones jurídicas.

Características del servicio civil español.

El sistema de servicio civil español puede considerarse como mixto con mayor predisposición a ser uno abierto, cimentado en los siguientes principios: 1) existencia de un sistema de puestos; 2) asignación de puestos en base a la competencia; 3) remuneraciones directamente proporcionales al desempeño laboral; 4) implementación ideal del nuevo gerencialismo, razón por la que se encuentran mescolanzas de características de la Administración Pública tradicional con aspectos de la Nueva Gestión Pública (NGP).

El sistema de ingreso del servicio civil español.

El ingreso al servicio civil español está supeditado a una competencia determinada por un examen de detección de habilidades y debilidades en la que participa el sector privado, que a manera de corporaciones prepara un bloque de recursos humanos para competir por los puestos disponibles. Cuando se ingresa al servicio civil una vez superados los exámenes de selección, se otorga un grado inicial al nuevo servidor.

El sistema de desarrollo profesional del servicio civil español.

Los planes de carrera de ascenso jerárquico están supeditados tanto a valores meritocráticos como a factores de antigüedad, después de dos años como titular de un grado inicial el servidor público puede ascender dos grados máximo cada año. Toda movilidad, ya sea vertical u horizontal está supeditada a los requisitos de cada puesto o vacante a ocupar, pero por ser un sistema abierto, las posibilidades de movilidad son abundantes, inclusive en distintos niveles de gobierno, ya sea el central, el regional o el local.

El sistema de remuneración del servicio civil español.

Las remuneraciones se calibran por escalas dependiendo de la situación específica de cada servidor, la cual puede ser por medio de un contrato laboral colectivo o unipersonal, este último para los puestos de confianza, es decir, la remuneración salarial se basa tanto en el cargo como en el nivel personal de cada servidor público y no en la corporación a la que se pertenece. El sistema de pagos posee una característica específica conocida como trienio, el cual consiste en una cantidad monetaria adaptable que se otorga por cada tres años de servicio, en el cual se consideran: el rango, el nivel del cargo y el desempeño de cada servidor público.

Pros y contras del sistema de servicio civil español.

Los conflictos políticos, económicos, sociales y culturales constituyeron obstáculos determinantes en el desarrollo del servicio civil en España durante el periodo dictatorial franquista (1939-1975), donde el sistema adopta una alta influencia por parte de las figuras políticas, colocando en segundo plano las bases del mérito e igualdad de oportunidades, en virtud a que los servidores públicos debían asirse bajo los ideales del régimen político existente.

Algo destacable son las facilidades de movilidad horizontal, gracias a ser un sistema de servicio civil mixto que tiende a abrirse, desafortunadamente en cuanto a movilidad vertical se le proporciona a la antigüedad un valor superior al del mérito, lo que podría considerarse como un obstáculo para obtener ideas frescas e innovadoras dentro de las instituciones, ya que para la asignación de los puestos de jerarquías elevadas se otorgan preferencias de acceso a servidores con mayor antigüedad.

El sistema de remuneraciones también puede considerarse como un defecto tangible, puesto que las tabulaciones salariales fijas son escasas, los ya mencionados trienios representan entre un 30 y un 50% de las remuneraciones totales (Uvalle, 2000: 110), otro ámbito donde la antigüedad se sobrepone al

mérito. Debido a las limitantes en cuanto a remuneraciones que el sector público proporciona a sus adeptos, el sector privado se postra como un aliciente de escape a una mejor situación económica, por tanto la fuga de recursos humanos, también conocida como fuga de cerebros o de talentos, resulta ser un factor creciente en el contexto español, el cual puede ser exponencialmente acrecentado debido a que la ley no le permite a los servidores públicos pertenecientes al servicio civil poseer un empleo más, ni en el sector público ni en el privado, a excepción de los secretaros de Estado y Ministros.

En base a lo descrito, es posible afirmar la necesidad de respetar los principios tanto de igualdad como de mérito para evitar obstáculos que disminuyan el desempeño de los servicios civiles, paralelamente los sistemas de remuneraciones deben proporcionar un aliciente que compense a los servidores públicos en proporción a sus funciones, colaborando en la consolidación de un ambiente laboral armonioso que propicie un sentimiento de identidad institucional que contribuya a evitar la fuga de cerebros.

1.10.2.- Algunas experiencias latinoamericanas.

Los países latinoamericanos han instrumentado servicios civiles de características mixtas pero más apegadas a un sistema abierto, parecido al español, que acarrea su génesis en un modelo dictatorial o excesivamente centralizado similar al *Rechtstaat*, para posteriormente sufrir una serie de reformas administrativas que encaminen al modelo a una situación flexibilizadora que descentralice las instituciones públicas. A continuación se expondrán cuatro experiencias latinoamericanas, cuyo contexto se asemeja mucho más al mexicano.

1.10.2.1.- El sistema de servicio civil chileno.

Al igual que en España el concepto utilizado en Chile al hacer referencia tanto a la estructura como al manejo de los recursos humanos, es el de servicio civil. La implementación de un sistema de profesionalización burocrática tomó importancia significativa a partir de los 80's, principalmente por la influencia de organismos

internacionales, respaldados posteriormente en los 90's con el impacto que generó el Consenso de Washington, que a su vez colaboró con la creación de una serie de reformas de Estado, tanto económicas como administrativas, enfocadas principalmente a reducir costos del sector público, mediante privatizaciones dentro de la mayoría de los servicios posibles, con la finalidad de optimizar los restantes que quedaran con carácter público, en este último proceso se encasilla la adopción de un sistema de servicio civil.

Para el 23 de septiembre de 1989 se publica la Ley 18.834, la cual es el resultado de los esfuerzos anteriores de implementar un servicio civil. Chile presenta características centralizadoras, donde a pesar de la existencia de una ley que regula el sistema, se brinda autonomía de gestión de recursos humanos a los ministerios, intendencias y gobernaciones, causa principal por la que la mayoría de los puestos burocráticos no están dispuestos a los procesos del servicio civil, aún a pesar de la compensación que se presenta con el funcionamiento de suma eficiencia por parte de los niveles jerárquicos más elevados, los cuales son puestos de libre designación y por lo tanto no pertenecen al sistema de profesionalización burocrática.

Forma del Gobierno chileno.

Chile es una república, consolidada como un Estado unitario democrático y presidencialista, su Administración Pública se conforma por un conjunto de instituciones dotadas de autonomía, respaldadas por un acta constitutiva. Su estructura funcional consta de las siguientes figuras:

- ❖ El Presidente de la República que asume el papel de Jefe de Estado y de Gobierno, designa a los Ministros de Estado;
- ❖ Los Ministros de Estado, son nombrados directamente por el Presidente, y asumen la dirección de un ministerio, los cuales poseen autonomía de gestión y deliberación, con el objetivo de fungir de manera institucional y neutral;

- ❖ El Congreso Nacional, es bicameral, se compone por un Senado y una Cámara de Diputados;
- ❖ Los intendentes, son los Gobernadores Regionales, designados por el Presidente;
- ❖ Los Consejos Regionales, componen de manera conjunta con los intendentes la estructura de los Gobiernos Regionales, los cuales son órganos con características tanto regulatorias como fiscalizadoras, responsables de la validación de la participación ciudadana, los cuales son designados por sufragio directo por periodos de cuatro años;
- ❖ Los integrantes del poder judicial son: la Corte Suprema de Justicia; el Ministerio Público;
- ❖ El Ministerio de Hacienda, es el “encargado de fijar un techo presupuestal para los recursos destinados al pago de nómina de los servidores públicos” (Moctezuma, 1999: 64);
- ❖ La Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, es la encargada de medir el desempeño de las dependencias con base a resultados.

Características del servicio civil chileno.

El sistema de servicio civil chileno abarca desde los niveles más bajos de la jerarquía administrativa gubernamental, hasta el nivel de Jefe de Departamento, los niveles más elevados son catalogados como puestos de confianza, los cuales son de libre designación a discrecionalidad de los Ministros de Estado y el Presidente de la República chilena. Al formar parte del servicio civil, la mayoría de los funcionarios tiene una seguridad laboral sumamente sólida, considerada como inamovilidad laboral. Esta última característica colabora a la lógica chilena de prohibir afiliaciones sindicales en el sector público.

El sistema de ingreso del servicio civil chileno.

El ingreso al servicio civil chileno es por medio de concursos públicos, basados en una serie de exámenes y pruebas que evalúan las capacidades técnicas,

cognoscitivas, empíricas, profesionales y meritocráticas. En caso de ser un concursante externo, solo es posible acceder a los niveles iniciales de la jerarquía, para ingresar a los niveles más elevados, es necesario ser miembro de dicha Institución o en su defecto esperar a que haga una excepción a falta de candidatos internos para ocupar un puesto jerárquico de niveles mayores a los iniciales. Como ya se mencionó, cada dependencia tiene autonomía de gestión en cuanto a los procesos que implica el sistema, por tanto los criterios y valores estipulados para cada tipo de prueba se encuentran a discrecionalidad de cada Institución. Una vez concluidos los procesos de exámenes y pruebas, un comité técnico de selección turna a los tres mejores participantes a la autoridad responsable de nombrar al ganador del concurso.

El sistema de capacitación del servicio civil chileno.

La capacitación del sistema chileno es complementaria, está encaminada tanto al perfeccionamiento como a la colaboración del desarrollo profesional de los servidores públicos, para que puedan ocupar puestos jerárquicamente más elevados. Debido a estas características la capacitación en Chile adopta tres modalidades: 1) capacitación de ascenso, la cual contribuye al desarrollo profesional individual de los funcionarios; 2) capacitación de perfeccionamiento, la cual está encaminada a optimizar las funciones que deben desempeñarse; 3) capacitación voluntaria, como su nombre lo indica es optativa, en caso de que los funcionarios deseen por convicción propia disponer de los cursos capacitadores. Dichas modalidades de capacitación se imparten bajo la responsabilidad de cada dependencia, la cual también deliberará la colaboración de instituciones educativas de ser requerido, desafortunadamente el presupuesto asignado a la capacitación del personal del sistema chileno es reducido, lo que limita seriamente su aprovechamiento, desempeño e implementación en general.

El sistema de evaluación del desempeño del servicio civil chileno.

El sistema de evaluación del desempeño del servicio civil chileno consta de un proceso notarial de: méritos y deméritos, los primeros comprendidos como

resultados óptimos, destacables o sobresalientes; los segundos, considerados como acciones negativas u omisiones. Se enfoca en el desempeño personal de cada funcionario, donde las evaluaciones tienden a ser anuales y las calificaciones son dictaminadas por el superior jerárquico inmediato de cada unidad. Los reactores que se evalúan son: el comportamiento; la capacidad de decisión o sentido común; así como el desempeño basado en resultados, dictaminado por metas y objetivos planteados con anterioridad. Acorde a la cantidad tanto de méritos como de deméritos se cataloga el desempeño en cuatro escalas:

- 1) distinción
- 2) normal
- 3) condicional
- 4) deficiente.

La presión de no otorgar calificaciones favorables recae sobre los jefes responsables de llevar a cabo las evaluaciones del desempeño, así mismo, las evaluaciones del desempeño no abocan un carácter de seriedad institucional interno, por lo que no son factor para la obtención de ascensos, los cuales se supeditan al factor de antigüedad, al igual que los incentivos y remuneraciones adicionales.

El sistema de separación del servicio civil chileno.

Las razones que conllevan a la separación del sistema de servicio civil en Chile son: por renuncia; por jubilación; por destitución; supresión del puesto, con derecho a ser reasignados o indemnizados; fallecimiento; declaración de vacancia debido a problemas de salud irreversibles; calificación deficiente o condicional en la evaluación del desempeño y; pérdida de algún requisito establecido para el desempeño del puesto.

Pros y Contras del sistema de servicio civil chileno.

Los dos déficits de mayor significancia del sistema de servicio civil chileno son tanto la inamovilidad laboral, que propicia la conservación de muchos funcionarios no precisamente capaces para desempeñar sus funciones, como las prácticas de reclutamiento subjetivas en la designación de las vacantes de puestos altos, que

impiden una homogeneidad en el funcionamiento del sistema. Éste fenómeno colabora en la generación de una doble realidad, una basada en el profesionalismo con beneficios limitados debido a que la mayoría de los nuevos nombramientos son temporales o con sueldo en base a honorarios y otra realidad tanto más holgada como comodina para los antiguos funcionarios inamovibles, los cuales no han permitido la fusión de dichos puestos con el sistema de servicio civil.

A pesar de la existencia de una doble estructura dentro del sistema, es posible observar tanto una cooperación como un desempeño eficiente, debido al óptimo desempeño de los mandos superiores, aunque no estén incluidos en él. Lastimeramente es difícil distinguir el verdadero desempeño de los puestos pertenecientes al sistema de servicio civil, debido a la presión que recae en los jefes por otorgar calificaciones positivas en las evaluaciones del desempeño, lo que genera un factor de incertidumbre en los resultados, los cuales no pueden ser considerados como factor meritorio válido para el otorgamiento de ascensos o remuneraciones que reconozcan el desempeño positivo, con el afán de incentivar una operatividad más eficaz y eficiente.

Lo que puede rescatarse del sistema de servicio civil chileno, es el carácter de autonomía depositado en los departamentos equivalentes a las Secretarías de Estado en México, ya que gracias a este factor se colabora con la consolidación de un ambiente tanto institucional como neutral en el acontecer político, lo que contribuye a la prestación de servicios públicos de mejor calidad, enfocados a las necesidades de la sociedad.

1.10.2.2.- El modelo de servicio civil argentino.

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos en Argentina el manejo del personal al servicio del Estado se enmarca bajo el concepto de servicio civil, e inicia su reforma económica-administrativa para finales del siglo XX. En 1990 emprende sus primeras acciones de reestructuración encaminadas a la disminución

del gasto público, mediante recortes de personal así como de supresiones de dependencias gubernamentales, con el objetivo de eficientar el funcionamiento de la Administración Pública. Este último proceso se encuentra en manos del Sistema Nacional de Profesión Administrativa (Sinapa) y del Programa de formación y capacitación de funcionarios públicos (Profag) (Moctezuma, 1999: 72).

Forma del Gobierno argentino.

Su forma de Gobierno está enunciada por su acta constitutiva como un sistema de gobierno representativo, republicano y federal, bajo un modelo presidencialista, muy similar al modelo chileno ya descrito. Su estructura funcional principal consta de las siguientes figuras:

- ❖ El Presidente es el titular del Poder Ejecutivo, es elegido por sufragio directo mediante votaciones de dos vueltas para un periodo de cuatro años de funciones con posibilidad de una reelección;
- ❖ El Vicepresidente es el segundo dentro de la jerarquía estructural de la división de poderes correspondiente al Poder Ejecutivo, es electo al igual que el Presidente;
- ❖ El Gabinete de Ministros se conforma por una serie de Ministros designados por el Presidente, es presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, el cual es responsable de la Administración Pública del país;
- ❖ El Congreso de la Nación Argentina es bicameral, una de Senadores otra de Diputados;
- ❖ La Auditoría General de la Nación es el organismo responsable de regular el gasto público, verifica que el aprovechamiento de recursos sea el más eficiente y eficaz, así mismo debe cooptar los datos necesarios para colaborar con el Congreso en el control de estados de cuentas del sector financiero;
- ❖ El Poder Judicial recae en: la Corte Suprema de Justicia; el Consejo de la Magistratura y; el Ministerio Público de la Argentina.

Características del modelo de servicio civil argentino.

El modelo de servicio civil argentino responde a características cerradas o de un servicio civil de empleo, debido a que todo aquel aspirante aceptado a pertenecer al sistema debe iniciar por los puestos de menor jerarquía del escalafón, sin importar su grado de estudios, méritos o experiencia. El escalafón de puestos pertenecientes al modelo de servicio civil, se cataloga por tres clases; A, B y C y a su vez se divide en grados que van del 1°, equivalente al menor nivel al 3° que equivale al de mayor nivel, factores que distinguen la jerarquía de funciones. Todo funcionario de primer ingreso aceptado para formar parte del sistema pasa automáticamente a formar parte de la clase C 1°.

El sistema de ingreso del modelo de servicio civil argentino.

El ingreso consiste en un proceso de selección basado en una serie de exámenes estrictos; “el primero es anónimo y escrito, de resolución lógica de problemas, de cultura general, de información sobre la realidad mundial y de comprensión de textos; [...] [donde se opta] por la mejor respuesta y no por la respuesta correcta. El segundo solo está a disposición de los que aprueben el primer examen, consiste en dar solución a un caso, mismo que responden por un informe de asesoramiento y con un informe donde explican la racionalidad en que se basaron para dar tal o cual solución. El tercer examen [...] consiste en una serie de entrevistas personalizadas, con un psicólogo especialista en selección y externo a la función pública, por medio de evaluaciones y talleres. [...] Finalmente, se realiza una entrevista profesional, hecha por un equipo de selección [...]. Aquellos que resulten aceptados inician una etapa de estudios con duración de dos años, [...] actividad de tiempo completo y remunerada, bajo responsabilidad del Instituto Nacional de Administración Pública. Solo aquellos aspirantes que [...] hayan aprobado todos los cursos ingresan” (Moctezuma, 1999: 74).

El sistema de capacitación del modelo de servicio civil argentino.

Gran parte de los procesos de capacitación se incluyen en la última etapa del sistema de ingreso, donde se presta un curso de inducción con una duración de dos años. El sistema de capacitación se establece bajo responsabilidad de una Comisión Permanente de Carrera y; un Comité Técnico Asesor de Políticas de Capacitación tripartita, conformado por un representante de la Secretaría de la Función Pública, por un representante de la Presidencia de la Nación y por uno más del Instituto Nacional de Administración Pública, cuyas funciones van desde la planeación de los procesos de capacitación en relación tanto de las capacidades como de las necesidades de cada Institución, hasta la asesoría personal para cada funcionario en relación con su desarrollo profesional dirigido a la realización de sus intereses personales.

El sistema de evaluación del desempeño del modelo de servicio civil argentino.

Los procesos de evaluación del desempeño son anuales y están bajo responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública. El sistema consiste en la medición de metas, objetivos y logros alcanzados anualmente, los cuales se especifican por el evaluador y el evaluado, desde el inicio del periodo que se habrá de evaluar. A la mitad del periodo, el evaluado emite un informe de avance de objetivos dirigido a su evaluador correspondiente, al finalizar el periodo se repite el mismo procedimiento, posteriormente el evaluador emite un informe de evaluación dirigido a una última instancia evaluadora, aunque no necesariamente debe existir este proceso para dictaminar la calificación global, las cuales se expresan en tres niveles de desempeño; “sobresaliente, bueno y deficiente” (Moctezuma, 1999: 76).

El sistema de desarrollo profesional del modelo de servicio civil argentino.

Las bases en las que se acciona el sistema de desarrollo profesional argentino son: “la evaluación del desempeño; la capacitación y la antigüedad”, (Moctezuma, 1999: 75) a las cuales se les asigna la relevancia pertinente según la situación específica del puesto al que se pretenda ascender.

El sistema de separación del modelo de servicio civil argentino.

Las causantes de separación del sistema de servicio civil argentino, son: “por abandono del servicio; por inasistencias injustificadas (más de 10 en un año); por faltas a los superiores; por delitos que afecten el decoro de la función pública o por obtener una calificación deficiente (en la evaluación del desempeño) durante dos años consecutivos o tres alternados en los últimos diez años de servicio” (Moctezuma, 1999: 76).

Pros y contras del modelo de servicio civil argentino.

Según un estudio realizado tras la puesta en marcha del Sinapa y el Profag dirigido a encuestar a los funcionarios pertenecientes al sistema, el 90% manifestó que el más grave problema del sistema era el bajo nivel salarial en todos los niveles escalafonarios (Moctezuma, 1999: 76), posteriormente los funcionarios expresaron: falta de transparencia en los procesos de asignación de cargos así como en los de evaluación del desempeño; desmotivación por carencia de planes de desarrollo profesional y; falta de difusión de los procesos de capacitación.

Lo rescatable del modelo argentino es la tenacidad del proceso de selección y reclutamiento, el cual no conforme con las pruebas rigurosas para ingresar al servicio, suma un periodo de capacitación inductiva durante un periodo de dos años. La coordinación del sistema de capacitación con el de ingreso, propicia que la burocracia pública coopte personal mejor capacitado que se encuentre familiarizado con las funciones específicas que habrá que desempeñar en caso de ingresar.

1.10.2.3.- El modelo de servicio civil colombiano.

Al igual que las experiencias correspondientes al contexto latinoamericano ya analizadas, el concepto utilizado para referenciar la profesionalización burocrática en Colombia es el de servicio civil, e inicia su reestructuración económica-administrativa a finales del siglo XX, con el objetivo de instaurar un modelo similar al francés, de carácter centralizado y cerrado. Lamentablemente su instauración ha sido obstaculizada por diversos factores, entre ellos: problemas dentro del marco legal, falta de confianza por parte de los mismos servidores públicos, aunado al ambiente de corrupción existente en cuanto a la discrecionalidad de nombramientos dentro de la misma Administración Pública e inclusive dentro de la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC), organismo central responsable del modelo de servicio civil colombiano.

Forma del Gobierno colombiano.

Colombia está constituida como un Estado social y democrático de derecho cuya forma de Gobierno es presidencialista. Está organizada políticamente en 32 departamentos descentralizados, en su acta constitutiva se ordena el Poder Público en tres ramas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Su estructura funcional principal consta de las siguientes figuras:

- ❖ El Presidente juega el papel de Jefe de Estado y de Gobierno, es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, de manera conjunta con los Ministros del despacho y los Jefes de Departamento Administrativo conforma la estructura principal del Poder Ejecutivo. Es electo por sufragio directo de dos vueltas, para un periodo de cuatro años con posibilidad a ser reelegido una vez.
- ❖ El Vicepresidente es el segundo al mando, es elegido de la misma manera que el presidente.
- ❖ Los Ministros de Despacho, son una especie de Gabinete del que dispone el Presidente para el desempeño de la Administración Pública, cuyo nombramiento está a su disposición;
- ❖ Los Jefes de los Departamentos Administrativos, son organismos de la administración nacional central encargados de dirigir, coordinar y ejecutar un

servicio público de asistencia técnica administrativa o auxiliar para los demás organismos del ejecutivo;

- ❖ El poder ejecutivo recae en el Congreso de la República, el cual es bicameral, está conformado por una Cámara de Senadores y otra de Representantes;
- ❖ La Corte Suprema de Justicia, encabeza el poder judicial.

Características del modelo de servicio civil colombiano.

“El modelo colombiano lo conforma una Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) integrada por: el Director del Departamento Administrativo del Servicio Civil, quien asume el papel de Director de la Comisión; por el Director de la Escuela Superior de Administración Pública; por dos representantes de <los empleados del Estado>; un representante de la Federación de Municipios; Un representante de la Confederación de Gobernadores y; un miembro designado por el Presidente de la República” (Moctezuma, 1999: 80), todos fungen su cargo por designación presidencial por un periodo de dos años, con posibilidad a ocupar un periodo más si así lo decidiera el titular del Poder Ejecutivo. La comisión es responsable tanto de vigilar como de hacer cumplir las leyes que de ella emanan en materia del manejo de recursos humanos, mientras que el Ministerio de Hacienda está encargado de fijar topes presupuestales y salariales que los demás ministerios deben acatar (Moctezuma, 1999: 78).

Para su operatividad la CNSC delega funciones a Comisiones Seccionales dentro de los Estados, así como en Comisiones de Personal dentro de las dependencias.

Las posiciones jerárquicas de recursos humanos colombianas son:

1. Directivo.
2. Asesor.
3. Ejecutivo.
4. Técnico.
5. Profesional.
6. Administrativo.
7. Auxiliar.

} El servicio civil comprende desde los puestos de nivel auxiliar hasta los de nivel técnico y en algunos casos hasta los niveles ejecutivos.

Para dichos puestos la CNSC lleva un registro, conocido como Registro Público de Empleados Inscritos en el Escalafón de Carrera Administrativa.

El sistema de ingreso del modelo de servicio civil colombiano.

Los procesos de ingreso y de desarrollo profesional se encuentran bajo la responsabilidad y discrecionalidad de cada dependencia, las cuales poseen autonomía de gestión de recursos humanos, siempre bajo la tutela de la CNSC, la cual es la responsable de hacer valer las bases generales del sistema, correspondientes al principio de igualdad de oportunidades.

Los procesos de ingreso poseen prioridades en cuanto a sus deliberaciones de selección, los cuales otorgan favoritismo a personas ya pertenecientes al servicio así como a exmiembros, los cuales se colocan al principio de la lista de posibles candidatos a ocupar una vacante según el principio de recontractación. Por otro lado, los libres nombramientos son de carácter temporal con un límite de ocupación de cuatro meses, con posibilidad a extenderse cuatro meses más, dichos tipos de nombramiento se presentan en caso de no resultar posible la realización de un concurso o en caso de necesitar un sustituto temporal de algún puesto.

Los nombramientos de carrera, son por medio de concurso, los cuales son acordes al puesto que se pretende ocupar, donde las condiciones las dictamina cada dependencia conforme a su criterio, siempre y cuando se sigan las bases generales que prevé la CNSC. Una vez concluidos los concursos del proceso de selección se emite una lista de elegibles, la cual jerarquiza a los aspirantes en orden de prelación para ocupar el puesto con base a los méritos reflejados durante las pruebas desempeñadas, el puesto será otorgado al primero de dicha lista, en caso de existir una imposibilidad para ocupar el puesto dispuesto a concurso por parte del candidato número uno éste se ocupa por el siguiente y así sucesivamente. Al momento que se ingresa a un puesto, el servidor público transita por un periodo de prueba de cuatro meses, al concluir dicho periodo se realiza una evaluación de desempeño, cuyos resultados determinan su nombramiento definitivo o la separación del servidor público, lo que declarara vacante el puesto nuevamente.

El sistema de desarrollo profesional del modelo de servicio civil colombiano.

Tanto los ascensos como las promociones en el servicio civil colombiano son por medio de concursos cerrados, donde únicamente los ya pertenecientes al sistema o a la dependencia pueden participar, los cuales pueden realizarse cuando más de dos personas estén interesadas en competir por una vacante, en caso de que nadie se interese por la vacante, el puesto se coloca bajo concurso abierto. Una vez concluidos los procesos de selección para ser promocionados, se emite una lista de elegibles, proceso que se explicó en el párrafo anterior.

El sistema de separación del modelo de servicio civil colombiano.

Los motivos de separación del modelo de servicio civil colombiano son: por insubsistencia del nombramiento, es decir, por calificaciones insatisfactorias en las evaluaciones del desempeño; por renuncia aceptada; por supresión de empleo; por retiro con derecho a jubilación; por invalidez absoluta; por retiro forzoso o anticipado debido a la edad del servidor; por destitución; por abandono del puesto y; por conclusión de su nombramiento.

Pros y contras del modelo de servicio civil colombiano.

Debido al intento colombiano por consolidar un servicio civil similar al de Francia, no fue implementado con medidas graduales que permitieran su adaptación contextual en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales del país, debido a su abrupta puesta en marcha el sistema se ha topado con una serie de obstáculos, los más significativos son; la poca credibilidad en el sistema por parte de los funcionarios ya pertenecientes a la burocracia; la existencia de un ambiente embalsamado de corrupción verazmente arraigada dentro de las dependencias gubernamentales; opacidad tanto en los procesos de selección de personal como los de evaluación del desempeño; desarrollo de personal y; separación de servidores públicos, fenómeno ligado al factor de deliberaciones centralizado en un solo organismo (CNSC), lo que hace cuestionable el cumplimiento de los principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades.

Lo rescatable del modelo colombiano, es la regulación de los puestos de libre designación, donde se establece un límite de tiempo para ser ocupados, así aunque el nombramiento por libre designación ocupe un porcentaje elevado en la práctica cotidiana de la Administración Pública Colombiana, no se expande debido al marco limitante de temporalidad establecido para dichos nombramientos.

1.10.2.4.- El sistema de servicio civil boliviano.

El concepto utilizado para referenciar la profesionalización burocrática en Bolivia es el de servicio civil. En el acontecer boliviano de los 80's se atravesó una grave crisis económica desencadenada por un fenómeno inflacionario, lo cual condujo a poner en marcha las reformas del Estado dictadas por la influencia de los organismos económicos internacionales ya mencionados en la presente investigación.

El sistema de servicio civil boliviano se colocó en marcha de manera paulatina, comenzó por los mandos medios y superiores a partir de 1988 y 1992 (Moctezuma, 1999: 91) bajo las acciones encomendadas en el Programa de Servicio Civil (PSC). Debido a la carencia de recursos fue necesario recortar en un 40% el número de trabajadores que formaban parte de la Administración Pública, principalmente debido al endeudamiento total aproximado de 57 mil millones de dólares (Moctezuma, 1999: 92). El costoso esfuerzo que implicó profesionalizar tan solo a los mandos medios y superiores ocasionó que la implementación del servicio civil se viera limitada, tanto territorialmente hablando a lo largo del país, como dentro de las dependencias.

Forma del Gobierno boliviano.

Bolivia se constituye como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Su constitución establece la división de poderes en cuatro órganos de Gobierno: Órgano Ejecutivo; Legislativo; Judicial y Electoral. Su estructura funcional principal consta de las siguientes figuras:

- ❖ El Presidente asume el papel tanto de Jefe de Estado como el de Jefe de Gobierno, el cual de manera conjunta tanto con el Vicepresidente como con los Ministros de Estado conforman el Órgano Ejecutivo, son electos por sufragio directo de manera conjunta, para un periodo de cinco años, con posibilidad a ser reelectos;
- ❖ Los Ministros de Estado conforman el Gabinete de trabajo de la figura Presidencial, designados a discrecionalidad del mismo;
- ❖ La Asamblea Legislativa Plurinacional es bicameral, se conforma por una Cámara de Senadores y otra de Diputados;
- ❖ El Poder Judicial recae en dos figuras esenciales: el Tribunal Superior de Justicia y un; Tribunal Superior Electoral.

Características del servicio civil boliviano.

“El Sistema de Administración de Personal cuenta con tres niveles de organización:

- 1) Nivel normativo y consultivo, a cargo del órgano rector del Sistema de Administración del Personal.
- 2) Nivel ejecutivo, representado en cada entidad por su máxima autoridad ejecutiva.
- 3) Nivel operativo, constituido por la unidad encargada de la administración de personal” (Moctezuma, 1999: 93).

El sistema de servicio civil boliviano abarca a todo el personal de todas las entidades del sector público, con la excepción de los cargos de elección popular pertenecientes al Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, así como la figura Presidencial. El modelo de servicio civil boliviano consta de siete subsistemas: 1) subsistema de programación de puestos; 2) subsistema de dotación de personal; 3) subsistema de evaluación del desempeño; 4) subsistema de desarrollo de personal; 5) subsistema de capacitación; 6) subsistema de movilidad funcionaria y; 7) subsistema de registro.

El subsistema de programación de puestos del sistema de servicio civil boliviano.

Este subsistema tiene como objetivo, proporcionar una definición de cada puesto de manera específica, con la finalidad de catalogar a cada uno en un conjunto, dependiendo su área funcional. La clasificación de puestos es necesaria para ubicar su posicionamiento dentro de la jerarquía organizacional, con la finalidad de atribuirle funciones, responsabilidades, beneficios, derechos y un nivel categórico apropiado que vaya acorde con las necesidades de cada dependencia.

El subsistema de dotación de personal del sistema de servicio civil boliviano.

Es el conjunto de procesos encomendado a cooptar al personal necesario, dentro de cada dependencia gubernamental. Los procedimientos para el ingreso varían dependiendo del tipo de personal, el cual se cataloga en dos tipos: los regulares, los cuales son enunciados formalmente en las estructuras de cada dependencia; y otros eventuales, que son puestos de carácter temporal limitado de designación directa. Los puestos vacantes de carácter regular, se disponen a concurso mediante convocatorias públicas internas, externas o invitaciones personales. Los procesos de selección de puestos vacantes de carácter eventual, son responsabilidad de cada dependencia, razón por la cual están sujetos a su discrecionalidad de gestión.

“El proceso de selección incluye la evaluación de tres aspectos: currículum, capacidad técnica y cualidades personales. Cada entidad cuenta con un Comité de Selección compuesto por un representante de la unidad de administración de personal de la entidad y un representante de la unidad solicitante” (Moctezuma, 1999: 98). Al concluir la calificación de los tres aspectos mencionados, se emiten los resultados de manera transparente, posteriormente se ponen a disposición de todos los participantes. El aspirante con las mejores puntuaciones durante los procesos de selección, será el que resulte ganador del puesto.

El subsistema de evaluación del desempeño del sistema de servicio civil boliviano.

La evaluación del desempeño de los funcionarios bolivianos es responsabilidad de su superior jerárquico inmediato, el cual determina tanto el procedimiento de evaluación como las fechas en que deberá realizarse, siempre y cuando se lleve a cabo por lo menos una evaluación al año. Los resultados serán tabulados de acuerdo a las siguientes calificaciones: excelente; bueno; suficiente; en observación e; insuficiente.

El subsistema de desarrollo de personal del sistema de servicio civil boliviano.

Se encuentra estrechamente ligado al subsistema de evaluación del desempeño, ya que acorde a las calificaciones obtenidas mediante sus procesos, los funcionarios experimentan algún tipo de movimiento, ya sea horizontal o vertical, con posibilidad de un incremento salarial.

El subsistema de capacitación del sistema de servicio civil boliviano.

“Abarca los procesos de detección de necesidades (por medio de la evaluación del desempeño, tanto individual como grupal), programación (en base a la detección de necesidades se realiza un plan de capacitación *ad hoc* a cada dependencia), ejecución (puesta en marcha del programa de capacitación) y evaluación del programa y sus resultados (consiste en la realización de una evaluación del programa de capacitación en general con la finalidad de realizar modificaciones *ad hoc* observando los resultados obtenidos)” (Moctezuma, 1999: 100).

Las remuneraciones de los servidores públicos bolivianos son de carácter jerárquico funcional, es decir, son directamente proporcionales tanto al nivel jerárquico como a las funciones que se desempeñan, así mismo los resultados obtenidos en las evaluaciones del desempeño y las capacitaciones generan incentivos extraordinarios, los cuales están a discrecionalidad de cada dependencia según su capacidad presupuestal.

El subsistema de movilidad funcionaria del sistema de servicio civil boliviano.

Éste subsistema implica los procesos de: retiro; promoción, ya sea horizontal o vertical; rotación, es decir la movilidad del servidor de una unidad a otra y; permutas entendidas como los cambios de adscripción, es decir, movilidad del personal de una entidad federativa a otra. Las causales de retiro son: renuncia; jubilación; retiro forzoso; incapacidad física; supresión del puesto; conclusión del periodo contractual; dictamen de privación de la libertad; destitución; resultados de evaluaciones del desempeño con carácter de insuficiente y; por deliberación discrecional de la máxima autoridad de la entidad.

El subsistema de registro del sistema de servicio civil boliviano.

Es el responsable de proporcionar información confiable tanto de las capacidades como de las necesidades de recursos humanos dentro de cada dependencia, con el afán de canalizar sus fortalezas, obstáculos, debilidades y oportunidades, colaborando con la optimización del desempeño laboral individual y de manera conjunta. Cada entidad consta con autonomía de gestión en cuanto a sus bases de datos, pero éstas deben acoplarse con una base de datos central a cargo del Sistema de Administración de Personal. El registro cuenta con información obtenida de los seis subsistemas restantes que componen el servicio civil boliviano.

Pros y contras del sistema de servicio civil boliviano.

La libertad de gestión que poseen las entidades dentro de los procesos referentes a los siete subsistemas que conforman el servicio civil boliviano, genera un ambiente tendiente a deliberaciones fuera del margen tanto de los principios meritocráticos como de igualdad de oportunidades, lo que provoca opacidad en sus funciones. Dentro de los procesos de reclutamiento y selección, las deliberaciones tienden a ser subjetivas al mismo tiempo se presentan niveles de transparencia bajos, lo que provoca desconfianza en su funcionamiento debido a

la existencia de irregularidades y preferencias personales. Esa misma libertad de deliberación, afecta los procesos de separación del personal.

El sistema boliviano se compone de una manera muy similar al mexicano, por lo que vale la pena ser observado. Lo sobresaliente del modelo boliviano es lo concerniente a sus procesos de capacitación de personal, el cual consta de una planeación metódicamente interpuesta que distingue las fortalezas, obstáculos, debilidades y oportunidades de cada entidad, lo que hace más probable la optimización del recurso humano por medio de capacitaciones en las áreas que presenten mayores debilidades y obstáculos. Al medir los resultados obtenidos mediante las capacitaciones, es posible realizar modificaciones dentro de su funcionamiento, lo que encaja con el subsistema de control y evaluación del modelo mexicano, el cual se analizará más adelante.

1.10.3.- Algunas experiencias anglosajonas.

Los países anglosajones han manifestado sistemas avanzados en el ámbito de profesionalización de sus burocracias, incluso donde no existen antecedentes de antaño, como se verá con la experiencia neozelandesa. Su contexto hace referencia a un modelo económico promotor de las políticas neoliberales impregnadas de ideales de la NGP y del *New Public Management*, factor que colabora con una constante innovación en cuanto a los conceptos que utilizan para referenciar el manejo de recursos humanos, presentando sistemas abiertos o mixtos como se observa a continuación.

1.10.3.1.- El sistema de servicio civil o *Merit System* de los Estados Unidos de América.

En el contexto estadounidense el concepto utilizado al referirnos al manejo de los recursos humanos pertenecientes al sector público es el de *Merit System*, equivalente a lo conocido en los contextos analizados como servicio civil. Los antecedentes del modelo de profesionalización burocrática estadounidense se hallan en la implantación del institucionalismo generado con la guerra civil (1861-

1865), el cual se consolida hasta finales del siglo XIX, con la sustitución del tradicional sistema de patronazgo o *Spoil System*, equivalente al sistema de despojos descrito anteriormente en el apartado 1.10.1.3, consistente en otorgar los puestos de trabajo dentro de la Administración Pública como un pago por favores políticos, por un sistema de mérito por medio de la *Pendelton Act* en 1883 (Martínez, 2005: 135), con la que se implementaron exámenes para ingresar a la función pública, paralelamente se consolidó una Comisión de Servicio Civil, con carácter autónomo y neutral dentro de las arenas políticas.

Sin embargo las circunstancias contextuales desencadenadas con la crisis económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, dieron cabida a la necesidad de conservar el *Spoil System* de manera conjunta con el sistema de mérito, mientras el primero proporcionaba el orden requerido para el proceso bélico, el segundo germinaba poco a poco en la prestación de servicios a la ciudadanía con el principal objetivo de eficientar los recursos existentes, lo que paulatinamente ayudó a generar un ambiente gerencial, debido tanto a la fragmentación de los gobiernos locales como a la coexistencia de ambos sistemas.

Para 1978 se lleva a cabo la *Civil Service Reform Act*, traducida al español como la Ley de Reforma del Servicio Civil, y se sustituye a la Comisión de Servicio Civil por dos nuevos organismos: la *Merit System Protection Board*, encomendada a proteger los principios de mérito y de igualdad de oportunidades para el acceso a la función pública; y la *Office of Personnel Management*, que fue la sustituta directa de la Comisión de Servicio Civil. Con lo anterior se consolidaron tres categorías de empleados:

- 1) *Executive Schedule* (Escala ejecutiva). Nombramientos a discrecionalidad de la figura presidencial (cargos de designación política).
- 2) Servicio Civil Ejecutivo (SES- Senior- Executive Service). Puestos sometidos a concurso público profesional.
- 3) Escala General (GS- General Schedule). Puestos de actividades técnicas secundarias. (Martínez, 2005: 136).

La *Office of Personnel Management* es el organismo de mayor autoridad en cuanto al manejo de recursos humanos a nivel federal, su principal objetivo es

hacer valer los principios de mérito e igualdad de oportunidades en cuanto el acceso al *Merit System*, funciona como una figura de autoridad neutral del acontecer político e intereses personales.

Forma de Gobierno de Estados Unidos de América.

Es una república federal constitucional, democrática y representativa, compuesta por 50 Estados y un distrito federal, la forma de Gobierno es presidencialista. Su estructura funcional consta de las siguientes figuras:

- ❖ El Congreso es bicameral, desempeña las funciones del Poder Legislativo, el cual está compuesto por un Senado así como por una Cámara de Representantes, sus funciones van desde crear las leyes federales, hacer declaraciones de guerra, aprobar los tratados, administrar los fondos públicos hasta el poder del *impeachment*, por medio del cual pueden destituir a funcionarios del gobierno;
- ❖ El titular del Poder Ejecutivo se deposita en la figura Presidencial, es comandante en jefe de las fuerzas armadas, entre sus funciones destacan: la facultad de vetar los proyectos de ley antes de que se conviertan en leyes oficiales; nombrar a los miembros del gabinete (sujeto a la aprobación del Senado) y otros oficiales, que administran, así mismo cuenta con una figura Vicepresidencial destinado a suplirlo en su ausencia;
- ❖ La Corte Suprema y los tribunales inferiores consolidan el Poder Judicial de la Federación.

Características del *Merit System* estadounidense.

El sistema estadounidense posee características de un servicio civil mixto, enfocado a cooptar al personal idóneo para cada puesto, lo que implica tanto características cognoscitivas, empíricas, éticas, psicológicas, temperamentales, culturales e incluso sociales y económicas, lo que incurrió en la consolidación de un modelo que paulatinamente se ha inclinado a la participación del sector privado por medio de las agencias de contratación. A pesar de la participación del sector

privado aún se considera la existencia de una sobrerregulación burocrática en cuanto al ingreso al *Merit System*.

El sistema de ingreso del *Merit System* estadounidense.

El proceso de selección y reclutamiento para el acceso al *Merit System*, se divide en dos modalidades:

- Pasivo: Consiste en la publicación de convocatorias públicas por parte de las agencias con vacantes disponibles, en las cuales se especifican todos los requisitos para poder concursar por el puesto colocado a procesos de concurso, así como especificaciones detalladas de las funciones del puesto, atribuciones, responsabilidades y derechos (incluyendo remuneraciones).
- Activo: Es cuando las agencias gubernamentales emprenden labores de reclutamiento extraordinarias, es decir, buscan candidatos para formar parte del *Merit System* principalmente por medio de visitas a universidades, ofreciendo a los alumnos más destacados su inclusión a determinados puestos especializados dentro de las agencias gubernamentales (Uvalle,2000: 136).

