

El Servicio Profesional de Carrera (SPC) es un mecanismo de selección y promoción de personal que garantiza la calidad y eficiencia del servicio público. Este sistema se basa en principios de transparencia, equidad y mérito, lo que permite contar con el personal más capacitado y comprometido para el desempeño de las funciones que le son encomendadas. El SPC es una herramienta clave para la modernización de la administración pública y para mejorar la calidad de los servicios que se ofrecen a los ciudadanos.

Rafael Martínez Puón, Servicio Profesional de Carrera para qué?

Servicio profesional de carrera ¿para qué?

Rafael Martínez Puón

Servicio profesional

 789707 016286

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos



Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.

Miguel Ángel Porrúa

Servicio profesional de carrera ¿para qué?

H. CÁMARA DE DIPUTADOS
LIX LEGISLATURA



CONOCER PARA DECIDIR se denomina la serie que la H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, acordó iniciar, en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por coeditar obras trascendentes que impulsen y contribuyan al conocimiento de la problemática social, para la adopción de las mejores decisiones sobre políticas públicas e institucionales para México en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

Servicio profesional de carrera ¿para qué?

Rafael Martínez Puón



Fundación Mexicana de Estudios
Políticos y Administrativos, A.C.

Miguel Ángel
Porrúa

MÉXICO • 2005

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución propietaria de los derechos correspondientes.

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,
participa en la coedición de esta obra al incorporarla
a su serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición
H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA
FUNDACIÓN MEXICANA DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS, A.C.
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, octubre del año 2005

© 2005
Rafael Martínez Puón

© 2005
Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 970-701-628-0

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrua.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*A mis alumnos de la Universidad
Nacional Autónoma de México
y del Instituto Nacional de
Administración Pública, así como
a todos aquellos servidores públicos
que creen que algún día puede cambiar
nuestra administración pública a partir
de un servicio profesional de carrera.*

Estudio introductorio

José Mejía Lira*

Cualquier esfuerzo orientado a contribuir a la mejora de instrumentos para la realización de políticas públicas o bien a la reflexión y el análisis, en un marco de discusión y desarrollo de la teoría y/o los conceptos que permitan avanzar en nuestro entendimiento y comprensión de las funciones públicas, será siempre bienvenido.

Hablar del servicio profesional de carrera, tema ampliamente incorporado en la agenda pública de México y de trascendencia mundial, corresponde a un eje de atención importante para el logro de resultados. Se está analizando la posibilidad o imposibilidad de constituir cuerpos burocráticos efectivos y comprometidos con un servicio y comportamiento enmarcados en la ética y la transferencia.

El servicio profesional de carrera es en nuestros días elemento democratizador de la función pública, pues uno de sus rasgos más característicos es el de separar la función pública de la actividad partidista y de los intereses particulares. Así, el reclutamiento ha pasado de ser de interés administrativo a ser de interés político, pues da idea de la conformación del equipo de trabajo de una administración gubernamental.

Un sistema de servicio profesional de carrera implica una reconceptualización del papel del personal y de los sistemas administrativos vinculados a los servidores públicos. En tal

* Doctor en administración y sociología de las organizaciones por la Universidad de París X. Director general de Desarrollo Institucional de la Presidencia de la República y Presidente de la Red Mexicana por el Servicio Profesional.

sistema no se depende de la voluntad de las autoridades de los organismos y de las unidades administrativas, sino de un proceso objetivo para ingresar, desarrollarse, permanecer y contribuir a los fines de la administración. Un sistema moderno de administración de personal debe ofrecer programas de desarrollo a los servidores públicos, que les permitan actualizarse y adquirir los medios necesarios para concursar con sus conocimientos y experiencia, para obtener ascensos horizontales y verticales, para permanecer y desarrollar su carrera administrativa.