El ingreso al *Merit System* está dirigido tanto para candidatos internos como externos, en el caso de los ingresos externos los principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades son imperantes, pero al hablar de los ingresos o ascensos internos, el modelo estadounidense inclina la balanza al factor antigüedad, dando preferencias a los ya pertenecientes al sistema, por lo que se considera un sistema mixto. Los procesos selectivos se basan en la idea ya descrita de idoneidad de personal para cada puesto, lo que desemboca la necesidad de más de un tipo de examen o pruebas, las cuales deben calificar tanto conocimientos generales como especializados; experiencias; méritos; aptitudes; destrezas; personalidad; condición médica y psicológica. Posteriormente se realiza una serie de entrevistas, en caso de que más de un candidato apruebe satisfactoriamente, en base a ellas se elige al candidato idóneo para ocupar el puesto vacante. El candidato electo de primer ingreso recibirá su nombramiento en el *Merit System* después de un periodo de prueba que va de las siete primeras semanas a su ingreso, hasta los seis meses.

El sistema de remuneraciones del *Merit System* estadounidense.

El sistema de remuneraciones del servicio civil estadounidense destaca por sus características exclusivas, razón por la cual se le dedica un apartado específico, a diferencia de los servicios civiles ya analizados. Las remuneraciones están supeditadas a los tabuladores de sueldo determinados por el *Position Classification System*, cuyos objetivos son: “asignar escalas de pago para cada posición y estandarizar prácticas de remuneración en el sector público” (Uvalle, 2000: 138). Las remuneraciones comprendidas en el sistema de retiro son similares a al sistema de jubilación mexicano. Se otorga una pensión mensual base por parte del sistema de seguro social al mismo tiempo de un fondo de ahorro para el retiro, equivalente a los sistemas de afore mexicanos, sumando beneficios adicionales si el jubilado padece alguna incapacidad y un seguro de vida. La edad de jubilación es de 62 años.

Pros y contras del *Merit System* estadounidense.

Al analizar el *Merit System* estadounidense, es fácil visualizar que su mayor obstáculo radica en la sobrerregulación y entorpecimiento burocrático, la cual en su momento fue necesario para abatir el *Spoil System* imperante. Aunque hoy día aún existen vestigios de dicho lastre histórico, ya no resulta necesaria una regulación tan exacerbada dentro de los procesos de administración de recursos humanos, por lo que el mayor reto al que se enfrenta el sistema estadounidense es la transición de su modelo burocrático y rígido a uno con mayor flexibilidad, que permita una mejor capacidad de reacción en las agencias gubernamentales. La descentralización de funciones permite un dinamismo funcional necesario para la implementación de un sistema de servicio civil adecuado en cada agencia gubernamental.

Lo sobresaliente dentro del sistema de ingreso del *Merit System*, son sus procedimientos de reclutamiento activo, los cuales proporcionan incentivos significativos tanto para cooptar a los candidatos idóneos, así como para poder competir frente al mercado laboral del sector privado, donde el sector público se

yergue más atractivo al momento de tomar una decisión si se le suman los privilegios que ofrece su sistema de jubilaciones y remuneraciones.

1.10.3.2.- El sistema de servicio civil del Reino Unido (Gran Bretaña-Inglaterra).

El concepto utilizado para referenciar el manejo de recursos humanos en el sector público en el Reino Unido es comúnmente el de servicio civil, el cual data de finales del siglo XVIII, con la alternancia del Partido Laborista y el Partido Conservador. Al igual que en Alemania, Francia y España, el sistema de servicio civil surgió de un modelo extremadamente centralizado que se quedó desfasado de las necesidades actuales de la sociedad, lo que colabora con la implementación de una cadena de reformas, que partieran de la diferenciación de las tareas administrativas de las políticas, con la finalidad de equilibrar el ejercicio de poderes o en este caso el de la corona, con el objetivo principal de consolidar una función pública neutral del acontecer político, para encaminar su funcionamiento hacia los principios de eficacia y eficiencia.

El proceso de modernización burocrática del Reino Unido (UK) puede dividirse en tres grandes etapas de acuerdo con el análisis de Moctezuma y Roemer (1999): 1) El informe Northcote y Trevelyan; 2) El informe Fulton y; 3) Los programas Next Steps y Citizens' Charter.

1) El informe Northcote y Trevelyan.

Es un diagnóstico del servicio civil realizado por Charles Trevelyan y Stanford Northcote, de ahí su nombre, el cual ataca al sistema de botín o nepotismo heredado de las administraciones anteriores al siglo XVIII, con él se propuso un ingreso a las filas de la función pública basado en un sistema de selección, consistente en pruebas y exámenes que reflejaran las capacidades y conocimientos de los aspirantes a fungir como servidores públicos. Se planeó que dichos exámenes fuesen especializados acorde al nivel jerárquico al que el candidato pretendiera ingresar, así mismo se desarrollaron una serie de exámenes

de nivel universitario para ocupar los puestos más elevados y exámenes menos complejos para los puestos que desempeñarían funciones secundarias no tan especializadas. Gracias al diagnóstico de Northcote y Trevelyan se creó la *Civil Service Commission* o Comisión de Servicio Civil, que es el órgano encargado de realizar los exámenes del sistema de ingreso, con el afán de ser imparcial en cuanto a su funcionamiento y designaciones.

2) El informe Fulton.

El nombre del informe hace referencia al coordinador de la nueva comisión adjunta del servicio civil, Lord Fulton, consolidada durante los 60's como un auxiliar de la Comisión de Servicio Civil, debido a la crisis por la que transitaba la administración del sistema. El objetivo del informe era emitir sugerencias a manera de diagnóstico de la función pública, de las cuales destacan las siguientes consecuencias:

- La creación del Grupo de Estudios de Política Central (GEPC).
- La creación de la Policy Unit.
- La creación de un departamento de la función pública responsable de los procesos de selección, formación, retribuciones y gestión del personal, al cual se sumaría la Comisión de Servicio Civil.
- La creación de un Instituto Superior de la Función Pública, conocido como "*Civil Service College*".
- Se unificó la estructura jerárquica creando grados dentro del Servicio Civil, con el propósito de crear un sistema de ascenso por mérito (Moctezuma, 1999: 125).

3) Programas *Next Steps* y *Citizens' Charter*.

El programa se implementa en 1988 con el objeto de visualizar las limitantes, problemáticas y deficiencias dentro de las estructuras gubernamentales. El programa consiste en un análisis realizado en base de una serie de entrevistas realizadas a los gerentes de varios niveles y dependencias, gracias a los resultados arrojados se visualizó la imperante necesidad de diferenciar la elaboración de las políticas de la prestación de servicios, en consecuencia se delegaron funciones operativas a agencias ejecutivas con mayor autonomía, tanto financiera como técnica. Paralelamente se pusieron en marcha mecanismos característicos del sector privado, como la atención a clientes, así como los buzones de quejas y sugerencias, por mencionar algunos. "Actualmente, más de

72% del personal del Servicio Civil británico trabaja en agencias ejecutivas concernientes al programa Next Steps” (Moctezuma, 1999: 126).

El programa *Citizens’ Charter* consiste en evaluar las agencias ejecutivas puestas en funcionamiento con la aparición del programa *Next Steps*, las evaluaciones hacen participe a los ciudadanos, ya que consiste de manera general de una consulta en base a resultados. Al principio de cada periodo administrativo las “agencias ejecutivas” publican metas y objetivos a realizar, al finalizar el periodo publican los resultados obtenidos, con base a dichos resultados la población elige a la agencia más sobresaliente la cual obtiene el premio anual de excelencia. (Moctezuma, 1999: 127).

Creación de la *Cabinet Office* (1991).

A raíz de la presión generada por los programas *Next Steps* y *Citizens’ Charter* fue necesario descentralizar el funcionamiento del servicio civil, dicho proceso paso a desempeñarse por la *Cabinet Office* creada en 1991. Es el organismo encargado del desempeño del sistema de servicio civil bajo la dirección del Primer Ministro, sus principales funciones son:

- Desarrollo del Programa *Citizens’ Charter*.
- Promoción de competencia en el gobierno central.
- Implementación del programa *Next Steps*.
- Promoción de mejores prácticas.
- Delegación de responsabilidades de recursos humanos.
- Monitoreo de prácticas de pago delegadas.
- Promoción de altos estándares de integridad, eficiencia y mérito (Moctezuma, 1999: 129).

Forma de Gobierno del Reino Unido.

El Reino Unido es un Estado unitario comprendido por cuatro países constituyentes: Escocia, Gales, Inglaterra e Irlanda del Norte, su forma de Gobierno es una Monarquía Parlamentaria y no cuenta con una Constitución como tal, por lo que se considera un país con leyes consuetudinarias, plasmadas en un conjunto de escritos con carácter de leyes, estatutos, tratados, etc. Su estructura funcional consta de las siguientes figuras:

- ❖ La Reyna de Inglaterra ocupa el papel de Jefe de Estado en quince países de los 53 que conforman la Mancomunidad de Naciones o *Commonwealth*. Actualmente la Reyna es Isabel II, en la cual reside la soberanía de las dependencias de la corona.
- ❖ El Primer Ministro juega el papel de Jefe de Gobierno, el titular es el miembro del Parlamento con la mayor cantidad de votos en la Cámara de los Comunes. Es nombrado por el Rey y una de sus funciones más sobresaliente es la elección del Consejo de Ministros. De manera conjunta con los miembros del Gabinete administra el Poder Ejecutivo del Gobierno británico. El nombramiento del Gabinete está a cargo del Primer Ministro, y conforman el cuerpo de Ministros de mayor rango jerárquico dentro del gobierno, y la mayoría ocupa cargos de Secretarios de Estado.
- ❖ El Parlamento es bicameral y se conforma por: la Cámara de los Comunes cuyo nombre hace referencia a su génesis, ya que representa a la gente común, es decir a los no nobles; así como por la Cámara de los Lores que son representantes de la nobleza, es decir de los Lores Temporales, e iglesia inglesa o Lores Espirituales. Los representantes Comunes son electos de forma democrática directa, mientras que los representantes de la Cámara de los Lores son elegidos por la nobleza británica.
- ❖ La Corte Suprema funciona como un tribunal de última instancia, cuya función es apelar las resoluciones de la Cámara de los Lores y generar contrapeso en su actuación.

Características del servicio civil británico.

Los miembros pertenecientes al SSCC inglés son catalogados como servidores civiles y son contratados en calidad de civiles, como servidores de la corona. Existe un marco legal regulatorio para el funcionamiento del servicio civil conocido como *Civil Service Code* o Código de Servicio Civil, el cual propicia las bases generales en las que deberá funcionar el sistema, dicho código deja bajo la responsabilidad individual de cada dependencia la implementación y decisión discrecional de especificaciones en cuanto a la administración de los recursos

humanos. El sistema británico se divide en dos grupos: el *senior civil service* y el *civil service*.

El *senior civil service*.

Éste grupo comprende los siete niveles de mayor jerarquía: 1) *Second Permanent Secretary*; 2) *Deputy Secretary*; 3) *Under Secretary*; 4) *Executive Directing Bands*; 5) *Assistant Secretary*; 6) *Senior Principal* y; 7) *Principal*, entre sus características sobresalen las siguientes: “Poseen un catálogo central con nueve rangos de remuneraciones que se traslapan, más la del secretario permanente. Las dependencias tienen autonomía de nombramiento; cuentan con un contrato personal [...] basado en un modelo estándar que puede ser modificado acorde a las necesidades de cada departamento y; se rigen bajo un sistema de evaluación común” (Moctezuma, 1999: 130). El sistema de reclutamiento y selección de esta categoría de servidores civiles está a cargo de la *Senior Civil Commission* la cual tiene la facultad de otorgar puestos a candidatos sin necesidad de someterlos a exámenes o concursos de selección.

El *civil service*.

Éste grupo comprende los grados restantes de los siete ya mencionados, el proceso de reclutamiento y selección está a cargo de las dependencias en lo particular, pero deben sujetarse a los principios generales establecidos en el *Civil Service Code*, así como lo dictaminado por la *Civil Service Commission*, parte esencial de la *Cabinet office*.

El sistema de ingreso del de servicio civil británico.

Las bases fundamentales de los procesos de ingreso del servicio civil británico son el mérito y la igualdad de oportunidades, el órgano encomendado para su implementación es la *Civil Service Commission*, así mismo el *Civil Service Code* establece que el proceso de selección dentro de toda dependencia es mediante una serie tanto de exámenes como de pruebas dispuestas a concurso abierto,

sólo con algunas excepciones de discrecionalidad de nombramiento en el caso de los puestos del *senior civil service*.

Las agencias ejecutivas a las que se les han delegado funciones de implementación, cada vez cuentan con más autonomía, su deber es “asegurarse de que sus sistemas de reclutamiento generen candidatos apropiados a sus necesidades y que sean capaces de cumplir con el trabajo requerido, así como retener récords de por lo menos tres años de criterio de reclutamiento y del desempeño de los contratados” (Moctezuma, 1999: 132).

El servicio civil británico puede referenciarse como un sistema de características abiertas, debido a que su sistema de ingreso se basa en una serie de pruebas y exámenes de convocatoria pública, tanto para los puestos de mayor jerarquía, como para los de jerarquía inicial, con excepción de los aspirantes del programa *fast stream* (el cual se explicará al desarrollar el sistema de promociones), lo que significa que cualquier aspirante puede ingresar a cualquier puesto, sin importar su *status* social, ni el nivel jerárquico del puesto, siempre y cuando se reúnan los requisitos profesionales establecidos en la convocatoria del concurso para el puesto y se obtengan las calificaciones necesarias en los exámenes durante los procesos de selección.

Para el caso específico del *senior civil service*, la *Senior Civil Commission* se organiza en cuatro divisiones especializadas:

1. The Administration Group Division: encargada de los procesos de selección para ingresar a puestos de carácter diplomático y de inspección tributaria.
2. The Science Division: encargada de los procesos de selección de puestos de carácter científico (médicos, veterinarios, químicos, etc.)
3. The Technology Division: encargada de los procesos de selección de carácter tecnológico (ingenieros, arquitectos, informáticos, etc.)
4. The General Competitions Division: encargada de los procesos de selección de carácter social y del área de las humanidades (Moctezuma, 1999: 133).

De manera general el proceso de selección consta de tres etapas de pruebas o exámenes: la primera consta de evaluaciones dirigidas a las aptitudes analíticas - matemáticas; la segunda es un ejercicio de capacidad de respuesta a una

problemática simulada; y por último se realizan entrevistas con el Consejo de Selección, etapa controversial debido a su subjetividad e imperante influencia en cuanto a las decisiones de nombramiento en los procesos de selección. Los procesos de ingreso hacen excepción en el caso de los nombramientos temporales, donde no es menester pasar por los procesos de selección, y van desde los 6 meses hasta los 5 años, donde los puestos vacantes son ocupados discrecionalmente debido a la incosteabilidad de sujetarlos a concurso de convocatoria abierta. Es posible ser recontratado por una dependencia sin pasar de nuevo por los procesos de selección, esto con la finalidad de ahorrar recursos concernientes a los procesos de reclutamiento.

El sistema de capacitación del servicio civil británico.

Los procesos de capacitación británicos se encuentran bajo responsabilidad del *Civil Service College*, el cual proporciona tanto cursos de capacitación enfocados a mejorar la productividad y desempeño administrativo, así como cursos de inducción, dirigidos a funciones de nuevo ingreso en el sistema conocidos como *junior civil servants*, paralelamente el *College* colabora con investigaciones administrativas y gerenciales, con la finalidad de innovar los procesos que le atañen a la Administración Pública.

Lamentablemente el *Civil Service College*, hoy en día es un organismo privado, por lo que solo las dependencias dotadas con recursos necesarios pueden proporcionar la capacitación que sus recursos humanos requieren. Dicho fenómeno de privatización y austeridad financiera genera que las dependencias ejerzan su autonomía de gestión de recursos humanos dedicándose a impartir cursos de capacitación, instrucción e inducción por cuenta propia.

El sistema de promociones del servicio civil británico.

Las promociones y movilidades tanto horizontales como verticales, se encuentran bajo la responsabilidad individual de cada dependencia, por lo que el ascenso o movilidad de puesto está supeditado a la discrecionalidad del superior inmediato al

puesto vacante. Debe responder a los principios generales de mérito e igualdad de oportunidades a pesar de la autonomía procedimental de las dependencias. El programa conocido como *fast stream* es un mecanismo excepcional del sistema de promociones del servicio civil británico, consiste en un curso de capacitación, el cual tras su conclusión, el aspirante obtiene un ascenso, sin necesidad de participar en los procesos de selección.

El sistema de remuneraciones del servicio civil británico.

El sistema de remuneraciones se encuentra a discrecionalidad de cada dependencia, el cual está limitado a la disponibilidad financiera y necesidad de recursos. Las remuneraciones son directamente proporcionales al desempeño y resultados obtenidos, tanto de manera individual como conjunta. La *Cabinet Office* es el órgano regulador de los tabuladores de sueldos y remuneraciones.

El sistema de separación del servicio civil británico.

La estabilidad laboral del servicio civil británico está supeditada a su desempeño, tanto individual como colectivo, por consiguiente, el sistema de separación se encuentra estrechamente ligado al sistema de evaluación de desempeño, mediante el cual se cataloga el desempeño en cuatro estándares: desempeño sobresaliente; desempeño eficiente; desempeño limitadamente eficiente; desempeño ineficiente. Si un servidor civil incurre en cualquiera de los dos últimos resultados en dos ocasiones seguidas es sujeto a ser separado del sistema. Un factor más de separación son los reacomodos estructurales administrativos, es decir, las supresiones de dependencias, puestos, agencias, etc., con lo que en algunos casos se genera un proceso de jubilación prematura forzosa, lo que ofrece a los servidores civiles su jubilación anticipada o su reacomodo dentro de otra dependencia perteneciente al sistema, esta última decisión implica a una degradación jerárquica.

Pros y contras del sistema de servicio civil británico.

Tanto su desempeño sobresaliente como renombre universal se desencadena a partir de la consolidación de la *Cabinet Office* en 1991 y la descentralización del sistema, ya que gracias a la autonomía de gestión otorgada a cada dependencia el sistema obtuvo flexibilidad así como una mayor capacidad de respuesta, factor que colabora a que cada sistema operacional fuera creado a la medida para el contexto individualizado de cada Institución.

El factor cultural así como la visión ética británica son de suma importancia, si partimos del hecho de que es una sociedad consuetudinaria y su comportamiento responde con mayor énfasis a tanto a códigos de ética como a valores intrínsecos que impactan de manera imperante dentro del comportamiento social. Gracias a estos factores es menos probable encontrar características de corruptibilidad ligados al servicio civil, a pesar de que el marco legal es holgado, razón imperante en contribuir con un funcionamiento acorde tanto a los principios meritocráticos como a los de igualdad de oportunidades.

Un obstáculo sobresaliente es sin duda el sistema de capacitación, al trasladar el mayor órgano de capacitación al sector privado se dio origen a un enorme hueco que estanco la prestación de modelos de capacitación, instrucción e inducción para los servidores civiles, debido a la incosteabilidad de dichos procesos.

La división del servicio civil en dos grandes apartados como son el *senior civil service* y el *civil service* es una característica acorde al modelo de vida británica, donde existen diferencias en cuanto a títulos nobiliarios. A pesar de dichas diferencias, el sistema respeta puntualmente los principios de mérito e igualdad.

Los sistemas de evaluación del desempeño y de separación estrechamente ligados son un factor clave para la obtención de resultados eficientes y eficaces, así como el programa *Citizens' Charter* que de manera conjunta consolidan un ente regulador del desempeño del sistema, lo cual proporciona un mecanismo que

erradica los ambientes laborales aderezados de mediocridad y conformismo. Paralelamente, en mi opinión su sistema de remuneraciones permite contribuir a generar resultados a la medida de cada Institución.

1.10.3.3.- La función pública de Nueva Zelanda.

El concepto que se utiliza para referenciar el manejo de recursos humanos en el sector público en Nueva Zelanda es comúnmente el de función pública. La experiencia neozelandesa en materia de servicio civil, es una de las más sobresalientes debido a sus drásticas reformas administrativas, aunado a esto es necesario mencionar que su población consta de un aproximado de 4.4 millones de habitantes⁶, mientras que su superficie territorial es de 268, 021 km²,⁷ lo que representa un universo sumamente reducido en comparación con los países ya analizados, dichos factores colaboran con un ambiente donde las transformaciones tienen mayores probabilidades de tornarse positivas en el comportamiento de los neozelandeses, los cuales han optado por un accionar ético consuetudinario, paralelamente se gesta un mecanismo de competitividad constructiva de tipo darwinista, como el que se mencionó en las líneas introductorias de la presente investigación, factor clave para la obtención de alto desempeño en el actuar de los funcionarios públicos.

Al igual que en los países anteriores, la reforma administrativa neozelandesa tiene su génesis enmarcada por un contexto de crisis económica que destacó en el año de 1973, la cual fue afrontada en el año de 1984 por medio tanto de reformas económicas como administrativas similares a las ya expuestas: “se liberó el sector privado de la excesiva regulación gubernamental; [...] se reestructuraron las operaciones comerciales del gobierno alienándolas a mecanismos de mercado; y por último [...] desregularon el sector público y el mercado laboral”(Moctezuma, 1999: 143). Posteriormente para consolidar una función pública dotada de autonomía y neutralidad, en 1986 por medio del *State Owned Enterprise* se

⁶ Statistics New Zealand (2006). «Statistics New Zealand: Language spoken (total responses) for the 1996–2006 censuses (Table 16) » (en inglés). Stats.govt.nz. Consultado el 2 de febrero de 2011.

⁷ Statistics New Zealand (1999). «Geography» (en inglés). Stats.govt.nz. Consultado el 31 de enero de 2011.

transforma la estructura de las empresas paraestatales existentes y sus acciones se libran del control gubernamental, para transformarse en las *Crown Entitis* funcionales actualmente, las cuales poseen autonomía de gestión en cuanto a la prestación de servicios y su modelo operacional-funcional, mientras que las políticas tanto administrativas como económicas son establecidas por el gobierno central por medio de los Ministros, los cuales a su vez toman la decisión de optar por la contratación de una empresa privada o una *Crown Entiti*, lo que ocasionó que varias de estas últimas se privatizaran o adoptaran un carácter de capital mixto, algo similar a lo ocurrido en Reino Unido con su programa *Next Steps*, solo que en Nueva Zelanda la relación entre el Estado y las *Crown Entitis* es meramente contractual, ya que están desligadas del gobierno central.

Forma del Gobierno neozelandés.

Nueva Zelanda es una monarquía constitucional y una democracia parlamentaria, forma parte de la *Commonwealth*. Su estructura funcional consta de las siguientes figuras:

- ❖ La Reina del Reino Unido, juega el papel de Jefe de Estado, su representación está bajo la responsabilidad del Gobernador general, el cual juega el papel de Jefe de Estado de facto, es el representante de la Reina Isabel II, misma que lo designa.
- ❖ El Primer Ministro desempeña el papel de Jefe de Gobierno, y líder del partido mayoritario dentro del Parlamento, así mismo “Es el responsable de la formulación de la política y quien decide si compra los servicios o productos de una *Crown Entiti*” (Moctezuma, 1999: 144).
- ❖ El Gabinete se conforma por un Consejo de Ministros que asumen parte de las funciones del Poder Ejecutivo el cual es presidido por el Primer Ministro.
- ❖ El Parlamento es unicameral, está conformado por el Gobernador general y una Cámara de Representantes, electa por sufragio directo.
- ❖ La Corte Suprema de Nueva Zelanda es la corte más alta en el país y por tanto inapelable, conforma el Poder Judicial en conjunto con el Tribunal de Apelación, el Tribunal Superior y los Tribunales Inferiores.

Características de la función pública neozelandesa.

La función pública de Nueva Zelanda opera por medio de secretarías y departamentos, donde predomina la gestión de rendición de cuentas y manejo de los recursos humanos, bajo la responsabilidad de: los Jefes Ejecutivos de Departamento; las *Crown Entitis*; o de algún órgano perteneciente a la iniciativa privada. Los Jefes Ejecutivos se colocan bajo un contrato de cinco años con posibilidad a recontractación, según dispongan los resultados de la evaluación de desempeño, la cual debe tener la calidad de sobresaliente. Los Jefes Ejecutivos poseen autonomía de gestión en el manejo de recursos humanos, pero están sujetos a las disposiciones generales plasmadas en la *State Service Commission*, que puede considerarse equivalente a la *Cabinet Office* del Reino Unido. Más allá de regular el manejo de los recursos humanos bajo un marco normativo específico, se regulariza mediante los principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades de manera consuetudinaria.

El sistema de ingreso de la función pública neozelandesa.

La forma de ingresar a la función pública neozelandesa es por medio de concursos públicos abiertos, siguiendo la idea de cooptar a la persona más apropiada para el puesto vacante. Los procesos de reclutamiento y selección están a discrecionalidad del Jefe Ejecutivo de cada departamento, en caso de existir alguna controversia las resoluciones serán emitidas por la *State Service Commission*.

El sistema de evaluación del desempeño de la función pública neozelandesa.

El órgano encargado de las evaluaciones del desempeño de los Jefes Ejecutivos de cada dependencia es la *State Service Commission*, debido a su carácter autónomo y neutral. Se evalúan principalmente los resultados obtenidos en relación con objetivos alcanzados, que se establecen previamente. La evaluación del desempeño de los servidores públicos restantes es responsabilidad de los Jefes Ejecutivos. A partir de los resultados obtenidos mediante las evaluaciones

de desempeño se delibera acerca de las remuneraciones extraordinarias y la separación del sistema.

Pros y contras de la función pública neozelandesa.

En primer lugar tanto la población como el área territorial son considerablemente reducidas, lo que ocasiona un mecanismo de competitividad constructiva de tipo darwinista, como la que se describió en las líneas introductorias de esta investigación, lo que propicia un desempeño alto en los funcionarios públicos. La existencia de una cultura ética y de comportamiento consuetudinario genera un ambiente flexible que facilita la descentralización de las responsabilidades administrativas, y colabora a generar confianza institucional, delegando autonomía funcional en cada departamento con la finalidad de obtener una función pública adecuada para cada Institución.

1.11.- Análisis comparativo de los modelos y sistemas de servicio civil europeos, latinoamericanos y anglosajones.

Una vez descritas las características de cada contexto que se eligió, es posible hacer una comparación que simplifique sus semejanzas y diferencias, a manera de crear una herramienta para contrastar las características del sistema mexicano que se analizará en el Capítulo 2. Para tal tarea se construyó un cuadro comparativo, representado por el Cuadro 6 donde se exponen tres factores que estelarizan sus contrastes:

- 1) Tipo de servicio civil con el que cuenta: abierto, cerrado o mixto.
- 2) Tipo de modelo contextual en el que se está inmerso: de interés público o *Rechtstaat*.
- 3) Forma de Gobierno: presidencialista o semipresidencialista; monárquico parlamentario o parlamentario.

Los países analizados se categorizaran de la siguiente manera:

- Países europeos: Alemania, Francia y España.
- Países Latinoamericanos: Chile, Argentina, Colombia y Bolivia.
- Países anglosajones: Estados Unidos de América (EEUU), Reino Unido (RU) y Nueva Zelanda (NZ).

Cuadro 6
CUADRO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EUROPEOS, LATINOAMERICANOS Y ANGLOSAJONES.

		TIPO DE SERVICIO CIVIL			TIPO MODELO CONTEXTUAL		FORMA DE GOBIERNO	
		Servicio civil abierto	Servicio civil cerrado	Servicio civil mixto	Modelo de interés público	Modelo de <i>Rechtstaat</i>	Gobierno presidencialista o semipresidencialista	Gobierno monárquico parlamentario.
Países ↓								
Países europeos	Alemania		✓			✓	✓	
	Francia		✓			✓	✓	
	España			✓		✓		✓
Países Latinoamericanos	Chile			✓		✓	✓	
	Argentina		✓		✓		✓	
	Colombia		✓			✓	✓	
	Bolivia			✓		✓	✓	
Países anglosajones	Estados Unidos de América.			✓	✓		✓	
	Reino Unido			✓	✓			✓
	Nueva Zelanda	✓			✓			✓

Fuente: Elaboración propia con base a lo expuesto del apartado 1.10 de la presente investigación.

De la misma manera es posible contrastar sus procesos de profesionalización al señalar las etapas sobresalientes o exitosas así como las más deplorables o conflictivas de cada modelo de servicio civil puesto a análisis. Ejercicio representado en el Cuadro 7, donde una “x” señala un proceso reprobable o conflictivo, una “✓” significa un proceso sobresaliente o exitoso, por último los signos de interrogación “¿?” significa la falta de información al respecto de un proceso. Se utilizan los 7 procesos enmarcados como subsistemas en la experiencia boliviana, debido a que es la más sustanciosa y similar a la mexicana, como se observará en el siguiente capítulo.

Cuadro 7
CUADRO COMPARATIVO DE LAS ETAPAS MÁS SOBRESALIENTES Y
CONFLICTIVAS DE LOS PROCESOS DE SERVICIO CIVIL DE LOS PAÍSES
ANALIZADOS.

País	Subsistema de Programación de Puestos	Subsistema de Ingreso (Dotación de Personal)	Subsistema de Evaluación del Desempeño	Subsistema de Desarrollo de Personal	Subsistema de Capacitación	Subsistema de Movilidad Funcionaria	Subsistema de Registro
Alemania	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Francia	✓	X	X	✓	✓	✓	✓
España	✓	✓	¿?	X	¿?	✓	✓
Chile	✓	X	X	X	X	X	✓
Argentina	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓
Colombia	¿?	X	X	X	¿?	X	¿?
Bolivia	✓	X	✓	✓	✓	X	✓
Estados Unidos de América	✓	✓	¿?	X	✓	✓	¿?
Reino Unido	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓
Nueva Zelanda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base a lo expuesto del apartado 1.10 de la presente investigación.

- ❖ **ALEMANIA:** Alemania posee una función pública sumamente consolidada, puesto que no descuida ni una sola etapa en su implementación, el hecho de que algunos puestos estén dispuestos a nombramientos discrecionales, no disminuye el funcionamiento del sistema o de alguno de sus subsistemas, el factor que representa una limitante significativa es el rezago ocasionado por su pasado bélico, el cual significó una división en dos bloques (occidental, oriental), acontecimiento que mantuvo congelado significativamente el desarrollo de gran parte de sus instituciones al estancar el desarrollo de la función pública en el lado oriental, consecuencia que se intenta equilibrar mediante un traslado de personal del lado occidental al oriental.

- ❖ **FRANCIA:** El subsistema de dotación de personal resulta problemático, debido a las excepciones que se realizan al asignar puestos de jerarquías elevadas y a la posibilidad de extender puestos de carácter temporal deliberadamente. Del

mismo modo, debido a la existencia de una inamovilidad casi de por vida la implementación de un subsistema de evaluación resulta inoperable, factor que podría contribuir al freno del flujo de innovaciones e ideas necesarias tanto para una adaptabilidad institucional como para responder a las transformaciones aceleradas, ocasionadas por los procesos globalizadores contemporáneos.

- ❖ ESPAÑA: El subsistema de desarrollo de personal español podría considerarse poco atractivo para nuevos aspirantes a pertenecer al servicio civil, debido a que no se basa primordialmente en los principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades, ya que es necesario contar con cierta antigüedad para poder ascender a puestos de jerarquías más elevadas, factor que podría frenar tanto la innovación como la adaptabilidad necesarias para responder a los cambios ocasionados por la globalización.

- ❖ CHILE: El subsistema de ingreso chileno resulta limitado debido a que los puestos de jerarquías elevadas están cerrados a concursantes externos al servicio, así mismo a las subjetividades al asignar directamente los puestos de mayor trascendencia. Su subsistema de evaluación del desempeño resulta ineficiente debido a que funciona como una herramienta impositiva, es decir que busca estimular comportamientos favorables por medio de compensaciones o castigos acorde a los resultados obtenidos, factor que genera tanto presión como corruptelas en su operación. Del mismo modo, el sistema de desarrollo de personal es sumamente cuestionable debido a que la mayoría de los ascensos son en base a las evaluaciones del desempeño, las cuales no poseen un nivel de seriedad necesario para considerarlas elementos apropiados para otorgar crecimiento profesional individualizado. El subsistema de capacitación se encuentra limitado debido a los escasos recursos económicos que se le asignan, lo que disminuye seriamente su aprovechamiento, desempeño e implementación en general. Por último el subsistema de movilidad también posee un rango de funcionalidad acotado, debido a que sus procesos se encuentran estrechamente relacionados con el resto de los subsistemas, puesto

que coopta la información que necesita para su funcionamiento de los procesos de ingreso, capacitación y evaluación del desempeño. Es necesario poseer una coherencia dentro de cada subsistema, en virtud de que se encuentran estrechamente ligados, razón por la cual si uno presenta problemas en su funcionamiento, repercutirán en el resto del SSC, como un efecto dómينو.

- ❖ ARGENTINA: Posee un sistema de ingreso sobresaliente debido a sus rigurosas y exhaustivas pruebas de selección de personal. Su subsistema de evaluación va más allá de simples exámenes de conocimientos, se basa en el alcance de metas y obtención de resultados los cuales se fijan mediante una programación meticulosamente planeada acorde a las necesidades institucionales. La limitante que puede observarse en el modelo de servicio civil argentino es dentro del subsistema de desarrollo profesional, debido a que los ascensos no se basan directamente en las capacidades, conocimientos y grados de estudios del servidor, sino que también se incluye el factor antigüedad, el cual podría representar un freno en el flujo de innovaciones que resultan imperantemente necesarias para poder contar un modelo adaptativo a las necesidades que surjan con las transformaciones aceleradas, producidas por los procesos globalizadores.

- ❖ COLOMBIA: A pesar de que el sistema de ingreso de personal se basa en principios meritocráticos gracias al principio de contratación colombiano, se otorga un favoritismo a miembros o exmiembros del sistema de servicio civil, lo que hace sumamente controversial su subsistema de dotación de personal. Los ascensos se encuentran cerrados y sólo son disponibles para miembros pertenecientes al sistema de servicio civil, lo que podría representar un posible freno en la fluidez de ideas nuevas que generan adaptabilidad institucional. El obstáculo de mayor significancia en el modelo colombiano es la corrupción existente debido a su abrupta implementación basada en copiar lo más parecido posible el modelo francés dentro de su contexto, tal como si fuera una receta de cocina, lo que contribuye con su funcionamiento inapropiado, factor

que desacredita sus tanto sus etapas como sus procedimientos dentro de cada subsistema, propiciando el arribo de resultados poco transparentes, dudosos, deslegitimados, carentes de seriedad y por tanto de validez y confianza.

- ❖ BOLIVIA: Gracias a la libertad de gestión que el contexto boliviano delega a sus organizaciones gubernamentales para poner en marcha el funcionamiento de su sistema de servicio civil, se ha conformado un arma de doble filo, que otorga la flexibilidad necesaria para poseer características adaptativas a los cambios globalizadores, y al mismo tiempo es propenso a caer en subjetividades que nublan la objetividad del sistema, propiciando corruptibilidad, injusticias, desconfianza, y desprestigio de las instituciones, lo que contribuye a un ambiente de ingobernabilidad, carente de gobernanza, caso muy similar al que atraviesa México. Dicho factor de arbitrariedad es lo que ocasiona que los subsistemas de ingreso y movilidad sean los más cuestionables, razón por lo que se les asigna una “X” en el Cuadro 7.

- ❖ Estados Unidos de América: El mayor reto para el contexto estadounidense resulta ser su existente rigidez en la implementación de su *Merit System*, ya que se encuentra en un proceso de transición que va de un *Spoil System* a uno de mayor racionalidad dotado de la flexibilidad necesaria para hacer frente a los procesos globalizadores. Debido a dicho proceso, su subsistema de desarrollo es el que lidia con el obstáculo más sobresaliente, el cual aún presenta preferencias a personas con conocidos y/o palancas, es decir a los ya pertenecientes al *Merit System*, lo que genera obstrucción de ideas frescas y por lo tanto limita la consolidación de un sistema flexible que responda a las necesidades contemporáneas. Afortunadamente para EEUU, su proceso de flexibilización va por buen camino y parece ser cuestión de tiempo que se adapte a las demandas actuales.

- ❖ Reino Unido: El mayor obstáculo existente en el contexto británico atañe a su subsistema de capacitación, debido a que el órgano responsable de ello se ha

trasladado al sector privado y su implementación representa un gasto considerable para las dependencias gubernamentales, a pesar de ello, gracias a la libertad de gestión que poseen las organizaciones gubernamentales, el proceso de capacitación está siendo resarcido paulatinamente, al trasladar la responsabilidad de capacitar al personal hacia el interior de cada Institución.

❖ Nueva Zelanda: El sistema neozelandés, es muy similar al británico, debido a la influencia que genera gracias a su prevalencia en la *Commonwealth*, pero con resultados más favorables principalmente por dos motivos:

1) Su población es considerablemente reducida en comparación a los demás países sujetos a análisis, factor que facilita todos los procesos gubernamentales.

2) gracias a su territorio reducido se presenta un mecanismo de competitividad darwinista como el que se describió en las líneas introductorias de la presente investigación, el cual posee características constructivas, lo que propicia un desempeño laboral coherente tanto a las metas planteadas como a los objetivos acordados, colaborando con el desarrollo de su función pública y por lo tanto se produce una mejor calidad de vida para la sociedad.

Para finalizar el análisis comparativo se enuncia el factor más sobresaliente, así como el más obstaculizador o que representa una limitante considerablemente elevada que manifiesta cada modelo que se analizó. Dicha exposición de pros y contras se representa en el Cuadro 8. Resultando necesario resaltar que lo que resulta ser un proceso sobresaliente o de fácil aplicación para un país, no necesariamente lo es para otro, debido a características exclusivas y al contexto en el que se encuentran inmersos.

Por ejemplo para el Reino Unido la autonomía de gestión que se otorga a cada dependencia gubernamental representa un factor sobresaliente, ya que proporciona al sistema tanto flexibilidad como mayor capacidad de respuesta, lo

que genera que cada sistema operacional sea una adecuación creada a la medida para el contexto individualizado de cada Institución, mientras que para Bolivia la libertad de gestión que poseen las entidades resulta su mayor inconveniente, ya que genera un ambiente tendiente a deliberaciones fuera del margen de los principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades, lo que provoca opacidad en sus funciones, dicho fenómeno se presenta debido a la diferencia contextual de desarrollo de cada sistema, puesto que la cultura de cada país es diferente e influye en su comportamiento, concretamente hablando, la conducta consuetudinaria británica contribuye a evitar la conformación de ambientes cuyo funcionamiento resulta ser corrupto, lo que proporciona el blindaje necesario para delegar autonomía de gestión, con confianza de no incurrir en arbitrariedades que podrían conllevar a injusticias, subjetividades, o desconfianza institucional, lo que posiblemente conformaría un factor preponderante en ocasionar un ambiente de ingobernabilidad, fenómeno muy parecido al caso mexicano como se analizará en el capítulo 2. Para cambiar el contexto boliviano impregnado de arbitrariedades y corrupciones, es menester una transformación integral tanto del comportamiento como de las costumbres culturales de la sociedad con respecto al sentido del deber, del servicio público, y de respeto a las normas establecidas, ya sea por medio de la creación de una cultura ética más sólida o un marco normativo preciso correctamente aplicado.

Conforme a éste análisis comparativo, podemos comprender que copiar un sistema o modelo de servicio civil exitoso para profesionalizar las burocracias no es el camino para obtener una herramienta sobresaliente en un contexto ajeno, ya que como se concluye en los dos párrafo anteriores, lo que resulta ser un proceso exitoso o de fácil aplicación para un país, no necesariamente lo es para otro, debido a características exclusivas y al contexto en el que se encuentran inmersos.

Dicha premisa es válida al observar el modelo colombiano, que no fue implementado con medidas graduales que estuvieran armonizadas acorde a sus

necesidades y capacidades, con la finalidad de permitir una adaptación al contexto exclusivo en el que se enmarca la realidad colombiana, debido a que se implanto como una copia extremadamente similar del modelo francés de manera tanto desmesurada como acelerada.

Resulta importante resaltar dicha revelación con énfasis, con el afán de proseguir con la dirección del discurso de la hipótesis central de la presente investigación, la cual no pretende proponer una mimetización del SPE del IFE mexicano en toda la Administración Pública, sino más bien se encamina a cooptarlo como un ejemplo a seguir para poder consolidar un SSPC proporcione un mayor impacto de cobertura, que al mismo tiempo cuente con la flexibilidad necesaria para consolidar sistemas hechos a la medida de cada organización gubernamental donde se pretendan llevar a cabo los procesos de profesionalización de servidores públicos.

Cuadro 8
PROS Y CONTRAS DE LOS SISTEMAS Y MODELOS DE PROFESIONALIZACIÓN
BUROCRÁTICA SUJETOS A ANÁLISIS.

PAÍS	FACTOR MÁS SOBRESALIENTE DEL MODELO.	FACTOR MÁS OBSTACULIZADOR O LIMITANTE DEL MODELO.
ALEMANIA	El nivel de profesionalización y la constante capacitación proporcionada por las escuelas de formación académica especializadas.	El rezago en su profesionalización debido a la coyuntura política que mantuvo dividida a la federación alemana durante la guerra fría.
FRANCIA	Su estabilidad laboral como beneficio: Genera continuidad y estabilidad dentro de la Administración Pública, ya que contribuye a la implementación de programas y políticas públicas de mediano y largo plazo.	Su estabilidad laboral como inconveniente: Genera inamovilidad de personal dentro de las estructuras gubernamentales y frena el flujo de ideas nuevas.
ESPAÑA	La facilidad en la movilidad horizontal del personal.	Las problemáticas de implementación debido a la coyuntura política durante la transición de la dictadura franquista al sistema político actual, más su sistema de remuneraciones precario, que propicia la fuga de cerebros al sector privado.
CHILE	El óptimo desempeño de los mandos superiores, aunque no se incluyen dentro del sistema y el carácter de autonomía depositado en los departamentos.	La problemática de inamovilidad laboral, lo que propicia la conservación de muchos funcionarios no precisamente óptimos para desempeñar sus funciones, así como prácticas de reclutamiento subjetivas para designar las vacantes de puestos altos.
ARGENTINA	La tenacidad del proceso de selección y reclutamiento.	El bajo nivel salarial en todos los niveles escalafonarios.
COLOMBIA	La regulación de los puestos de libre designación.	No fue implementado con medidas graduales, que permitieran su adaptación contextual.
BOLIVIA	Sus procesos de capacitación de personal, basados en una planeación metodológica al identificar sus necesidades.	La libertad de gestión que poseen las entidades: Genera un ambiente tendiente a deliberaciones fuera del margen de los principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades, lo que provoca opacidad en sus funciones.
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	Su modelo de reclutamiento activo, el cual proporciona incentivos significativos tanto para cooptar a los candidatos idóneos, como para competir con el sector privado.	Su mayor obstáculo radica en la sobrerregulación y entorpecimiento burocrático, la cual en su momento fue necesario para abatir el Spoil System imperante.
REINO UNIDO	La autonomía de gestión otorgada a cada dependencia, que proporciona al sistema flexibilidad y mayor capacidad de respuesta, lo que así mismo genera que cada sistema operacional sea una adecuación creada a la medida para el contexto individualizado de cada Institución.	El sistema de capacitación: Al trasladar el mayor órgano de capacitación al sector privado se propició un estancamiento en la capacitación, instrucción e inducción, debido a la incosteabilidad de los procesos.
NUEVA ZELANDA	Su población y área territorial reducidas facilitan la implementación de un modelo de profesionalización burocrática gracias a su cultura y costumbres éticas.	Debido a su población y área territorial reducida resulta poco válida su comparación con servicios civiles de países con mayores dimensiones poblacionales y territoriales.

Fuente: Elaboración propia con base a lo expuesto del apartado 1.10 de la presente investigación.

El análisis comparativo resulta ser para el presente documento una herramienta útil para observar: Las acciones exitosas y sobresalientes; las limitantes; los obstáculos; las características exclusivas y contextuales de los servicios civiles tanto con mayor renombre internacionalmente como de los más similares a la realidad mexicana, con la finalidad de considerar todos los factores para la toma de decisiones en cuanto a la implementación de cualquier medida relacionada a la implementación de un sistema o modelo de servicio civil. De ese modo, es más difícil incurrir en los errores ya cometidos por los países analizados y es más sencillo sacar provecho de las experiencias exitosas, adaptándolas a la realidad exclusiva de un país específico, en este caso México.

CAPÍTULO 2.- EL SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA. SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

Una vez desarrollado el panorama teórico conceptual de la profesionalización del servicio público en el contexto internacional, con la finalidad de obtener una perspectiva más clara del tema de estudio, es posible abordar específicamente el caso mexicano mediante un estudio detallado de su SPC, lo cual proporcionara las herramientas necesarias para desmembrarlo, analizarlo y clasificarlo según sus características exclusivas, como se hizo en el Capítulo 1 con el resto de los países expuestos.

El presente capítulo tiene por objeto profundizar en la descripción del proceso de profesionalización de la Administración Pública en México, mediante un recorrido cronológico por sus antecedentes históricos, con la finalidad de comprender las características contextuales que enmarcan la realidad actual del SPC.

Como ya se ha mencionado, las transformaciones implementadas durante la reforma del Estado en México son más notorias durante los 80's, razón por la cual a continuación se realiza un análisis más enfático en los acontecimientos que se manifestaron a partir de dicha década, hasta llegar al acontecer contemporáneo, por lo tanto los antecedentes predecesores solo serán enlistados, con el fin de observar su evolución histórica, dicho listado comprende sucesos relevantes en la conformación evolutiva del servicio civil en México, tomando como punto de partida el año de 1911, con lo que podría ser la génesis de una profesionalización del sector público en el país.

Posteriormente, al igual como se realizó con los países que se tomaron como ejemplos internacionales para la realización del estudio comparativo, se expone de manera breve la forma de Gobierno de México. En seguida se puntualizan las características del sistema de Servicio Profesional de la Administración Pública

Federal especificado en la LSPCAPF. Para finalizar se exponen los pros y contras del sistema mexicano.

2.1.- Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera en México y su evolución histórica.

En cuanto a los antecedentes del SPC en México enmarcados antes de la Constitución de 1917, “se considera que tales [...] tienen que ver más con aspectos propiamente de responsabilidades de los servidores públicos, que con aspectos de estabilidad, desarrollo y profesionalización en el empleo” (Martínez, 2003: 112). Debido a que el interés de la presente investigación está centrado en los últimos tres aspectos mencionados, solo es necesario mencionar los antecedentes posteriores al acta constitutiva de 1917, por lo que a continuación se desprende una lista con los acontecimientos más relevantes en la materia según Martínez Puón (2003 y 2005):

- 1911: Proyecto de ley del servicio civil presentado a la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomas Berlanga.
- 1917: Promulgación de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos y su artículo 123, que aporta algunas regulaciones en las relaciones de trabajo.
- 1921: Proyecto de Ley de Servicio Civil para las Ciudades Mexicanas presentado a al congreso constituyente por Modesto Rolland.
- 1922: Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), encabezada por el Presidente de la República Álvaro Obregón, cuya finalidad era sostener diálogo para crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí y sus familias en caso de cesantía, jubilación o deceso; paralelamente crear la carrera administrativa, mediante una ley de servicio civil.
- 1923: Se implantó la carrera administrativa en San Luis Potosí, constituyéndose la Comisión del Servicio Civil, encargada de gestionarla.
- 1925: Ley de Pensiones Civiles de Retiro, cuyo propósito fue integrar un sistema de seguridad social.

- 1925: Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el requisito de ingreso mediante examen y ofrecer un panorama más amplio de seguridad laboral.
- 1929: Proyecto de ley de servicio civil para el Poder Legislativo formulado por Amílcar Zetina.
- 1931: Aprobación de la Ley Federal del Trabajo.
- 1934: Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil, primera aproximación al esquema de un servicio civil de carrera.
- 1934: Establecimiento de una sola carrera administrativa dentro del Servicio Exterior.
- 1935: Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación, para los empleados públicos, presentada por el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Nacional Revolucionario.
- 1938 y 1941: Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.
- 1943: Comisión Intersecretarial, con el objetivo de emprender un Plan coordinado de Mejoramiento de la Organización Pública.
- 1947: Nueva ley en materia de seguridad social.
- 1959: Se aprueba la ley para la formación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).
- 1960: Reforma constitucional al texto del artículo 123, incorporando un apartado B, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores.
- 1963: Expedición de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado
- 1965: Se crea la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Secretaría de la Presidencia, misma que en 1967 emite un informe similar al informe Fulton del Reino Unido de 1968 y 1971, el cual resaltaba la imperante necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración de personal público.

- 1966-1970: Se plantea el Programa de Acción del Sector Público, una aportación para establecer las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.
- 1971: Se sustituye la CAP con la Creación de la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia, órgano encargado de crear las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.
- 1972: Creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. “Paralelamente [...] se establecieron [...] los Comités Técnicos Consultivos de Unidades de Recursos Humanos para garantizar la congruencia y viabilidad (COTECURH) y de Capacitación (COTECUT), así como el Grupo de Oficiales Mayores, y la Comisión o Comités de carácter *ad hoc* a las acciones de administración y desarrollo de personal público” (Martínez, 2003: 117).
- 1975: Entra en vigor la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, aún vigente.
- 1976-1982: Creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos.
- 1977: Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, buscando fomentar la participación de los trabajadores del Estado mediante sus representantes, al mismo tiempo se pretendía preparar estudios necesarios para la creación de un Sistema de administración y desarrollo de personal del Gobierno Federal, así mismo se obtuvo la obligatoriedad de los quinquenios⁸.
- 1978: Elaboración del documento llamado Recomendaciones para la Restructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal, elaborado por el COTECURH y COTECUC en vinculación con la Secretaría de Programación y Presupuesto de la Coordinación General de Estudios Administrativos, lo que fue el antecedente de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, creada en 1983.

⁸ Consiste en otorgar una remuneración adicional al salario del trabajador por cada cinco años de servicio.

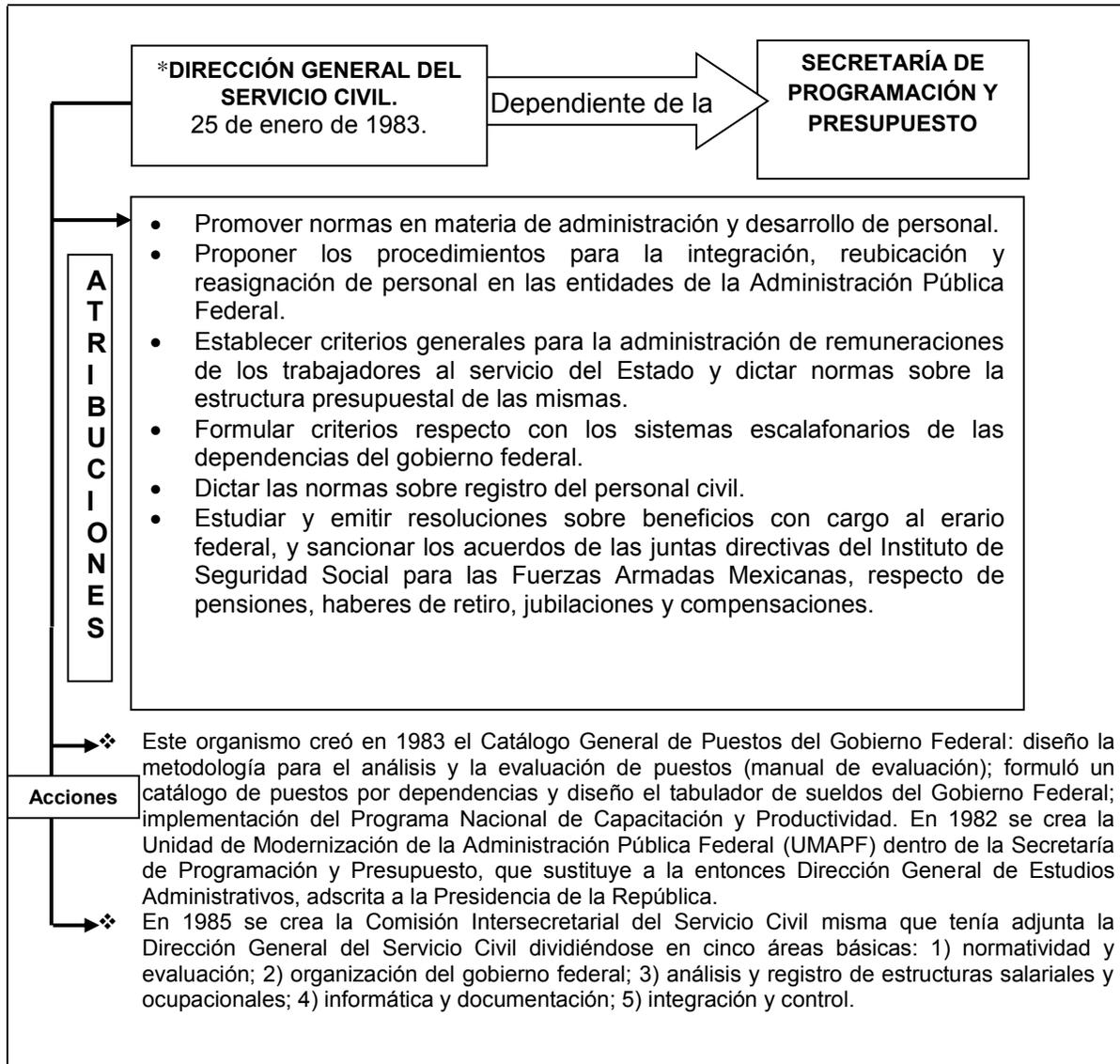
- 1979: Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.
- 1983: Creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Los antecedentes que corresponden al periodo de los 80's a la fecha, poseen mayor relevancia dentro de la investigación, debido a que forman parte de las reformas de segunda generación por lo que se les presta a un análisis más detallado a continuación.

2.1.1.- Periodo de la administración a cargo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988) antecedentes del Consenso de Washington.

Durante este periodo, "la Administración Pública Federal reorganizó los instrumentos orgánicos encargados de implantar las políticas de recursos humanos" (Martínez, 2003: 120), en dicha reorganización destaca la creación de la Dirección General del Servicio Civil, en la Figura 3 se expone un esquema de las atribuciones y logros del nuevo organismo, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, creada con la finalidad de reestructurar las Direcciones Generales de Administración de Personal Federal.

Figura 3
ATRIBUCIONES Y ACCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO CIVIL.

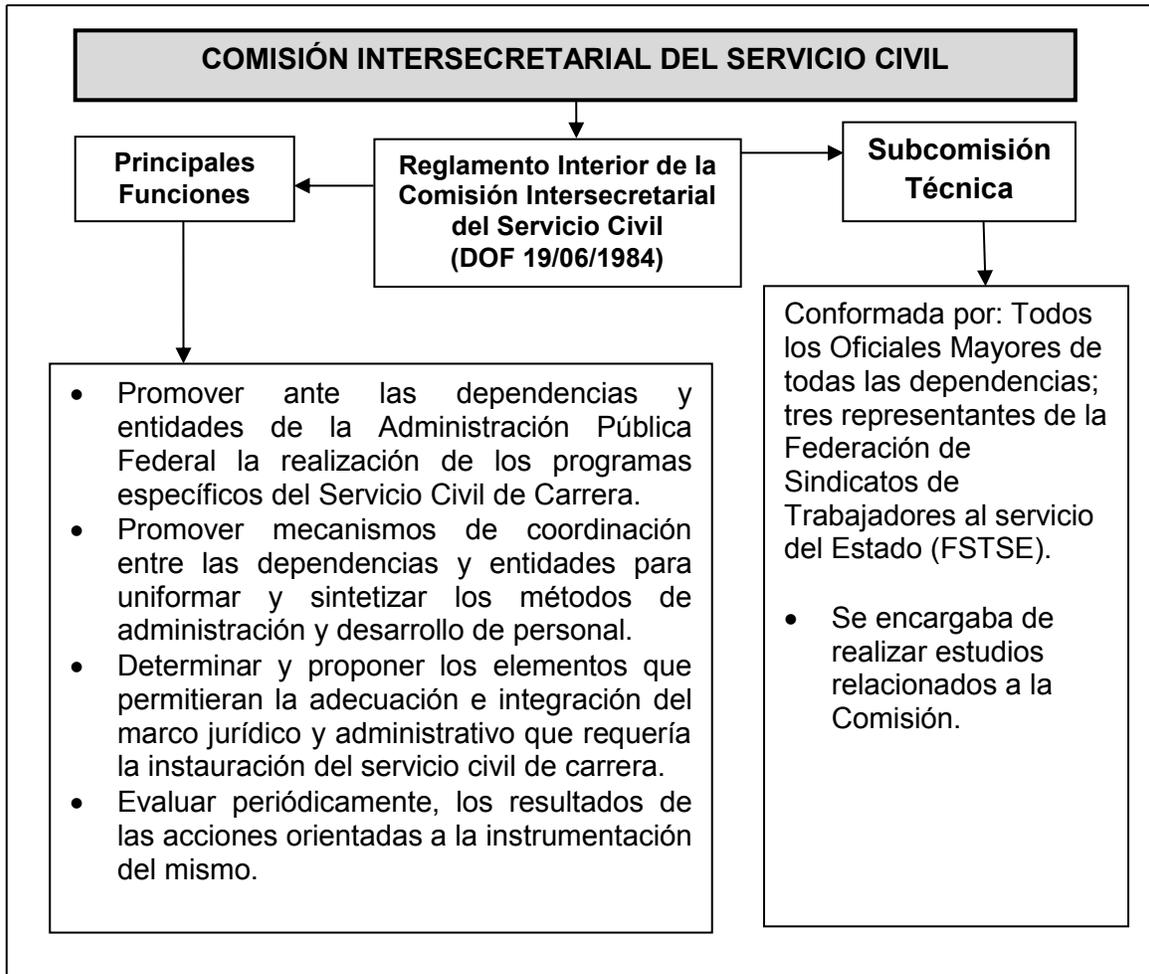


Fuente: Elaboración propia con base en Martínez, 2003: 120-122.

El 29 de junio de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en el cual se remarcó la necesidad imperativa de implantar el servicio civil. De dicho plan se derivó el acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del 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. En la Figura 4 se sintetizan las funciones de mayor relevancia de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.

Figura 4
FUNCIONES DESTACABLES DE LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL.



Fuente: Elaboración propia con base en Martínez, 2003: 122-123.

Para el año de 1983 se promulga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El 31 de diciembre de 1984 se reforma a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, y se adiciona al artículo 35 la mención de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, creada en 1983 mencionada en la Figura 4 y el párrafo anterior. En el año de 1988 desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, por lo que las atribuciones de la Dirección General

del Servicio Civil pasaron a ser responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, adscrita a la Unidad de Servicio Civil.

Es necesario destacar que durante el periodo de 1982-1988 donde se enmarca el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado “se dieron grandes avances en la organización y en el diseño de políticas, gestión y técnicas de personal, más no así en el diseño e implementación de un servicio civil y carrera administrativa” (Martínez, 2005: 202).

2.1.2.- Periodo de la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 -1994).

Durante este periodo surgen presiones para la conformación de un servicio civil por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo al que se integró México en 1994, con el fin de sumarse a las transformaciones implícitas en la llamada reforma del Estado. Durante esta etapa las transformaciones hacen alusión a la: descentralización; desregulación; y desincorporación, modificaciones conocidas como reformas de primera generación. Los proyectos más importantes en la agenda del Gobierno salinista son firmas de acuerdos y tratados comerciales, dígase la firma del Tratado de Libre Comercio, la incorporación de México a la OCDE, entre otros proyectos que estimularon la proyección de la economía exterior del país, con el fin de introducirse en los posibles beneficios que se pactaban si se cumplían las recomendaciones enlistadas en el Consenso de Washington.

A pesar de este periodo de estancamiento en cuanto a la implementación del servicio civil en México debido a la priorización de cuestiones económicas, se observan acontecimientos aislados de prosperidad para la profesionalización de los servidores públicos, tal es el caso de la creación de la carrera administrativa en el Instituto Federal Electoral en junio de 1992, punto histórico angular para nuestra

investigación que se desarrollará posteriormente, al tratar el caso específico del IFE.

2.1.3.- Periodo de la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 - 2000).

Dentro de este periodo se vislumbran las reformas de segunda generación, las cuales hacen referencia a cuestiones como: la profesionalización de las Administraciones Públicas y en general a la transformación cultural dirigida a un gerencialismo público.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el cual se hizo referencia a la necesidad de la conformación de un servicio profesional de carrera, aparece el programa sectorial denominado Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) 1995-2000, dentro del cual se desprende el Subprograma de Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público destacando los siguientes objetivos:

- Contar con un Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública que garantice una adecuada: selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos.
- Contribuir a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal.
- Que se dé continuidad al funcionamiento administrativo (Martínez, 2003: 124).

Para diciembre 1994 se crea la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, supliendo a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que dio paso a la conformación de la Unidad de Desarrollo Administrativo conforme a lo establecido en el Reglamento de dicha Secretaría, publicado en el DOF el 12 de abril de 1995, algunas de sus atribuciones (hasta el 10 de abril del 2003) más sobresalientes fueron las siguientes:

- "Diseñar [...] el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, [...] [con ayuda de las entidades correspondientes, con el objetivo de] mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad.
- Proponer [...] los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la [APF], [...] [con el fin de optimizar recursos, respondiendo a los criterios de:] eficacia, descentralización y simplificación administrativa.
- [...] [Opinar] sobre los proyectos de normas que elabore la [SHCP en materia] de recursos humanos.

- Autorizar [...] [de manera conjunta con la SHCP] [...] las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como llevar el registro de dichas estructuras [...].
- [...] [Colaborar con la realización de] estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación, la automatización de trámites y procesos, la descentralización y desconcentración de funciones.
- Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades, estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos [...].
- [...] [Colaborar en el establecimiento de] los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos, por parte de los servidores públicos [...] [en caso de afectar el presupuesto éstos se determinarán conforme a las políticas y normas que establezca la SHCP].
- Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- [...] [Colaborar en el diseño, coordinación y supervisión del] Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal [...].
- Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades.
- Realizar, por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos [...] [y desempeño de las dependencias y entidades y unidades administrativas de la APF].
- Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, [...] captar y difundir, en coordinación con la Dirección de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades” (Martínez, 2003: 125-126).

Como puede observarse, el objeto de este proyecto a cargo de la Unidad de Desarrollo Administrativo tuvo como objetivos centrales: la profesionalización y capacitación de los servidores públicos, y dejaba fuera elementos más cercanos a un servicio civil de carrera como son: los procesos de reclutamiento; selección e ingreso; y la carrera administrativa, paralelamente no se tomaron en consideración las particularidades de cada agencia gubernamental.

Para el 11 de septiembre de 1998 se publica en el DOF el nuevo Reglamento interior de la SHCP, donde se crea la Unidad del Servicio Civil (USC) a la Secretaría, dentro de la cual destacaban las siguientes competencias:

- i. Diseñar, coordinar supervisar y evaluar el sistema de Servicio Civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.
- ii. Expedir normas y emitir dictámenes en materia de catálogos de puestos, tabuladores de sueldos, sistemas escalafonarios, pago de remuneraciones, prestaciones, servicios personales y, en general, sobre administración y desarrollo de personal, así como operar el sistema de información y registros correspondientes.

- iii. Fijar las políticas generales para el establecimiento y revisión de las condiciones generales de trabajo de las dependencias y entidades y diseñar los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal.
- iv. Establecer políticas y expedir normas sobre las estructuras ocupacionales y registrar éstas, así como racionalizar el aprovechamiento y magnitud de la fuerza de trabajo de las dependencias y entidades.
- v. Autorizar y registrar, conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como sus modificaciones.
- vi. Estudiar y emitir soluciones, en los términos de las disposiciones legales aplicables, sobre beneficios con el cargo al erario federal, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones.
- vii. Establecer y expedir la normatividad de los programas de productividad y capacitación del servidor público.
- viii. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales, así como dictar y expedir las normas y metodología, criterios y establecer los procedimientos a que deberá sujetarse la formulación del presupuesto en materia de servicios personales de las dependencias y entidades, para su posterior integración al presupuesto de Egresos de la Federación.
- ix. Diseñar y proponer, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, la política y las directrices para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional.
- x. Promover, con la participación que corresponda a las demás áreas de la Secretaría, los programas de modernización administrativa en materia de organización, desconcentración, sectorización, y sistemas con las dependencias y entidades; evaluar los avances de la modernización de la Administración Pública Federal y proporcionar asesoría y apoyo técnico en estas materias.
- xi. Dictaminar, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, sobre la vitalidad y conveniencia de las propuestas a los cambios de organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deban reflejarse en su reglamento interior, así como registrar las estructuras organizacionales de las dependencias y entidades, y
- xii. Resolver los asuntos que las disposiciones legales que integren el régimen de los servidores públicos y las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal atribuyan a la Secretaría, siempre y cuando no formen parte de las facultades indelegables del Secretario (Martínez, 2003: 128-129).

El proyecto de servicio civil de carrera paso a cargo de la USC, el cual puede resumirse en los siguientes 8 puntos según Guerrero Amparán, Juan Pablo:

- 1.- Un sistema de reclutamiento claro y abierto con convocatorias dirigidas tanto al personal de entidades públicas como al mercado laboral general. Los requisitos eran la aprobación de tres exámenes: uno de conocimiento general, uno psicométrico (ambas pruebas a cargo de la USC) y un examen técnico, que correría por cuenta de la dependencia a la que se quería ingresar. Finalmente, se sentía prevista una entrevista a cargo de la entidad o dependencia contratante.
- 2.- Los cargos de libre designación (de confianza) en las dependencias serían para ocupar los puestos de secretarios, subsecretarios y el equipo básico de apoyo (secretarios ejecutivos y privados, grupos de asesores y choferes). Los secretarios y

subsecretarios podrían nombrar a la mitad de los directores generales, la otra mitad estaría ocupada por funcionarios de carrera.

3.- El sistema de compensaciones estaría conformado por tres factores: sueldo, estímulos y prestaciones. La evaluación de los puestos para otorgarles el salario sería por la USC con base en una metodología propia.

4.- La capacitación y educación formal de los trabajadores se haría con base en las necesidades de cada puesto.

5.- Las promociones podrán ser de tres maneras: en primer lugar, podrían ser de grupo lo que significaba que el funcionario tomaría más responsabilidad. En segundo lugar: podría ser de nivel salarial. La última sería promoción de grado, que incluiría tanto aumento de responsabilidad como del salario.

6.- El sistema de evaluación incluía cinco objetivos; la observancia de los procesos establecidos; las contribuciones a las mejoras del servicio; el cumplimiento de los objetivos; la capacitación adquirida y; las características profesionales del trabajador en su desempeño.

7.- La separación de un servidor público podría ocurrir por seis causas: voluntaria, mala conducta, mal desempeño, no ascenso en siete años, desplazamiento por libre designación y recorte de personal.

8.- Con el personal de base se produciría una contradicción a la hora de implementar el Servicio civil de carrera, porque su sistema escalafonario responde a la antigüedad y no al buen desempeño. La Secretaría de Hacienda tenía tres propuestas al respecto: a) La incorporación del personal de base al modelo propuesto, sea derogando la LFTSE e incorporando a los trabajadores a la Ley del Servicio de Carrera Federal, o sea manteniendo ambas leyes, haciéndolas compatibles entre sí. b) Acceso de personal de base al nuevo sistema, mediante la renuncia a su base. c) La posibilidad de mantener dos regímenes independientes, uno para el personal de base y otro para el de confianza. En los dos primeros casos, ello implicaba cambios que afectarían a la estructura legal sobre la que se erige el poder de la federación de sindicatos, así como la continuidad de sus líderes tradicionales (Guerrero A., 1997: 21-22).

Debido a esta dicotomía de propuestas establecidas por la SHCP y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se presentó un problema político - administrativo, principalmente por la lucha de contraer la dirección sobre el servicio civil y el desarrollo administrativo, así como la negatividad respecto a la conformación de la Secretaría de la Función Pública. Aunado a estos conflictos y/o falta de coordinación intersecretarial la discusión pasó a la arena política del H. Congreso de la Unión en ambas Cámaras, provocando que de ser un asunto competente del Ejecutivo Federal se tornara en asunto Legislativo.

2.1.4.- Periodo de la administración del Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006).

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 presentó un apartado denominado Buen Gobierno, el cual hace mención de necesidades imperantes ligadas a: transformaciones radicales de gestión; gobierno de calidad total; flexibilidad; gobierno descentralizado; y desconcentración de funciones. De ese mismo plan derivaron dos documentos trascendentales para el tema: el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 PNCCFTDA; y la Agenda de Buen Gobierno.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 PNCCFTDA a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que posteriormente se transformaría en la Secretaría de la Función Pública contiene cinco objetivos:

1) Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, motivo del presente documento.

Su línea estratégica 1.3.- Desarrollar los recursos humanos de la Administración Pública Federal, es la imperante para la investigación, dicha línea estratégica contiene cuatro líneas de acción:

1.3.1.- Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la Administración Pública Federal;

1.3.2.- Formación y capacitación de servidores públicos;

1.3.3.- Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y;

1.3.4.- Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos.

Adicionalmente se encuentran los otros cuatro objetivos, que para el avance de nuestro estudio únicamente se mencionan.

- 2) Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- 3) Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- 4) Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- 5) Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

La agenda de Buen Gobierno es el documento donde se plantea el modelo estratégico para la Innovación Gubernamental; mismo que fue diseñado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, sus elementos clave son: “1) Concentrar a todos los servidores públicos en un propósito (*focus*⁹) 2) está orientado a generar resultados que añadan valor al gobierno y a la sociedad y 3) toma en cuenta el entorno en el que participa, afecta e impacta a la Administración Pública Federal” (Martínez, 2003: 137). El propósito de este modelo fue establecer un Código de Ética, así mismo la agenda de buen gobierno se basa en las siguientes seis grandes estrategias de utilidad común para toda la Administración Pública Federal:

- | | |
|-------------------------------|-------------------------------------|
| 1) Gobierno que cueste menos. | 4) Gobierno digital. |
| 2) Gobierno de calidad. | 5) Gobierno con mejora regulatoria. |
| 3) Gobierno profesional. | 6) Gobierno honesto y transparente. |

Paralelamente dentro de este mismo periodo se suscitaron una serie de acontecimiento que vale la pena resaltar en materia del marco jurídico del Servicio Profesional:

- ❖ El 13 de marzo de 2002 se reforma la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se transforma en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- ❖ El 11 de junio 2002 se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- ❖ El 31 de julio de 2002 se publica el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.

⁹ Concepto referente al de “Focus estratégico” donde: la innovación del gobierno debe tener como propósito superior mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades.

- ❖ El 10 de abril del 2003 se publica la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, de la cual es menester enlistar sus antecedentes consistentes en propuestas y proyectos de ley que le dieron referencias:
 - Ley del Servicio civil de carrera presentada por el Partido Acción Nacional en octubre 1996 para su aprobación en el poder legislativo.
 - Ley del Servicio Civil Federal, proyecto de la SHCP en 1996.
 - Ley para la profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos y de la Administración Pública Federal Centralizada, presentada por Esteban Moctezuma Barragán en abril de 1998.
 - Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presentada por el Senador Carlos Rojas Gutiérrez del Partido Revolucionario Institucional el 24 el octubre 2000.
 - Ley Federal del Servicio Público Profesional y reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Planeación y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, presentadas por el Senador César Jáuregui Robles, del Partido Acción Nacional, el 30 abril 2002.
 - Iniciativa de Ley Federal de Servicio Público de Carrera presentada por Magdalena Socorro Núñez Montreal, del Partido de la Revolución Democrática, en octubre de 2002.

El 7 de octubre de 2003 se instala el Consejo Consultivo del SSPC.

El 18 de septiembre de 2003: Se emite el Acuerdo e instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de las dependencias y órganos desconcentrados de la APF que en total sumaron 76 Comités.

El 12 de diciembre de 2003 se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, sustituyendo a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el cual se registra la creación de la Subsecretaría de la Función

Pública y dentro de ésta, la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, que pasaría a ser a partir del año 2009 la Unidad de Recursos humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal.

El 2 de abril de 2004 se publica el Reglamento de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el cual representa la puesta en marcha del SPC.

En Mayo de 2004 se emite el diagnóstico Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos, presentado al congreso de la Unión por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, respectivamente.

El 4 de junio de 2004 se emiten los siguientes documentos:

- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios que permiten a las dependencias de la Administración Pública Federal y a los órganos desconcentrados de las mismas, identificar las áreas susceptibles de integrar los Gabinetes de Apoyo a que se refiere el artículo 7 de la LSPCAPF: establecer las bases para fijar los requisitos que deberán cubrir las personas que ocupen un puesto en dichos Gabinetes; así como determinar el procedimiento conforme el cual la Secretaría de la Función Pública autorizará y registrará las estructuras de estos Gabinetes.
- Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios de carácter general que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y los órganos desconcentrados de las mismas, en la definición de los puestos que por excepción podrán ser de libre designación, así como el procedimiento para su aprobación por parte de la Secretaría de la Función Pública.

- Acuerdo que tiene por objeto establecer los lineamientos que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada y sus órganos desconcentrados en la operación del subsistema de ingreso, así como en la elaboración y aplicación de mecanismos y herramientas de evaluación para los procesos de selección.

El 14 de octubre de 2004 se emite el Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer a las dependencias de la Administración Pública Federal a sus órganos desconcentrados, las políticas y estrategias de ajuste que deberán observar para establecer la estructura de los Gabinetes de Apoyo.

2.1.5.- Periodo de la administración del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012...).

Durante el periodo del Presidente Felipe Calderón Hinojosa surgieron presiones internas por parte de la Administración Pública y sus prioridades políticas, debido a que se enfocaron en abatir la ola de inseguridad y crimen organizado que ha colocado al país en un contexto que amenaza la estabilidad, gobernabilidad y la calidad de vida en general de la población, aspectos que frenan la consolidación homogénea del naciente SPC. Durante este periodo no se visualizó un progreso trascendente en la materia de profesionalización de la burocracia mexicana, a excepción de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para combatir la corrupción, la cual se presentó formalmente al Senado el 15 de noviembre de 2012, por medio de la bancada del Partido Revolucionario Institucional en colaboración con el Partido Verde Ecologista de México de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, la cual proponía la conformación de un órgano autónomo constitucional que llevará por nombre el de Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), cuya implicación es la desintegración de la Secretaría de la Función Pública, lo que significaría la transferencia de facultades, entre ellas la responsabilidad de dirigir la implementación del SPC, que pasará a manos de la SHCP. Dicha iniciativa se

presentó durante el último año del periodo del Presidente Felipe Calderón, sin embargo es propiamente de la autoría de la administración actual perteneciente al Presidente Enrique Peña Nieto.

La reforma constitucional que da origen a la CNA y forma parte de la reforma político–electoral, que se encuentra en proceso de consolidación, fue aprobada por el Senado de la República y actualmente está en Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados Primera, cuyo último dictamen fue emitido el 1 de Diciembre de 2013 con el nombre de: 011213 Dictamen Anticorrupción Consenso Final, en espera de su aprobación por el pleno dos.

Algunas características que tendría la nueva CNA referentes a su composición, son las siguientes:

- Se integrará por cinco comisionados los cuales durarán en su encargo siete años, improrrogables.
- Contará con un comisionado Presidente, el cual desempeñará dicha función por un periodo de cuatro años, improrrogables, y deberá rendir un informe anual ante el Consejo Nacional por la Ética Pública.
- La renovación de los comisionados se realizará de forma escalonada.

Algunas facultades que tendría la nueva CNA referentes a la implementación del SPC, son las siguientes:

- Estará facultada para impulsar de forma prioritaria acciones y programas de carácter preventivo, en especial de aquellos destinados a promover la ética y la honestidad en el servicio público.
- Podrá formular recomendaciones, para la mejora de los procedimientos administrativos y prevenir la corrupción.

- Podrá conocer casos de oficio, por notificación de otros órganos del Estado Mexicano a través de demandas para asuntos de gran valor administrativo y por Reportes Ciudadanos para casos donde los ciudadanos sean victimizados por actos de corrupción.
- No estará impedida para hacer sus investigaciones por el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Asimismo, se protegerá la integridad de las personas que denuncian.

La consolidación de la CNA es imperante para el funcionamiento del SPC que se tenía planeado en los dos periodos presidenciales pasados, debido a que será el órgano responsable de determinar e imponer las responsabilidades administrativas por actos de corrupción, supliendo en dicha tarea a los tribunales de lo contencioso administrativos referentes a la materia. Su creación implicará una serie de reformas significativas en materia jurídica, necesarias para adaptar esta nueva figura de autoridad como responsable de imponer sanciones a funcionarios que desvirtúen el funcionamiento del SPC.

Debido a que la Secretaría de la Función Pública se encuentra en un proceso de desintegración y traslado de funciones, cualquier posible avance en materia de profesionalización de la burocracia por medio del SPC se encuentra y permanecerá congelado o con un mínimo progreso, hasta que le sea transferida por completo a la SHCP la responsabilidad de implementar el SPC.

Por último, es necesario hacer mención del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) publicado en el DOF el 30 de agosto de 2013, que se encuentra actualmente en operación bajo la responsabilidad de la SFP, sus objetivos son los siguientes:

Los objetivos del programa son los siguientes:

- 1) “Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF. Hace referencia al fortalecimiento de la rendición de cuentas, con acciones que van desde la apertura de datos de manera que cualquier interesado pueda acceder a ellos y reutilizarlos, hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno que deriven en la generación de

- espacios para la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.
- 2) Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado. Lograr que el presupuesto no sea manejado como un vehículo de asignación de recursos y control de gasto exclusivamente, sino como una herramienta para aumentar la eficiencia operativa y la efectividad del gasto público.
 - 3) Optimizar el uso de los recursos en la APF. Incluye estrategias y líneas de acción la racionalización de los recursos, y destinar los ahorros generados a fortalecer los programas prioritarios de la APF.
 - 4) Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF. Consiste en transformar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF, a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios a la población, el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas; el mejor aprovechamiento de los recursos, la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado; así como el incremento en el desempeño de los servidores públicos.
 - 5) Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Mediante el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación, impulsar un gobierno centrado en valores democráticos que contribuyan a construir una nueva relación entre la sociedad y el Estado centrada en el individuo y en su experiencia como usuario de los servicios públicos, con la finalidad de alcanzar los objetivos de las Metas Nacionales¹⁰.

2.2.- Forma de Gobierno de México.

La nación mexicana es única e indivisible, así mismo se constituye como una República Representativa y Democrática, conformada por 31 Estados libres y soberanos y un distrito Federal. Su gobierno tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal (local), se organiza mediante una división de poderes: Ejecutivo; Legislativo y Judicial. La soberanía recae en el pueblo. La forma de Gobierno es presidencial. La estructura funcional a nivel federal consta de las siguientes figuras:

- El Presidente juega el papel tanto de Jefe de Estado como el de Jefe de Gobierno, es Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y titular de la Administración Pública, es electo de manera directa por voto ciudadano para un periodo de seis años sin posibilidad a ser reelecto.
- El Congreso de la Unión es bicameral, integrado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores; la primera con 500 representantes de los

¹⁰ Objetivos del PGCM disponibles en:
<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/uegdg/pgcm/programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno.html>

cuales 300 son electos de manera directa y 200 son electos en base a una lista plurinominal diseñada por los partidos políticos con registro; la segunda cuenta con cuatro representantes por cada entidad federativa de los cuales 3 son electos de manera directa y uno es otorgado a la primera minoría, sumando un total de 128 senadores. La Cámara de Diputados se renueva cada tres años, mientras que la de Senadores se renueva por periodos de seis años.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación es la depositaria del poder judicial.
- La Secretaría de la Función Pública es el órgano encargado de dirigir la implementación del SPC, la cual se encuentra en un proceso de desintegración y traslado de atribuciones.

2.3.- Características del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

El sistema de servicio civil mexicano adquiere el concepto de sistema de servicio profesional de carrera (SSPC), el cual encuentra su marco jurídico regulatorio principal en los siguientes documentos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 123, Apartado B.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF): Establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, la cual señala en su artículo 37 las competencias de la Secretaría de la Función Pública, a la cual le corresponde la responsabilidad de gestionar el SSPC.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).
- Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE): ley reglamentaria del artículo 123 constitucional.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE).

- Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) es donde se sientan las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del SPC dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (RLSPCAPF): Contiene las especificaciones de la LSPCAPF.
- Reglamentaciones aplicables de manera general, ya que cada dependencia gubernamental no tipificada en el ámbito federal posee diferente normatividad, pero siempre bajo la guía instrumental del mencionado marco Jurídico.
- Jurisprudencia Pronunciada por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunales Colegiados de Circuito.

Para ahondar de manera breve en la LSPCAPF y su reglamento, a continuación se enlista una serie de características generales de ambos documentos (Martínez, 2005: 287):

- ❖ Su nombre hace alusión a un “servicio profesional” no a un “servicio civil”, aludiendo a elementos propios de la Nueva Gestión Pública (con la visión de hacerlo más dinámico y sobre todo para evitar la inamovilidad en los puestos).
- ❖ Contiene líneas de acción identificadas como [reformas] de “segunda generación”.
- ❖ Es una Ley de carácter administrativo con elementos de carácter laboral.
- ❖ Se crea un régimen especial para los servidores públicos llamados de “confianza”.
- ❖ Su objeto es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada [...].
- ❖ Las entidades paraestatales previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no están sujetas a la ley, debido a que se les otorga la libertad de establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la ley (los dos factores que propician esto son tanto la personalidad jurídica de cada entidad, y la capacidad de gestión de la que disponen en lo particular).
- ❖ [El artículo 2° de la LSPCAPF define al SSPC de la siguiente manera]: es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.
- ❖ Nombra al titular del Poder Ejecutivo Federal como primer responsable y a la Secretaría de la Función Pública como órgano encargado de dirigir el SSPC.
- ❖ Otorga libertad de operatividad y gestión del SSPC a cada una de las dependencias de la Administración Pública central, siempre y cuando sigan los principios rectores de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad,

equidad y, la competencia por mérito, los cuales serán custodiados por los Comités Técnicos de Profesionalización y de Selección.

Como el marco jurídico lo indica, el sistema de servicio civil mexicano se limita de manera general al ámbito de la Administración Pública Central, no obstante existen casos aislados de organizaciones paraestatales y estatales, entre los que destacan los siguientes:

- Secretaría de Relaciones Exteriores (su servicio exterior fue implantado desde 1934).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Secretaría de Educación Pública (carrera magisterial).
- Procuraduría General de la República.
- Comisión Nacional del Agua.
- Procuraduría Agraria.
- Instituto Federal Electoral.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Administración Tributaria, en fase de implementación).

Los esfuerzos reconocidos a nivel estatal corresponden a los estados de:

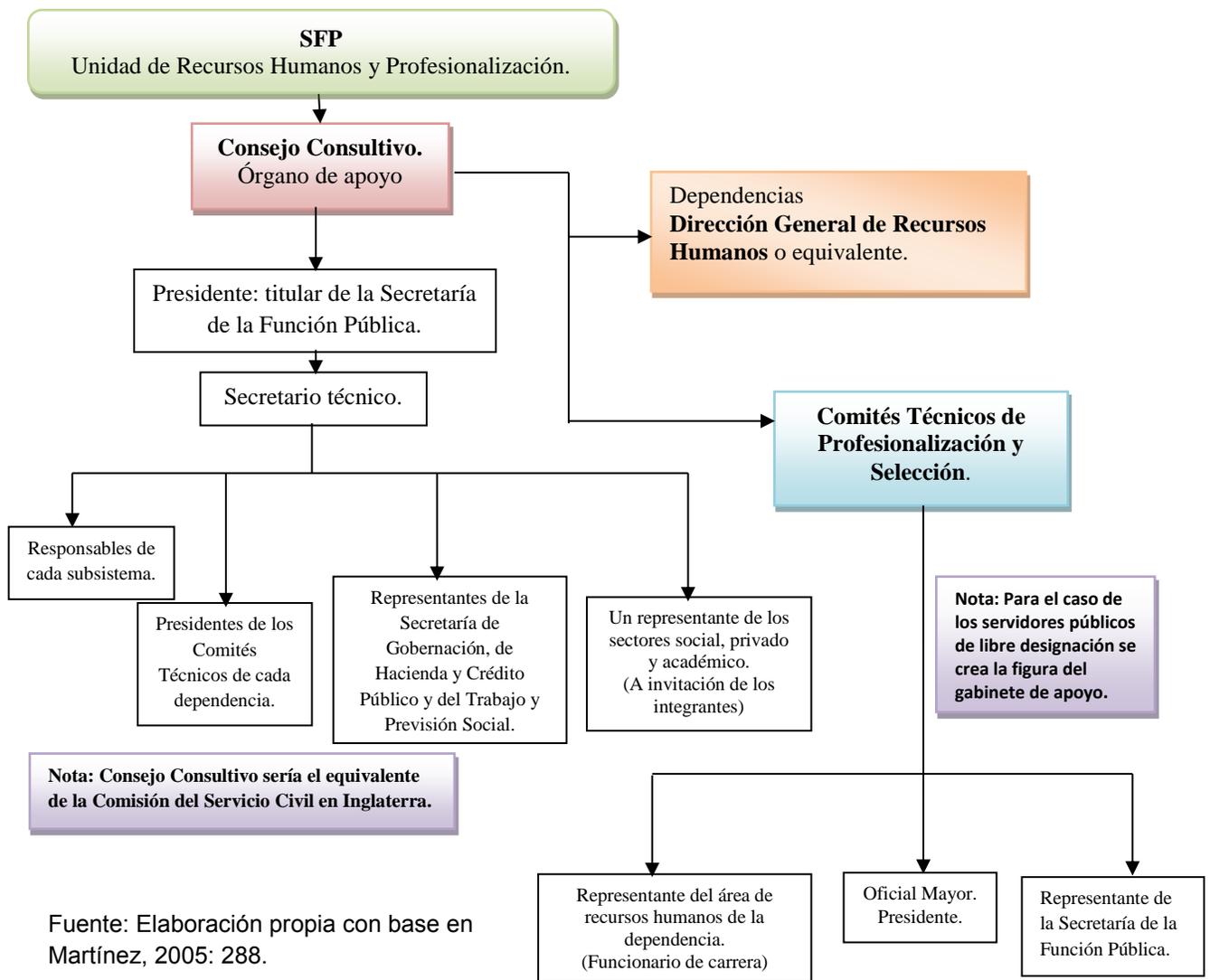
- Aguascalientes.
- Distrito Federal.
- Jalisco.
- Nuevo León.
- Quintana Roo.
- San Luis Potosí.
- Sinaloa.
- Veracruz.
- Zacatecas.