En consecuencia una profesionalización de los servidores públicos de los gobiernos traerá como resultado:

- Mejores respuestas y soluciones a las situaciones socialmente problemáticas.
- Mayores posibilidades de descentralización y acercamiento de las decisiones y/o recursos a las partes de actuación y generación de los problemas.
- Mayor consenso entre ámbito de gobierno y entre éstos y la sociedad.
- Mayor aceptación social de la actuación gubernamental.
- Revalorización del papel de la burocracia.
- Fortalecimiento del federalismo.
- Cumplimiento preciso de los compromisos sociales de los gobiernos.
- Mayor eficacia en la actuación.
- Permanencia de quien cumpla y mejore su actuación en la función pública.
- Promoción a los mejores en capacidad, compromiso y experiencia.
- Aplicación de los más apropiados conocimientos para la actuación pública.
- Sentido ético de actuación de los servidores públicos.
- Actitud productiva, ojo clínico, y capacidad de actuar en un mundo complejo y de lucha por el poder de los servidores públicos.
- Trabajo a favor de los beneficiarios.
- Esfuerzo grupal entre cuerpos de servidores públicos y agentes sociales.
- Mayor motivación de los servidores públicos.
- Disponer de un servicio público basado en la responsabilidad.
- Mayores alicientes al personal público.
- Generar una nueva cultura administrativa.

La pregunta: ¿para qué? guarda una significación de entrada, por señalarlos y subrayamos que la profesionalización es un medio y no un fin. Tal vez, la distinción que se buscaba hacer en México, al hablar más de un servicio profesional frente al término más común de servicio civil, se refiera a matizar una de las ventajas de este proceso al proporcionar un sistema para que el personal público

propicie y obtenga desarrollo y permanencia, basados precisamente, en un adecuado desempeño; orientándose a garantizar un verdadero profesionalismo en los cargos públicos.

Este esfuerzo se encuentra en el marco de la llamada Gestión Estratégica de Recursos Humanos, considerando el capital humano como uno de los elementos más valiosos e importantes para el desarrollo y alcance de los objetivos, en este caso de tipo social y de desarrollo y mejora para la población. Esta nueva orientación no sólo se preocupa por aspectos de integración, de esfuerzos o de mejora de capacidades, sino que alberga elementos como la ética, la confianza, la honestidad, entre otros.

Se refiere a un esfuerzo que articula arreglos institucionales para gestionar el empleo público, pero bajo un enfoque de capital humano. Nuestros diseños son un ideal normativo que busca preservar una administración profesional y pretende otorgar autonomía de actuación basado en una lógica de resultados.

Esto significa: disponer de reglas específicas para el acceso, pero con base en una exigencia de resultados; por consiguiente un sistema de mérito y de igualdad, cuestión que conlleva un principio democrático: todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a acceder a cargos públicos y tenemos el deber de garantizarlo; de igual forma, quienes se incorporan a la función pública lo hacen por sus capacidades; además de la preocupación y el esfuerzo para lograr resultados en un marco de principios éticos y de cultura de servicio.

La fundamentación temática del sistema de mérito comprende:

- Todos los ciudadanos son formalmente iguales en el acceso a los cargos públicos.
- La igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito.
- Surgimiento de una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema.

Ante el cambio de sistema de partidos políticos y ante las nuevas condiciones socioeconómicas, la mayoría de los políticos impulsó el nuevo esquema institucional: el sistema de mérito. La función social que éste tiene que cumplir es clara: procurar seguridad jurídica a través de las garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, la promoción y la redistribución de éstos, con base en el mérito y en los criterios de carrera burocrática.

Mediante los exámenes de acceso, de protección frente antigüedad y mérito, y un sistema de retribuciones no manipulables políticamente, se incrementa la "durabilidad de los acuerdos legislativos", la remoción y la promoción.

Cualquier sistema de recursos humanos, en el ámbito público, debe ser coherente con la estrategia desarrollada por el gobierno en turno, y este debe responder a las prioridades del país y a las necesidades presentes y futuras. En consecuencia, esta coherencia nos exige un vínculo con la estrategia fiscal que señala las políticas de gasto y entre ellas del gasto orientado a los recursos humanos. Así, los recursos están limitados, deben ser manejados eficientemente para los fines de un sistema de profesionalización, cuyo sentido final es ser el artífice de alcanzar los fines gubernamentales. Si bien, el gasto en el recurso humano puede considerarse una inversión, los recursos gubernamentales tienen limitantes y se compete para obtenerlos. El gran reto es disponer de calidad de personal y no de un gran número cuyo desempeño sea inadecuado.

Para el manejo del sistema de servicio profesional tendremos costos de oportunidad, que deberán ser manejados acordes con las necesidades de disponer capacidades determinadas y de promover y obtener un desarrollo del personal, además de los consecuentes gastos de administración de todo el sistema.

La gestión de recursos humanos se desarrolla a través de un conjunto de subsistemas. Se requiere en primer término una organización apropiada del trabajo. Esta parte es fundamental pues será a través de ella que se montará el ejercicio de las capacidades del personal. Disponer de una definición de capacidades, de qué equipos y grupos de trabajo se formarían y se utilizarían, bajo qué liderazgo y rangos decisorios, entre otros aspectos, facilitaría o dificultaría el ejercicio profesional, incluso en lo concerniente a la evaluación del desempeño. Además la normatividad y mecanismos de desvinculación estarán plenamente ligados a esto.

Es muy importante la gestión del desempeño y las distintas políticas e instrumentos manejados para ello. Una decisión que deberá tomarse y adaptarse al sistema es la concerniente a la retribución o compensación, tanto monetaria como no monetaria. Estos subsistemas están interrelacionados fuertemente y en algunos modelos se les configura como un único sistema.

No debe dejarse de lado la gestión de relaciones humanas y sociales, condicionado por el entorno organizativo. Es prioridad de cualquier sistema de administración de recursos humanos el colocar al factor humano como el principal y más importante recurso dentro de la organización. Si no se toma en cuenta esto, por más grande e importante que sea un ente administrativo, carecerá de funcionalidad.

Estamos seguros que un servicio profesional de carrera es un sistema que trata de 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 administración pública para beneficio de la sociedad. De igual forma, éste puede servir para atraer, retener, motivar y formar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, procurando una administración pública profesional y eficaz. El imperativo de contar con servidores públicos profesionales en la administración, responde a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos de calidad, la continuidad de políticas y programas, así como seguridad jurídica. Pero lo más importante es mejorar la calidad de vida de toda la población.

Así, la pregunta de: un servicio profesional, ¿para qué? está enmarcada en los nuevos escenarios o paradigmas de la gestión pública, que precisamente pueden dar una respuesta orientada al beneficio social. Como Rafael Martínez Puón señala, siguiendo a Joan Prats,

lo que nos hace falta saber es para qué ha de ser eficiente la función pública y ante quién debe ser responsable y receptiva. Si en lugar de considerar que el sistema de mérito se justifica por sí mismo, indagamos la función social que realmente lo justifica, quizás podamos deshacer algunos equívocos y encontrar el criterio material de separación entre función pública y empleo público.

El tratamiento a este tema es por demás singular e importante, pues lo trastoca bajo la lupa del fin último de un sistema de personal basado en el mérito, pero orientado a dar satisfacción a las necesidades sociales.

Además se nos presenta un conjunto de fundamentos, tanto de origen histórico, como conceptuales y metodológicos, dando cuenta de las modalidades mediante las cuales se organiza el sistema de carrera. Así, reconociendo el sistema estructural existente y condicionante en el espacio público y los manejos del personal gubernamental, se establecen modalidades para constituir un servicio público profesionalizado.

De igual riqueza son las experiencias presentadas del servicio civil en distintas latitudes, cuyos modelos han sido examinados bajo determinantes históricos, con especificidades y con las evoluciones y acomodos necesarios ante los cambios contextuales y las exigencias de un mejor manejo del sistema. Dichas experiencias nos permiten identificar diferentes sistemas aplicados, como sería el sistema cerrado, el modelo corporativo, las modalidades combinadas o la existencia de diferentes tipos en un mismo país, o bien sistemas más abiertos; pero sobre todo nos muestra los aspectos institucionales, tan necesarios para satisfacer las exigencias legales y normativas, así como la continuidad y aplicación adecuada de la filosofía e instrumentos para garantizar una consecución exitosa.