El sistema mexicano encaja de manera más adecuada en un tipo de servicio civil de características mixtas, debido a que su sistema de ingreso y ascensos se

basan en el desarrollo de concursos abiertos, aunque con preferencias selectivas para los ya pertenecientes al SSPC.

Para la operación del SSPC la Secretaría de la Función Pública se apoya en los siguientes órganos: Consejo Consultivo; Comités Técnicos de Profesionalización y Selección y; las Direcciones Generales de Recursos Humanos de cada dependencia. Las Figura 5 explica la estructura organizacional de dichos órganos.

Figura 5
ÓRGANOS E INSTANCIAS QUE INTERVIENEN EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.



Fuente: Elaboración propia con base en Martínez, 2005: 288.

El SSPC clasifica a sus miembros como servidores públicos de carrera con carácter de: eventuales, temporales y titulares. Así mismo el sistema comprende los siguientes rangos; Director General; Director General Adjunto; Director de Área; Subdirector de Área; Jefe de Departamento, y Enlace, los cuales comprenden los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente.

El SSPC mexicano funciona mediante la operatividad de los siguientes siete subsistemas (similares a los subsistemas del servicio civil boliviano): de planeación de recursos humanos; de ingreso; de desarrollo de personal; de capacitación y certificación de capacidades; de evaluación del desempeño; de separación y; el de control y evaluación. A continuación se expondrá el funcionamiento de cada uno de ellos.

2.3.1.- Subsistema de planeación de recursos humanos.

Según la LSPCAPF en su Artículo 13 fracción I, el subsistema de planeación 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.

Cuenta con cuatro procesos clave:

- 1) La información relacionada con programas y estructuras programáticas. Consiste en recabar información que refleje las necesidades de cada dependencia, con la finalidad de organizar los programas y estructuras de cada subsistema.
- 2) El catálogo de puestos de la Administración Pública Federal. Consiste en catalogar cada uno de los puestos correspondientes al SSPC, a partir de la descripción de perfiles acorde a las funciones que se deban realizar.
- 3) El esquema de compensaciones. Este proceso vela por la consolidación de un sistema de retribuciones proporcionales y equitativas acorde a los rangos, niveles y funciones de cada puesto.

4) El Registro Único del Servidor Público Profesional (RUSP). El RUSP es una herramienta que apoya el funcionamiento operativo de todos los subsistemas, consiste en una base de datos donde se contiene información de cada miembro del SSPC, concerniente a cada subsistema del sistema.

El subsistema de planeación debe obtener una retroalimentación de los 6 subsistemas restantes que le genere la información necesaria para operar el SSPC. La herramienta RUSP es la primordial generadora de dicha información, lo que la convierte en la pieza angular del subsistema de planeación.

2.3.2.- Subsistema de ingreso.

Según la LSPCAPF en su Artículo 13 fracción II, 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.

El reclutamiento se realiza por medio de procesos de inducción para puestos de Enlace, que son los niveles más bajos en la jerarquía del SSPC, consistentes en la prestación de servicio social, prácticas profesionales u otros programas de vinculación con instituciones educativas, o bien por medio de convocatorias públicas abiertas publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Los concursos concernientes en las convocatorias hacen referencia a los procesos de selección, los cuales constan de cinco etapas:

- 1) Revisión Curricular. Consiste en la verificación de compatibilidad del perfil académico con el perfil requerido para el puesto. El proceso se lleva a cabo de manera automatizada por el sistema electrónico de www.trabajaen.gob.mx, portal por el cual debe llevarse a cabo toda inscripción que pretenda participar en un concurso que haya sido publicado en el DOF para formar parte del SSPC de la APF.

2) Pruebas de evaluación de conocimientos y habilidades. La evaluación de conocimientos consiste en verificar que los aspirantes cuenten con las capacidades cognoscitivas necesarias para el cargo, por medio de exámenes de contenido jurisdiccional, mientras que las evaluaciones de habilidades verifican las capacidades técnicas y psicométricas. Los criterios a evaluar son determinados por los Comités Técnicos de Profesionalización, y calificados por los Comités Técnicos de Selección, mismos que son implementados bajo la responsabilidad de la Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) de cada dependencia.

3) Evaluación de la experiencia y el mérito. Consiste en la revisión documental, donde se verifica que los aspirantes cubran el perfil del puesto por el que se concurre y acrediten el currículum registrado en el portal de trabajo en, dicha evaluación la lleva a cabo la DGRH de acuerdo a los criterios específicos de la convocatoria del concurso, los cuales se dictaminan por el Comité Técnico de Profesionalización.

4) Entrevistas. Se llevan a cabo por los Comités Técnicos de Selección, donde se realiza una serie de interrogantes de manera oral acorde con los temas y funciones a realizar en la plaza dispuesta a concurso. Los criterios en que se basan las entrevistas serán determinados con antelación por el Comité Técnico de Profesionalización. A pesar de la determinación previa de dichos criterios, existe un panorama amplio de subjetividad en cuanto a las calificaciones referentes a las entrevistas, por lo que se considera la etapa más controversial del SSPC, debido a sus deliberaciones subjetivas y poco transparentes, así como la sobrevaloración que adquieren para seleccionar a un candidato como ganador de un concurso.

5) Calificación definitiva y determinación. Etapa a cargo de los Comités Técnicos de Selección, en base a los resultados obtenidos en todas las etapas del proceso de selección se emiten calificaciones y se obtiene una definitiva, los

valores de prelación asignados para cada etapa del proceso son determinados por los Comités Técnicos de Profesionalización. Una vez obtenidos los resultados de las cuatro etapas previas, se determina al postulante ganador para ocupar el puesto por el que se concursó.

Desde los inicios de la implementación del SPC y hasta el 2009, las herramientas para el proceso de selección de personal del subsistema de ingreso fueron:

- 1) AMITAI: Para visión del servicio público
- 2) PPP: Personal Performance Proficiency (desempeño personal de competencias).
- 3) CDG: Diagnóstico gerencial en línea, sólo para directores generales y directores generales adjuntos.

Actualmente continúa en operación la herramienta electrónica del portal de trabajaen:

1. www.trabajaen.gob.mx: se encarga de cooptar a los interesados en formar parte del SSPC de la APF, por medio de un registro curricular en su base de datos en línea, la cual genera una respuesta automatizada de aprobación o negación para la participación de un concurso publicado en el DOF, posteriormente se canaliza a los aspirantes a las siguientes etapas del proceso de selección e ingreso, comunicándose con ellos mediante los medios proporcionados en el currículum registrado.

Es importante resaltar que para las capacidades técnicas, cada dependencia es responsable de su aplicación, ya que requieren de conocimientos muy específicos de acuerdo con las funciones de cada puesto.

2.3.3.- Subsistema de desarrollo de personal.

Según la LSPCAPF en su Artículo 13 fracción III, el subsistema de desarrollo de personal 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. Por ende, la movilidad tanto vertical como horizontal responde a los principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades. Cuenta con tres procesos clave:

- 1) Planes individuales de carrera que comprenden las promociones verticales o de especialidad, horizontales y movimientos laterales.
- 2) El intercambio de los recursos humanos con otras instituciones y de otros órdenes de gobierno.
- 3) Evaluación integral individual.

Este subsistema está estrechamente ligado a los de capacitación y certificación de capacidades y al de evaluación del desempeño respectivamente, ya que toman en cuenta los resultados y logros obtenidos en dichos procesos para considerar cualquier movimiento, ya sea de carácter horizontal, lateral o inclusive vertical.

2.3.4.- Subsistema de capacitación y certificación de capacidades.

Según la LSPCAPF en su Artículo 13 fracción IV, el subsistema de capacitación y certificación de capacidades establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir entre otros beneficios: los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora así como de la Administración Pública Federal en su conjunto; 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; las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas y; las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.

Actualmente los procesos de capacitación consisten en la implementación de cursos en línea por medio de la herramienta virtual @Campus México que

proporciona el sitio web www.rhnet.gob.mx, portal mediante el cual las dependencias y entidades realizan la transmisión de la información del servidor público. La herramienta @Campus México está destinada a impartir cursos de capacitación y actualización, enfocándose a los siguientes grupos de capacidades:

- Visión del Servicio Público.
- Gerenciales.
- Técnicas Transversales.
- Técnicas Específicas.

Para la elaboración de los cursos la herramienta electrónica cuenta con la colaboración de universidades e instituciones educativas especializadas en la materia.

Los cursos de capacitación a su vez se catalogan en dos modalidades: obligatorios y optativos. La modalidad obligatoria hace referencia a los cursos de adiestramiento, necesarios para la conservación de un puesto, que son relevantes para la realización de las funciones concretas, tales como los cursos de inducción y actualización. La modalidad optativa se refiere a los cursos puestos a disposición discrecional individual, según las ambiciones de formación personales de cada miembro del SPC.

El RLSPCAPF define en su Artículo 2 fracción I, la Certificación de Capacidades como el proceso por el cual se determinan aptitudes, mediante la confirmación del nivel de dominio de los conocimientos y habilidades de un servidor público de carrera, así como sus actitudes, mediante la evaluación de las conductas propias de cada capacidad.

Las capacidades se clasifican en cuatro tipos para su evaluación y certificación:

- 1) Las de visión de servicio público, o valores éticos;
- 2) Las gerenciales o directivas;

- 3) Las técnicas transversales, concernientes a conocimientos y habilidades útiles para la generalidad de los puestos, relevantes con el manejo instrumental de herramientas y equipo y;
- 4) Las técnicas específicas, relativas a conocimientos y habilidades técnicas especializadas, como por ejemplo la creación de software y mantenimiento de equipo.

La certificación de capacidades obligatorias son aquellas que deben acreditarse necesariamente para continuar en función de un puesto, se determinarán según el criterio de cada dependencia acorde al nivel, categoría y rango del puesto, así mismo deben aplicarse por lo menos una serie de evaluaciones de certificación de capacidades cada doce meses en cada dependencia, en caso de no acreditar dichas pruebas en dos ocasiones consecutivas, el servidor público de carrera puede ser separado de su puesto. El subsistema de separación se encuentra más ligado al subsistema de evaluación del desempeño.

Este subsistema resulta ser clave, ya que el hecho de exigir a los funcionarios ya pertenecientes al SSPC una constante capacitación, formación y actualización de conocimientos proporciona una base de servidores públicos armados con una capacidad de respuesta capaz de cumplir con sus funciones, y por lo tanto con las necesidades de la sociedad, factor que contribuye a la formación de una mejor calidad de vida.

Al mismo tiempo, mediante la capacitación continua se evita la inamovilidad laboral, al exigir personal capacitado adecuadamente. Los resultados que se obtienen en los cursos de capacitación, generan la información necesaria para conocer que servidores públicos pertenecientes del sistema no poseen las capacidades suficientes para desempeñar sus funciones. Dicha información, permite proporcionar atención especial que refuerce aquellos aspectos donde los servidores públicos presentan mayores fallas y así, poder dotarlos del adiestramiento requerido para solventar cualquier funcionamiento errado o no

óptimo, y en dado caso de que un servidor público revele en repetidas ocasiones resultados desfavorables en sus resultados, el sistema es responsable de remplazar a dicho miembro del equipo por uno capaz de acoplarse a las funciones requeridas.

2.3.5.- Subsistema de evaluación del desempeño.

Según la LSPCAPF en su Artículo 13 fracción V, el subsistema de evaluación del desempeño tiene como propósito establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño, así como la productividad de los servidores públicos de carrera, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, a fin de garantizar la estabilidad laboral.

Comprenderá: Metas individuales; metas colectivas por unidad; estándares de actuación profesional; actividades extraordinarias y aportaciones destacadas.

La evaluación del desempeño se hará dos veces al año, la primera entre los meses de enero y febrero, la segunda entre julio y agosto, con resultados dentro de los 60 días naturales posteriores a su realización. La escala de calificación anual de evaluación, comprende el siguiente listado en orden de prelación:

- Sobresaliente: 90.0 a 100
- Satisfactorio: 75.0 a 89.9
- Mínimo: 60.0 a 74.9
- No aprobatorio: 0 a 59.9

La escala de calificación anual de evaluación del desempeño, se cataloga en dos modalidades:

- Satisfactorio: 60.0 a 100
- No aprobado: 0 a 59.9

Una calificación no aprobatoria obtenida dos veces consecutivas, constituye entrar a los procedimientos concernientes al subsistema de separación. De manera opuesta con la obtención de calificaciones sobresalientes o satisfactorias, se

señalan incentivos y estímulos, en el caso de la última escala mencionada, debe obtenerse durante cinco años consecutivos para generar algún estímulo.

El SSPC ajusta las escalas de calificación de sus evaluaciones de desempeño en base a los resultados obtenidos, según las metas acordadas al principio de un periodo a evaluar, dichas metas se encuentran en la herramienta electrónica conocida como metateca digital, la cual es una “base de datos [que permite] tener anualmente las metas individuales negociadas y alineadas a las políticas públicas y estrategias de cada Institución” (Instituto de investigaciones legislativas, 2010: 62). Gracias a esta base de datos, es posible obtener resultados cuantificables en cuanto a la realización de objetivos y metas, lo que colabora con el sistema al proporcionar retroalimentación, la cual permite efectuar cambios en las áreas peor calificadas, ya sean estructurales, de planificación o de capacitación.

2.3.6.- Subsistema de separación.

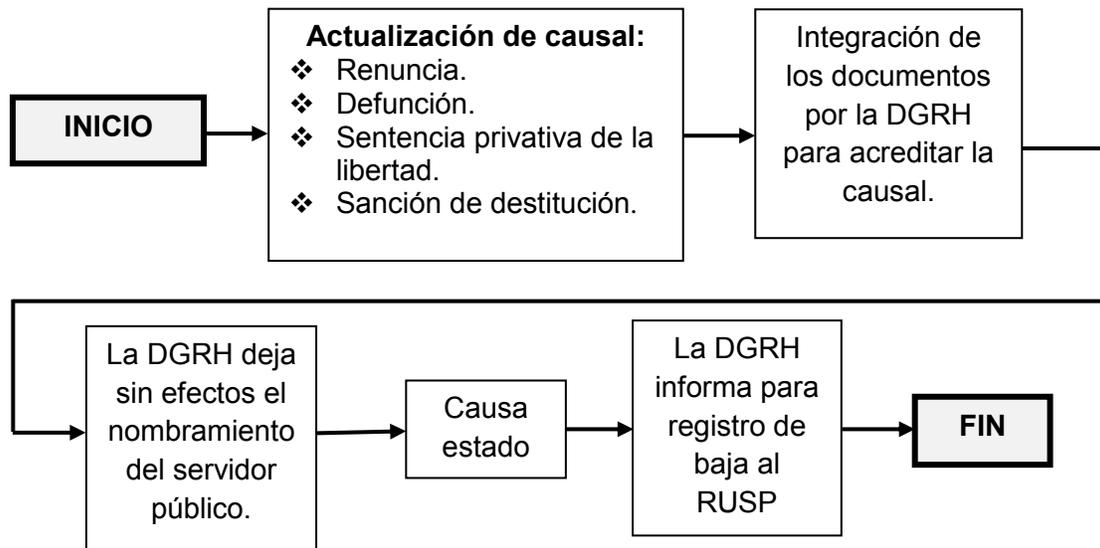
Según la LSPCAPF en su Artículo 13 fracción VI, el subsistema de separación se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Las causales de separación del SSPC, son las siguientes:

- Renuncia del servidor público (Fracción I del artículo 60 de la LSPCAPF)
- Defunción del servidor público (Fracción II del artículo 60 de la LSPCAPF)
- Sentencia ejecutoria que imponga al servidor público una pena privativa de libertad (Fracción III del artículo 60 de la LSPCAPF)
- Sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servicios Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia del servidor público (Fracción V del artículo 60 de la LSPCAPF).

Esquemáticas en la Figura 6.

Figura 6
Diagrama de Flujo: Procedimiento de separación por renuncia; defunción; sentencia privativa de libertad y; sanción de destitución establecidas en la LFRASP.



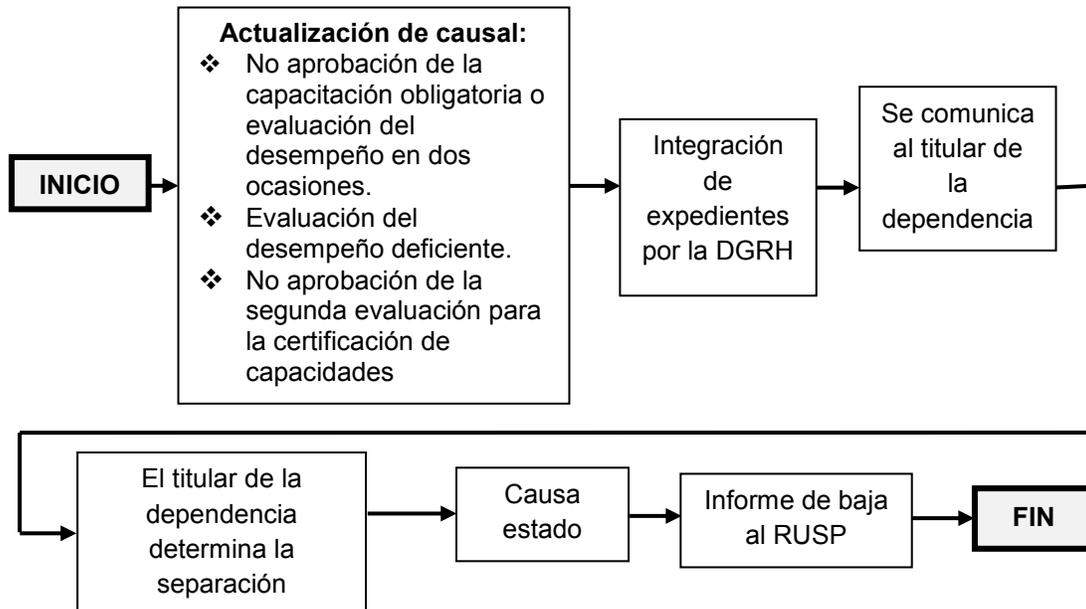
Fuente: Elaboración propia con base en Martínez, 2005: 300.

- Reprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño (Fracción VI del artículo 60 de la LSPCAPF)
- Obtener una evaluación del desempeño deficiente (Fracción VII del artículo 60 de la LSPCAPF)
- Reprobar la segunda evaluación para la certificación de sus capacidades profesionales (artículos 52 de la LSPCAPF).

Esquematizadas en la Figura 7.

Figura 7

Diagrama de Flujo: Procedimiento de separación por no aprobación de la capacitación obligatoria o segunda evaluación del desempeño, certificación de capacidades profesionales o evaluación de desempeño deficiente.



Fuente: Elaboración propia con base en Martínez, 2005: 301.

- Por incumplimiento reiterado e injustificado por parte del servidor público, de alguna de las obligaciones que la LSPC en la APF le asigna (Fracción IV del artículo 60 de la LSPC en la APF).

El procedimiento de ésta última causal de separación se explica de la siguiente manera:

- 1) Al presentarse un incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones por parte de algún servidor público perteneciente al SPC, la Dependencia debe integrar un expediente que acredite las pruebas y/o hechos que señalan el incumplimiento.
- 2) Conforme a dicho expediente, la Dependencia debe emitir una determinación que debe tomarse de manera preliminar.
- 3) La Unidad de Servicio Profesional de Carrera (USPC) de la SFP es la responsable de analizar la determinación preliminar que ha emitido la Dependencia.

- 4) En caso de acreditar la causal que expreso la Dependencia la USPC debe notificar al servidor público para que reúna pruebas y hechos que pudieran conformar su defensa contra la causal de separación, si así lo deseara.
- 5) Si la USPC recibiera alegatos por parte del servidor público acusado, deberá valorarlos y emitir una determinación preliminar.
- 6) El Comité de Profesionalización de la Dependencia determinara la procedencia que ha emitido la USPC.
- 7) Se comunica la separación del servidor del SPC de la dependencia y se tramita su autorización ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.
- 8) Una vez ocurrida la dictaminación de separación de un servidor público se emite la causal de su estado, es decir la justificación de su separación.
- 9) Finalmente se da de baja del RUSP.

2.3.7.- Subsistema de control y evaluación.

Según la LSPCAPF en su Artículo 13 fracción VII, el subsistema de control y evaluación tiene por objetivo diseñar y operar los procedimientos, así como medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema.

Actividades sobresalientes del subsistema de control y evaluación (Martínez, 2005: 302):

- El programa para el servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal 2004-2005, el cual se constituye prácticamente en la política pública del servicio profesional de carrera.
- El programa operativo anual del sistema, que desarrollará la unidad junto con las dependencias y que contendrá como mínimo los diagnósticos, los objetivos, y las líneas de acción por subsistema y metas.
- Informe anual de actividades del sistema que incluirá los avances y las metas alcanzadas.

Herramientas de instrumentación del subsistema de control y evaluación:

- El sistema de puntos banderas blancas, consiste en un “sistema de medición, que cuenta con 24 indicadores de los factores críticos de operación e implementación del sistema. [...] Es un indicador del sistema de metas presidenciales, con una meta mínima por dependencia [...]. Para su seguimiento, se desarrolló un sistema en línea en el que cada dependencia alimenta sus avances” (Martínez, 2005:304).

El subsistema de control y evaluación consiste en procesos retroalimentarios, para realizar cambios, modificaciones o reestructuraciones en cualquier área que así lo requiera, ya sea cuantitativa o cualitativamente, es decir, se suma o resta personal con la finalidad de proporcionar capacitaciones y actualizaciones tanto de conocimientos como de capacidades, con el objetivo de modificar alguna función o procedimiento o inclusive con el afán de cambiar la estructura de la organización misma, si así lo requirieran las circunstancias.

2.4.- Pros y contras del SSPC.

La limitante más deslumbrante del SSPC es el universo de personal que engloba bajo su tutela. La ley principal que sienta las bases de su funcionamiento y su organización se enfoca más en la regulación de la Administración Pública Federal Centralizada, lo que limita su rango de acción en el resto de los niveles de gobierno.

De igual forma la LSPCAPF solo toma en cuenta a los servidores que se encuentran bajo la categoría de empleados de confianza, los cuales se enuncian dentro del catálogo de puestos que se encuentra en el Artículo 5° de dicha ley, por lo que es menester reestructurar el universo del personal en el que opera el SSPC. Así mismo sería de extrema utilidad incluir una figura adecuada para atender asuntos del personal del SPC, como por ejemplo una jurisdicción administrativa, debido a las variantes existentes en cuestiones laborales, a pesar de que la ley es de carácter administrativo.

Por otra parte, los procesos de selección aún se encuentran impregnados de subjetividades, sobretudo en la etapa 4, correspondiente a las entrevistas, a las cuales se les asigna una escala de calificación importante y que muchas veces es el factor decisivo en la deliberación final correspondiente a la etapa 5, que tiene que ver con la calificación definitiva y determinación del ganador del puesto convocado a concurso, razón que ha provocado que se le tenga poca confianza al SSPC.

Lo rescatable del SSPC, es la capacidad de adaptación que ha demostrado tener, que se sintoniza acorde a las necesidades, características y acontecimientos contextuales tanto del país como de sus instituciones, lo que ha fructificado en áreas sectoriales que ni siquiera se incluyen explícitamente dentro del ámbito federal centralizado que regula propiamente la LSPCAPF. Seguramente esta característica de adaptación paulatina del SSPC convendrá en la consolidación de un modelo de profesionalización hecho a la medida para el contexto mexicano.

Se han observado resultados más sobresalientes de manera independiente por parte de las instituciones que por parte de las figuras directamente responsables, es decir del titular del Poder Ejecutivo y de la SFP, tanto por falta de interés político como por el proceso de desintegración y transferencia de facultades por el que transita la SFP, acción que se encuentra congelada por el poco interés de los grupos parlamentarios del H. Congreso de la Unión, quien aún no llega a una resolución determinante en lo concerniente.

Los intereses presidenciales se han visto frenados por falta de colaboración en las arenas políticas, debido a la existencia de un sistema de patronazgo o *Spoil System*, factor que propicia un choque de intereses políticos al intentar desmantelarlo, el cual representa la mayor barrera para la implementación de un sistema de profesionalización burocrática. La falta de interés político es factor imperante, ya que se le otorga prioridad al combate a la delincuencia y la ola de violencia que azota al país, razón que ha congelado la implementación de

programas preventivos contra la corrupción y el mejoramiento administrativo, como lo es la implementación del SSPC y la consolidación de la nueva CNA.

Contar con un órgano directamente responsable del desarrollo y consolidación del SPC, puede ser el factor clave para descongelar la implementación de un modelo de profesionalización burocrática que propicie un impacto de cobertura significativo dentro de la Administración Pública Mexicana. Mientras dicho proceso de consolidación ocurra, las instituciones deben continuar con un rumbo de acción propio y hacer un esfuerzo individual para profesionalizar sus recursos humanos, de ese modo se adelantan acciones que generan información necesaria para implementar un SSPC óptimo y de mayor cobertura.

2.5.- Obstáculos para la aplicación de la LSPCAPF.

Hasta el momento se ha omitido la cuestión de la creación de un centro de enseñanza de Administración Pública, enunciado en el Artículo Constitucional 132 en su Apartado B, que solventa las necesidades de personal capacitado de las instituciones gubernamentales.

Existe muy poca relación entre el nivel de responsabilidades y funciones que desempeñan los servidores públicos pertenecientes al SSPC en la APF y sus retribuciones salariales, lo cual no permite generar certeza, confiabilidad y viabilidad económica para el sistema en general. Dicho fenómeno genera una fuga de personal, conocida como fuga de cerebros, que se dirigen a áreas laborales mejor remuneradas y con mayores posibilidades de desarrollo personal que satisfagan sus planes de carrera individuales.

2.6.- Problemáticas que se presentan en la implantación del SSPC en la APF.

Una metodología de valuación de puestos inadecuada puede propiciar una problemática de inequidad que refleja una clasificación de puestos que obedece más al título que a las funciones que se realizan. Del mismo modo, la publicación de las vacantes aún no es una práctica generalizada, lo que genera que el método

de decisión más utilizado para la selección de los candidatos para ocupar las vacantes sea en gran medida la decisión del jefe inmediato.

Dichas irregularidades fomentan un ambiente de desconfianza que envuelve el prestigio general del SSPC y desvía la opinión pública a un panorama embalsamado de corrupción, lo que resulta desfavorable si lo que se pretende es instaurar un programa de profesionalización administrativa de cobertura amplia y de calidad.

Es necesario mencionar que a pesar de los contras, obstáculos de aplicación y problemáticas de implantación del SSPC en la APF mexicana, gracias a la libertad de gestión que la LSPCAPF otorga a las Dependencias gubernamentales no pertenecientes al sector federal centralizado de la Administración Pública se han presentado casos excepcionales en materia de profesionalización burocrática, que han presentado resultados exitosamente sobresalientes, así como en organismos autónomos como es el caso del SPE del IFE, el cual será analizado a detalle en el Capítulo 3.

CAPÍTULO 3.- EL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MODELO EJEMPLAR PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Antes de analizar el SPE del IFE es necesario tener conciencia del contexto institucional al que nos referiremos, por lo que a continuación se presenta de manera breve un marco de antecedentes históricos que va desde la reforma política electoral de 1990, año de creación del IFE, hasta el 2013, año en que inicia su transformación al nuevo Instituto Nacional Electoral. Lo que hace necesario conocer la conformación y funcionamiento de la organización sujeta de estudio, para tener en claro los antecedentes de su servicio profesional, que es el factor coyuntural que más nos interesa.

Después de exponer el contexto del IFE, se procede con el análisis a su SPE, el cual incluye un análisis FODA prospectivo, cuya metodología se incluye en el Anexo 1.

3.1.- La creación del Instituto Federal Electoral y su evolución histórica de 1990 al 2013.

El seis de abril de 1990 se aprobaron reformas y adiciones a los Artículos: 5, 35 fracción I, 45, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3ª y se derogaron los Artículos transitorios 17, 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así mismo el 15 de agosto se modifica el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Dicha reforma político - electoral fue principalmente impulsada por la alianza entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). Las innovaciones más importantes dentro de la reforma electoral de 1990 son: la creación de un nuevo órgano electoral directamente responsable de emprender los procesos electorales, el cual contaría con autonomía en sus decisiones, profesional en su desempeño, que al mismo tiempo se guiaría por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; se precisan las

bases que configurarían un sistema de medios de impugnación, con el objetivo de garantizar que las acciones de los organismos electorales se efectuaran bajo los principios de legalidad; se fortaleció el funcionamiento de las acciones concernientes de lo contencioso electoral, al crear un Tribunal Federal Electoral (Trife), que se encomendó como el principal organismo jurisdiccional en materia electoral, dotado de autonomía, cuyas resoluciones serían inapelables.

A partir de 1990 el papel del órgano central electoral pasa a ser responsabilidad del nuevo Instituto Federal Electoral (IFE), el cual dotado de autonomía institucional desempeñaría sus funciones de manera más equilibrada gracias a la participación tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, así como de las agrupaciones ciudadanas y de las agrupaciones de representación política. El IFE se compondría a partir de su consolidación por un representante del Poder Ejecutivo que era el Secretario de Gobernación, el cual fungiría como Presidente; así mismo contaría con cuatro representantes o legisladores del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores, dos electos por la mayoría y dos por la primera minoría; también contaría con seis consejeros magistrados, que serían ciudadanos; y por último contaría con un máximo de cuatro representantes por partido político, lo cual dependería de su representación electoral. Todos contarían con voz y voto, y serían lo mayormente apartidistas posibles, para poder funcionar bajo la premisa de que “la garantía de procesos electorales limpios y creíbles depende de la existencia de personas sin carrera partidista reciente” (Rodríguez y Sirvent, 2005: 110).

Dentro de las 32 entidades federativas se integraría una reproducción similar del organigrama descrito en el párrafo anterior. Paralelamente se creó el Tribunal Federal Electoral, el cual contaría con autonomía y siete magistrados numerarios y dos supernumerarios que serían nombrados por el H. Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, a más tardar en el mes de mayo del año anterior a las elecciones.

El 3 de enero de 1991 hay una nueva reforma al COFIPE, que en lo concerniente al IFE puntualiza las sanciones derivadas por inasistencia de los representantes de partido al Consejo del Instituto. Para junio de 1992 se crea la carrera administrativa, es decir el SPE.

El 17 de julio 1992 se llevó a cabo una modificación más al COFIPE, con la finalidad de establecer la regulación de los procedimientos para la elaboración y expedición de credenciales con fotografía para votar, así como una actualización y depuración del Padrón electoral y de las listas nominales, bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Vigilancia.

El 3 de septiembre de 1993 se reforman los artículos constitucionales: 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100, en dicha reforma lo que nos concierne resaltar es el establecimiento de las bases que conformaron un nuevo sistema de calificación para las elecciones, comprendido por dos momentos clave: 1) el primero es administrativo y se llevaría a cabo dentro de los Consejos del IFE, es decir, en el Consejo General, en los Consejos Locales y los Consejos Distritales. 2) el segundo fue jurisdiccional con lugar en las salas de primera y segunda instancia del Tribunal Federal Electoral. El 24 de septiembre se reglamentan los observadores nacionales, se cambia la fórmula de elección de los funcionarios del IFE, así como de los Consejeros ciudadanos de los Consejos locales. Se establecen nuevos requisitos para ser director general del IFE y se le otorgan nuevas atribuciones.

Para el 25 de octubre del mismo año se reforman los siguientes artículos constitucionales: 31, 44, 73, 74,79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título V, adición de una fracción IX del artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89, con lo que se abre paso a la reforma política del Distrito Federal. Éstas últimas reformas condujeron a más modificaciones al COFIPE, entre las que nos interesan mencionar, resalta la responsabilidad delegada a los órganos del IFE para la realización de las

elecciones de los miembros de la nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Para el 24 de marzo de 1994 se modifica el Código Penal, 19 artículos del COFIPE y el artículo 41 constitucional, con la finalidad de tipificar 17 delitos tanto en materia electoral como en materia del Registro Nacional de Ciudadanos y se establecieron las penas referentes, con especial atención a las responsabilidades concernientes a los servidores públicos, con el fin de brindar certidumbre a las elecciones presidenciales de ese mismo año. El 19 de abril se reforma de nuevo la Constitución para especificar que la organización de las elecciones se realizaría bajo la responsabilidad directa del IFE, organismo público autónomo, de manera conjunta con la participación ciudadana. El 18 de mayo se modifica nuevamente el COFIPE para establecer los requisitos para ser Consejero Ciudadano, sus funciones específicas y las bases para su elección, así mismo se crea la Fiscalía Especial de Delitos Electorales, así mismo se modifica la integración de los órganos colegiados del IFE para quedar de la siguiente forma:

- Consejo General: se constituiría por seis ciudadanos electos por la Cámara de Diputados con voto, cuatro de la Cámara de Senadores con voto, un representante de cada partido sin voto y un representante del Poder Ejecutivo en función de Presidente del IFE con voto, dicha conformación se reproduciría de la manera más similar en los consejeros locales y distritales.

Consecutivamente, las reformas constitucionales y del COFIPE de los años 1996, 2003 y 2005, son relevantes en materia político electoral, pero no conciernen a la estructura y funciones específicas del IFE, ni a su SPE.

Para el año de 1996 el Congreso de la Unión realizó una nueva modificación constitucional en el artículo 41, así como al COFIPE. Entre los aspectos más importantes de esta reforma, destacan los siguientes: se desligó al Poder Ejecutivo de la integración del IFE, y el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos pasó a reserva de los consejeros ciudadanos, lo que brindó mayor autonomía e independencia al IFE, así mismo se eliminaron las

figuras tanto de Director como de Secretario General y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva. Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE y pasaron a ser nueve los miembros del Consejo General con derecho a voto para quedar constituido de la siguiente manera:

- El Consejero Presidente del Instituto, con derecho a voz y voto.
- Ocho consejeros electorales, con derecho a voz y voto.
- Un Secretario Ejecutivo, sólo con derecho a voz.
- Consejeros del Poder Legislativo, sólo con derecho a voz.
- Representantes de cada partido político con registro, sólo con derecho a voz.

En el año 2007, el COFIPE aprobado en ese año por el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones con los siguientes objetivos fundamentales: fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales; regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación; promover la participación ciudadana en las elecciones; asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales; transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales; crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados y; crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.

3.1.1.- El Instituto Nacional Electoral (INE) 2014.

El 10 de febrero de 2014 se publica en el DOF una nueva reforma constitucional en materia político – electoral, lo cual condujo a un cambio drástico que transforma al IFE en una autoridad de carácter nacional denominada Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de estandarizar la organización de los procesos electorales federales, estatales y locales, con el objetivo de garantizar una mayor calidad democrática electoral.

El INE se coordinará con los organismos electorales tanto estatales como locales, para organizar los comicios en cada una de las 32 entidades federativas. El Consejo General del INE está compuesto por 11 ciudadanos elegidos por la Cámara de Diputados, uno de ellos funge como Consejero Presidente y los 10 restantes como Consejeros Electorales. Corresponde al Consejo General designar a los consejeros de los organismos electorales y puede asumir funciones que le corresponden a dichos institutos en los casos que la Ley prevea.

El INE cuenta con un Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN) para asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal, estatal y local. Entre las funciones principales del INE se encuentran las siguientes:

- Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos a petición de estas organizaciones.
- Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas.
- Verificar que se cumpla el requisito mínimo que es de un 2% de la lista nominal, para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizar las actividades necesarias para su organización, incluido el cómputo y la declaración de resultados.
- Fiscalizar los recursos de los partidos políticos de nivel federal y Estatal en forma expedita, es decir, en el transcurso de las campañas y no una vez que terminen.

Como respuesta a dichas funciones, el Partido de la Revolución Democrática solicitó de manera formal al INE ejercer la atribución conferida en la reforma electoral para organizar los procesos de elección de sus órganos de dirección y representación que se llevarán a cabo el 24 de agosto de 2014, lo que representa su primera encomienda llevada a la práctica.

3.2.- El Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.

Según el exdirector ejecutivo del SPE José Luis Méndez (1998: 7) “la importancia de que exista un servicio profesional se debe a la organización de las elecciones a nivel federal, que es tarea esencialmente de un órgano de Estado y no de un órgano de gobierno. Por lo que al ser responsabilidad de Estado se requiere que sus actividades se desarrollen en forma profesional e imparcial”.

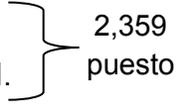
El fundamento jurídico de lo establecido en el párrafo anterior radica en: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 41; en el COFIPE, Artículos 167 a 172; y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, dentro del cual se destacan los siguientes puntos, según Ricardo Uvalle (2000:173):

- 1) Su carácter flexible.
- 2) La operatividad funcional.
- 3) Las competencias explícitas.
- 4) La obtención acreditada de la titularidad
- 5) El plan de carrera.
- 6) La evaluación puntual del desempeño profesional.
- 7) Las promociones sustentadas en el mérito
- 8) La certidumbre laboral que es el fruto de la meritocracia, la cual se reconoce con reglas que garantizan la seguridad en el cargo a partir de las capacidades demostradas.

“[...] con el fin de garantizar la imparcialidad, continuidad y operación de los planes y programas, con objeto de que la administración y organización de los procesos electorales fueran transparentes y confiables” (Martínez, 2003: 157), desde junio del año de 1992 el IFE creó la carrera administrativa. El sistema de SPE se creó con la idea de ser políticamente imparcial y poder reglamentar el ingreso, la promoción y la permanencia de sus integrantes acorde con los principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades.

“[...] 2,336 puestos [integraban] el SPE. Fue concebido para alcanzar el rango de sistema de carrera basado en la formación académica de los aspirantes. El programa de formación se pone en marcha, una vez que los aspirantes ingresan al instituto e incluye tanto la formación básica como la profesional y especializada además de ser de carácter obligatorio” (Martínez, 2003: 157-158).

El SPE se integra por dos cuerpos de funcionarios especializados, directivos y técnicos, ambos cuerpos se integraban para el 2003 por un total de 2,359 puestos (Martínez, 2003: 158):

- Directivo: realizaba funciones de mando y supervisión.
 - Técnico: realizaba actividades especializadas en materia electoral.
- 

Para el 2012 la *evaluación número 230 servicios de carrera en el Estado Federal* realizada por la Auditoría Superior de la Federación señala que el SPE del IFE “contó con 2,246 plazas susceptibles de pertenecer al servicio, que representaron el 23.6% de las plazas totales del instituto; 1,816 plazas (80.9%) fueron de mando medio y 430 (19.1%) de personal operativo. Las plazas adscritas al Servicio Profesional Electoral fueron 2,193, de las que 1,790 (81.6%) fueron de mandos medios y 403 (18.4%) de personal operativo. La cobertura de las plazas que formaron parte del Servicio Profesional Electoral fue de 97.6% en promedio para el IFE, y de 98.6% para los mandos medios y 93.7% para el personal operativo. Cabe señalar que en el Servicio Profesional Electoral las plazas de mandos superiores no son susceptibles de integrarse al servicio de carrera” (ASF, 2013: 48).

El IFE tiene sus recursos presupuestarios identificados, tiene asignado un programa presupuestario específico para la instrumentación del servicio de carrera, según la *evaluación número 230* el monto de los recursos ejercidos del año 2000 al 2012, en el SPE fueron los siguientes:

Cuadro 9
RECURSOS EJERCIDOS EN EL SPE DEL AÑO 2000 AL 2012.

AÑO.	TOTAL DE RECURSOS EJERCIDOS	RECURSOS EJERCIDOS EN EL SERVICIO DE CARRERA	%
2000	15'277,132.2	73,720.5	0.48
2001	9'250,501.5	49,561.6	0.54
2002	9'679,352.8	63,250.7	0.65
2003	17'130,273.9	71,375.6	0.42
2004	8'021,514.7	62,949.0	0.78
2005	8'720,993.9	67,389.2	0.77
2006	15'372,111.5	66,927.8	0.44
2007	9'142,782.6	60,698.9	0.66
2008	10'072,397.0	58,642.1	0.58
2009	13'547,854.1	69,478.6	0.51
2010	9'417,436.4	77,788.1	0.83
2011	10'637,238.8	79,911.4	0.75
2012	15'594,119.5	85,379.7	0.55

Fuente: Evaluación número 230 servicios de carrera en el Estado Federal. ASF. 2013. P. 66.

En el 2012 se ejercieron 85,379.7 miles de millones de pesos, inferior en 4.1% a los 89,001.5 miles de millones de pesos aprobados en el Presupuesto de Egresos Federal, por lo que se considera que el IFE contaba con sanas prácticas en materia presupuestal al tener un programa específico para la administración y operación de sus servicios de carrera (ASF, 2013: 69).

Cuadro 10
PROMEDIO DE GASTOS POR CADA MIEMBRO PERTENECIENTE AL SPE DEL IFE
(las cantidades se expresan en miles de pesos MXN).

SERVIDORES PÚBLICOS ADSCRITOS AL SERVICIO DE CARRERA, 2012.	RECURSOS EJERCIDOS EN EL SERVICIO DE CARRERA	IMPORTE POR SERVIDOR.
2,193	85,379.7	38.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la *evaluación número 230 servicios de carrera en el Estado Federal*. (ASF. 2013. P. 66).

En el Cuadro 10 puede observarse el monto del gasto del SPE del IFE en el año 2012, según la *evaluación número 230* “En promedio el IFE gasto 38 mil 900 pesos por servidor perteneciente al SPE” (ASF, 2013: 67), a pesar de que contaba con un programa presupuestario específico para la operación del servicio de

carrera, no reportaba ningún indicador ni metas específicas para evaluar estas acciones.

La unidad administrativa específica encargada de la operación del SPE del IFE, es la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE), su principal atribución es coordinar y operar los procesos del SPE.

La misma evaluación emitida por la ASF, sostiene que los niveles de integralidad en el diseño del SPE del IFE y los niveles de instrumentación de procesos responden a una coherencia del 100%, es decir que el SPE fue diseñado acorde a sus necesidades y capacidades y que dicho diseño es llevado a la práctica en su totalidad, la base de tal afirmación la sostiene la *evaluación número 230* por la existencia de varios factores, los cuales se pueden observar en los Cuadros 11 y 12.

El nivel de miembros del SPE del 2012 que menciona la *evaluación número 230*, presenta un leve decrecimiento en comparación con la existente en el año de 2003, según datos proporcionados por la misma DESPE. Los cuales pueden observarse en el Cuadro 13 y en la Gráfica 1.

Cuadro 11
NIVEL DE INTEGRALIDAD EN EL DISEÑO DEL SPE DEL IFE.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	Ley	✓
	Unidad Administrativa	✓
	Cuerpo Colegiado	✓
	Instituto de profesionalización	X
	Presupuesto	✓
	Perfiles	✓
	Elementos	6
	Elementos establecidos	5
	%	83.3
INGRESO Y MOVILIDAD	Ingreso	✓
	Ascenso	✓
	Promoción	✓
APRENDIZAJE	Planes de Carrera	X
	Capacitación	✓
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.	Evaluación del Desempeño	✓
	Otras Evaluaciones	✓
RELACIONES LABORALES	Estímulos	✓
	Sanciones	✓
	Separación	✓
TOTAL DE SISTEMAS DE INGRESO A RELACIONES LABORALES	Procesos Aplicables	9
	Procesos Diseñados	9
	%	100

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013:183.

Cuadro 12
NIVEL DE INSTRUMENTACIÓN DE LOS PROCESOS DEL SPE DEL IFE.

INGRESO Y MOVILIDAD	Ingreso	✓
	Ascenso	✓
	Promoción	✓
APRENDIZAJE	Planes de Carrera	X
	Capacitación	✓
EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	Evaluación del desempeño	✓
	Otras Evaluaciones	✓
RELACIONES LABORALES	Estímulos	✓
	Sanciones	✓
	Separación	✓
Elementos que Aplican Conforme a su Diseño		9
Elementos Instrumentales		9
Nivel de Instrumentación (%)		100

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013:187.

Cuadro 13

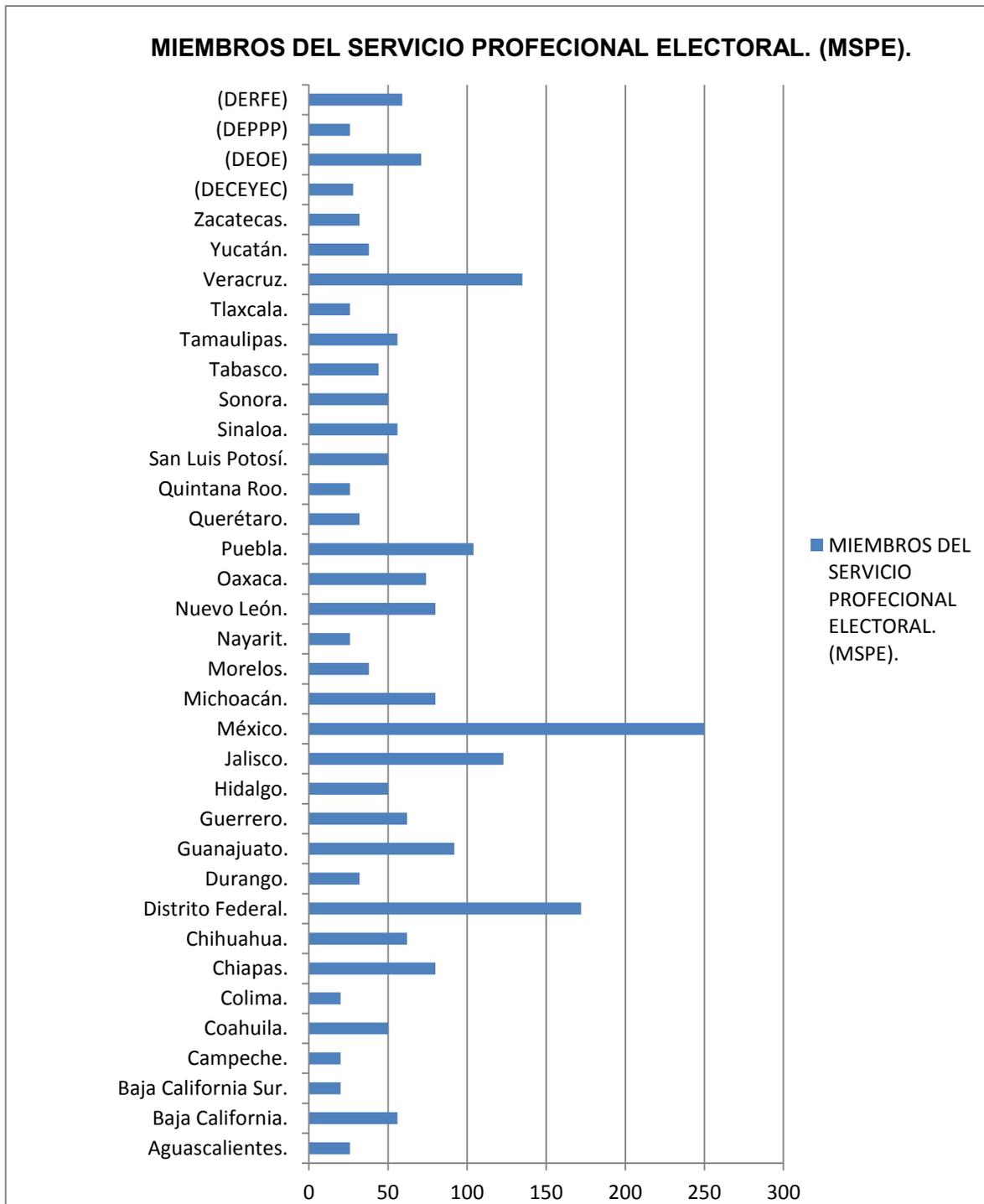
COBERTURA DEL SPE EN EL AÑO DE 2011.

(Para el 22 de septiembre del 2011 el Servicio Profesional Electoral contaba con un total de 2,246 miembros en su base de datos).

ENTIDAD.	MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL. (MSPE)
Aguascalientes.	26
Baja California.	56
Baja California Sur.	20
Campeche.	20
Coahuila.	50
Colima.	20
Chiapas.	80
Chihuahua.	62
Distrito Federal.	172
Durango.	32
Guanajuato.	92
Guerrero.	62
Hidalgo.	50
Jalisco.	123
México.	250
Michoacán.	80
Morelos.	38
Nayarit.	26
Nuevo León.	80
Oaxaca.	74
Puebla.	104
Querétaro.	32
Quintana Roo.	26
San Luis Potosí.	50
Sinaloa.	56
Sonora.	50
Tabasco.	44
Tamaulipas.	56
Tlaxcala.	26
Veracruz.	135
Yucatán.	38
Zacatecas.	32
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. (DECEyEC)	28
Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. (DEOE)	71
Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. (DEPPP).	26
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. (DERFE).	59
36 ENTIDADES	2,246
	TOTALES.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DESPE en el año de 2011.

Gráfica 1
REPRESENTACIÓN DE LA COBERTURA DEL SPE EN LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS Y AÉREAS ADMINISTRATIVAS.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DESPE en el año de 2011.

3.2.1.- El subsistema de ingreso del SPE.

Desde la implementación de la carrera administrativa dentro del IFE, el ingreso al SPE ha sido por medio de concursos desarrollados mediante convocatorias públicas abiertas, las evaluaciones correspondientes a dicho proceso de reclutamiento y selección corren bajo la responsabilidad de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral (DESPE), que a su vez posee un mecanismo de desconcentración y delegación de funciones que se debe coordinar con las juntas locales y distritales, las cuales colaboran con la difusión de las convocatorias publicadas y con la orientación de aspirantes en materia del desarrollo de los procesos de reclutamiento y selección, consistentes en: la recepción de solicitudes para incorporarse al SPE, revisión curricular y de documentos, con la finalidad de emitir calificaciones y deliberaciones de carácter imparcial e institucionales, siempre acorde con las bases y principios tanto meritocráticos como de igualdad de oportunidades. No obstante los aspirantes internos tienen prevalencia en los procesos selectivos, ya que se eximen de presentar el examen de conocimientos generales, entre otras ventajas en los procesos de selección. Para formar parte del SPE se debe recurrir a las siguientes vías de acceso (Martínez, 2005: 241):

- 1) Resultar ganador de un concurso público.
- 2) Aprobar un concurso de incorporación.
- 3) Acreditar los cursos y las prácticas dentro de la Institución.

Si un aspirante cumple con uno de los tres puntos expuestos, se le otorga un nombramiento provisional, el cual pasa a tener carácter de definitivo una vez que el nuevo integrante del SPE acredite sus respectivas evaluaciones anuales de desempeño, programas de formación, capacitación y de desarrollo obligatorios, así como haber participado en un proceso federal electoral.

“El perfil de puestos comprende las aptitudes, cualidades y capacidades que, conforme a la descripción del puesto, son fundamentales para la ocupación y desempeño del mismo.

Un buen listado de perfiles de puestos es la condición de principio para gestionar un buen sistema de reclutamiento, uno capaz de vincular las capacidades propias de los aspirantes con las necesidades funcionales de la organización y sobre esa misma base sería posible, con el paso del tiempo, diseñar contratos mejor estructurados a partir de lo que realmente se espera de cada persona” (ASF, 2013: 74).

En la *evaluación 230* la ASF, analizó los requisitos o criterios de reclutamiento y selección definidos por los servicios de carrera, a fin de contar con los mejores candidatos de acuerdo a un perfil definido para ingresar a la entidad de acuerdo con el nivel de puesto requerido, entre los que se encuentran:

- 1) Señalar en las convocatorias el grado o perfil académico que deben cumplir los candidatos a concursar por una plaza del servicio de carrera.
- 2) La experiencia mínima necesaria que debe tener el candidato en la materia o áreas a la que pertenece el puesto a concursar.
- 3) Las evaluaciones como mecanismo de valoración de conocimientos (ASF, 2013: 78).

El SPE del IFE cumple con los tres puntos expuestos, al contar con una catalogación de puestos dividida en dos: puestos operativos y mandos medios, para los cuales se especifica en las convocatorias puestas a concurso el grado o perfil académico, el cual es de nivel licenciatura como mínimo para las funciones directivas y de educación media para el resto. En cuanto a la experiencia, el aspirante a formar parte del SPE debe acreditar los conocimientos necesarios y la experiencia estipulada en la convocatoria en la que desease participar y cumplir con los mecanismos de valoración de conocimientos.

El SPE del IFE se considera un sistema de profesionalización mixto, ya que el acceso puede presentarse en cualquier punto de la pirámide jerárquica, gracias a las vías de ingreso que son: por concurso público; exámenes de incorporación temporal; cursos y prácticas, estas últimas exclusivas para el personal de la rama administrativa del instituto y se otorga preferencia a los que ya forman parte del sistema. De igual manera el sistema de promociones y los ascensos se otorgan mediante concursos.

El subsistema de ingreso del SPE del IFE “tiene como propósito proveer al Instituto de personal calificado para ocupar los cargos y puestos del Servicio, con base en el mérito, la igualdad de oportunidades, la imparcialidad y la objetividad, a través de procedimientos transparentes” (ASF, 2013: 97).

Además de los requisitos específicos que se deben cubrir acorde a cada puesto según el perfil requerido, los requisitos generales para el ingreso al SPE son:

- ❖ Ser ciudadano mexicano.
- ❖ No estar inhabilitado para el servicio público.
- ❖ Tener la aptitud física y mental para las funciones.
- ❖ Acreditar las evaluaciones: exámenes de incorporación temporal.
- ❖ Contar con el grado o perfil académico: Licenciatura para la función directiva y educación media superior para el resto.
- ❖ Contar con la experiencia mínima: contar con conocimientos y experiencia.
- ❖ Acreditar los cursos de formación: cursos y prácticas para la incorporación del personal de la rama administrativa al instituto.

En el 2012 el 100% de los servidores adscritos al SPE ingresaron por medio de concurso abierto, con un 0% de nombramientos por libre designación. (ASF, 2013: 99), así mismo el 100% de las promociones otorgadas se basaron en factores de mérito y en los resultados obtenidos en las evaluaciones del desempeño y en las capacitaciones obligatorias, así como tanto en el cumplimiento del perfil como en la experiencia exclusiva requerida en cada convocatoria. Durante 2012 de los 1,553 servidores públicos de carrera, 27 (1.7%) fueron ascendidos y 106 (6.8%) promovidos (ASF, 2013:113).

Dichos datos respaldan un nivel de coherencia elevado en los procesos de ingreso, ascenso y de promoción, los cuales pueden observarse en los Cuadros 14, 15 y 16, según los criterios que se tomaron en cuenta en la *evaluación número 230*.

Cuadro 14
NIVEL DE COHERENCIA EN LOS PROCESOS DE INGRESO DEL SPE DEL IFE.

REQUISITOS RELACIONADOS CON EL PERFIL.					
EVALUACIONES.	GRADO O PERFIL ACADÉMICO.	EXPERIENCIA MÍNIMA.	CURSOS DE FORMACIÓN INICIAL.	PERIODO DE EXPERIENCIA PRÁCTICA.	DISEÑO COHERENTE.
Examen de incorporación temporal.	Licenciatura para la función directiva y educación media superior para el resto.	Contar con conocimientos y experiencia	Cursos y prácticas para la incorporación del personal de la rama administrativa al instituto.	Antigüedad.	✓

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013: 190.

Cuadro 15
NIVEL DE COHERENCIA EN LOS PROCESOS DE ASCENSOS DEL SPE DEL IFE.

PROCEDIMIENTO				REQUISITOS				
Convocatoria		Ingreso		MÉRITO/RESULTADO SATISFACTORIO EN LAS EVALUACIONES	PERFIL REQUERIDO	EXPERIENCIA	TOTAL	COHERENCIA
ABIERTA	CERRADA	CONCURSO	LIBRE DESIGNACIÓN					
✓	X	✓	X	✓	✓	✓	3	✓

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013: 192.

Cuadro 16
NIVEL DE COHERENCIA EN LOS PROCESOS DE PROMOCIÓN DEL SPE DEL IFE.

CONCURSO	MÉRITO/RESULTADO SATISFACTORIO EN LAS EVALUACIONES	LIBRE DESIGNACIÓN	DISEÑO COHERENTE
✓	✓	X	✓

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013: 194.

3.2.2.- Subsistema de formación, capacitación y de desarrollo de personal del SPE.

Según la *evaluación número 230* el SPE del IFE no implementó planes individuales de carrera.

Los sistema de formación, capacitación y de desarrollo de personal están estrechamente ligados, como ya se mencionó, se colocan en marcha desde el momento en que un servidor público pasa a formar parte del SPE, ya que son un requisito para el otorgamiento de los nombramientos definitivos, los cuales incluyen procesos de formación inductiva, de formación básica, profesional y especializada. Dichos procesos son de carácter obligatorio para todos aquellos servidores que se encuentren en su primer año de labores dentro del SPE y que aún no hubiesen participado en un proceso federal electoral.

El Programa de Formación y Desarrollo a cargo de la DESPE de manera conjunta con el Centro de Formación y Desarrollo, comprende:

- Formación básica: Formación de carácter introductoria que busca dar homogeneidad a los conocimientos de los aspirantes al servicio en materias relacionadas con las actividades electorales.
- Formación Profesional: Aporta conocimientos al personal de carrera en materias vinculadas con otras áreas del IFE, con el objeto de que el funcionario pueda colaborar en otros campos y no sólo en un puesto determinado.
- Formación especializada: Orientando a profundizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas, de interés para el Instituto (Martínez, 2003: 158-159).

Su evaluación consiste en el desarrollo de exámenes semestrales, que valoran el aprovechamiento de dichos procesos de instrucción y adiestramiento, proceso conocido como certificación de capacidades profesionales. El nivel de coherencia de los procesos de capacitación según la *evaluación número 230*, son elevados como puede observarse en el Cuadro 17.

Cuadro 17
NIVEL DE COHERENCIA EN LOS PROCESOS DE CAPACITACIÓN DEL SPE DEL IFE.

Cuenta con un diagnóstico de necesidades de capacitación	Cursos impartidos por la Institución (a)	Cursos relacionados con los objetivos de la Institución (b)	% (C=b/a)	Otros temas (d)	% (e=d/a)	Coherencia del proceso
✓	8	5	62.5	3	37.5	✓

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013: 195.

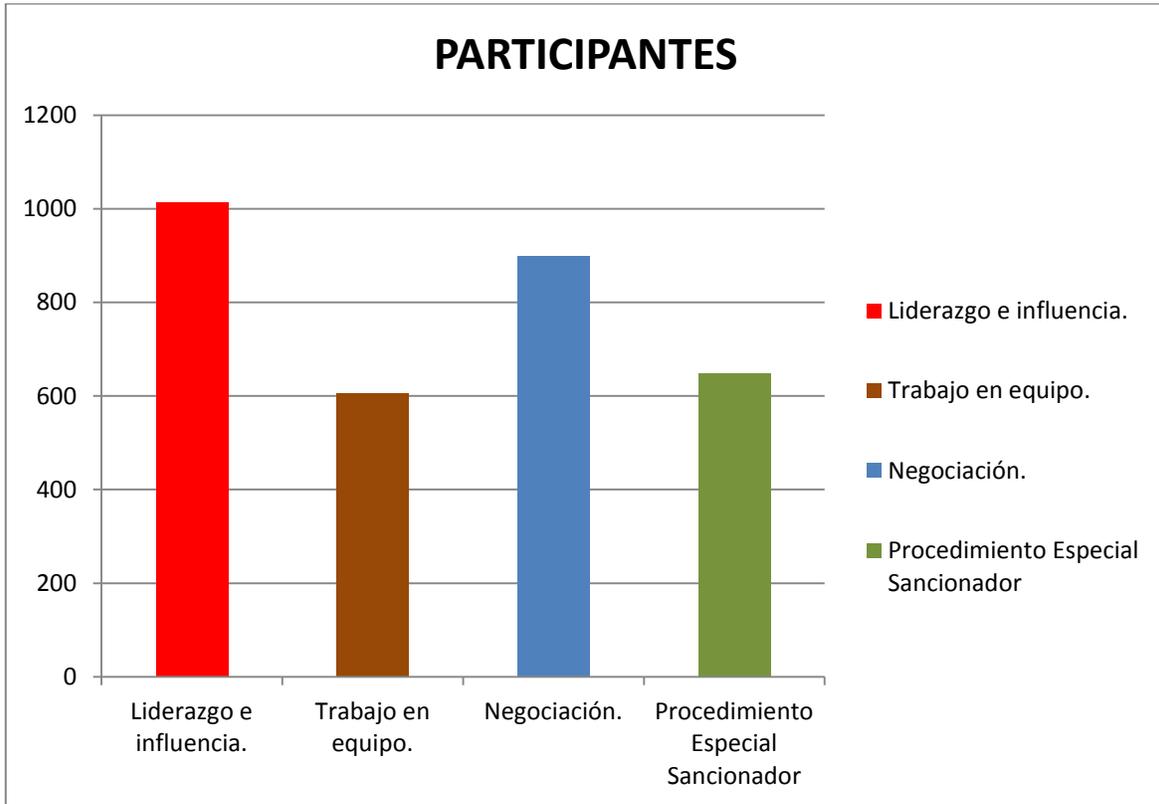
Las actividades correspondientes al proceso de capacitación continua para el 2011 consistieron en la implementación de los siguientes cursos: liderazgo e influencia; trabajo en equipo; negociación; y procedimiento especial sancionador. El número de participantes en cada uno de ellos puede observarse en el Cuadro 18 y en la Gráfica 2, que se muestran a continuación.

Cuadro 18
NÚMERO DE MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL (MSPE) PARTICIPANTES EN CADA UNO DE LOS CURSOS DE CAPACITACIÓN IMPLEMENTADOS EN EL AÑO 2011.

CURSO.	MODALIDAD.	PARTICIPANTES
Liderazgo e influencia.	Línea.	1014
Trabajo en equipo.	Línea.	606
Negociación.	Línea.	899
Procedimiento Especial Sancionador.	Línea.	649

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DESPE en el año de 2011.

Gráfica 2
NIVELES DE PREFERENCIA DE LOS CURSOS IMPARTIDOS EN EL SPE DURANTE EL AÑO 2011.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DESPE en el año de 2011.

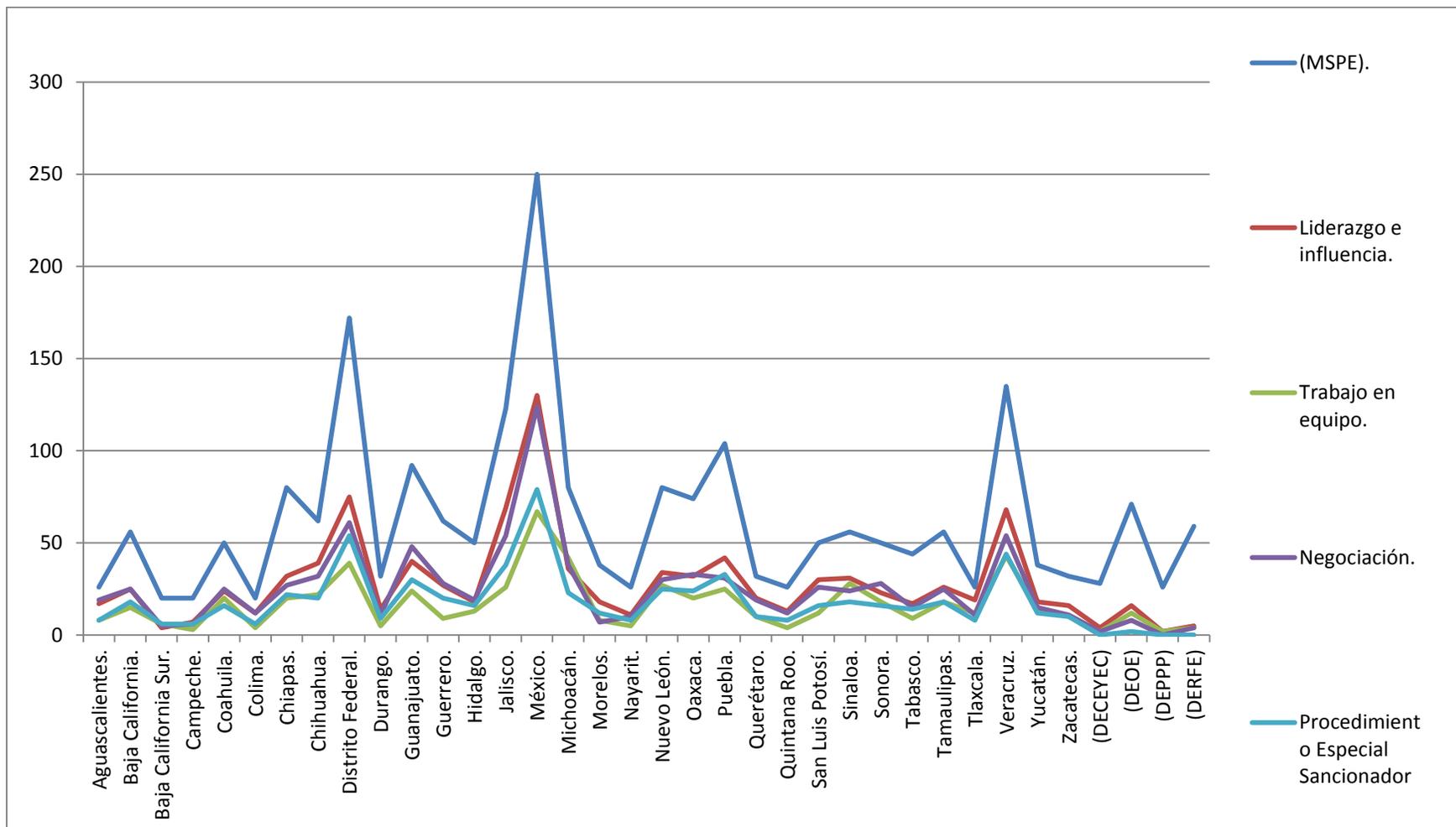
En el Cuadro 19 y en la Gráfica 3 puede observarse la preferencia de los cursos por entidad federativa y por área administrativa federal.

Cuadro 19
PREFERENCIA DE LOS CURSOS IMPARTIDOS EN EL AÑO 2011 POR ENTIDAD Y
ÁREA administrativa.

Cursos de Actualización Permanente 2011.					
ENTIDAD.	MSPE.	Liderazgo e influencia.	Trabajo en equipo.	Negociación.	Procedimiento Especial Sancionador
Aguascalientes.	26	17	8	19	8
Baja California.	56	25	15	25	18
Baja California Sur.	20	4	6	5	6
Campeche.	20	7	3	6	6
Coahuila.	50	24	20	25	16
Colima.	20	12	4	12	6
Chiapas.	80	32	20	27	22
Chihuahua.	62	39	22	32	20
Distrito Federal.	172	75	39	61	54
Durango.	32	14	5	11	9
Guanajuato.	92	40	24	48	30
Guerrero.	62	27	9	28	20
Hidalgo.	50	18	13	19	16
Jalisco.	123	69	26	54	38
México.	250	130	67	124	79
Michoacán.	80	36	42	38	23
Morelos.	38	18	8	7	12
Nayarit.	26	11	5	10	8
Nuevo León.	80	34	27	30	25
Oaxaca.	74	32	20	33	24
Puebla.	104	42	25	31	33
Querétaro.	32	20	10	19	10
Quintana Roo.	26	13	4	12	8
San Luis Potosí.	50	30	12	26	16
Sinaloa.	56	31	28	24	18
Sonora.	50	23	18	28	16
Tabasco.	44	17	9	15	14
Tamaulipas.	56	26	18	25	18
Tlaxcala.	26	19	12	11	8
Veracruz.	135	68	43	54	44
Yucatán.	38	18	14	15	12
Zacatecas.	32	16	10	11	10
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. (DECEYEC)	28	4	2	2	0
Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. (DEOE)	71	16	12	8	2
Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. (DEPPP).	26	2	2	0	0
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. (DERFE).	59	5	4	4	0
Total de participantes (cursos impartidos) en las 36 entidades	2,246	1,014	606	899	649
Total de cursos impartidos en el año 2012 = 3,168 cursos					

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DESPE en el año de 2011.

Gráfica 3
NIVELES DE PREFERENCIA DE LOS CURSOS IMPARTIDOS EN EL AÑO 2011 EN CADA ENTIDAD Y ÁREA ADMINISTRATIVA.



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la DESPE en el año de 2011.

Según la *evaluación número 230* de la ASF:

“Para el 2012 existían 2,193 servidores públicos adscritos al SPE 494 (22.5%) recibieron capacitación básica; 140 (6.4%) recibieron capacitación de desarrollo; 2,182 (99.5%) recibieron actualización continua; y 318 (14.5%) recibieron capacitación de especialización. Los datos de capacitación básica de desarrollo y especialización son del 2011, debido a que 2012 fue año electoral se suspendieron los programas de dichas capacitaciones.

Haciendo mención de dichos cursos, se impartieron 8 de los cuales 5 (62.5%) estuvieron relacionados con el objetivo institucional y los 3 (37.5%) restantes fueron referentes a otros temas” (ASF, 2013:129).

“De octubre 2004 al primer semestre del 2005, se han autorizado más de 69 mil cursos en línea para un total de 38,699 servidores públicos evaluados [en la aplicación del SSPC en la APF]. [...] Los cursos tienen una duración mínima de 20 horas y un precio uniforme de \$90 dólares cada uno” (Martínez, 2006: 197) si se toma en cuenta ese precio entonces la DESPE empleó \$285,120 dólares, en promedio para procesos de capacitación en el año 2012, hecho incongruente con los \$85,379,700 pesos que se destinaron para la operación del SPE en el 2012, lo que implica que los costos de los cursos de capacitación del IFE son mucho menos elevados que los del resto de los servicios de profesionalización del país. El catálogo de actividades de actualización permanente de 2012 dirigidas a los miembros del servicio profesional electoral, se incluye en el Anexo 2 de la presente investigación.

Como puede distinguirse en los Cuadros 18 y 19, así como en las Gráficas 2 y 3, los cursos relacionados con competencias encaminadas a la formación de aptitudes gerenciales, tales como el de liderazgo e influencia y negociación son los de mayor demanda, ya que son un requisito esencial no sólo para optimizar las funciones institucionales, sino también para tener acceso a los programas de

desarrollo profesional, lo que podría ser el mayor incentivo que proporcionan los cursos de capacitación. Del mismo modo, es posible observar que las entidades más allegadas al centro geográfico del país reflejan una mayor participación en los procesos de capacitación, la cual demuestra la participación de más del 50% de los MSPE. En contraste los mismos cuadros y gráficas, señalan a las direcciones ejecutivas como las menos participativas en los procesos de capacitación, lo cual representa dos posibilidades:

- 1) El personal directivo es apático a los cursos de capacitación, ya que no están obligados a tomarlos.
- 2) El personal directivo ya cuenta con el conocimiento que se imparte en los cursos de capacitación, por lo tanto no es necesario que participen en ellos.

La lógica nos impulsa a aceptar la posibilidad número dos, debido a que las direcciones ejecutivas también están sometidas a procedimientos de evaluación del desempeño y en dado caso de que existieran resultados no satisfactorios, se procedería con los procesos de separación del sistema. Por tal motivo, es posible afirmar que los puestos pertenecientes a las direcciones ejecutivas en su mayoría ya cuentan con las habilidades necesarias, tanto gerenciales como técnicas, gracias a que en algún momento fueron instruidos o evaluados por el subsistema de capacitación y certificación de capacidades, demostrando cumplir con sus funciones adecuadamente.

Por otro lado, los procesos de actualización permanente están dirigidos a todo personal de carrera del Instituto y resulta obligatoria para quienes hayan concluido la fase especializada del Programa de Formación, factor que respalda de manera más sólida el hecho de que los MSPE pertenecientes a los puestos de las direcciones ejecutivas ya poseen la mayoría de los conocimientos que se imparten en los cursos de capacitación, ya que para obtener su puesto la mayor parte de los servidores debieron haberlos acreditado en algún momento.

Gracias a estas observaciones analíticas, podemos confirmar que el SPE constituye como piedra angular de su funcionamiento al subsistema de capacitación y al de evaluación del desempeño (Martínez, 2003: 157-160). Es un hecho que el nuevo INE que suplirá al IFE contará con un servicio profesional, llamado Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN), que sirva para asegurar tanto la imparcialidad como el profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal, estatal y local, razón por la que los MSPE que se hereden a la nueva Institución encargada de realizar las actividades electorales y de ser el principal promotor de la cultura democrática en el país, pasarán a ser la garantía más grande que asegurará la existencia de un ambiente neutral, necesario para el desarrollo de una vida democrática. La notoria importancia que el SPEN jugará en el acontecer mexicano en proximidad, es el factor principal por el que se ha optado por cooptar a su predecesor como piedra angular de la presente investigación y proponerlo como un ejemplo a seguir para la profesionalización en México.

Debido a la transformación del IFE al INE el personal miembro del SPE deberá adaptarse a transformaciones aceleradas por los procesos globalizadores, ya sean nuevas tareas, necesidades, metas, objetivos, limitantes y demás circunstancias que vayan suscitándose a lo largo de su consolidación, por lo que el personal requerirá de tanto de adiestramiento como capacitación para acoplarse al nuevo contexto y al marco normativo en el que desempeñarán sus cargos y funciones. Dicho proceso es responsabilidad de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional (DESPEN) y sus procesos de capacitación y actualización continua, los cuales serán muy similares a los ya descritos, aunque es obvio que se implementarán innovaciones de suma importancia.

Los niveles elevados de cobertura, de coherencia y de implementación que refleja el análisis de este apartado referente al subsistema de formación, capacitación continua y certificación de capacidades, que se encarga del adiestramiento, inducción y capacitación de actualización, especializada y básica, así como las

pruebas que demuestran que el SPE posee finanzas sanas hasta el momento de transformación del IFE al nuevo INE, son los resultados exitosos que lo acreditan para consolidarse como un ejemplo de profesionalización burocrático, que podría ser cooptado como una guía para implantar un SSPC de cobertura amplia en la Administración Pública Mexicana, bajo la premisa de la existencia de un contexto político, social, económico y cultural común, lo que genera la existencia de oportunidades y amenazas similares en la mayoría de las organizaciones gubernamentales, características que propician comportamientos parecidos en las instituciones más afines, lo cual facilita la homogenización de procedimientos dentro de ellas.

El hecho de homogenizar el proceso de profesionalización del SPE, en instituciones afines o con características similares, no significa una mimetización exacta, sino tan sólo el trazo de una guía que se recomienda seguir, la cual debe contar con flexibilidad para adaptar un SSPC según las capacidades y necesidades de cada organización que busca obtener resultados favorables por medio de la profesionalización de sus recursos humanos, con la finalidad de colaborar en la obtención de sus metas y realización de sus objetivos de la manera más óptima posible.

Si la mayoría de las organizaciones gubernamentales apostarán por la implementación de un SSPC y obtuviera resultados positivos encaminados tanto a la realización de sus objetivos como a alcanzar sus metas, se estaría contribuyendo a la mejora de la función pública para beneficio de la sociedad, por ende se colaboraría con la consolidación de un ambiente blindado de confianza, con una corrupción fracturada que propicie un ambiente de estabilidad y certeza, para conformar instituciones sólidas capaces de proporcionar legitimidad al gobierno y así éste tenga más posibilidades de adquirir un nivel de gobernabilidad elevado, que le permita poner en marcha las acciones de gobierno necesarias para responder a las necesidades de la sociedad, las cuales atañen principalmente temas de inseguridad y violencia, factores que constituyen un daño

considerable en el funcionamiento de la sociedad, que al mismo tiempo colaboran con la existencia de un Estado fallido. Paralelamente los procesos de mejora de la función pública deben estar acompañados de la flexibilidad necesaria para que las organizaciones se adapten a las necesidades aceleradas, ocasionadas por los procesos de globalización, lo cual hace referencia a la innegable necesidad de construir un universo impregnado de gobernanza, donde el gobierno funcione como “[un] gobierno interactivo, [un] gobierno emprendedor, [un] gobierno socio o facilitador...” (Prats, 2005: 130).

Los procesos de capacitación y de evaluación del desempeño se constituían como la punta de lanza del SPE, como se podrá observar en el siguiente apartado, debido a su preponderancia e influencia en el resto de los subsistemas y su estrecho funcionamiento que los liga.

3.2.3.- El subsistema de evaluación del desempeño del SPE.

El objetivo primordial del sistema de evaluación del desempeño es calificar “conocimientos, eficacia, disciplina, manejo de relaciones interpersonales, iniciativa, autonomía y [...] capacidad de conducción. Los resultados de las evaluaciones son elementos fundamentales para la asignación de un puesto, la titularidad en un rango, la promoción en la estructura de rangos o la permanencia en el servicio. De tal forma que la evaluación se constituye como la piedra angular del servicio” (Martínez, 2003: 159).

Existen tres tipos de evaluación dentro del SPE:

- 1) *Evaluación del desempeño: mide el cumplimiento anual de objetivos y el adecuado funcionamiento de actividades y funciones.*
- 2) *Evaluación del aprovechamiento del Programa de Formación y Desarrollo: califica los conocimientos adquiridos por medio de exámenes.*
- 3) *Evaluación global: incluye las dos anteriores, sumando los incentivos y sanciones que se reciban (Méndez, 2001: 36).*

Ligado a los procesos de formación, capacitación, desarrollo de personal y evaluación del desempeño, se suman los incentivos y promociones otorgadas a los MSPE debido a la obtención de buenos resultados en sus exámenes, cursos y

evaluaciones, del mismo modo se relacionan con el subsistema de separación. Los efectos que se producen a raíz de los resultados obtenidos son los siguientes:

- ❖ En caso de un resultado satisfactorio: ascenso, promoción y estímulo.
- ❖ En caso de resultados insatisfactorios: seguimiento a los procedimientos de separación del sistema y posibles sanciones.

Las evaluaciones del desempeño son en intervalos de temporalidad de un año.

En el año de 2012 se aplicaron 1,500 evaluaciones del desempeño a 1,553 miembros del SPE, es decir, los que contaron con titularidad, de los cuales 1,495 aprobaron y 5 no aprobaron. Es decir hubo un 96.6 % de aplicación de las evaluaciones del desempeño.

El SPE del IFE establece en su diseño normativo, la aplicación de evaluaciones de capacitación aplicadas semestralmente. En el 2012 El SPE del IFE aplicó la evaluación por capacitación a 2,182 (99.5%) de los 2,193 servidores públicos miembros del SPE, de los cuales 2,074 (95.1%) aprobaron y 108 (4.9%) no aprobaron (ASF, 2013:149).

Al evaluar a los servidores públicos no sólo se debe evaluar sus conocimientos, comportamientos o resultados, la intención es alcanzar tanto los objetivos como las metas institucionales, por lo que las evaluaciones deben poseer coherencia con los fines organizacionales. Según la *evaluación número 230*, el nivel de coherencia de las evaluaciones realizadas en el SPE del IFE es elevado gracias a que responde a un buen diseño, acorde a las funciones que deben realizarse y las metas por alcanzar, como puede observarse en el Cuadro 20.

Cuadro 20
NIVEL DE COHERENCIA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SPE DEL IFE.

OBJETIVO DE LAS EVALUACIONES	EVALUACIÓN DE RESULTADOS		DISEÑO COHERENTE
	Aspectos evaluados		
	Cumplimiento de		
	Funciones	Metas	
Valorar los resultados individuales y colectivos, el cumplimiento de procesos y políticas estipulados en las disposiciones legales y administrativas que rigen al IFE.	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013: 197.

La coherencia de los proceso de evaluación proporciona certidumbre en los miembros del SPE, al mismo tiempo contribuye tanto a su aceptación como a su buen funcionamiento y por ende, a buenos resultados que generan el otorgamiento de estímulos, recompensas, promociones, ascensos u otras bonificaciones dirigidas a los que acrediten de manera satisfactoria o sobresaliente sus pruebas y evaluaciones, factor que motiva a los servidores públicos para que realicen sus funciones cada vez mejor, al mismo tiempo se crea empatía por parte de los miembros del sistema dirigida hacia la Institución, lo que consolida lealtad institucional, fenómeno que podría colaborar con el combate a la corrupción. A continuación se ahonda más en el sistema de promociones del SPE.

3.2.4.- El sistema de promociones del SPE.

El sistema de promociones establece dos alternativas para obtener un ascenso:

- 1) Promoción en rangos: se basa en los resultados de las evaluaciones.
- 2) Ascenso en cargos o puestos: ocurre por medio de concursos.

El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral numera nueve rangos donde se establece una estancia temporal mínima de carácter obligatoria en cada uno de ellos, la cual permita la promoción en base en la continua comprobación del mérito del personal de carrera.

El sistema de promociones se basa en el “análisis de méritos personales; [el] desempeño profesional; [las] obras y estudios realizados; [los] resultados obtenidos en los cursos de formación; y antigüedad” (Martínez, 2003: 159). En el 2012 se otorgaron estímulos a 338 (15.4%) miembros del SPE de un total de 2,193 miembros, de los cuales los 338 (100%) fueron retribuciones económicas (ASF, 2013:157).

Al igual que en los subsistemas anteriores, el nivel de coherencia del modelo de promoción debe ser positivo, lo cual implica crear incentivos y motivar el buen comportamiento, mediante premios, estímulos económicos o simbólicos,

promociones y ascensos. En el Cuadro 21 es posible corroborar la existencia de dicha coherencia.

Cuadro 21
NIVEL DE COHERENCIA EN LOS PROCESOS DE OTORGACIÓN DE ESTÍMULOS DEL SPE DEL IFE.

CASUSAS DE OTORGAMIENTO DE LOS ESTÍMULOS			
Objetivos del proceso	Mérito	Evaluación del desempeño satisfactoria	Diseño coherente
Reconocer el mérito de los servidores públicos	Desempeño destacado	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013:198.

Del mismo modo, si los resultados obtenidos en el comportamiento o funcionamiento de un miembro del servicio que se debe implementar una acción correctiva, con la finalidad de evitar el comportamiento no deseado, o dar de baja al responsable si no es posible su modificación, dichas acciones conciernen al subsistema de separación que se expone a continuación.

3.2.5.- El subsistema de separación del SPE.

El sistema de separación y de licencias establece que los servidores públicos pertenecientes al SPE, “podrán separarse del servicio activo de forma temporal, sin perder vinculación con el [IFE] [...], el personal de carrera [...] con nombramiento definitivo podrá dejar el servicio activo, pudiéndose reincorporar posteriormente al mismo rango que ocupaba” (Martínez, 2005: 243). El estatuto especifica las sanciones y procedimientos que deben aplicarse en caso de algún incumplimiento legal, así como los medios de defensa a favor del personal del SPE.

El proceso de sanciones del SPE del IFE posee como causales las conductas indebidas enmarcadas en su diseño normativo, que acarrear amonestaciones de tipo privadas; sanciones económicas; suspensiones y separación del sistema.

En el 2012 de un total de 2,193 miembros del SPE del IFE se sancionaron a 44 (2.0%) de los cuales 15 (34.1%) de esas fueron amonestaciones; 27 (61.4%) suspensiones; y 2 (4.5%) separaciones (ASF, 2013: 164).

Los procesos causales de separación del SPE del IFE, son:

1. No acreditar las evaluaciones del desempeño.
2. No acreditar las evaluaciones de certificación de competencias o capacitación obligatoria.
3. Conductas indebidas reiteradas.
4. Renuncia.
5. Aplicación de sanciones (separación del puesto).
6. Jubilación.
7. Muerte.

“En el 2012 se separaron del SPE un total de 92 (4.2%) miembros, de un total de 2,193. Aunque el SPE considera [como] las dos causales de separación más recurrentes a las primeras dos plasmadas en el párrafo anterior, ninguna separación fue por dichos motivos” (ASF, 2013: 174), como puede observarse en los Cuadros 22 y 23.

Cuadro 22
NIVEL DE COHERENCIA EN LOS PROCESOS DE SANCIONES DEL SPE DEL IFE.

CAUSALES DE SANCIÓN	INSUFICIENTE DESEMPEÑO	INCUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES	CONDUCTAS INDEBIDAS	DISEÑO COHERENTE
Conductas indebidas	X	X	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013: 199.

Cuadro 23
NIVEL DE COHERENCIA EN LOS PROCESOS DE SEPARACIÓN DEL SPE DEL IFE.

SEPARACIONES POR INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE PERMANENCIA					
No acreditar las siguientes evaluaciones					
Desempeño	Control de confianza	Certificación	Certificación de competencias o capacitación obligatoria	Otras evaluaciones	Diseño coherente
✓	X	X	✓	X	✓

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013: 200.

3.2.6.- Pros y contras del SPE del IFE.

La experiencia de profesionalización según Martínez Puón (2003: 160). “se está trasladando a los órganos electorales de carácter estatal [...], [destacando el] Instituto Electoral del Distrito Federal. Sin duda alguna, de todas las áreas [...] [la] electoral ha resultado de las más alabadas en materia de profesionalización en los últimos años”.