Habiéndose analizado las experiencias se aterriza al caso de México, sistema de reciente creación y faltante aún de varios instrumentos y claridad en algunos puntos. Se hace un recorrido histórico y de las experiencias particulares que han estado aplicándose en México, no sólo a nivel federal, sino incluso en las entidades federativas; extrayendo de ello las lecciones pertinentes. Además de analizar la ley y el reglamento federales.

Un apartado de gran riqueza, que revela los retos venideros, corresponde al diagnóstico de la situación que guarda la administración pública federal, en relación con el avance o retraso en el establecimiento del sistema de profesionalización. Los problemas van desde los estructurales, la orientación de actuación de los mandos, desconocimiento de estrategia, fallas en planeación, excesiva normatividad, problemas en el control y en la presupuestación, entre otros. Pero de mayor interés resulta la percepción de los servidores públicos respecto al servicio profesional de carrera.

Como bien señala el autor, la percepción habida, era que los servidores públicos, por la estabilidad brindada por el sistema, tendrían una percepción muy positiva del servicio profesional, sin embargo, no lo fue del todo. Creemos que será necesario seguir haciendo este análisis y comprobar los cambios de actitud al respecto, sobre todo buscando que los mismos servidores se abonen al mejoramiento y aplicación adecuada del sistema.

Las reflexiones presentadas son por demás pertinentes y denotan a un gran conocedor del tema. Compartimos el señalamiento de que los retos no son nada sencillos, y en consecuencia, debe ponerse todo el empeño, no sólo por parte de las instancias gubernamentales, sino por la sociedad en su conjunto, después de todo se busca un beneficio social y el brindar iguales oportunidades para todos en el acceso a los puestos públicos.

Así, el servicio profesional, más que generar expectativas de mejoramiento en el ingreso para los servidores públicos, debe representar un reto y un compromiso con su superación; dicho sistema, por lo que comprende, debe ir más allá de ser un mero sistema de premios y estímulos económicos, que no generarían a largo plazo más que expectativas y falta de compromiso de servicio por los mismos servidores, debe llegar a ser un sistema integral de administración del personal público.

Un servicio profesional será el instrumento a partir del cual se elevará la calidad en la prestación de los servicios a la ciudadanía, por esta razón los retos a los que se enfrenta su ejecución siempre serán mínimos en comparación con los bene-

ficios que se podrán obtener. Los datos de percepción de los servidores públicos nos demuestran la necesidad de reforzar el carácter benéfico que puede tener el sistema, para la sociedad, independiente de los aportes a una estabilidad relativa y un reconocimiento de méritos.

Necesitamos de una visión estratégica sobre la importancia del recurso humano, considerándolo como el activo más valioso de cualquier organización, sustituyendo el enfoque utilitario según el cual el personal es un costo variable y por lo tanto debe buscarse más su reducción, tanto en número como en pagos. Además existen normas emanadas de circulares diversas que han inhibido la capacidad de gestión de todas las áreas de recursos humanos.¹

Estamos convencidos de que la nueva ley crea las condiciones para ir tejiendo el entramado que permita disponer de servidores públicos profesionales, no obstante existen varios retos a superar que permitan el mejor servicio profesional y se conviertan en el referente obligado para este tipo de temáticas. Creemos que la solución a estos retos implica un manejo de respuestas generado mediante la participación. Se requiere que la Secretaría de la Función Pública se interrelacione con los responsables de aplicar los mecanismos de funcionamientos del servicio, esto es los directores de recursos humanos, al igual que con otras instancias, incluso privadas. Debe abrirse el sistema a la opinión y propuestas de la sociedad y de quienes han venido aplicando este tipo de sistemas.