Con la exposición funcional del SPE es posible afirmar que posee un carácter mixto, ya que “le da un lugar importante tanto al ingreso a través de concursos abiertos y privilegiando la carrera administrativa, como a la formación y la evaluación del desempeño” (Martínez, 2003: 160).

Todos los subsistemas del SPE de manera general, son una ejemplificación sobresaliente de un SPC exitoso, la razón por la que la *evaluación número 230* lo calificó como el segundo mejor SPC consolidado del país, es porque no cuenta con un instituto de profesionalización ajeno a la Institución a diferencia del SEM, a pesar de ello sus procesos de capacitación han obtenido resultados positivos. La capacidad de respuesta y adaptabilidad que posee el proceso de capacitación le proporciona un fuerte nivel de confiabilidad, a pesar de no contar con un instituto dotado de autonomía. Los factores que la ASF tomó en cuenta para determinar su nivel de consolidación se expresan en el Cuadro 24.

Cuadro 24
MATRIZ PARA DETERMINAR LA CONSOLIDACIÓN DEL SPE DEL IFE.

COBERTURA	Puntuación Obtenida	0.976
	Lugar	5
INTEGRALIDAD	Puntuación Máxima	15
	Puntuación Obtenida	14
	Cumplimiento %	93.3
	Lugar	5
INSTRUMENTACIÓN	Puntuación Máxima	9
	Puntuación Obtenida	9
	Cumplimiento %	100.0
	Lugar	1
COHERENCIA	Puntuación Máxima	8
	Puntuación Obtenida	8
	Cumplimiento %	100.0
	Lugar	1
CONSOLIDACIÓN	Puntuación Máxima	33
	Puntuación Obtenida	32.0
	Cumplimiento %	97.0
	Cuantitativo (lugar)	2

Fuente: Elaboración propia con base en ASF, 2013: 202.

3.3.- Análisis FODA prospectivo del SPE del IFE.

Con la exposición de la metodología del Doctor Cervera que se proporciona en el Anexo 1 de la presente investigación y con la ayuda de *la evaluación número 230, servicios de carrera en el Estado Federal*, realizada por la Auditoría Superior de la Federación en el año de 2012, es posible iniciar con el desarrollo del análisis FODA prospectivo del IFE, por lo que es menester comenzar por puntualizar una vez más su misión y visión:

- ❖ Su misión, consistente en “contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político - electorales de la sociedad a través de la promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”.
- ❖ Visión: “El IFE se consolida como un organismo público autónomo, transparente y eficiente, en el que la sociedad cree y deposita plenamente su confianza, que se distingue por proporcionar servicios cada vez más confiables y de mayor calidad a la ciudadanía y ser el principal promotor de la cultura democrática en el país”¹¹

¹¹ http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/#Mision

Posteriormente es necesario puntualizar los factores internos y externos de la organización:

- ✓ Factores internos: fortalezas y debilidades. Se sintetizan en el Cuadro 25 y se miden sus niveles de importancia y solidez en los Cuadros 26 y 27.
- ✓ Factores internos: oportunidades y amenazas. Se sintetizan en el Cuadro 28 y se miden sus niveles de importancia y de probabilidad en los Cuadros 29 y 30.

Cuadro 25
FACTORES INTERNOS.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> • Nivel de cobertura de las plazas susceptibles al SPE alto. • Cuenta con un estatuto que regula su operación. • Cuenta con una unidad administrativa encargada de operar los procesos del servicio y el diseño de los perfiles de puestos (DESPE). • Cuenta con un diseño normativo que especifica los requisitos para ingresar y ascender en la organización. • Los procesos de capacitación están instrumentados de manera coherente con los objetivos del servicio. • El diseño de las evaluaciones del desempeño fue coherente con los objetivos del servicio. • El proceso de estímulos considera el mérito, la productividad y el desempeño de los servidores públicos. • Tiene identificado el gasto ejercido para la operación de los servicios de carrera. • Los procesos de ingreso y movilidad fueron mediante concursos. • Otorgo estímulos para reconocer actos de servicio meritorios. • El rango de servidores públicos sometidos a las evaluaciones del desempeño es alto. • Se realizan evaluaciones de capacitación aplicadas semestralmente. • Los cursos de capacitación van más allá de los intereses institucionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel bajo de plazas adscritas al SPE. • Carencia de un Instituto de Profesionalización que diseñe, opere y controle la formación de los servidores públicos. • Inexistencia de planes individuales de carrera para los servidores públicos. • Sus procesos de separación fueron motivados por causales ajenos a la carencia de habilidades, conocimientos, y aptitudes. • Inexistencia de indicadores que permitan medir el impacto del trabajo de los miembros del SPE en las actividades sustantivas de la organización, para medir su contribución en el cumplimiento de los objetivos generales.

Fuente: Elaboración propia con base en Cervera, 2008.

Cuadro 26
NIVEL DE IMPORTANCIA Y SOLIDEZ DE LAS FORTALEZAS DEL IFE EN EL 2012.

No	Fortalezas.	Importancia (I)	Solidez. Presencia. Arraigo (S)	Resultado (IxS)	Calificación
1	Nivel de cobertura de las plazas susceptibles al SPE alto.	5	5	25	Excelente
2	Cuenta con un estatuto que regula su operación.	5	5	25	Excelente
3	Cuenta con una unidad administrativa encargada de operar los procesos del servicio y el diseño de los perfiles de puestos (DESPE).	5	5	25	Excelente
4	Cuenta con un diseño normativo que especifica los requisitos para ingresar y ascender en la organización.	5	5	25	Excelente
5	Los procesos de capacitación están instrumentados de manera coherente con los objetivos del servicio.	5	5	25	Excelente
6	El diseño de las evaluaciones del desempeño fue coherente con los objetivos del servicio.	5	4	20	Excelente
7	El proceso de estímulos considera el mérito, la productividad y el desempeño de los servidores públicos.	5	4	20	Excelente
8	Tiene identificado el gasto ejercido para la operación de los servicios de carrera.	5	5	25	Excelente
9	Los procesos de ingreso y movilidad fueron mediante concursos.	5	5	25	Excelente
10	Otorgo estímulos para reconocer actos de servicio meritorios.	5	4	20	Excelente
11	El rango de servidores públicos sometidos a las evaluaciones del desempeño es alto.	5	4	20	Excelente
12	Se realizan evaluaciones de capacitación aplicadas semestralmente.	5	5	25	Excelente
13	Los cursos de capacitación van más allá de los intereses institucionales.	4	5	20	Excelente

$\Sigma 300$

Promedio calificativo de las fortalezas del IFE.	$(300/13) = 23.07$
--	--------------------

Fuente: Elaboración propia con base en Cervera, 2008.

Cuadro 27
NIVEL DE IMPORTANCIA Y SOLIDEZ DE LAS DEBILIDADES DEL IFE EN EL 2012.

No.	Debilidades	Importancia (I)	Solidez. Presencia. Arraigo. (S)	Resultado (IxS)	Calificación
1	Nivel bajo de plazas adscritas al SPE.	5	1	5	Leve
2	Carencia de un Instituto de Profesionalización que diseñe, opere y controle la formación de los servidores públicos.	3	3	9	Moderada
3	Inexistencia de planes individuales de carrera para los servidores públicos.	2	5	10	Moderada
4	Sus procesos de separación fueron motivados por causales ajenos a la carencia de habilidades, conocimientos y aptitudes.	3	1	3	Leve
5	Inexistencia de indicadores que permitan medir el impacto del trabajo de los miembros del SPE en las actividades sustantivas de la organización, para medir su contribución en el cumplimiento de los objetivos generales.	5	2	10	Leve
				$\Sigma 37$	

Promedio calificativo de las debilidades del IFE	$(37/5) = 7.4$
--	----------------

Coordenadas para el vector $D \longleftrightarrow F = 15.67$

Promedio calificativo de las fortalezas – promedio calificativo de las debilidades

$$23.07 - 7.4 = 15.67$$

Fuente: Elaboración propia con base en Cervera, 2008.

Cuadro 28
FACTORES EXTERNOS.

OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> • Potencial posibilidad de promover el SPE del IFE dentro del nuevo INE, a efecto de impulsar el desarrollo de la función pública para el logro de los objetivos institucionales en beneficio de la sociedad. • Oportunidad de dar continuidad a la existencia y operatividad de la unidad administrativa DESPE encargada de operar los procesos del servicio y el diseño de los perfiles de puestos. • Posibilidad de instaurar un instituto de profesionalización que diseñe, opere y controle la formación de los servidores públicos. • Posibilidad de consolidar planes individuales de carrera. • Establecer indicadores que permitan medir el impacto del trabajo de los miembros del SPE en las actividades sustantivas de la organización, para poder medir su contribución en el cumplimiento de los objetivos generales del nuevo INE. • Conservar la coherencia de los subsistemas de operación del SPE una vez consolidado el nuevo INE. 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos en la implementación del SPE y por lo tanto en su traslado al nuevo INE. • Marco normativo regulatorio, inaplicable, es requerida la creación de uno nuevo, que puede resultar inconsistente con las necesidades presente el contexto. • Demora en la creación del nuevo marco normativo regulatorio. • Demora en la aplicación del nuevo marco normativo regulatorio. • Pérdida de autonomía dentro del nuevo INE. • Alinear la estructura y funciones de los servidores públicos de carrera con la nueva misión y visión del nuevo INE. • Desinterés político en la consolidación de un Servicio Profesional de Carrera que congele la transición del SPE del IFE al nuevo INE.

Fuente: Elaboración propia con base en Cervera, 2008.

Cuadro 29
NIVEL DE IMPORTANCIA Y DE PROBABILIDAD DE LAS OPORTUNIDADES DEL IFE
AL CONSOLIDARSE COMO EL NUEVO INE.

No.	Oportunidades	Importancia (I)	Probabilidad (P)	Resultado (IxP)	Calificación
1	Potencial posibilidad de promover el SPE del IFE dentro del nuevo INE, a efecto de impulsar el desarrollo de la función pública para el logro de los objetivos institucionales en beneficio de la sociedad.	5	5	25	Excelente
2	Oportunidad de dar continuidad a la existencia y operatividad de la unidad administrativa DESPE encargada de operar los procesos del servicio y el diseño de los perfiles de puestos.	5	5	25	Excelente
3	Posibilidad de instaurar un instituto de profesionalización que diseñe, opere y controle la formación de los servidores públicos.	3	3	9	Regular
4	Posibilidad de consolidar planes individuales de carrera.	4	5	20	Excelente
5	Establecer indicadores que permitan medir el impacto del trabajo de los miembros del SPE en las actividades sustantivas de la organización, para poder medir su contribución en el cumplimiento de los objetivos generales del nuevo INE.	5	4	20	Excelente
6	Conservar la coherencia de los subsistemas de operación del SPE una vez consolidado el nuevo INE.	5	5	25	Excelente
				Σ124	

Promedio calificativo de las oportunidades del IFE al consolidarse como el INE.	(124/6) = 20.66
---	-----------------

Fuente: Elaboración propia con base en Cervera, 2008.

Cuadro 30
NIVEL DE IMPORTANCIA Y PROBABILIDAD DE LAS AMENAZAS DEL IFE AL CONSOLIDARSE COMO EL INE.

No.	Amenazas	Importancia (I)	Probabilidad (P)	Resultado (IxP)	Calificación
1	Altos costos en la implementación del SPE y por lo tanto en su traslado al nuevo INE.	4	4	16	Grave
2	Marco normativo regulatorio, inaplicable, es requerida la creación de uno nuevo, que puede resultar inconsistente con las necesidades presente el contexto.	5	1	5	Leve
3	Demora en la creación del nuevo marco normativo regulatorio.	5	1	5	Leve
4	Demora en la aplicación del nuevo marco normativo regulatorio.	5	1	5	Leve
5	Pérdida de autonomía dentro del nuevo INE.	4	5	20	Grave
6	Estructura y funciones de los servidores públicos de carrera poco desalineada con la nueva misión y visión del nuevo INE.	1	1	1	Leve
7	Desinterés político en la consolidación de un Servicio Profesional de Carrera que congele la transición del SPE del IFE al nuevo INE.	5	1	5	Leve
				$\Sigma 57$	

Promedio calificativo de las amenazas del IFE al consolidarse como el INE.	$(57/7) = 8.14$
--	-----------------

Fuente: Elaboración propia con base en Cervera, 2008.

Coordenadas para el vector $A \longleftrightarrow O = 12.52$

Promedio calificativo de las oportunidades – promedio calificativo de las amenazas
 $20.66 - 8.14 = 12.52$

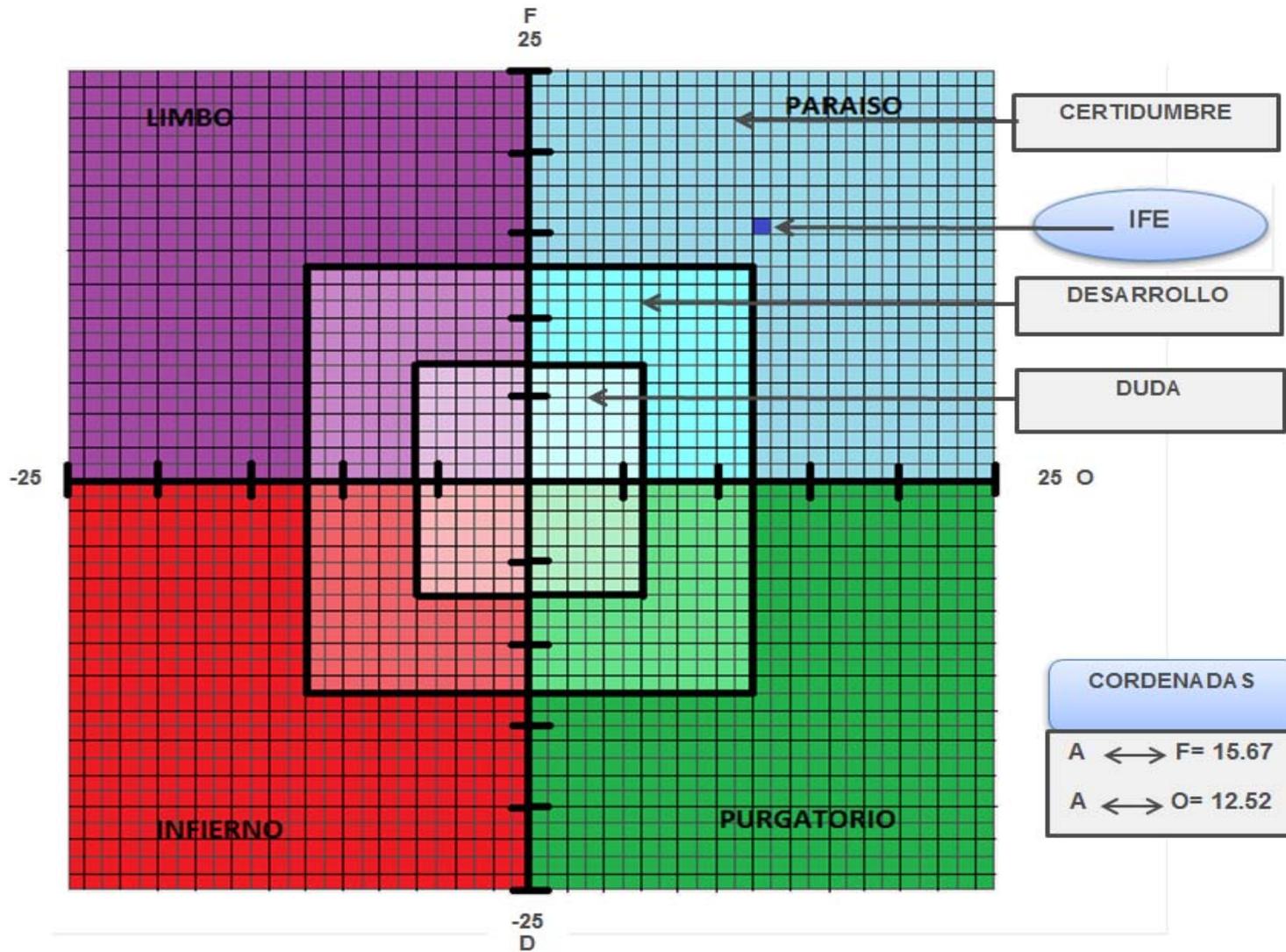
Una vez obtenidas las coordenadas para los vectores:

$D \longleftrightarrow F = 15.67$

$A \longleftrightarrow O = 12.52$

Es posible situar el SPE del IFE en una realidad prospectiva, según la metodología del Doctor Cervera, la cual se observa en la Gráfica 4.

Gráfica 4
 EL PARAÍSO IMPREGNADO DE CERTIDUMBRE DEL SPE DEL IFE.



Fuente: Elaboración propia con base en Cervera, 2008.

Con la realización de un análisis FODA como el que se acaba de presentar, es posible visualizar con una claridad considerable los más sobresalientes factores benéficos y perjudiciales para una organización, tanto en cuestiones externas como internas, en este caso para el SPE del IFE, el cual obtuvo: fortalezas sólidas y con un peso de importancia significativa, factores que en conjunto generaron como resultado fortalezas excelentes; en cuanto a sus debilidades, en promedio se mostraron en un punto medio de importancia y muy poco sólidas, lo que dio como resultado una calificación moderada o leve; los factores externos tomados en cuenta para el análisis demostraron que el SPE posee una serie de oportunidades excelentes y regulares, debido tanto a su nivel de importancia como al nivel de probabilidad a suscitarse, basado en las acciones que se han producido a raíz de la reforma política y la transición del IFE al nuevo INE, lo cual cimienta un escenario de confianza al externar la delegación del personal de carrera a la nueva Institución; ligado a estos factores las amenazas existentes resultan ser en su mayoría leves, debido al factor de seguridad que promete la transferencia de funcionarios pertenecientes al SPE del IFE al nuevo INE y su SPEN, lo que deja sólo dos amenazas consideradas como graves, debido a que son un factor que podrían imposibilitar los fines de la organización, las cuales son: 1) Los altos costos en la implementación del SPE y; 2) Disminución o pérdida de autonomía dentro del nuevo INE.

Aunque las amenazas que deberá enfrentar el nuevo INE referentes tanto a los altos costos de su implementación como con la dificultad y tiempo que implica la creación de un marco legal que lo regule, conllevan un grado de importancia y probabilidad significativamente elevado, sus fortalezas y oportunidades referentes a su trascendencia, resultan excelentes, por lo que se aminora el peso y la amenaza que representan dichas amenazas, así mismo las debilidades al resultar leves y moderadas, son factores accesibles para su modificación y combate.

El ambiente paradisiaco impregnado de certidumbre en el que se coloca el SPE del IFE en el análisis FODA prospectivo según la metodología del Doctor Cervera,

brinda un escenario de tranquilidad que colaborará a sobre llevar el periodo de consolidación del nuevo INE, gracias a la trascendencia del SPE y su personal profesional adscrito, que pasará al servicio público bajo la tutela del nuevo órgano encargado de llevar a cabo los procesos electorales dentro del país y por tanto brindar legalidad a los resultados democráticos, coparticipar en la conformación de un ambiente profesional que filtre las prácticas corruptas que enturbian la reputación institucional del gobierno y por tanto su credibilidad. Si se colabora con la disminución de la corrupción en el ámbito electoral, al mismo tiempo se contribuye con una construcción progresiva de legitimidad, que a su vez contribuirá a la consolidación de un marco de gobernabilidad que permita responder las problemáticas de mayor preocupación de la sociedad desde hace ya más de 14 años, es decir: la inseguridad; violencia potencial y generalizada; crimen organizado y; las hordas delictivas que amedrentan la soberanía nacional tanto con su influencia económica como política.

Si la herramienta conocida como SPE ha contribuido para que el IFE se encuentre en un panorama de certidumbre paradisiaco, con la finalidad de llevar a cabo tanto sus metas como sus fines, entonces es posible afirmar que existe una amplia posibilidad de obtener beneficios similares en otras organizaciones mexicanas por medio de la implementación de un SPC hecho a la medida. Esta es la hipótesis central de la investigación, la cual puede demostrarse con el ejercicio de comparación internacional que se expuso en el Capítulo 1, cuyo objetivo es demostrar que mientras más similar sea el contexto de un gobierno al de otro, más similares serán sus sistemas de profesionalización de servidores públicos. Este factor nos permite afirmar que dentro del contexto mexicano, el SSPC puede adoptar características más homogéneas en su implementación, con la finalidad de alcanzar un nivel de cobertura mayor que no solo se ejerza en el ambiente federal centralizado.

La herramienta de SPE del IFE resulta ser un ejemplo a seguir de peso considerable, según el criterio de esta investigación, debido principalmente a dos factores:

1. La importancia del IFE en el ambiente interno del país: debido a que desempeña el papel principal como promotor de la vida democrática y por tanto es copartícipe de la construcción de escenarios impregnados de legalidad, legitimidad, gobernabilidad, confianza, gobernanza, estabilidad social, política y económica, necesarios para la creación de un Estado dotado de los elementos necesarios para abatir la ola de inseguridad, violencia y crimen que amedrenta contra la soberanía y la paz social.
2. Las características singulares del IFE: permitieron que la implementación de su SPE resultara considerablemente rápido, eficiente y eficaz en comparación de todos los existentes, inclusive el SEM de la SRE, el cual se implementó desde hace ya casi un siglo y según el estudio de la ASF solo supera al SPE en la cuestión de profesionalización del personal al contar con el Instituto Matías Romero, un organismo ajeno a la organización que califica y capacita a los servidores públicos pertenecientes a la carrera profesional de la SRE. A pesar de ello, los factores de autonomía e importancia de funciones hicieron florecer al IFE con ayuda de la herramienta de SPE, en un espacio temporal de veintidós años, considerablemente menor en comparación al del SEM.

El objetivo de esta investigación no es restar importancia ni prestigio al SEM y a las funciones de la SRE, se pretende demostrar que por el momento las instituciones enfocadas en cuestiones internas poseen mayor prioridad, por lo que mejorar dichas organizaciones en materia de recursos humanos por medio de la implementación de una herramienta de profesionalización de personal conocida como SPC, significaría una ayuda considerable al intentar responder las problemáticas que sobrelleva la población en general.

Gracias a que México se encuentra en vías de desarrollo, tanto económica, democrática, e institucionalmente, tiende a asimilar conductas exitosas dentro de sus organizaciones, con la finalidad de generar beneficios, razón por la cual una herramienta exitosa como el SPE del IFE puede significar un ejemplo a seguir sólido, que colabore a homogenizar los procesos de profesionalización de personal público, con el objetivo de alcanzar una mayor cobertura en su implementación. El SPE ya es considerado un SPC exitoso, pero sí el IFE obtuviera resultados favorables en su proceso de transición al consolidar un INE virtuoso podría potenciar aún más sus posibilidades para ser considerado como una guía a seguir, a pesar de que el nuevo organismo presente alguna disminución en su autonomía debido a la centralización de funciones, será capaz de brindar confianza y certidumbre en la sociedad por medio de su personal profesional altamente capacitado, garantizado por su SPEN. Si logra generar confianza en base a ello, entonces tomarlo como un ejemplo para homogenizar el SPC en la Administración Pública Mexicana, podría ser una excelente idea, siempre y cuando no se realice una copia rígida, sino más bien que se tome un esquema tipo guía para ser adaptado a las necesidades y capacidades de cada organización donde se desee implantar un SPC.

A continuación se procede a dar una breve esquematización del SEM de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) con el objetivo de dejar más en claro por qué se ha elegido al SPE del IFE para ser propuesto como guía de implantación de un SPC de cobertura amplia, mejor calidad y por lo tanto de mayor impacto.

3.4.- La Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Exterior Mexicano.

El Servicio Exterior Mexicano (SEM) es un cuerpo de funcionarios al servicio del Estado encargado de representar a México en el extranjero y de ejecutar la política exterior, el cual tiene su génesis desde 1922, momento en que su ingreso fue por medio de concursos públicos. El SEM se integra por:

- ❖ Personal de carrera: es aquel que ingresa por medio de concurso público. Comprende dos ramas:
 - 1) Rama diplomática – consular o cuerpo diplomático – consulares: Embajador, ministro, consejero, primer secretario, segundo secretario, tercer secretario, agregado diplomático.
 - 2) Rama técnica – administrativa o cuerpo técnico – administrativo: Coordinador administrativo, agregado administrativo “A”, agregado administrativo “B”, agregado administrativo “C”, técnico administrativo “A”, técnico administrativo “B” y técnico administrativo “C”.
- ❖ Personal temporal: Es aquel que se designa por acuerdo del Presidente, desempeña funciones muy específicas en una adscripción y tiempo determinados, al término de dicho lapso temporal sus funciones finalizan. No forma parte del SEM pero se sujeta a las mismas obligaciones.
- ❖ Personal asimilado: es comprendido por personal agregado a encomiendas diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento es autorizado por una dependencia o autoridad ajena a la SRE. Su asimilación tendrá la misma duración que su encomienda.

Las remuneraciones.

La SRE propone a la SHCP los tabuladores de sueldos de los miembros del SEM que viven en el extranjero basándose en los costos de vida de cada lugar, se toman en cuenta criterios económicos internacionales emitidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Los procesos de selección e ingreso.

EL ingreso se realiza por medio de concursos públicos de oposición que se dividen por etapas, según el ramo al que se quiera acceder se entra en un proceso de selección y de ingreso específico.

- ❖ Rama diplomática – consular. Los procesos de selección e ingreso de esta rama consisten en las siguientes seis etapas: 1) Exámenes y cursos; 2) Examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales; 3) Examen de español; 4) Exámenes para comprobar el dominio de un idioma

extranjero y la capacidad para traducir otro; 5) Elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior y; 6) Entrevistas con funcionarios de la Secretaría y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, más un año adicional de experiencia práctica en la Secretaría.

- ❖ Rama técnica – administrativa. Los procesos de selección e ingreso son mediante examen público, se ingresara al nivel técnico administrativo “C”. Para ingresar a esta rama se deben cumplir los siguientes requisitos: 1) ser mexicano por nacimiento; 2) ser menor de 30 años (con algunas excepciones); 3) no contar con antecedentes penales; 4) Estar capacitado física y mentalmente para las funciones que se desempeñaran; 5) no pertenecer al Estado eclesiástico y; 6) Tener por lo menos el grado académico de licenciatura y el dominio de un idioma extranjero.

Los exámenes para ingresar a cualquiera de las dos ramas son aplicados y evaluados por la SRE mediante un órgano llamado Comisión de Personal, presidido por el Director del Instituto Matías Romero e integrado por representantes de instituciones de educación superior, que cuentan con la carrera de relaciones internacionales.

Los puestos de embajadores y cónsules generales son definidos por libre designación bajo la responsabilidad del Presidente de la República, el cual toma a consideración la experiencia de los ya pertenecientes al SEM, aquellos con mayor competencia, categoría y antigüedad dentro de la rama diplomática – consular poseen preferencial sobre el resto. Aquellos miembros del SEM escogidos para desempeñar alguno de los puestos de libre designación mencionados, no pierden su carácter de personal de carrera.

Evaluación del desempeño.

Los procesos de evaluación del desempeño en el SEM, consisten en la realización de exámenes que tienen la finalidad de proporcionar ascensos y promover la movilidad de puestos. La Comisión de Personal es la encargada de desarrollar dichos exámenes, en algunas categorías los ascensos son otorgados previa recomendación de dicha Comisión con el acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores, para lo cual se toma en cuenta una evaluación de expedientes de los posibles candidatos. Ingresar a las plazas de mayor jerarquía tanto en del ramo diplomático – consular, como del técnico – administrativo, se sujetan a la antigüedad que va desde los dos años hasta los ocho, según el nivel jerárquico al que se pretenda ingresar.

Causas de separación en el SEM.

Las causas de separación, son: la renuncia; la jubilación o haber incurrido en alguna sanción administrativa. Así mismo, si los titulares de los puestos de tercer, segundo y primer secretario o el consejero del personal de carrera pertenecientes al ramo diplomático – consular no hacen en el nivel superior inmediato en un plazo de siete años, debido a la no aprobación de los exámenes de ascenso en tres años consecutivos y a la falta de méritos en su expediente, el Secretario de Relaciones Exteriores podrá tomar una deliberación de las siguientes opciones: “Convocar al funcionario al siguiente concurso de ascenso. Esta medida sólo podrá autorizarse por una sola vez durante su carrera; otorgar al funcionario una plaza en el ramo técnico – administrativa, siempre y cuando tenga un buen expediente; separar al funcionario del servicio exterior. En todo caso, se le indemnizará en los términos que señale el Reglamento de la Ley de Servicio Exterior” (Moctezuma y Roemer, 1999: 192).

Pros y contras del SEM.

La Secretaría de Relaciones Exteriores cuenta con dos tipos de personal: el perteneciente al SEM y los catalogados como personal de confianza del sector público. Desafortunadamente existen funcionarios pertenecientes al SEM que no

cuentan con una comisión, lo que representa un desperdicio de personal y de recursos. “El problema aparente en esta situación es que ambos sistemas están dispersos de manera horizontal y vertical dentro de la estructura organizacional de la Secretaría” (Moctezuma y Roemer, 1999: 193).

La deliberación presidencial para otorgar los puestos de mayor jerarquía en el SEM que corresponden a los de embajadores y cónsules generales, es un factor que resta confianza al sistema de profesionalización de manera general, debido a los nombramientos injustificados y el hecho de no basar las deliberaciones en los principios meritocráticos.

El SEM posee las características de un servicio civil cerrado, debido que su acceso es por medio de los niveles más bajos de la jerarquía del sistema, lo que puede considerarse como un obstáculo para la contratación de las personas mejor capacitadas para el desempeño de un cargo específico, debido a la preponderancia que se le otorga al factor antigüedad, que sobrepasa las bases meritocráticas y de igualdad de oportunidades.

Por último, es necesario resaltar que dentro de los niveles más elevados del SEM, es decir embajadores y cónsules generales, no existen procesos de evaluación del desempeño ni de separación, lo que genera un factor de inamovilidad en dichos cargos, que siguen confinados al sistema de patronazgo o *Spoil System*.

Existen más casos de instituciones con un SPC sobresaliente en México, pero no es objetivo del presente trabajo hacer un análisis específico a cada uno de ellos, por lo que a manera de síntesis a continuación se ofrece un resumen de los ya mencionados casos sobresalientes, que hasta el momento han reflejado acciones y resultados exitosos, con la finalidad de observar la diferencia existente entre ellos, el SPE y el SEM.

3.5.- Algunos casos exitosos de Servicio Profesional de Carrera en México.

Como puede observarse en el Cuadro 31, el SPE del IFE es el único que cuenta con una administración de tipo autónoma, a excepción del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la mayoría de los sistemas con éxitos sobresalientes cuentan con una administración central. Dicho factor puede aprovecharse para homogeneizar la implementación del SPC y brindar una mayor cobertura que trascienda a niveles gubernamentales e institucionales más allá del ámbito federal, aprovechando esa centralización.

Cuadro 31
Composición de los servicios civiles o profesionales.

Órgano.	Número de integrantes.	Tipo de Administración.
Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.	1,352	Central
Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública.	580,908	Central
Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua.	3,014	Central
Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria.	1,446	Paraestatal.
Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.	11,000	Autónoma.
Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.	2,336	Autónoma
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	337	Central.

Fuente: Elaboración con base a Martínez, 2003: 165.

“Los integrantes de los [...] sistemas de profesionalización son cerca de 20,000 servidores públicos entre la Administración Pública Federal, Paraestatal y órganos autónomos, [excluyendo a los miembros de la carrera militar: 120,000; y a la magisterial: 580,000, cifra] marginal para las dimensiones que posee la Administración Pública en sus tres órdenes de gobierno” (Martínez, 2003: 170).

“¿Cuál debe ser la forma para lograr el establecimiento de un servicio civil de carrera? ¿Si de arriba abajo o de abajo arriba?” (Martínez, 2003: 170). El establecimiento del SPC al provenir de arriba alcanzará su implementación de manera más rápida, y viceversa. A pesar de ello, los ejemplos más sobresalientes son de características independientes, es decir que no provinieron necesariamente de una acción de carácter federal, como el caso del IFE, INEGI y CONAGUA, por mencionar algunos. La respuesta a dicha interrogante es la siguiente: la implementación del SPC se ha presentado excesivamente paulatina, debido al choque de intereses individuales y partidistas, por lo que el cambio de arriba hacia abajo se ha limitado a la promulgación de la LSPCAPF en el periodo administrativo del Presidente Vicente Fox, a pesar de dicha situación algunas instituciones han demostrado avances actuando en ese marco legal reducido. Lo procedente para la implementación del SPC en México, es continuar por ese rumbo de avance individual hasta que el responsable directo de su implementación, es decir el titular del Poder Ejecutivo, tome las riendas del asunto y promueva un SSPC de mayor cobertura y seriedad que impacte significativamente el número de personal que se encuentra adscrito al servicio del Estado. En mi opinión, el primer paso que debería darse proveniente de arriba sería conformar una ley de carácter general para que sea adoptada dentro de todos los niveles de gobierno e instituciones que así lo requieran.

Si sucediese lo expuesto en el párrafo anterior ¿Un modelo sustituye al antiguo o solo lo modifica?, para el caso de México que no posee una burocracia clásica Weberiana ¿debe implantarse primero una burocracia Weberiana y después modificarse con las tendencias de la Nueva Gestión Pública? Debido a las características de mediación política de México es posible decir que se encuentra dentro de la categoría de un *Rechtstaat*. Tal vez debido a dichas características el gobierno ha optado por centralizar las decisiones institucionales, es decir centralizar al órgano institucional encargado de realizar los procesos de elecciones y la vida democrática de la sociedad y transformarlo de un organismo dotado de autonomía a uno de características centralizadoras que garantice mayor

estabilidad en los ámbitos políticos y sociales, con la finalidad de contribuir en el combate contra el ambiente de ingobernabilidad existente. La inexistencia de burocracias de tipo Weberianas de manera homogénea indica que, el primer paso que México debería dar en aras de su mejora administrativa, debería ser la consolidación de burocracias de tipo racionales (Weberianas) que sustituyan el sistema de patronazgo o de *Spoil System* existente, con ayuda de acciones de la NGP que sean necesarias, al mismo tiempo se debe impregnar el ambiente de gobernanza, con la intención de colaborar con el abastecimiento de un nivel de flexibilidad en las acciones gubernamentales, en post de adaptar su funcionalidad a las necesidades emergentes por los procesos globalizadores.

En el Capítulo 4 se desarrolla un análisis comparativo entre la operatividad del SSPC enunciado en la LSPCAPF y el SPE, tomando en cuenta el análisis prospectivo FODA expuesto en el Capítulo 3.3.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PROCESO DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA DESCRITO EN LA LSPCAPF CON EL DEL SPE DEL IFE.

Para cerrar la investigación, en el presente capítulo se hará uso de los análisis-síntesis realizados en los apartados anteriores, con la finalidad de responder las interrogantes plasmadas dentro de la hipótesis principal de la presente tesis, que propone consolidar una investigación metodológicamente adecuada que respalde la idea de proponer al SPE del IFE como un ejemplo a seguir en materia de profesionalizar la Administración Pública de México.

Se parte de un análisis comparativo del proceso de profesionalización descrito en la LSPCAPF con el que se lleva a cabo en el SPE del IFE. En seguida se hará referencia a la utilidad del FODA prospectivo, realizado en el capítulo 3.3. Posteriormente se retomará el análisis comparativo realizado en el capítulo 1.11, con la finalidad de incluir a México en dicho análisis. Por último se estructuran pruebas tanto empíricas como teóricas que proponen al SPE del IFE como un ejemplo seguir en materia de profesionalización de la Administración Pública en México.

4.1.- Procesos de profesionalización descritos en la LSPCAPF y los realizados en el SPE del IFE.

La LSPCAPF es el marco legal que regula el funcionamiento y procesos que deben desarrollarse en los SSPC consolidados dentro de la Administración Pública Federal Centralizada en México, asimismo dicha ley proporciona libertad de gestión para implementar su funcionamiento dentro de las instituciones y organismos no incluidos en el sector federal centralizado. Los procesos descritos en la LSPCAPF son el ideal a seguir en cuanto a la implementación de un SSPC, por lo tanto su práctica debe tener variaciones en comparación al ideal enmarcado en la ley. A continuación se expone un contraste de dicho ideal entre su implementación en el SPE del IFE, órgano constitucionalmente autónomo que no se encuentra obligado a responder al marco legal mencionado, con la finalidad de

comprobar que su funcionamiento responde de manera similar al ideal de la ley principal en materia de profesionalización de Administración Pública del país, aunque no le sea aplicable.

Para llevar un orden analítico se expondrán los procesos de cada subsistema en el orden que aparecen plasmados en la ley, por lo que se comienza con el subsistema de planeación de recursos humanos y así sucesivamente.

4.1.1.- Contraste entre el ideal del subsistema de planeación de recursos humanos de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.

Como ya se mencionó en el Capítulo 2, el ideal del subsistema de planeación de recursos humanos es determinar en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones, para ello se requiere poseer la información necesaria. La herramienta encargada de cooptar, organizar, etiquetar y codificar dicha información a manera de reflejar necesidades cuantitativas y cualitativas a nivel federal es el RUSP. Dentro del IFE esa base de datos lleva el nombre de Registro de Personal del Servicio Profesional Electoral, la cual se encuentra en operación. Al mismo, corresponde a este subsistema la cuestión de planear las estructuras organizacionales, los tabuladores de sueldos, los perfiles y valuación de puestos, cuestiones que corroboraron su existencia y operatividad en el IFE en el Capítulo 3.2, por lo que es posible afirmar que el subsistema de planeación de recursos humanos del SPE funciona de manera similar al ideal de implementación plasmado en la LSPCAPF.

4.1.2.- Contraste entre el ideal del subsistema de ingreso de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.

El ideal del subsistema de ingreso de la LSPCAPF es regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema. En base al apartado 3.2.1 de la presente investigación, es posible afirmar que los ideales plasmados en la

LSPCAPF son similares a los procesos del SPE, ya que en el 2012 el 100% de los servidores adscritos al SPE ingresaron por medio de concurso abierto y hubo un 0% de nombramientos por libre designación (ASF, 2013: 99), factor que refleja que todo proceso de ingreso se realizó en concordancia de una convocatoria de concurso de oposición, en la cual se especificaban requisitos específicos para ocupar un puesto.

4.1.3.-Contraste entre el ideal del subsistema de desarrollo de personal de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.

El ideal del subsistema de desarrollo de personal es poder determinar planes individualizados de carrera para 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. Por ende la movilidad tanto vertical como horizontal responde a los principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades.

Según la *evaluación número 230* el SPE del IFE no implementó planes individuales de carrera. Así mismo el 100% de las promociones otorgadas fueron con base en factores de mérito y resultados extraídos de las en las evaluaciones del desempeño y de las certificaciones de capacidades, las cuales en su mayoría son obligatorias. Durante 2012 de los 1,553 servidores públicos de carrera, 27 (1.7%) fueron ascendidos y 106 (6.8%) promovidos (ASF, 2013:113). Los datos reflejan que a pesar de no contar con planes individualizados de carrera, la totalidad de las promociones que se otorgan dentro del SPE se basan en el mérito e igualdad de oportunidades, ya que toda vacante es dispuesta a concurso abierto.

4.1.4.- Contraste entre el ideal del subsistema de capacitación y certificación de capacidades de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.

El ideal del subsistema de capacitación y certificación de capacidades es establecer los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir: los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto; 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; las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas y; las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.

El programa de formación y desarrollo del SPE se encuentra a cargo de la DESPEN de manera conjunta con el Centro de Formación y Desarrollo, dicho programa comprende: formación básica, profesional y especializada, lo cual coincide con los ideales que debe seguir la Administración Pública Federal plasmados en la LSPCAPF. Los procesos de capacitación en el sector centralizado federal son mediante la herramienta virtual @Campus México disponible en www.rhnet.gob.mx. Debido a que el IFE posee un carácter autónomo, implementa su propia herramienta virtual llamada Campus IFE, que se puede localizar en el siguiente vínculo virtual:

❖ <https://campus.ife.org.mx/secadi/campus/inicio.php>.

Las actividades concernientes a la capacitación para el año de 2012 según la *evaluación número 230*, consistieron en la impartición de 8 cursos en línea de los cuales 5 (62.5%) estuvieron relacionados con el objetivo institucional y los 3 (37.5%) restantes fueron referentes a otros temas (ASF, 2013:129). “Para el 2012 existían 2,193 servidores públicos adscritos al SPE 494 (22.5%) recibieron capacitación básica; 140 (6.4%) recibieron capacitación de desarrollo; 2,182 (99.5%) recibieron actualización continua y; 318 (14.5%) recibieron capacitación

de especialización. Los datos de capacitación básica de desarrollo y especialización son del 2011, debido a que 2012 fue año electoral se suspendieron los programas de dichas capacitaciones (ASF, 2013:129). Para tener una idea más concreta de los cursos que se impartieron y en qué consistía cada uno de ellos, en el Anexo 2 se incluye un catálogo de actividades de actualización permanente del año 2012, dirigido a los miembros del SPE, proporcionado por la DESPE correspondiente a la orden del día 4.1 de la sesión ordinaria del 27 de agosto de 2012 que lleva por título *Proyecto de Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Catálogo de actividades de Actualización Permanente de 2012 dirigido a los miembros del Servicio Profesional Electoral*.

4.1.5.- Contraste entre el ideal del subsistema de evaluación del desempeño de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.

El ideal del subsistema de evaluación del desempeño 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. Mientras tanto en el SPE el objetivo primordial del sistema de evaluación del desempeño es calificar “conocimientos, eficacia, disciplina, manejo de relaciones interpersonales, iniciativa, autonomía y [...] capacidad de conducción. Los resultados de las evaluaciones son elementos fundamentales para la asignación de un puesto, la titularidad en un rango, la promoción en la estructura de rangos o la permanencia en el servicio. De tal forma que la evaluación se constituye como la piedra angular del servicio” (Martínez, 2003: 159).

Según la LSPCAPF las evaluaciones deberán comprender: Metas individuales; metas colectivas por unidad; estándares de actuación profesional; actividades extraordinarias y aportaciones destacadas. Dentro del SPE existían tres tipos de evaluaciones:

- 1) *Evaluación del desempeño: mide el cumplimiento anual de objetivos y el adecuado funcionamiento de actividades y funciones.*
- 2) *Evaluación del aprovechamiento del Programa de Formación y Desarrollo: califica los conocimientos adquiridos por medio de exámenes.*
- 3) *Evaluación global: incluye las dos anteriores, sumando los incentivos y sanciones que se reciban (Méndez, 2001: 36).*

La escala de calificación anual de evaluación descrita en la LSPCAPF comprende el siguiente listado en orden de prelación:

- Sobresaliente: 90.0 a 100.
- Satisfactorio: 75.0 a 89.9.
- Mínimo: 60.0 a 74.9.
- No aprobatorio: 0 a 59.9.