El sistema ideal de profesionalización sería aquel donde se considere al conjunto de personal laborando en el sector público, esto tanto el de base como el de confianza. No obstante, existen varios factores que impiden un servicio profesional integral, como son: el marco jurídico vigente –sobre todo el de personal de base–, los costos de instrumentación bajo las limitaciones presupuestales cada vez mayores –sobre todo en gasto corriente–, y, podemos añadir otros aspectos como el diferencial de ingresos y prestación entre el personal de confianza y el personal de base. Esto conlleva el trabajar, en un primer momento en un grupo específico del personal de la administración pública federal, pero sin dejar de lado esta aspiración; se pueden ir construyendo puentes para que se constituya un sistema mediante el cual el personal operativo se prepare, se desarrolle y participe en el sistema de mérito, al igual de ir trabajando, y negociando, cambios en el marco regulatorio que faciliten esta labor.

Será siempre necesario tener presente los valores que guían y persiguen la existencia de este sistema, un elemento primordial es tener siempre en mente

¹ Existen más de 50 reglamentos, normas, acuerdos y lineamientos de observancia obligatoria en materia de administración de personal.

que se busca disponer de los mejores elementos. Por lo cual es condición fundamental el retener a quien realmente muestra un adecuado desempeño, no caer en la inamovilidad, siendo válida la permanencia ante una claridad de buen desempeño, probidad y aporte a los objetivos y proyectos del gobierno en turno. Precisamente uno de los retos mayores es disponer de un buen sistema de evaluación del desempeño. A nuestro parecer, este sistema deberá hacer consideraciones al esfuerzo colectivo, orientándose a reconocer los resultados conjuntos, pues nuestras estructuras y modalidades de trabajo pueden condicionar resultados, independientemente de los esfuerzos y empeños individuales.

Otro punto importante corresponde a la adquisición de competencias ejecutivas y la adaptación de técnicas modernas de gestión, donde abarque la asignación de responsabilidades individuales, pero se considere el esfuerzo grupal y la flexibilidad necesaria para el logro de los objetivos y la adaptación a circunstancias y conflictos de interés. Vinculado a un proceso de profesionalización y/o servicio profesional de carrera se encuentra la medición y evaluación de resultados, considerando no sólo la obtención de metas parciales, sino la eficacia terminal, la eficiencia, la utilidad y la calidad del bien o servicio generado, desarrollando para ello no sólo sistemas de información para la gestión, sino principalmente los sistemas de retroalimentación desde el público usuario.

Finalmente, los logros, los esfuerzos y las actividades de superación se relacionan con incentivos al desempeño, punto donde todavía falta trabajar ampliamente, pues coexisten aspectos objetivos y subjetivos y toda presencia de incentivos genera un dedicado equilibrio organizacional.² Tal vez sea éste uno de los mayores retos, pues en los enfoques de evaluación se requiere una orientación de resultados, misma que está condicionada por distintos agentes, tanto internos como externos, exigiendo la consideración del esfuerzo colectivo, y la diferenciación de la contribución individual.

Hemos de reconocer que la aparición del servicio profesional de carrera, ha significado un avance, puesto que nos ha invitado a reconocer la importancia del personal como punto estratégico para la generación de mejores respuestas a la problemática social. Debemos pasar a un nuevo paradigma enfocado al capital humano y al de organizaciones que desarrollan a su personal en todos los sentidos para realmente lograr la innovación en los gobiernos y rescatar ese talento y la creatividad de que disponen los funcionarios públicos.

²James March y Herbert Simon, *Teoría de la organización*, Madrid, España, Ed. Ariel.

Servicio profesional de carrera, ¿para qué? representa desde este momento, una referencia obligada para estudiosos del tema, para quienes están en la aplicación de este sistema, para quienes son responsables de las normas y modalidades para su consecución, para los mismos servidores públicos y para todos aquellos que quieren entender los fenómenos que se suceden en el ámbito gubernamental. Aplaudimos este documento y felicito a Rafael Martínez Puón por ser uno de los promotores del servicio profesional, por ser un agente activo que está contribuyendo a la adecuada implementación y por su gran capacidad para ofertarnos una obra que recupera mucho de lo fundamental del servicio profesional.