Escala de calificación anual de evaluación del desempeño se cataloga en dos modalidades:

- Satisfactorio: 60.0 a 100.
- No aprobado: 0 a 59.9.

Ligado a dichos resultados la LSPCAPF menciona dos procedimientos inherentes, según la modalidad de calificación que se obtenga, si es satisfactorio se podrá otorgar un incentivo, estímulos y/o reconocimientos, mientras que si se llegase a obtener la categoría de no aprobado dos veces consecutivas constituye entrar a los procedimientos concernientes al subsistema de separación. Dentro del SPE los incentivos, estímulos y reconocimientos, no están solo relacionados con las evaluaciones del desempeño, sino también con la certificación de capacidades, el apego al código de ética y al reglamento interior del IFE, en cuanto a no aprobar las evaluaciones del desempeño en dos ocasiones consecutivas o los cursos de capacitación obligatorios, el miembro del SPE entra a los procedimientos concernientes al subsistema de separación. Como es observable, los procedimientos de evaluación del desempeño, capacitación y certificación de capacidades del SPE inclusive sobrepasan los ideales plasmados en la LSPCAPF, de manera conjunta su coherencia operativa resaltada en el Capítulo 3.2.3, colabora con la obtención de metas y objetivos institucionales.

4.1.6.- Contraste entre el ideal del subsistema de separación de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.

El ideal del subsistema de separación es encargarse de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Las causales de separación del SSPC según la LSPCAPF, son las siguientes:

1. Renuncia del servidor público (Fracción I del artículo 60 de la LSPCAPF).
2. Defunción del servidor público (Fracción II del artículo 60 de la LSPCAPF)
3. Sentencia ejecutoria que imponga al servidor público una pena privativa de libertad (Fracción III del artículo 60 de la LSPCAPF)
4. Sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servicios Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia del servidor público (Fracción V del artículo 60 de la LSPCAPF).
5. Reprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño (Fracción VI del artículo 60 de la LSPCAPF)
6. Obtener una evaluación del desempeño deficiente (Fracción VII del artículo 60 de la LSPCAPF)
7. Reprobar la segunda evaluación para la certificación de sus capacidades profesionales, en los términos de los artículos 52 de la LSPCAPF.
8. Por incumplimiento reiterado e injustificado por parte del servidor público, de alguna de las obligaciones que la LSPC en la APF le asigna (Fracción IV del artículo 60 de la LSPCAPF).

Mientras tanto el SPE considera principalmente dos causales de separación:

1. No acreditar las evaluaciones del desempeño.
2. No acreditar las evaluaciones de certificación de competencias o capacitación obligatoria.

A pesar de ello “en el 2012 se separaron del SPE un total de 92 (4.2%) miembros, de un total de 2,193. Aunque el SPE considera las dos causales [plasmadas en el párrafo anterior como motivos suficientes para incurrir en los procesos de separación], ninguna separación fue por dichos motivos” (ASF, 2013: 174), el 100% de las causales de separación de ese año fueron motivados por conductas indebidas, según la *evaluación número 230* de la ASF, de las cuales no se tiene una especificación precisa, pero se incluyen en las causales de separación 4 y 8 enlistadas en la LSPCAPF, razón por la que su implementación continúa por un rumbo coherente, muy similar a los ideales plasmados en la LSPCAPF.

4.1.7.- Contraste entre el ideal del subsistema de control y evaluación de la LSPCAPF con su implementación en el SPE del IFE.

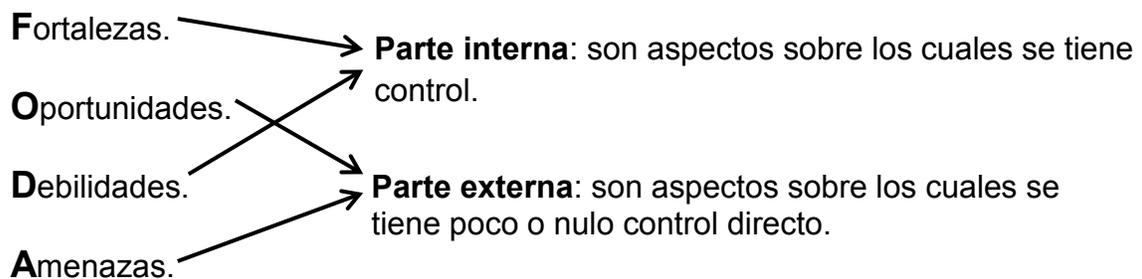
El ideal del subsistema de control y evaluación tiene por objetivo diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del sistema. Dentro del SPE el proceso de retroalimentación referenciado en el subsistema de control y evaluación plasmado en la LSPCAPF, es visible en el proceso coyuntural actual por el que pasa el IFE al transformarse en el nuevo INE, ya que se está llevando a cabo un proceso de adaptación no solo del SPE, sino de toda la organización, que se apoya en la información recabada por el Registro de Personal del Servicio Profesional Electoral, que incluye información de todo el personal miembro del SPE recabada por medio de los procedimientos realizados en el resto de los subsistemas. De acuerdo con la consolidación del nuevo INE y los resultados obtenidos en el desempeño de sus funciones en la contienda electoral intermedia del 2015, se podrá observar el reflejo del funcionamiento de su subsistema de control y evaluación de manera más contundente, así como el impacto que produce en post del beneficio de la sociedad. Por lo pronto, podemos afirmar la inmensa similitud de los ideales de la LSPCAPF gracias al FODA prospectivo que coloca al SPE dentro de un ambiente paradisiaco, postura que se desarrollara con mayor detalle a continuación.

4.2.- Utilidad un análisis FODA prospectivo acerca de los procesos del SPE del IFE.

Los análisis FODA surgen a principios de la década de los 70's y consisten en un estudio de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de una organización, con base en su misión y visión, con ello se plantean sus objetivos estratégicos que habrán de integrar el plan estratégico para su funcionamiento.

El análisis FODA tradicional “ofrece una fotografía del momento presente, tenemos que contemplar [...] su proceso dinámico hacia el futuro” (Cervera, 2008: 6), por lo que hemos optado por realizar un análisis FODA con un enfoque prospectivo, bajo la metodología propuesta por el Doctor Cervera Medel Manuel (2008), cuya metodología se incluye en el Anexo 1, el cual da como resultado la obtención de una “herramienta utilizada para generar acciones futuras de una organización” (Cervera, 2008: 9).

Un análisis FODA se integra por dos partes: una interna y una externa.



Por fortalezas entenderemos “lo que la organización hace bien y por lo tanto, puede utilizar con éxito” (Cervera, 2008: 9). Por debilidades entenderemos “lo opuesto [de lo que son las fortalezas, es decir] aspectos en los que la organización debe mejorar” (Cervera, 2008: 9).

Entenderemos por oportunidades a los “acontecimientos o realidades del ambiente que son propicios para que la organización crezca y se desarrolle” (Cervera, 2008: 9). Mientras que por amenazas comprenderemos “lo contrario, [es decir],

elementos del ambiente que pueden entorpecer el crecimiento de la organización” (Cervera, 2008: 10).

Lo que se debe hacer con las fortalezas es conservarlas, aprovecharlas y construirlas; las oportunidades hay que aprovecharlas y buscarlas; las debilidades se deben reducir o eliminar así como preverlas; mientras que en el caso de las amenazas es menester prepararse para afrontarlas e identificar si realmente son o no un peligro considerable.

Dependiendo del número y/o impacto de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, una organización se coloca en una zona de acción determinada, la cual el Doctor Cervera expresa en un esquema que se presenta en la Figura 8.

Figura 8
SITUACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN.

+ F O R T A L E Z A S	Fortalezas. Zona en la que la organización debe explotar al máximo sus recursos y lograr los máximos beneficios.	Oportunidades. Zona en la que la organización debe transferir fortalezas a las áreas de oportunidades.
	Debilidades. Zona en la que la organización ve amenazada su existencia y de la que debe salir rápidamente con acciones de mejora o cambio para reconvertirse.	Amenazas. Zona en la que la organización debe invertir recursos, capacitación, tecnología para superar sus debilidades y aprovechar las oportunidades que se ofrecen.
-	OPORTUNIDADES +	

Fuente: CERVERA, 2008: 10.

Una vez realizado el análisis se obtendrán los objetivos estratégicos, cuyo principal propósito es la sobrevivencia de la organización. Por lo que un análisis FODA prospectivo, se resume en la realización de un análisis externo e interno de una organización para fijar los objetivos estratégicos que habrán de identificar las estrategias a seguir, a las cuales se les asignarán recursos según su importancia, y se creará un plan para implementarse, posteriormente se miden y evalúan

resultados obtenidos con el fin de generar una prospectiva futura que facilite la sobrevivencia de la organización.

Un FODA tradicional puede complementarse con dos perspectivas más, si se adopta una percepción prospectiva, como puede observarse en el Cuadro 32.

Cuadro 32
ENFOQUE TRADICIONAL, NORMATIVO Y EXPLORATORIO DE UN ANÁLISIS FODA

FODA Tradicional. ¿Qué podemos lograr?	Enfoque Normativo. ¿Qué debemos lograr?	Enfoque Exploratorio. ¿Qué queremos lograr?
<ul style="list-style-type: none"> • Identifica las oportunidades y amenazas potenciales en el entorno, suponiendo que van a existir. El desarrollo entonces depende del entorno. • Toda la preparación falla, si las previsiones no se concretan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Matiza y depura las previsiones considerando la certidumbre tendencial en el largo plazo. • Enriquece el análisis al establecer prioridades estratégicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las F, O, D, y A se identifican a la luz de la visión deseada. Da respuesta a ¿qué debemos impedir? • Busca mayor control del futuro al seleccionar elementos más dependientes de la acción de la organización.

Fuente: elaboración propia en base a Cervera, 2008:15.

La finalidad del FODA prospectivo que presenta esta investigación, no es fijar los objetivos estratégicos que habrán de identificar las estrategias que debería llevar a cabo el nuevo INE, ya que para ello se necesitaría un estudio de toda la Institución y no solo del SPE, pero si se pretende dar respuesta a las tres interrogantes que se mencionan el Cuadro 32.

¿Qué se puede lograr con un análisis FODA prospectivo del SPE del IFE? Primero que nada el estudio prospectivo FODA localiza las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, tal como su nombre lo indica, con la finalidad de identificar los procesos institucionales que se llevan a cabo adecuadamente y los que son erráticos, con la finalidad de conservar las fortalezas, aprovecharlas, mejorarlas y construirlas en dado caso de que no existieran, al mismo tiempo que se reduzcan las debilidades o preferiblemente que se extingan por completo, con el afán de identificar las oportunidades o amenazas que pudiesen surgir, así

aprovechar las primeras y prevenir los estragos negativos de las segundas. Para ésta última tarea se debe asumir que las oportunidades y las amenazas van a existir, pero existe una probabilidad de que no llegasen a presentarse, si fuera ese el caso, toda la preparación incurriría en una falla, e inclusive podrían presentarse situaciones adversas que contravengan en el funcionamiento de la organización. Al referirnos específicamente a los logros obtenidos con la realización de un análisis FODA al SPE del IFE, obtenemos como resultado la generación de información retroalimentaría que puede contribuir en la mejora de su funcionamiento institucional, así como a la realización de objetivos y obtención de metas, dicha información se encuentra dentro de las fortalezas y debilidades enunciadas en el Cuadro 25 del Capítulo 3.3.

¿Qué se debe lograr con un análisis FODA prospectivo del SPE del IFE? Se debe generar un matiz que depura las previsiones necesarias que se deberían implementar según el nivel de importancia y probabilidad de los factores externos, y de esa manera se pueden establecer prioridades estratégicas dentro de un programa o plan de acción. Aunque no es un objetivo de la presente investigación crear un plan estratégico que debería seguir el nuevo INE, la realización de un análisis FODA prospectivo enriquece la investigación al establecer prioridades estratégicas, las cuales pueden transformarse en recomendaciones a seguir en aras de la mejora institucional y de la función pública. Las previsiones que se deben tomar en cuenta según el FODA realizado, se obtienen al observar el Cuadro 28, donde se enuncian las oportunidades y amenazas del SPE del IFE.

¿Qué se pretende lograr con la realización de un análisis FODA prospectivo del SPE del IFE? Se pretende contribuir a la existencia de un ambiente más estable, dotado de mayor control, al seleccionar elementos más dependientes de la acción de la organización para así prever los escenarios próximos y prepararse para aprovecharlos o evitarlos. El fin de realizar un análisis FODA prospectivo del SPE del IFE, es averiguar el escenario de un futuro cercano con más probabilidades de manifestarse, y así pronosticar un escenario que refleje la realidad del momento

para tomarla en cuenta y realizar las acciones necesarias que conlleven a la supervivencia de la organización, que al mismo tiempo refleje el funcionamiento óptimo del SPE, con la intención de proponerlo como un ejemplo a seguir para homogenizar los procesos de profesionalización de servidores públicos de la Administración Pública Mexicana, dicho respaldo puede observarse en la Gráfica 4, donde se localiza al SPE del IFE en un ambiente impregnado de certidumbre que el Doctor Cervera etiqueta como “paraíso”.

El ambiente paradisiaco del SPE del IFE que se obtuvo mediante el análisis FODA prospectivo por medio de metodología del Doctor Cervera, proporciona una herramienta que brinda certeza en el ambiente de transición por el que acontece la Institución, al transformarse en el nuevo INE. La consolidación de la nueva Institución encargada de llevar a cabo las elecciones y de ser la principal promotora de la cultura democrática, tiene un panorama prometedor, que está respaldado por el personal profesional que el SPE generó durante los 22 años de su existencia, que será transferido a la disposición del SPEN. El ambiente paradisiaco colabora con la creación de un ambiente impregnado de confianza y credibilidad, en el que se depositará el INE, dicho ambiente es de suma importancia si se pretende alcanzar un grado de legitimidad considerable en las próximas elecciones intermedias del 2015.

4.3.- Análisis comparativo de los sistemas de servicio civil europeos, latinoamericanos y anglosajones, incluyendo México y su SPE.

En el apartado 1.11 de la presente investigación se realizó un estudio comparado de algunos servicios profesionales de carrera a nivel internacional, a manera de simplificar semejanzas, diferencias, pros, contras, problemáticas en su implementación y limitantes contextuales, con la finalidad de resaltar los contrastes existentes entre los SSCC descritos y analizados. A continuación se presentan los mismos cuadros comparativos con la suma del caso mexicano a nivel general, puesto que ya se posee la información necesaria para hacerlo participe en el estudio comparado de SSCC.

El primer cuadro comparativo utilizado en el apartado 1.11 se representa en el presente apartado por el Cuadro 33, donde se exponen los siguientes tres factores para ser contrastados:

- 1) Tipo de servicio civil con el que cuenta: abierto, cerrado o mixto.
- 2) Tipo de modelo contextual en el que se está inmerso: de interés público o *Rechtstaat*.
- 3) Forma de Gobierno: presidencialista o semipresidencialista; monárquico parlamentario o parlamentario.

Los países analizados se categorizaran de la siguiente manera:

- Países europeos: Alemania, Francia y España.
- Países Latinoamericanos: Chile, Argentina, Colombia, Bolivia y México.
- Países anglosajones: Estados Unidos de América, Reino Unido y Nueva Zelanda.

Cuadro 32
CUADRO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EUROPEOS, LATINOAMERICANOS Y ANGLOSAJONES, INCLUIDO MÉXICO.

	Países ↓	Tipo de servicio civil			Tipo modelo contextual		Forma de Gobierno	
		Servicio civil abierto	Servicio civil cerrado	Servicio civil mixto	Modelo de interés público	Modelo de <i>Rechtstaat</i>	Gobierno presidencialista o semipresidencialista	Gobierno monárquico parlamentario
Países europeos	Alemania		✓			✓	✓	
	Francia		✓			✓	✓	
	España			✓		✓		✓
Países Latinos.	Chile			✓		✓	✓	
	Argentina		✓		✓		✓	
	Colombia		✓			✓	✓	
	Bolivia			✓		✓	✓	
	México			✓		✓	✓	
Países sajones.	Estados Unidos de América			✓	✓		✓	
	Reino Unido			✓	✓			✓
	Nueva Zelanda	✓			✓			✓

Fuente: Elaboración propia con base a lo expuesto del apartado 1.11 y 2.3 de la presente investigación.

En el mismo apartado se contrastaron sus procesos de profesionalización, al señalar las etapas sobresalientes o exitosas, así como las más deplorables o conflictivas de cada sistema de servicio civil analizado. En el Cuadro 34, se señala con una “x” un proceso reprobable o conflictivo, una “✓” significa un proceso sobresaliente o exitoso, por último los signos de interrogación “¿?” significa la falta de información al respecto de un proceso. Se utilizaran los 7 procesos enmarcados como subsistemas en el servicio civil boliviano, debido a que es el más sustancioso y similar al mexicano.

Cuadro 34
CUADRO COMPARATIVO DE LAS ETAPAS MÁS SOBRESALIENTES Y
CONFLICTIVAS DE LOS PROCESOS DE SERVICIO CIVIL DE LOS PAÍSES
ANALIZADOS.

País	Subsistema de Programación de Puestos	Subsistema de Dotación de Personal	Subsistema de Evaluación del Desempeño	Subsistema de Desarrollo de Personal	Subsistema de Capacitación	Subsistema de Movilidad Funcionaria	Subsistema de registro
Alemania	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Francia	✓	X	X	✓	✓	✓	✓
España	✓	✓	¿?	X	¿?	✓	✓
Chile	✓	X	X	X	X	X	✓
Argentina	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓
Colombia	¿?	X	X	X	¿?	X	¿?
Bolivia	✓	X	✓	✓	✓	X	✓
México	✓	X	✓	✓	X	✓	✓
SPE del IFE de México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Estados Unidos de América	✓	✓	¿?	X	✓	✓	¿?
Reino Unido	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓
Nueva Zelanda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia con base a lo expuesto del apartado 1.11, 2.3 y 3.2 de la presente investigación, así como los resultados reflejados en la *evaluación número 230*.

Para finalizar con el análisis comparativo se enunció el factor más sobresaliente y el mayor obstáculo o limitante que presenta cada modelo analizado. Dicha exposición de pros y contras se complementa con la exposición del caso del SPC

mexicano y su SPE, que representa en el Cuadro 35, lo que genera como conclusión lo siguiente: lo que resulta como un proceso sobresaliente o de fácil aplicación para un país, no necesariamente lo es para otro, debido a sus características exclusivas y al contexto en el que se encuentran inmersos.

Gracias a este análisis comparativo es posible corroborar nuevamente que mimetizar una herramienta exitosa de servicio civil, no es el camino para obtener resultados sobresalientes en un contexto ajeno, debido a las características exclusivas en el que se encuentran inmersos, premisa válida al observar el sistema mexicano, donde la libertad de implementación del SPC enunciada en la LSPCAPF resulta ser un arma de doble filo, ya que es el factor principal que limita su cobertura a puestos pertenecientes a los niveles del Gobierno Federal y al mismo tiempo protagoniza el factor que respalda tanto la existencia como el funcionamiento de los sistemas de servicios civiles mejor consolidados del país.

**Cuadro 35
PROS Y CONTRAS DEL SPC DE MÉXICO Y SU SPE**

PAÍS	FACTOR MÁS SOBRESALIENTE DEL SISTEMA O MODELO.	FACTOR MÁS OBSTACULIZADOR O LIMITANTE DEL SISTEMA O MODELO.
México.	El factor de libertad de implementación que podría ser considerado como raíz de la cobertura limitada del SPC, es al mismo tiempo el mayor punto a su favor, ya que ha permitido la aplicación del SPC dentro de las organizaciones gubernamentales acorde a las necesidades específicas de cada una de las que han optado por poner en marcha el sistema.	Su mayor limitante se encuentra en el nivel de cobertura que posee dentro de la Administración Pública, factor que podría atribuirse al marco normativo que especifica únicamente a los puestos del nivel federal centralizado gubernamental, y coloca el resto de los puestos a un criterio libre en cuanto a la implementación del SPC.
SPE del IFE	Gracias a la libertad de implementación que enuncia la LSPCAPF para la aplicación del SPC el IFE ha logrado una adaptación de sistema a la medida de sus capacidades y necesidades, y sumando la autonomía depositada en la organización, su SPE opera de manera coherente a sus objetivos institucionales, lo que ocasiono su éxito y prestigio.	Su lado flaco es la inexistencia de programas individuales de desarrollo profesional, lo que podría transformarse en un factor que desmotive a los miembros pertenecientes al SPE y ocasionar fugas de cerebros.

Fuente: Elaboración propia con base a lo expuesto del apartado 1.11, 2.3 y 3.2 de la presente investigación.

Con la perspectiva mexicana sumada al análisis comparativo, es posible observar los siguientes contrastes de mayor significancia:

- El tipo de modelo contextual en el que se está inmerso, ya sea de interés público o *Rechtstaat*, no es un determinante imperante en la determinación del tipo de servicio civil con el que cuenta una Administración Pública.
- La forma de Gobierno de la mayoría de los países analizados es presidencialista o semipresidencialista, lo que podría considerarse como una característica homogénea encaminada a la democratización, lo que corrobora el argumento introductorio de la presente investigación, el cual afirma que el mundo entero vive una transformación dirigida a la consolidación de sociedades cada vez más abiertas, competitivas, eficaces, eficientes y democráticas, dicho fenómeno social resulta ser permanente.
- EL tipo de servicio civil de un país u organización, ya sea cerrado, abierto o mixto no es significado de su éxito, consolidación o correcto funcionamiento, lo que en realidad impacta en la obtención de resultados positivos es una correcta adaptación del tipo de servicio civil a sus capacidades y necesidades, tanto individuales, como organizacionales y contextuales.
- Los países latinoamericanos tienden a basarse en los SSCC de los países europeos para instaurar uno propio, a pesar de encontrarse en contextos muy dispares, razón por la que principalmente poseen sistemas mixtos que se apegan a un tipo de modelo cerrado.
- Los países anglosajones son los que presentan innovaciones más aceleradas y sobresalientes, especialmente el caso neozelandés.
- En la mayoría de los países, los subsistemas de ingreso, desarrollo profesional y de capacitación resultaron ser los más complicados de implementar y por lo tanto los que presentan un desempeño más deficiente.
- La raíz que ocasiona los aspectos más sobresalientes, puede constituir la raíz de los aspectos más obstaculizadores al mismo tiempo, como en los casos de: Francia y México.

- La libertad de gestión y/o autonomía no es sinónimo de un sistema con un funcionamiento adecuado y resultados exitosos, como en los casos de Bolivia y México.
- Una regulación legislativa firme no es sinónimo de la existencia de un ambiente apegado a la legalidad, ni de un buen funcionamiento de un SSCC, tal es el caso del sistema de EEUU y del modelo francés.
- La solvencia económica para poner en marcha un SSCC es de suma importancia, si se pretende obtener resultados favorables en la mejora de la función pública y beneficiar a la sociedad, los ejemplos más claros de ineficiencia por falta de solvencia económica son el de España y Argentina.
- Por último y quizá el punto más importante concerniente para contestar las preguntas que sostienen la hipótesis central de la presente investigación, es necesario recalcar que no es recomendable consolidar un SSCC a manera de una copia dentro de un contexto ajeno al modelo que se toma como ejemplo a seguir, es decir, no es una idea pertinente imitar de manera exacta o rígida un sistema de servicio civil de un contexto distinto del cual busca su implementación, el ejemplo más significativo que hay que tomar en cuenta para no incurrir en ese grandísimo error es el caso colombiano, en el cual se pretendía la instauración de un servicio civil excesivamente parecido al francés, sin tomar en cuenta ni sus capacidades ni sus necesidades contextuales, lo cual impidió que su aplicación se llevara a cabo de manera tanto flexible como adaptativa, con el fin de que respondiera a su conveniencia, necesidad y objetivos específicos que buscaba obtener por medio de la herramienta del servicio civil.

En el Cuadro 35 se encuentra el caso específico del SPE del IFE, el cual ha logrado adaptar un modelo de SPC acorde a su medida, lo cual le ha producido resultados favorables y exitosos, a lo largo de sus 22 años de existencia, los cuales han sido resaltados en la presente investigación con el afán de proyectarlo como un ejemplo a seguir para la implementación de un modelo de SPC de mayor cobertura e impacto en la Administración Pública Mexicana, sin caer en el error

colombiano, ya que no se pretende una copia del SPE en todas las organizaciones gubernamentales de México, sino más bien el objetivo es incentivar a la consolidación de sistemas de profesionalización adaptativos y flexibles, que puedan responder tanto las necesidades básicas de la sociedad, como las nuevas necesidades que emergen a partir de los procesos globalizadores. A continuación se expone un brevemente el soporte para respaldar la idea de colocar al SPE del IFE como herramienta ejemplar para la profesionalización burocrática en la realidad mexicana.

4.4.- El SPE del IFE como ejemplo a seguir para la profesionalización de la Administración Pública en México.

Gracias a los elementos metodológicos que arroja la presente investigación es posible proponer al SPE del IFE como un modelo a seguir para la profesionalización de la Administración Pública Mexicana, donde su subsistema de capacitación sobresale del resto de los procesos, por constituir la piedra angular del funcionamiento del sistema en general de manera conjunta con el subsistema de evaluación del desempeño, ya que como se ha demostrado, la mayoría de los SSPC tanto en México como en otros países, prestan mayor importancia a los subsistemas de planeación de los recursos humanos y/o al subsistema de Ingreso, como puede observarse en el Cuadro 34, en el que se observa que todos los países colocados a análisis poseen un sistema de planeación, a excepción de la experiencia colombiana y los subsistemas de capacitación, de desarrollo de personal y de evaluación del desempeño son los que demuestran mayores conflictos en su aplicación o una inexistencia.

Debido a ello, el hecho de encontrar un sistema de servicio civil que proporcione la atención necesaria a cada uno de los subsistemas por los que está compuesto, e inclusive consolidar a los subsistemas más conflictivos en su implementación, internacionalmente hablando, como piedra angular de su funcionamiento, resulta digno de admiración y reconocimiento.

El funcionamiento sobresaliente del SPE del IFE, posee un prestigio de talla internacional, el cual resalta sus éxitos, factor que puede y debe aprovecharse en un ambiente donde las Instituciones tienden a conductas imitativas, como el latinoamericano, donde las instituciones pertenecientes a un mismo contexto o de características similares que carecen de rumbo o planes estratégicos, optan por imitar a instituciones exitosas. No obstante hay que adaptar dicho comportamiento imitativo al contexto y las características exclusivas de la Institución que pretende asimilar a la Institución exitosa, para no incurrir en el error colombiano, donde se realizó una copia casi exacta del sistema de servicio civil francés de una manera rígida, sin contemplar las características contextuales e individuales propias, lo que condujo a un sistema inoperable dentro de la realidad colombiana e inservible para resolver la carencia de personal profesional, ya que no fue implementado con medidas graduales que permitieran su adaptación y una oferta de resultados positivos.

Por ello, el ambiente institucional latinoamericano que tiende a imitar acciones exitosas, debe aprovecharse pero contemplando el contexto institucional donde se planean asimilar dichas acciones, con la finalidad de adaptar el sistema que se toma como ejemplo a seguir para lograr resultados favorables.

La hipótesis central de la presente investigación señala que debido a la importancia del IFE dentro de la sociedad y el prestigio de su SPE, resulta ser el sistema idóneo para ser propuesto como una guía a seguir para consolidar un SSPC de cobertura amplia que genere un impacto de mayores proporciones, con la finalidad de mejorar la función pública en beneficio de la sociedad.

La idea del párrafo anterior es respaldada de manera conjunta por cada apartado de este trabajo metodológico, el cual pretende reflejar el funcionamiento ejemplar del SPE del IFE, sus éxitos obtenidos, beneficios proporcionados y posibilidades a proporcionar, mediante la exposición de sus antecedentes, funcionamiento y situación actual, así como un análisis prospectivo FODA. Cada apartado que se

mencionó hace referencia al pasado, al presente y a un posible futuro del SPE del IFE, los cuales proporcionan datos y argumentos necesarios para afirmar que si se implementara un SSPC similar al SPE del IFE dentro de la Administración Pública Mexicana, seguramente se obtendrían resultados tanto favorables como exitosos, siempre y cuando los procesos se adecuen a las situaciones y contextos específicos de cada Institución en lo particular. Desafortunadamente las voluntades políticas representan la mayor barrera que limita la implementación de un SSPC óptimo, debido a un ambiente donde imperan los intereses personales, en el cual resulta ser de mayor conveniencia un *Spoil System*, razón por la cual a pesar de la existencia de varios SSPC sobresalientes en México, no se ha establecido uno que englobe la Administración Pública en los tres niveles de gobierno, para poder instaurar una herramienta de profesionalización en cualquier Institución que así lo requiera.

Los procesos de capacitación y de evaluación del SPE del IFE demuestran ir más allá de los ideales plasmados en la LSPCAPF, por lo que son la punta de flecha que guían al SPE como un ejemplo a seguir para implementar la herramienta de SPC en las instituciones donde resulte necesario, ya que brindan un grado de certeza, confianza y coherencia elevados, así como resultados exitosos e inclusive sobresalientes tanto cualitativa como cuantitativamente, que se han llevado a cabo en un tiempo record si se compara con el resto de los SSPC mejor consolidados del país, como son los de: la SRE, la SEP, la CONAGUA, según datos obtenidos de la *evaluación 230* emitida por la ASF. Una vez desarrollados los objetivos y demás elementos concernientes a la investigación, es posible abrir paso a las conclusiones del trabajo metodológico, para poder responder en concreto las interrogantes que exponen la hipótesis central de la tesis, recordando que la intención inicial es afirmarla.

CONCLUSIONES

Los efectos globalizadores que han generado transformaciones aceleradas en la forma de vida de las sociedades humanas, así como la creciente necesidad de contar con el acceso a los nuevos medios de comunicación que proporcionan las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC's), más la influencia de los organismos comerciales de talla mundial, han orillado a la mayoría de los países latinoamericanos y en vías de desarrollo a emprender reformas en las que se pretendió la inclusión de una gestión empresarial en el servicio público, lo que incluyó a la profesionalización de los servidores públicos.

El fenómeno conocido como reforma del Estado puede explicarse por medio de una división que enmarca dos etapas generacionales:

- 1) Las reformas de primera generación: Consisten en la realización de una serie de desregulaciones económicas, es decir, se actúa bajo las premisas y leyes del mercado, y las acciones del Estado pasan a ser de carácter preventivo y vigilante; se ponen en marcha acciones gubernamentales encaminadas a la reducción del gasto público; se busca una desconcentración administrativa que conlleve a una descentralización política – administrativa, encaminada a la conformación de gobiernos locales.
- 2) Las reformas de segunda generación: Fueron dirigidas a promover la flexibilidad, la discrecionalidad y la orientación a resultados, etapa generacional donde entra la propuesta y puesta en marcha de un SSCC que optimice las acciones del gobierno, es decir, las Administraciones Públicas o burocracias.

La corriente ideológica que justifica la reforma del Estado, que está encargada de construir las bases y lineamientos para su implementación es el llamado *New Public Management* o nuevo manejo público, también conocido como Nueva Gerencia Pública (NGP), la cual consiste en una transición que comienza a partir del modelo burocrático tradicional Weberiano que pretende dirigirse a un ambiente

gerencial, debido a que es considerado más eficiente, eficaz, moderno, flexible y ágil, objetivos que se pretendían alcanzar debido a las crisis económicas que caracterizaron los 80's. Las crisis económicas del sistema económico capitalista de los 80's y 90's, impulsaron la creación de un plan encaminado a ayudar a los países latinoamericanos estancados, el cual se desarrolló con el Congreso de Washington, cuyo contenido se redujo a una lista de recomendaciones con diez acciones centrales, cooptado por las instituciones económicas internacionales con la finalidad de generar un manifiesto político neoliberal que tuviera un respaldo científico, para poder imponer sus planes en el resto del mundo con un sustento lógico. Como se expuso en el apartado 1.4, el punto número uno del manifiesto neoliberal que hace referencia a la disciplina fiscal concerniente al Estado y sus instituciones, es el factor que engloba la implementación de SSCC en Latinoamérica.

De allí la importancia que asumen las instituciones gubernamentales y su influencia preponderante, si lo que se busca es un mayor grado de estabilidad económica, política y social, debido a ese fenómeno nace una corriente ideológica conocida como nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo, que parte de una premisa que reconoce que el Estado necesita un sector público bien desarrollado, moderno e influyente. Para desarrollar dicho sector se requiere tecnificar y especializar las formas de hacer política desde el gobierno, al mismo tiempo se requiere desarrollar relaciones institucionales entre el sector público y privado, donde el público desempeña un papel preponderante en los países en vías de desarrollo, en los cuales se incluye la realidad de mexicana.

Sin embargo es necesario recalcar que las políticas neoliberales no pueden aplicarse de manera general en cada país, ya que cuentan con estructuras y fenómenos contextuales exclusivos que la mayoría de las veces no encajan con la aplicación de las recomendaciones neoliberales. Esa falsa promesa que acarrea el discurso neoliberal al postrarse como la respuesta de las crisis económicas del sistema capitalista en los 80's, ha sido desmentida con la aparición de nuevas

crisis económicas en la actualidad. Debido a dicho fenómeno, se ha emprendido una marcha transitoria nueva que busca sobrepasar las ideas de la NGP e incluir factores que propicien mayor flexibilidad dentro de las acciones gubernamentales, con el afán de alcanzar una adaptabilidad estatal que moldee sus instituciones según sus capacidades y necesidades.

La transición que se menciona al final del párrafo anterior va del *Management* o NGP a la gobernanza, la cual consiste en una alternativa multifacética y plural que responde a la necesidad de consolidar un ambiente eficiente pero flexible y adaptativo a la vez, con el objetivo de poseer un gobierno interactivo, emprendedor, socio y facilitador que haga frente a tanto a las crisis económicas como a las transformaciones aceleradas producidas por los procesos globalizadores. La función pública debe ser adecuada a cada contexto y programarse de acuerdo con los objetivos y metas nacionales, dicha adecuación requiere fehacientemente del ambiente de gobernanza enunciado. Es necesario recalcar que la transición que va del *Management* a la gobernanza no implica una sustitución total, sobre todo si se habla de los contextos latinoamericanos, donde en la mayoría de los casos ni siquiera se han consolidado burocracias tradicionales Weberianas donde sus prácticas estén enmarcadas por un ambiente de racionalidad, por ende lo primordial en esos países es consolidar burocracias racionales, pero al mismo tiempo incluir la flexibilidad que conlleva la gobernanza, ya que es necesaria si se quiere poseer una capacidad de respuesta suficiente que contenga las necesidades creadas por las transformaciones aceleradas que trae consigo la globalización.

Dentro de los procesos descritos en los seis párrafos anteriores, se encuentran la implementación de los SSCC, aunque no precisamente su génesis, la cual presenta antecedentes de antaño que podrían remontar su existencia muchos años atrás. Lo concerniente es su importancia, entendimiento y aplicación que se les da en la actualidad, por ello es necesario tener en claro los tres conceptos que hacen referencia a los SSCC: sistema de servicio civil de carrera o cerrado;

sistema de servicio civil de empleo o abierto y; función pública, los cuales son muy similares y la mayoría de las veces son utilizados indiscriminadamente como equivalentes, sin tomar en cuenta las características exclusivas que engloba cada concepto, tal como se hace en el lenguaje jurídico mexicano, donde el concepto utilizado es el de sistema de servicio profesional de carrera y engloba las tres acepciones mencionadas.

Refiriéndose a los tres conceptos generales que aluden el funcionamiento de los SSCC, se entiende que: el modelo de servicio civil de carrera o cerrado emerge del modelo burocrático tradicional Weberiano, que se caracteriza por su rigidez y estricto apego al marco normativo existente, así como a las estructuras organizacionales de jerarquías perfectamente divididas, cuyos niveles más elevados se encuentran cerrados para aspirantes que sean ajenos al sistema. Mientras que el sistema de servicio civil de empleo o abierto, se basa en la idoneidad de los puestos y se apega más a los principios tanto meritocráticos como de igualdad de oportunidades al momento de otorgar cualquier puesto perteneciente al sistema, sin importar su nivel jerárquico. Por último, el concepto de función pública engloba en su totalidad el universo que encasilla a los funcionarios públicos. Éste último enunciado no significa que todo trabajador al servicio del Estado sea un funcionario público ni mucho menos que pertenezca a un SSCC, dicho factor dependerá del contexto específico de cada país como puede observarse en el estudio comparado de SSC que se realizó en los apartados 1.10, 1.11 y 4.3.

La realidad europea que se tomó en cuenta para la realización del estudio comparado de la presente investigación, comprende tres contextos:

- 1) El contexto alemán, que se caracteriza por un modelo de servicio civil cerrado dentro de un modelo de *Rechtstaat* y una forma de gobierno presidencialista.
- 2) El contexto francés, posee características de un modelo cerrado y está inmerso en un *Rechtstaat*, pero que transita por una serie de reformas administrativas que le proporcionan flexibilidad.

- 3) El contexto español por otro lado puede considerarse como un sistema de tipo mixto, ya que a pesar de estar más inclinado a un sistema de características cerradas sus procesos de reforma del Estado lo inclinan a un ambiente dotado de mayor flexibilidad.

La realidad latinoamericana que se colocó bajo el lente analítico del estudio comparado de SSC, comprende cinco contextos:

- 1) El contexto chileno se cataloga como un sistema mixto, debido a la prevalencia que poseen los miembros pertenecientes a su sistema de profesionalización para ser elegidos como candidatos a ser ascendidos.
- 2) El contexto argentino, presenta características de un modelo cerrado, apegado a un modelo de interés público.
- 3) El contexto colombiano de igual manera que el argentino, posee características de un modelo cerrado, pero apegado a un modelo de *Rechtstaat*.
- 4) El contexto boliviano es probablemente el más similar al mexicano, puede catalogarse como un sistema mixto con la balanza mayormente inclinada a características de un sistema abierto, sumergido en un modelo de *Rechtstaat*, donde la disposición de puestos correspondientes a la función pública responde acorde a la sintonía de los principios meritocráticos de manera ideal, pero en la práctica aún se encuentran irregularidades que asignan preferencias sobresalientes a los miembros ya pertenecientes a su sistema de profesionalización.
- 5) El contexto mexicano es de características similares al boliviano: se cataloga como mixto con tendencias abiertas, enfrascado en un modelo de *Rechtstaat*.

La realidad anglosajona responde a características más aceleradas y sobresalientes, para su estudio se tomaron en cuenta tres contextos, donde los tres se encuentran inmersos en modelos de interés público:

- 1) El contexto estadounidense responde a características de un sistema mixto, tendiente a abrirse.
- 2) El contexto neozelandés posee características de un sistema abierto.
- 3) El contexto británico posee características de un sistema mixto que anteriormente era de características rígidas, pero se ha flexibilizado en la actualidad.

Estos últimos tres contextos en particular, responden a características *sui generis*, ya que presentan reformas sumamente radicales en su estructura funcional-estatal, las cuales han orillado a dichos países a conformar sistemas de servicio civil abiertos, inclusive en el caso del reino unido que contaba con una estructura rígida, hoy día sus procesos de flexibilización y descentralización administrativa, inclinan su balanza a la implementación de un sistema abierto, razón por la que se considera un sistema mixto.

Las tres realidades geográficas estudiadas, poseen características similares según su contexto. Por ejemplo los países europeos sujetos a análisis sostienen un modelo de servicio civil mayormente cerrado, que busca flexibilizarse y atraviesa una transición paulatina que puede llevar a consolidar sistemas de características mixtas (como el caso español). La realidad latinoamericana es muy similar a la europea, debido a que tiende a imitar a sus modelos de tipo cerrados, acción poco recomendable ya que son países con características contextuales distintas y por lo tanto poseen tanto necesidades como capacidades diferentes, que evitan que la copia de un sistema resulte adecuado para una realidad ajena de la cual fue creado, sin embargo países como México y Bolivia han adaptado dichos modelos a sus contextos exclusivos hasta el momento con resultados positivos, anqué sean limitados.

Gracias a la realización de un estudio comparado, es posible llegar a varias conclusiones:

- El tipo de modelo contextual en el que se está inmerso, ya sea de interés público o *Rechtstaat*, no es un determinante categórico para la implementación de un tipo de servicio civil o de otro, es decir no es requisito indispensable encontrarse dentro de un modelo de *Rechtstaat* para poseer un sistema de profesionalización de características cerradas, de igual manera el hecho de contar con un modelo de interés público, no orilla forzosamente a la consolidación de un sistema de características abiertas.
- Poseer un sistema de características abiertas o cerradas no implica su buen funcionamiento y mucho menos su éxito. Por otro lado lo que sí es un factor influyente en el éxito o fracaso de un SSC es su capacidad adaptativa, la cual le permitirá la consolidación de un sistema que responda a las necesidades contextuales según sus capacidades.
- Con ayuda del estudio comparado, podemos corroborar el hecho que se plantea en las líneas introductorias de la presente investigación, donde se afirma que el mundo en lo general transita por una transformación social, encaminada a la consolidación de sociedades cada vez más abiertas, competitivas, eficientes y democráticas, fenómeno que resulta ser permanente. Si observamos la forma de Gobierno preponderante en los países sujetos a análisis, la cual responde a un sistema presidencialista que basa su funcionamiento y estructura organizacional en los principios democráticos, es fácilmente comprobable tal hipótesis.
- La copia o imitación de un servicio civil exitoso de manera exacta, no significa la obtención de una herramienta de profesionalización exitosa, por el contrario, la copia de una Institución ajena a la realidad contextual de un país resulta contraproducente, debido a su poca o nula capacidad de adaptabilidad y de respuesta, lo que imposibilita la solvencia de las necesidades sociales del contexto donde se consolida. Los países latinoamericanos son los más propicios a dicho fenómeno imitativo, han acoplado sus SSC de manera muy similar a los modelos europeos, bajo la premisa de seguir su trayectoria dotada de experiencia de antaño y cosechar sus resultados exitosos. El estudio de la experiencia colombiana

nos permite observar la problemática que acarrea la mimetización institucional en desmesura, ya que se planeó instaurar un servicio civil similar al modelo francés que responde a características cerradas, sin antes tomar en cuenta la manera de acoplarlo a su contexto, lo cual ha desembocado en una herramienta limitadamente virtuosa y útil.

- Los casos anglosajones analizados, reflejan un éxito acelerado debido a sus reformas de Estado, también hay que tomar en cuenta que no se catalogan como países de economías emergentes, en el caso concreto de Nueva Zelanda es menester recalcar que tanto su número poblacional como su superficie territorial, resultan ser muy inferiores al del resto de los países sujetos a análisis, lo que es factor suficiente para no ser una experiencia aceptable para un estudio comparado, pero debido a la premisa de competencia darwinista expuesta en las líneas introductorias de la presente investigación, la realidad neozelandesa fue incluida ya que es el ejemplo más claro de un darwinismo social dentro de una herramienta de servicio civil.
- La implementación de los subsistemas de ingreso, desarrollo profesional y de capacitación son los procesos que más complicaciones presentan en su implementación, al mismo tiempo los más representativos de un SSC, razón por la que es indispensable hacerlas funcionar de la manera más integral posible, bajo los principios meritocráticos y de igualdad de oportunidades, para impregnar de confianza el sistema de manera general.
- La flexibilidad o la rigidez de un modelo de SSC puede estelarizar la raíz tanto de un sistema exitoso como la de uno deficiente o estelarizar la raíz de los aspectos más sobresalientes y al mismo tiempo, los más obstaculizadores. La rigidez del modelo francés constituye un arma de doble filo, ya que a pesar de contar con una prestigiosa consolidación, al mismo tiempo le ha ocasionado problemas debido a su poca capacidad de adaptación a los procesos globalizadores. Por otro lado, la flexibilidad del modelo mexicano estelariza su alta capacidad de adaptabilidad y después

del desinterés político, resulta ser el factor principal de su cobertura limitada a los puestos pertenecientes al nivel de gobierno federal.

- Poseer un marco normativo que otorgue libertad de gestión o que centralice las decisiones, no representa una tendencia al éxito o al fracaso, ya que lo que puede resultar adecuado para un contexto institucional no lo es para otro. La experiencia boliviana contempla una libertad de gestión que ha orillado a sus sistema a tomar decisiones deliberadamente de forma arbitraria, lo que ha desprestigiado su herramienta de servicio civil, del mismo modo la experiencia mexicana contempla una libertad de gestión holgada que delega la responsabilidad de implementación del SPC a las dependencias no pertenecientes al nivel federal centralizado, factor que da pie a la existencia de una cobertura limitada en comparación del universo cuantitativo que representa la Administración Pública en los tres niveles de gobierno existentes en México. Para ejemplificar las deficiencias que podrían ocasionar los marcos normativos rígidos que centralizan tanto las decisiones como las técnicas de implementación de los servicios civiles, encontramos la experiencia estadounidense y francesa, donde han tenido que llevar a cabo procesos de descentralización para lograr obtener un ambiente adaptativo que responda a las necesidades globalizadoras.
- Por último un hecho implícito pero importante para ser recalcado, es la capacidad de solvencia económica para implementar una herramienta de profesionalización burocrática, ya que si no se cuenta con los recursos necesarios para su desarrollo, consolidación y mantenimiento desistirá más temprano que tarde, por lo que es imperante puntualizar un sistema de planeación, que asuma la responsabilidad de prever las necesidades económicas antes que cualquier otra cosa. Las experiencias estudiadas que ejemplifican ésta problemática son la española y la argentina, donde se sufre del fenómeno conocido como fuga de cerebros, donde los funcionarios migran a sectores mejor remunerados, abandonando las burocracias y la función pública.

Al analizar de manera específica la herramienta de profesionalización de los servidores públicos en la Administración Pública Mexicana y su evolución histórica, podemos concluir sin lugar a dudas que México fue partícipe de las reformas del Estado, bajo una preponderante influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Organismo para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), gracias al condicionamiento de la expedición de créditos financieros, que obligaba a las economías latinoamericanas a seguir estrictamente las medidas dictaminadas por el Consejo de Washington si deseaban ser partícipes de los programas de ayuda económica internacional, dirigida a los países en vías de desarrollo.

Dicho factor, orilló a la mayoría de los países de Latinoamérica, incluyendo a México, a la firma de una serie de Tratados de Libre Comercio (TLC), cuya finalidad era propiciar la apertura comercial necesaria para poner en marcha las políticas neoliberales que aseguraban ser la respuesta para las crisis económicas de los 80's y 90's. Como ya se puntualizó, los países Latinoamericanos al acceder a la apertura comercial se encontraron en una severa desventaja frente a las economías desarrolladas, lo que produjo una desigualdad económica aún más sobresaliente. La apertura comercial corresponde a la primera etapa de las reformas del Estado, la segunda etapa impera en el interés de la presente investigación, ya que hace referencia a cambios estructurales y funcionales gubernamentales dentro de las Administraciones Públicas, donde se encuentra la implementación del servicio civil.

El neoinstitucionalismo en México puede observarse claramente, ya que sus instituciones gubernamentales juegan un papel imperante en el desarrollo social, económico, político y cultural. El SPC aparece formalmente en la Administración Pública Federal a partir de la publicación de la LSPCAPF el 10 de mayo de 2003, durante el periodo administrativo del Presidente Vicente Fox Quesada, su génesis proviene de una conjunción de esfuerzos legislativos, que fructificaron al colocar la responsabilidad de implementación en el titular del Poder Ejecutivo y la entonces

nueva Secretaría de la Función Pública. Posteriormente no se ha llevado a cabo una acción que signifique un avance considerable en la implementación de un SPC de manera general, se ha mantenido operando bajo una cobertura limitada en relación con el universo de personal que representa la Administración Pública en México, debido a la poca o nula continuidad de objetivos primordiales en los gobiernos subsecuentes, debido a que una vez concluido el periodo administrativo del Presidente Vicente Fox, el objetivo de implementar un SPC no ha recibido la atención suficiente por parte de la figura presidencial, principal responsable de su implementación, aunado existe un choque de intereses partidistas dentro del H. Congreso de la Unión en materia legislativa, cuyas discusiones y propuestas han desembocado únicamente en la conformación de una Comisión Nacional Anticorrupción, a la cual se le transferirá la responsabilidad de determinar e imponer las responsabilidades administrativas por actos de corrupción que desvirtúen el SPC, tarea correspondiente a los tribunales de lo contencioso administrativo, dicha reforma se presentó de manera formal al Senado el 15 de noviembre de 2012 por medio de la bancada del Partido Revolucionario Institucional en colaboración con el Partido Verde Ecologista de México de la LXII Legislatura, acontecimiento presentado durante el último año del periodo administrativo del Presidente Felipe Calderón, pero propiamente es de la autoría de la administración actual perteneciente al Presidente Enrique Peña Nieto, que a su vez contribuyó a la desintegración de la SFP, institución directamente responsable del SPC, cuya responsabilidad pasará a manos de la SHCP.

Gracias al avance legislativo del 2003 donde se publica la LSPCAPF y su reglamento, ha sido factor suficiente para ponerlo en marcha de manera individual, dentro de algunas instituciones, comprometidas tanto con el desempeño de sus deberes como con un comportamiento ético sobresaliente. La *evaluación número 230, servicios de carrera en el Estado Federal* realizada por la ASF en el año 2012, identifica la existencia de 25 SSPC en México, de los cuales nombra al SPE del IFE como el segundo mejor consolidado del país, sólo superado por el SEM de la SRE.

El SPE del IFE a diferencia del SEM de la SRE no remonta su génesis a un pasado tan distante, el cual indica un funcionamiento desde el año de 1922, es decir tiene una experiencia de 92 años, mientras que el SPE tiene una edad de 22 años. Dicho factor indica estadísticamente hablando, que solo es cuestión de tiempo para que el SPE resulte por consolidarse como el mejor del país, primer factor para proponerlo como un ejemplo a seguir en materia de implementación de la herramienta de servicio civil.

Las problemáticas más imperantes dentro del contexto mexicano según mi criterio son las siguientes:

- ❖ La ilegitimidad gubernamental: Ocasionada por el desarrollo siempre controversial de las elecciones, principalmente en las de carácter federal, que restan tanto credibilidad como confianza a las figuras de representación social.
- ❖ inseguridad social, violencia generalizada: Son malestares integrales ocasionados por factores múltiples, principalmente por carencias económicas, educativas, culturales, de seguridad, de policía, impartición de justicia y de salud, por mencionar algunas.
- ❖ Ingovernabilidad: Ocasionada principalmente por la conducta de violencia generalizada e inseguridad social.
- ❖ Carencia de gobernanza y corrupción de las autoridades, líderes sociales, representantes políticos, e instituciones gubernamentales: Malestares ocasionados por los factores anteriores ya mencionados, que a su vez propician un Estado fallido, que amedrenta la soberanía nacional.

Es claro que no hay una solución fácil, ya que para resolver tales problemáticas es menester implementar medidas integrales de manera simultánea, una de tantas medidas que podrían contribuir al combate de los malestares enunciados y a regresar paulatinamente la confianza de la ciudadanía en las acciones gubernamentales es, la implementación de una herramienta de SSPC de manera adecuada.

Aunque la ilegitimidad, ingobernabilidad y la corrupción de las autoridades, líderes sociales y representantes políticos es un asunto más relacionado a factores de tinte político que administrativos, la instauración de un SSPC adecuado puede contribuir a contrarrestarlos, fortaleciendo a las Instituciones dotándolas de personal ético y moralmente instruidos, que garanticen un desempeño confiable de las acciones gubernamentales. El IFE cuya misión consiste en “contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político - electorales de la sociedad a través de la promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad [y al consolidarse] como un organismo público autónomo, transparente y eficiente, en el que la sociedad cree y deposita plenamente su confianza, que se distingue por proporcionar servicios cada vez más confiables y de mayor calidad a la ciudadanía y ser el principal promotor de la cultura democrática en el país”¹², juega un papel estelar para la creación de un contexto impregnado de legitimidad, gobernabilidad y gobernanza. Debido a la importancia del IFE para colaborar en la resolución de estos últimos problemas enlistados, el SPE resulta contener una responsabilidad sobresaliente, ya que es el encargado de dotar al IFE del personal adecuado para la realización de sus objetivos.

Las siempre controversiales elecciones y el ambiente de tensión social que se manifiesta en tiempos electorales, ha disminuido tras la existencia de un organismo dotado de autonomía que mantenga una postura neutral y lo mayormente apartidista posible, que se encargue de efectuar los comicios electorales y sea el mayor promotor de la cultura democrática del país, es por ello que el IFE sobresale como protagonista en la labor constructora dedicada a crear un ambiente impregnado de legitimidad, gobernabilidad, y gobernanza. Lamentablemente la corrupción queda fuera de su alcance de manera directa, pero al tomar en cuenta el éxito del SPE y se propone como un modelo a seguir

¹² http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Que_es/#Mision

dentro de las instituciones gubernamentales, seguramente contribuirá a cooptar al personal idóneo dentro de cada organización, el cual contará con un sentido del deber, valores éticos, sentido de bien común y de servicio, principios necesarios para llevar a cabo sus funciones de manera adecuada, y la realización tanto de metas como objetivos.

Como demuestra el Capítulo 3 de esta tesis, el SPE implementa tanto sus procesos como sus procedimientos de manera coherente a sus necesidades, objetivos, planes y capacidades, lo cual genera un funcionamiento adecuado encaminado a la realización de sus metas y fines. Al mismo tiempo resulta ser sobresaliente en cuanto a sus resultados obtenidos, lo cual lo ha hecho acreedor de un prestigio impregnado de admiración a nivel internacional. Dicho prestigio puede ser utilizado con el fin de llamar la atención de las figuras de autoridad responsables de su implementación, contribuyendo a tomar las decisiones necesarias en materia legislativa, que a su vez generen de un marco normativo más incluyente, es decir que vaya más allá de los niveles federales centralizados de la Administración Pública Mexicana y así poder consolidar una herramienta de SPC de cobertura amplia, de mayor impacto tanto en la vida institucional como de la sociedad.

Por el momento el primer paso es concluir con lo empezado, es decir, consolidar adecuadamente de la manera más pronta posible la CNA, para que asuma la responsabilidad de depurar los actos de corrupción que desvirtúan los principios necesarios para implementar el SSPC, paralelamente transferir la completa responsabilidad operativa del servicio profesional de la SFP a la SHCP. Posteriormente si se desea ampliar la cobertura de la herramienta de SPC e implementarla a la brevedad posible, entonces el primer paso debería ser la reforma del marco normativo existente otorgándole un carácter de ley general a la LSPCAPF, con la finalidad de que se implemente de manera homogénea y no solo en el nivel federal centralizado, sino también en todos aquellos que así lo requieran. Para establecer dicha norma general y especificar los procesos que se

deberán seguir al desarrollar un SSPC, esta investigación proporciona los niveles de coherencia de cada uno de los procesos del SPE en relación con los ideales que se pretenden obtener con lo plasmado en la LSPCAPF, los cuales responden a una aplicación estrictamente apegada a los ideales normativos, a pesar de que dicha ley no engloba al IFE debido a su carácter autónomo constitucional, razón por la cual resulta ser la punta de lanza para dar a notar el éxito del SPE y proponerlo como un modelo ejemplar a seguir para instaurar un SSPC de cobertura amplia en la Administración Pública.

Del mismo modo, la importancia del papel que ha desempeñado el IFE durante los últimos 25 años y que desempeñará el nuevo INE, son un factor más para colocar a la Institución bajo un lente analítico que refleje su funcionamiento y subraye sus tanto sus éxitos como sus fracasos, por tal motivo la presente investigación presenta un análisis FODA prospectivo, que colabore a estimar un escenario próximo en el proceso de transición que atraviesa la Institución responsable de organizar los comicios electorales y garantizar la promoción de una cultura democrática. Los resultados de dicho análisis expresan un escenario favorable en lo que concierne a la instauración del nuevo INE en base a los resultados obtenidos del SPE, que pasará a conformar el SPEN, dicho escenario según la metodología del Doctor Cervera, se coloca en un ambiente paradisiaco lleno de certidumbre proporcionada por los miembros pertenecientes al SPE que mantendrán sus puestos en el nuevo INE y continuarán con la implementación de todos los procesos concernientes a la profesionalización de servidores.

Un ambiente paradisiaco es señal de buenos resultados en cuanto a la implementación de la herramienta de SPE, los cuales se han obtenido gracias a un desempeño bien planeado, óptimo, y coherente, dicha calificación se señala en el análisis FODA, lo cual significa que los procesos relacionados con la herramienta de servicio civil van por buen camino, y se recomienda seguir por él. Por lo tanto, la investigación es, de igual forma que el SPC, una herramienta que expone el funcionamiento del SPE del IFE, encontrándose con resultados

positivos, factores propicios a utilizarse para realizar una recomendación dirigida al futuro INE, la cual es continuar con la implementación de su sistema de profesionalización, por medio del nuevo SPEN, que se extienda a los niveles estatales y locales como paulatinamente se ha hecho pero, ahora con la ayuda de la centralización de funciones que conlleva la transformación de una Institución a una de carácter nacional.

¿Por qué transformar el IFE al INE?, la intención principal de dicha acción es homogenizar los procesos electorales en todo el territorio nacional, con la finalidad de contribuir a la creación de un ambiente impregnado de legitimidad, gobernabilidad y gobernanza, por medio de la centralización de toma de decisiones, de la cual el INE puede y debe aprovecharse para que el nuevo SPEN extienda sus horizontes, alcanzando una cobertura memorable que proporcione servidores públicos profesionales, correctamente capacitados, que cuenten con un sentido tanto del deber como del servicio y de igual manera posean un listado de principios que respondan al Código de Ética institucional, con el objetivo de encaminar al país a la consolidación de una sociedad más democrática, que se dirija a instaurar una sociedad del conocimiento que responda las necesidades globalizadoras. Gracias al análisis FODA prospectivo, es posible dar por hecho que el INE cuenta con una herramienta de profesionalización de personal adecuada tanto a sus capacidades como a sus necesidades, lo cual le genera personal idóneo, capacitado, adiestrado y en constante desarrollo, que contribuye a la realización de los objetivos y metas institucionales, que al mismo tiempo facilitan la mejora de la función pública en beneficio de la sociedad,

Una vez concluida la investigación es necesario dar respuesta explícita a las interrogantes que consolidan la hipótesis central de la investigación:

¿El sistema de SPE del IFE mexicano ha obtenido resultados favorables? Sí, se han obtenido resultados favorables, que lo han calificado como el segundo SSPC mejor consolidado del país, dicha herramienta ha facilitado la realización de la

misión y visión del IFE durante los 22 años de su aplicación, colaborando con ello a la realización de elecciones más pacíficas, factor que brinda niveles de certeza y legitimidad superiores a los existentes antes de la creación de un organismo autónomo ¿es posible que al implementar un SSPC similar al del IFE en otras organizaciones gubernamentales se colabore con la obtención de resultados exitosos? Sí, debido a que los países latinoamericanos se encuentran en un ambiente en vías de desarrollo que tiende a imitar comportamientos exitosos, dicho ambiente es comprendido como un proceso que limita y obliga a una unidad inmersa en un contexto a parecerse a otras unidades inmersas dentro del mismo contexto o uno sumamente similar, dichas características describen el ambiente mexicano. Imitar éxitos es recomendable cuando se carece de una ruta bien trazada y existe un nivel elevado de incertidumbre. Pero gracias al estudio comparado de servicios civiles internacionales y a los resultados obtenidos por medio del análisis de la experiencia de la herramienta de profesionalización colombiana, se concluye que el simple hecho de mimetizar o reproducir una Institución exitosa no es sinónimo de reproducir dicho éxito, ya que es de suma importancia tomar en cuenta las características contextuales de ambas instituciones: tanto aquella que se tomará como modelo a seguir como la que pretende reproducirse de manera similar, ya que ambas poseen características exclusivas a pesar de encontrarse en un mismo contexto o en uno muy similar, por lo que debe considerarse seriamente el nivel adaptativo de los procesos pretendidos a ser asimilados y hacer que se implementen con coherencia según las capacidades, necesidades y contexto existentes.

Los resultados obtenidos en el IFE por medio del SPE ¿han contribuido a impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad? Sí, ya que a pesar de que las elecciones han mantenido un grado controversial elevado, las actividades electorales se han realizado de manera mucho más pacífica en comparación con tiempos antecesores a la creación del IFE, Institución que gracias tanto al profesionalismo de sus servidores como a su neutralidad política, ha colaborado brindando certeza y legitimidad, con el objetivo de contribuir de

manera integral al combate de la inestabilidad económica, política, social y cultural que amenaza la soberanía nacional y calidad de vida de los mexicanos, que han generado los nuevos protagonistas dotados de poder, es decir las organizaciones criminales. ¿Es posible esperar que mientras más organizaciones cuenten con un SSPC, mayor será el desarrollo de la función pública y el beneficio social? Si, ya que el núcleo de toda organización está constituido por sus recursos humanos. Si lo que se pretende es desarrollar la función pública para beneficio de la sociedad debe hacerse de manera integral, coordinando la voluntad política con un correcto funcionamiento institucional, la herramienta de SPC colabora con éste último punto necesario de coordinar, ya que se entiende que al contar con recursos humanos profesionalizados, capacitados adecuadamente y que realicen sus funciones de manera óptima, entonces se cuenta con una organización profesional, capacitada y óptima, factor que permite un correcto funcionamiento institucional y por tanto posibilita el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

¿Es posible que el desarrollo de la función pública transforme la perspectiva ciudadana y restaure la confianza en las instituciones y sus gobiernos? Si, al tener instituciones óptimas capaces de proporcionar servicios públicos de calidad, que solventen las necesidades sociales, es lógico que la ciudadanía confíe en las acciones gubernamentales, siempre y cuando sus acciones resulten favorables para la sociedad en su conjunto, no únicamente para uno o algunos sectores poblacionales. ¿Hacer confiables las instituciones y gobiernos propicia un ambiente de legitimidad que contribuya con la consolidación de un ambiente de gobernabilidad? Si, el primer paso para crear gobernabilidad es crear un gobierno que tenga capacidad de gobernar, para ello es necesario dotarlo de legitimidad, la cual se construye con el reconocimiento, la aceptación y confianza de la ciudadanía hacia las figuras de poder y autoridad que las dirigen, lo cual es sencillo siempre y cuando dicho poder resulte ser racional. Ese poder racional es conceptualizado por Max Weber como burocracia, por lo tanto el primer paso para crear legitimidad es crear una burocracia racional bien capacitada en la que se

pueda confiar, lo que implícitamente acarrea confianza que será depositada tanto en las instituciones como en las acciones de gobierno, es decir, en las Administraciones Públicas, lo que genera capacidad de gobierno y por tanto gobernabilidad.

La consolidación de un ambiente impregnado de gobernabilidad ¿contribuye a encaminar el contexto nacional a un escenario de gobernanza que proporcione estabilidad política, social, económica y por tanto a una mejor calidad de vida? Si, una vez que se posee un poder racional capacitado adecuadamente para administrar los recursos disponibles en post de solventar las necesidades sociales, se crea una burocracia confiable que proporciona al gobierno legitimidad, factor que lo respalda en la toma de decisiones y permite la existencia de un ambiente dotado de gobernabilidad, una vez construidos dichos cimientos es posible flexibilizar dichas burocracias, instituciones y gobiernos con la finalidad de dotarlos tanto de una capacidad de adaptabilidad como de estabilidad, ya sea en lo social o en lo económico, lo cual significa la puesta en marcha de una administración multifacética y plural que busca la eficiencia adaptativa, ya que es un requisito adaptarse rápidamente en un contexto globalizador que acarrea transformaciones aceleradas, que producen nuevas necesidades al mismo ritmo, por ello el gobierno debe tornarse interactivo con la sociedad, debe ser emprendedor y no cerrarse a nuevas ideas e innovaciones, por lo tanto debe tener más contacto con la población en general para conocer sus necesidades y facilitar soluciones de la manera más eficaz y eficientemente posible.

ANEXOS.

Anexo 1 Metodología del análisis FODA prospectivo.

Para realizar la calificación prospectiva y asignar un valor cuantitativo a cada uno de los elementos que se consideraran para la conformación del FODA, es menester agrupar los factores internos y los externos según la metodología del doctor Cervera (2008:15).

Factores a los que se les asignará un valor cuantitativo.		
Factores externos. Oportunidades y Amenazas.	Importancia.	Respecto al propósito de la organización.
	Probabilidad.	Estimación (reducción de incertidumbre) de que efectivamente se concreten.
Factores internos. Fortalezas y Debilidades.	Importancia.	Respecto al propósito de la organización.
	Solidez	Prevalencia o dureza de su evolución en el tiempo.

Para asignar los valores cuantitativos, se utilizará la siguiente escala de calificación (Cervera, 2008:17).

Factores externos. Oportunidades y Amenazas.

Importancia.		} Multiplicar los valores asignados }	Probabilidad.	
Nada importante.	1		Nada importante.	1
Poco importante.	2		Poco importante.	2
Más o menos importante.	3		Más o menos importante.	3
Importante.	4		Importante.	4
Muy importante.	5		Muy importante.	5

Factores internos. Fortalezas y Debilidades.

Importancia.		Multiplicar los valores asignados	Solidez / presencia / arraigo	
Nada importante.	1		Muy débil.	1
Poco importante.	2		Débil.	2
Más o menos importante.	3		Circunstancial.	3
Importante.	4		Fuerte.	4
Muy importante.	5	Muy fuerte.	5	

Los valores obtenidos se multiplicarán entre sí, para obtener una calificación que permita determinar la validez de cada elemento analizado, con el resultado de la multiplicación es posible clasificar las calificaciones dentro de la siguiente escala convencional (Cervera, 2008:18):

Calificación obtenida.	Oportunidades.	Amenazas.	Fortalezas.	Debilidades.	Enfoque estratégico.
1 a 5	POCO ÚTILES Debe descartarse Inquestionablemente	LEVES Impacto débil sobre el propósito	POCO ÚTILES No constituye una fortaleza estratégica	LEVES No constituye una fortaleza	NO CONSIDERAR
6 a 10	REGULARES Interesante sólo si el esfuerzo es bajo	MODERADAS Riesgo a ser evitado si el esfuerzo es bajo	REGULARES Mantener sólo si el esfuerzo es bajo	MODERADAS Reducir si el esfuerzo es bajo	CONSIDERAR ALTERNATIVAS
11 a 15	BUENAS Interesante si el riesgo es aceptable	SEVERAS Riesgo considerable que requiere protección	BUENAS Ventajas para logro del propósito	SEVERAS Conflicto potencial	ACCIONES DE RUPTURA
16 a 25	EXCELENTES Deben aprovecharse inquestionablemente	GRAVES Riesgo cierto a ser evitado su impacto de cualquier forma	EXCELENTES Soporte de los cambios	GRAVES Carencia estructural prioritaria	INNOVACIÓN

Con el resultado obtenido, es posible situar a la organización y/o su propósito en alguna de las siguientes situaciones (Cervera, 2008:15).

F O R T A L E Z A S	LIMBO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tiene amenazas, pero cuenta con fortalezas para hacerles frente. ▪ Se tienen que considerar los recursos disponibles. ▪ Están en el limbo, porque sus fortalezas lo pueden cegar ante las amenazas. 	PARAÍSO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tiene oportunidades y fortalezas. ▪ Se deben analizar las amenazas y debilidades y bloquearlas con las ventajas que se tienen. ▪ Está en el paraíso porque tiene oportunidades y fortalezas para aprovecharlas exitosamente.
D E B I L I D A D E S	INFIERNO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tiene amenazas y padece debilidades. ▪ Se debe jugar con el elemento sorpresa. Ser impredecible. La velocidad es el elemento crucial para reinventarse y no sucumbir. ▪ Está condenado al infierno porque tiene amenazas y debilidades. 	PURGATORIO <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tiene oportunidades, pero las debilidades lo merman. ▪ Se deben reducir las debilidades. Hay que utilizar el elemento sorpresa que abre las oportunidades y localizar un vacío no disputado. ▪ Está en el purgatorio porque aunque tiene oportunidades, las debilidades no permitirán aprovecharlas

Para ubicar a la organización analizada en una de las situaciones mencionadas, se llevará a cabo la siguiente operación aritmética:

Factores Externos

Promedio Oportunidades

Promedio Amenazas

Oportunidades menos Amenazas situación en vector $A \longleftrightarrow O$

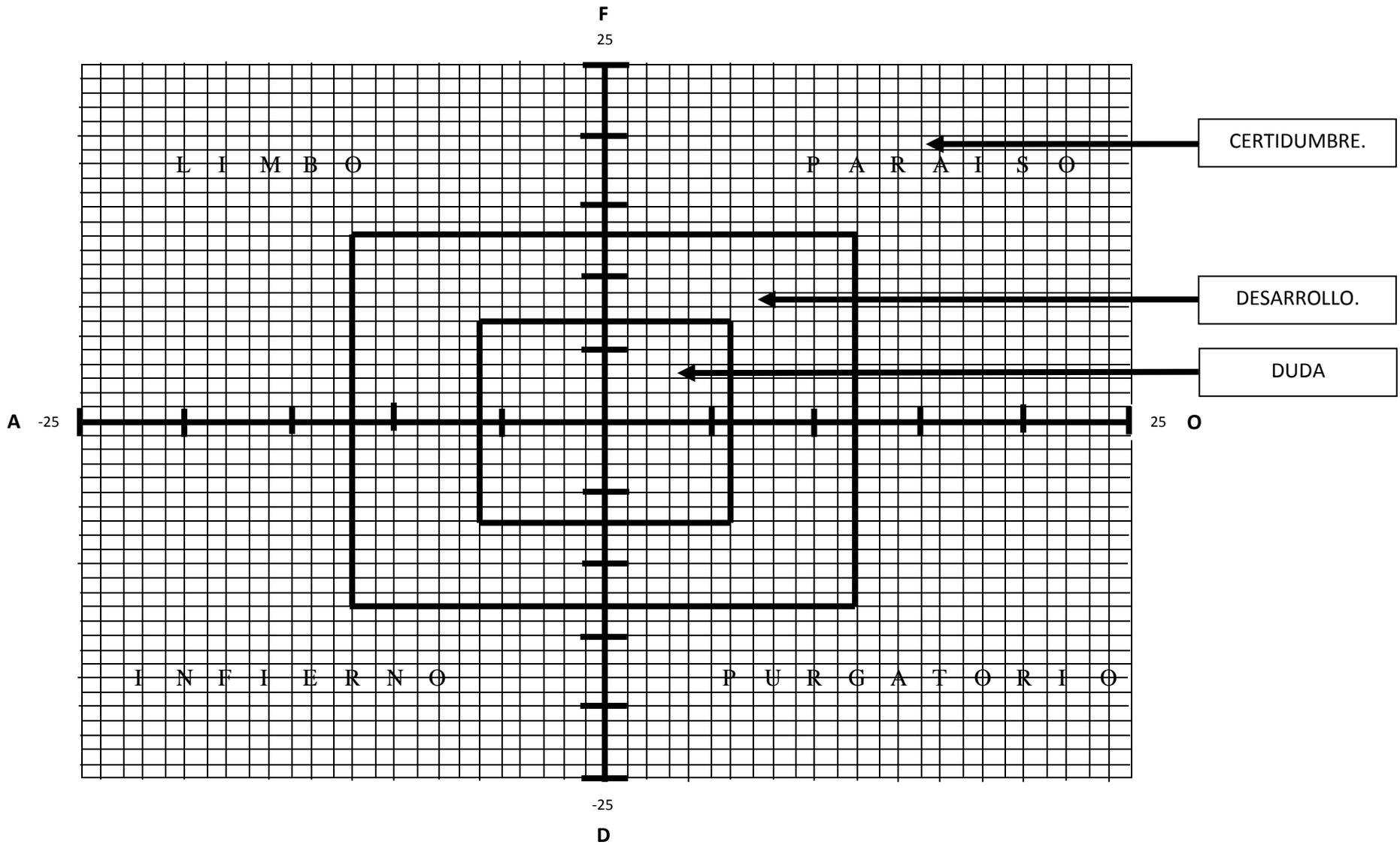
Factores Internos

Promedio Fortalezas

Promedio Debilidades

Fortalezas menos Debilidades situación en vector $D \longleftrightarrow F$

Una vez obtenidas las coordenadas de cada vector, se procede a identificar la situación de la organización con ayuda de la siguiente gráfica.



Fuente: Elaboración propia con base en Cervera, 2008.

Anexo 2
CATÁLOGO DE ACTIVIDADES DE ACTUALIZACIÓN PERMANENTE DE 2012,
DIRIGIDOS A LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.

NOMBRE	OBJETIVO DE LA ACTIVIDAD	TEMARIO	POBLACIÓN OBJETIVO	ÁREA DE CAPACITACIÓN	DURACIÓN
Administración y gestión de proyectos.	Los participantes conocerán las metodologías y directrices fundamentales para la gestión, administración, creación, desarrollo, planeación y evaluación de proyectos; así como las herramientas administrativas para manejar optimizar y autogestionar sus propios proyectos.	Módulo I. Los aspectos genéricos de la administración de gestión de proyectos. Módulo II. Por dónde empezar. Módulo III. Planeación de proyectos. Módulo IV. Control de gestión.	Todos los miembros del Servicio.	Competencias del cargo o puesto.	20 horas en 4 semanas consecutivas.
Gestión para la mejora del desempeño.	El participante conocerá metodologías, técnicas y los criterios de la autogestión del desempeño para lograr que incrementen los resultados en los grupos de trabajo.	Unidad 1. Autogestión para la mejora del desempeño. Unidad 2. Competencias. Unidad 3. Sistema de evaluación. Unidad 4. Evaluación.	Todos los miembros del Servicio.	Competencias del cargo o puesto.	20 horas en 4 semanas consecutivas.
Trabajo en equipo.	Incrementar los resultados en los grupos de trabajo, a través de proporcionar conocimientos, modificar actitudes y desarrollar habilidades de trabajo en equipo.	Unidad 1. Integración de equipos de trabajo. Unidad 2. Comunicación efectiva en el equipo de trabajo. Unidad 3. Cómo liderar equipos de trabajo. Unidad 4. Gestión de objetivos	Todos los miembros del Servicio.	Competencias del cargo o puesto.	20 horas en 4 semanas consecutivas.
Liderazgo e influencia.	Desarrollar en los participantes las competencias que le permitan dirigir y colaborar en un equipo de trabajo orientado, al logro de los objetivos institucionales.	Unidad 1. Concepto de liderazgo. Unidad 2. El contexto de Liderazgo. Unidad 3. El líder como agente de cambio. Unidad 4. Funciones estratégicas del líder.	Todos los miembros del Servicio.	Competencias del cargo o puesto.	20 horas en 4 semanas consecutivas.
Negociación.	Lograr acuerdos satisfactorios entre los interlocutores, basándose en el intercambio de acuerdos veraces, sólidos y consistentes.	Unidad 1. La negociación. Unidad 2. Manejo de Conflicto. Unidad 3. Las habilidades del negociador. Unidad 4. Proceso de la negociación.	Todos los miembros del Servicio.	Competencias del cargo o puesto.	20 horas en 4 semanas consecutivas.
Taller de metodología para la elaboración de tesis.	Guiar metodológicamente a los miembros del Servicio, en la elaboración del documento o proyecto final que les permita obtener su título de licenciatura.	Unidad 1. Concepto general de la metodología de trabajo. Unidad 2. Metodología de la investigación. Unidad 3. Determinación del tema. Unidad 4. Definición del objetivo de la tesis. Unidad 5. Planteamiento de la hipótesis. Unidad 6. Conclusiones. Unidad 7. Capítulos. Unidad 8. Cronogramas.	A los miembros del Servicio que tengan total de créditos de nivel licenciatura.	Desarrollo humano.	12 semanas continuas.

Fuente: Proyecto de Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Catálogo de actividades de Actualización Permanente de 2012, dirigido a los miembros del Servicio Profesional Electoral.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

BIBLIOGRAFÍA.

Bailey, John y Godson, Roy. *Crimen organizado y gobernabilidad, México y la franja fronteriza*. Ed. Grijalbo, México, 2000.

BARZELAY, Michel "Atravesando la burocracia". Ed. FCE, México 1998,

BECK, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, España, 1998.

CERVERA Medel, Manuel. *FODA: un enfoque prospectivo*. En Working papers 9, prospectiva política. Colección dirigida por la Dra. Guillermina Baena Paz. Proyecto PAPIME de Inteligencia Prospectiva. Dirección General de Asuntos del Personal Académico, UNAM, México. 2008.

DARWIN, Charles, *El origen de las especies*. En Textos fundamentales, Grandes obras del pensamiento. Editorial Altaya, Barcelona España. 1993.

DEL VECCHO, Jorge. *Persona, Estado y Derecho*. Ed. Dina artes gráficas. Madrid España. 1957.

DIMAGGIO, Paul J. y Powell, Walter W. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales*. FCE, México, 1999.

DUSSAGE, Laguna, Mauricio I. *¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual*. Artículo publicado en Revista Servicio Profesional de Carrera, núm. 3. México. 2005.

GIDDENS, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, España, Alianza editorial, 2004.

GUERRERO, Amparán, Juan Pablo, *Un estudio de caso de reforma administrativa en México; los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel federal*. Documento de Trabajo, División de Administración Pública, Ed. CIDE, México. 1997.

GUERRERO, Omar. *La Nueva Gerencia Pública, Neoliberalismo en Administración Pública*. Ed. Fontamara. México. 2004.

JAVED Burki, Shahid 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. Washington D.C., 1998.

LONGO, Francisco, *Mérito y flexibilidad, la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós. Barcelona España. 2004.

MARTÍNEZ Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México, dilemas y perspectivas*. 1 ed. INAP. México. 2003.

MARTÍNEZ Puón, Rafael, *Servicio Profesional de carrera ¿Para qué?* Coedición de la H. Cámara de Diputados, LIX legislatura, fundación de estudios políticos y administrativos, A.C., y Miguel Ángel Porrúa. México. 2005.

MARTÍNEZ Puón, Rafael, *Directivos versus Políticos, la Importancia de la Función Directiva en las Administraciones Públicas*. Edit. Porrúa, México, 2011.

MATÍNEZ Puón, Rafael, *revista buen gobierno, para pensar en la democracia, #1 semestre 1 de 2006*.

MÉNDEZ, José Luis, *Avances y perspectivas del servicio profesional electoral*. Revista Prospectiva 11. México". Ed. APN A.C., 1998.

MOCTEZUMA Barragán, Esteban y Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados, El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*. Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, ed. FCE, México, 1999.

PRATS I Catalá, Joan. *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. 1° ed., INAP. Madrid, España. 2005.

PRATS I Catalá, Joan. *Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público*, en documentación Administrativa 241-242 enero-agosto; INAP Madrid, España 1995.

UVALLE Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja, Marcela Ruiz. *“Visión multidimensional del servicio público profesionalizado”*, ed. Plaza y Valdez, México, 1999.

UVALLE Berrones, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, retos y perspectivas*. Ed. plaza y Valdés, México. 2000

VILLARROEL Böhr. Sergio G. *Servicio civil y escalafón híbrido para puestos jerárquicos*. Bolivia, 2005.

WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*. Ed. Coyoacán, México. 2004.

NORMATIVIDAD Y DOCUMENTOS OFICIALES RELACIONADOS CON EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.:

Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial del 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. DOF. 29 de junio de 1983.

Acuerdo por el que se emiten las disposiciones en materia de planeación, organización y administración de los recursos humanos, y se expide el manual administrativo de aplicación en dicha materia. DOF. 12 de julio de 2010.

Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación número 230. Servicios de Carrera en el Estado Federal*. Cámara de Diputados. 2013.

Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF. 5 de febrero de 1917 y sus reformas.

Instituto de Investigaciones Legislativas. *La profesionalización del servicio público en México: análisis de su origen y evolución*. Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, Sexagésima Primera Legislatura 2009- 2010.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, DOF. 10 de abril de 2003.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. DOF. 28 de diciembre de 1963 y sus reformas.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. DOF. 13 de marzo de 2002 y sus reformas.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. DOF. 11 de junio de 2002 y sus reformas.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF. 29 de diciembre de 1976 y sus reformas.

Manual Administrativo de aplicación general en materia de recursos humanos y organización. DOF. 12 de julio de 2010.

Plan Nacional de Desarrollo (1983 – 1988) (1989 – 1994) (1995 – 2000) (2001 – 2006) (2007 – 2012) (2013-2018).

PROGRAMA para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018. DOF 30 de agosto de 2014.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, DOF. 6 de septiembre de 2007.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. DOF. 15 de abril de 2009 y sus reformas.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Código de Ética de los servidores públicos de la Administración Pública Federal. DOF, miércoles 31 de julio del 2002.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Guía técnica del Sistema Integral de Formación y Capacitación, en atención al Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. Julio 2000.

Secretaría de la Función Pública. Criterios y disposiciones generales para aprobar puestos de libre designación. DOF. 9 de abril de 2010.

Secretaría de la Función Pública. Guía Metodológica para la Descripción, Evaluación y Certificación de Capacidades Técnicas.

Secretaría de la Función Pública. Lineamientos para determinar puestos claves, DOF, 2 de mayo de 2005.

Secretaría de la Función Pública. Manual de Usuario de TrabajaEn.

Secretaría de la Función Pública. Oficio por el que se comunica, a los Directores Generales de Recursos Humanos, homólogos o equivalentes en las dependencias y órganos administrativos desconcentrados sujetos al Servicio Profesional de Carrera, las pruebas existentes para el proceso de certificación de capacidades. Oficio SSFP/413/007/2009. DOF. 24 de febrero de 2009.

Secretaría de la Función Pública. Acuerdo mediante el cual se expiden los Lineamientos para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, así como su Anexo. DOF. 2 de mayo de 2005.

Secretaría de la Función Pública. Criterios para los nombramientos por artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, DOF, 11 de abril de 2005.

Secretaría de la Función Pública. Lineamientos del Sistema de Registro del Personal Civil del Gobierno Federal, denominado RUSP. DOF. 30 de noviembre de 2006.

Secretaría de la Función Pública. Lineamientos para la instalación de Comités en Dependencias y en órganos administrativos desconcentrados, DOF, 18 de septiembre de 2004.

Secretaría de la Función Pública. Lineamientos para la operación del Sistema Informático Rhnet, DOF. 15 de diciembre de 2005.

Secretaría de la Función Pública. Lineamientos para la operación del Subsistema de Ingreso. DOF, 10 de diciembre de 2008.

Secretaría de la Función Pública. Norma para la capacitación de los servidores públicos, así como su Anexo. DOF, 2 de mayo de 2005.

Secretaría de la Función Pública. Norma para la descripción, perfil y valuación de puestos. DOF. 2 de mayo de 2005.

Secretaría de la Función Pública. Oficio Circular por el que se comunica a los Directores Generales de Recursos Humanos en las dependencias de la Administración Pública Federal en que opera el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, sobre la aplicación de pruebas en el Módulo Generador de Exámenes, para los procesos de selección. Oficio Circular No. SSFP/413/001/2008, 30 de mayo de 2008. DOF. 30 de mayo de 2008

Secretaría de la Función Pública. Oficio circular por el que se comunica a los Directores Generales de Recursos Humanos en las dependencias en que opera el Sistema del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la posibilidad de generar reservas de aspirantes en los concursos de selección de sus puestos, clasificadas en ramas de cargo o puesto. DOF. 29 de octubre de 2008.

Secretaría de la Función Pública. Oficio Circular por el que se comunica a los Directores Generales de Recursos Humanos o equivalentes, y operadores del módulo de separación en RH Net de las dependencias, incluidos sus órganos administrativos desconcentrados y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal de la Administración Pública Federal Centralizada, los criterios y modelo de renuncia que podrán adoptar los servidores públicos de carrera titulares cuando resulten ganadores de un puesto en un concurso público y abierto. Oficio Circular No. SSFP/408.3/077/08, 28 de febrero de 2008. DOF. 28 de febrero de 2008.

Secretaría de la Función Pública. Oficio Circular por el que se comunica a los Oficiales Mayores en las dependencias de la Administración Pública Federal en que opera el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, la operación de los movimientos o trayectorias laterales de servidores públicos de carrera y de servidores públicos considerados de libre designación que se encuentren ocupando puestos de carrera. DOF. 6 marzo de 2008.

Secretaría de la Función Pública. Oficio Circular por el que se establecen criterios de carácter obligatorio que deberán observar las dependencias de la Administración Pública Federal y sus órganos desconcentrados sobre la vigencia de la evaluación de las capacidades de los aspirantes a ocupar un puesto en el Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada. DOF. 28 de febrero de 2005.

Secretaría de la Función Pública. Oficio Circular por el que se informa a los Oficiales Mayores de las dependencias de la Administración Pública Federal y sus equivalentes en los órganos administrativos desconcentrados, sujetas al Sistema del Servicio Profesional de Carrera, el proceso integral de descripción, perfil y valuación de sus puestos, en términos de la Norma correspondiente emitida por esta Secretaría. DOF. 9 de mayo de 2005.

MESOGRAFÍA

<http://www.dof.gob.mx/>
<http://www.funcionpublica.gob.mx/>
<http://www.ife.org.mx/>
<http://www.inap.mx/>
<http://www.ine.mx/>
<http://www.inegi.org.mx/>
<http://www.juridicas.unam.mx/>
<http://www.normateca.gob.mx/>
<http://www.rhnet.gob.mx/>
<http://www.trabajaen.gob.mx/>
<https://campus.ife.org.mx/>