[Ciudad de México, marzo de 2005]

Agradecimientos

Este libro es la continuación de una obra previa que lleva por título *La profesionalización de la administración pública en México: dilemas y perspectivas* publicada en junio de 2003 por el Instituto Nacional de Administración Pública de España. Y representa esencialmente, con algunos cambios y adecuaciones sobre todo en los planteamientos teóricos, y la inclusión de apartados novedosos –experiencias comparadas, análisis de la ley y el reglamento del servicio profesional de carrera, análisis de las experiencias en los estados de la República y la realización de investigación de campo–, mi tesis doctoral que tuve a bien defender en la sede del Instituto Universitario Ortega y Gasset (adscrito a la Universidad Complutense) en la ciudad de Madrid, España en mayo de 2004. Para ello, es menester darles las gracias a los miembros de mi tribunal conformado por Mariano Baena del Alcázar, Blanca Olías de Lima, Manuel Villoria Mendieta, Carlos Alba Tercedor, José Vicente Gómez y Ricardo Uvalle Berrones. Por supuesto, un especial agradecimiento a mi asesor y amigo Carles Ramió Matas.

No menos importante, un reconocimiento especial a José Mejía Lira que tuvo a bien aceptar escribir el estudio introductorio de esta obra, lo que para mí ha sido un gran honor tomando en consideración el reconocimiento y prestigio que tiene como especialista en estos temas. De la misma manera tengo que agradecerle a Mauricio Merino que conoció este trabajo casi de manera accidental, con lo que a partir de sus buenos comentarios me sirvieron de motivación para poder publicarlo.

De igual modo, tengo que darles las gracias a Francisco Longo, Mauricio Dussauge, Donald Klingner, Francisco Javier Zárate, y Jorge Irigoyen Ruiz que, en su momento me ayudaron con datos, materiales y a revisar parte del texto, así como a Juan Rodríguez López, Ulises López, Carlos Martínez Paniagua, Ana Lilia MacClelland, Sofía González Alvarado, Guillermo Puente, Paola Juárez y Arturo Guerrero que me auxiliaron en la aplicación de la encuesta. Y por supuesto a Ruth Cerezo y Ángel López por el procesamiento de la misma.

En el mismo sentido, quiero darle las gracias al personal de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública por el apoyo que siempre me han brindado y por valorar que mi trabajo puede ser de utilidad para el establecimiento y consolidación de un servicio profesional de carrera en la administración pública federal. En primera instancia a José Luis Méndez Martínez con quien tuve el honor de colaborar en su etapa de titular de la unidad, por supuesto al actual titular, Luis de la Fuente Pantoja, así como a diversas personas como Jesús Mesta, Mario Arámbula, Fernando Zepeda, Jacqueline Arteaga, Ramón López, Fernando Molinar, Hernando Aguilera, Alfredo Muñoz, Miguel Guevara, Liliana Orozco, Lydia Juárez, José Armando Ojeda, Raúl Pichardo, Mario Herrera, José Archundia, Felipe de Jesús Ortiz, Antonio Malagón, Ricardo Urban, Juan Ángel Rangel, Liliana Ríos y José Manuel Tovar.

Institucionalmente, mi agradecimiento a los siguientes organismos: a la Red Mexicana por el Servicio Profesional y a sus miembros fundadores, el propio José Mejía Lira, Lilián Pérez, José Morales, Roberto Moreno, Miguel Ángel Cedillo, Alejandro Herrera, José Gabriel López y Ricardo Domínguez. A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial al Centro de Estudios en Administración Pública y a su titular Juan Carlos León y Ramírez, así como algunos de sus profesores como Erika Doring González Hermosillo, Omar Guerrero, María del Carmen Pardo, Yolanda Ávila, Claudio Aponte, Ricardo Navarro, Víctor Manuel Martínez Chávez, Eduardo Guerrero del Castillo, Gabriel Campuzano, José Juan Sánchez González, Leopoldo Rivapalacio y Manuel Quijano. Al Instituto Nacional de Administración Pública, concretamente a Alejandro Carrillo Castro, Elena Jeanetti y Pedro Espinosa. Por último, a la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, a su presidente José Antonio Rosique Cañas y a Francisco Javier Dorantes Díaz.

Finalmente, un reconocimiento amoroso a toda mi familia y amigos.

[Ciudad de México, febrero de 2005]

Introducción

Al principio del siglo XIX decidimos que seríamos lo que eran ya los Estados Unidos: una nación moderna.

El ingreso a la modernidad exigía un sacrificio: el de nosotros mismos. Es conocido el resultado de ese sacrificio: todavía no somos modernos pero desde entonces andamos en busca de nosotros mismos.

OCTAVO PAZ

Durante décadas, una de las aspiraciones de la administración pública mexicana en sus tres órdenes de gobierno ha sido y es la de poder contar con servidores públicos profesionalizados a través del establecimiento de un servicio civil de carrera, o como se le conoce ahora en México, como servicio profesional de carrera,¹ con el propósito de que la conformación de estructuras administrativas profesionalizadas, estén más allá de todo interés de los partidos en cuanto a su remoción y manejo; y sobre todo se cumplan los objetivos de eficacia y continuidad de toda administración. Para nadie es desconocido que el tema de su establecimiento se fue postergando de la agenda política-administrativa del país. Sin embargo, en los últimos 15 años ha surgido un movimiento dirigido hacia su implantación que va desde la presentación de iniciativas y proyectos de ley a nivel de los tres órdenes de gobierno, la puesta en marcha de sistemas de servicio profesional en órganos sectoriales así como en algunos estados de la República, hasta la reciente publicación de una ley en la materia para la administración pública federal.

Sin duda alguna, esta situación ha sido propiciada ahora más que antes, por una serie de factores que han contribuido a su impulso, como la institucionalización de la alternancia política partidista, la demanda de mejores servicios públicos por

¹ Previa aclaración de los conceptos en el apartado correspondiente, se hará uso de ellos de manera indistinta, enfatizando la utilización del término de servicio profesional de carrera sólo para el caso de México.

parte de la ciudadanía, el fenómeno de la globalización que obliga a gobiernos y administraciones a ser más competitivos, el fenómeno de las nuevas tecnologías en el funcionamiento de las organizaciones públicas que les provoca un mayor dinamismo y contacto con la ciudadanía, así como la existencia de una mayor participación de ésta en los asuntos de la vida pública.

En México, en el marco de la modernización administrativa, el asunto del establecimiento de un servicio profesional de carrera, resulta ser un asunto peculiar en la agenda y en las tendencias administrativas de la mayoría de los países del mundo –sólo comparable a lo acontecido en países latinoamericanos–; sobre todo si se toma en cuenta que los temas están dirigidos hacia la reforma de los servicios civiles y a la elección de la Gestión Estratégica de Recursos Humanos² como alternativa de cambio; por lo que pareciera ser que la administración pública mexicana va en contracorriente con su establecimiento, sobre todo por el contexto que rodea a la propuesta, caracterizado más por elementos de corte gerencial y empresarial que relacionados con figuras de la administración pública tradicional.

En efecto, uno de los dilemas de la agenda de la administración pública mexicana, es el de construir una figura propia de un modelo de administración anterior (más imbuida en lo que se conoce como administración pública tradicional o de corte weberiano), y por la otra, la de seguir avanzando hacia lo que dictan los postulados del movimiento denominado Nueva Gestión Pública.³ ¿En qué parte

² En lo referente a la Gestión Estratégica de Recursos Humanos se propone (Atkinson y Meager, 1986: 2-11): a) Flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las compañías para ajustar el número de trabajadores o de horas de trabajo a los cambios producidos en la demanda. b) Flexibilidad funcional o capacidad para reorganizar las competencias asociadas con los empleos, de manera que los titulares de los puestos puedan desarrollarlas a través de un abanico de tareas ampliado horizontalmente, verticalmente o en ambos sentidos. c) Distanciamiento, que se concibe como desplazamiento de contratos de trabajo por contratos mercantiles o subcontratación, con el fin de concentrar la organización en la ventaja competitiva o encontrar fórmulas menos costosas de administrar las actividades no nucleares. d) Flexibilidad salarial, que se identifica con la capacidad de la empresa para conseguir que sus estructuras retributivas estimulen la flexibilidad funcional y resulten competitivas en lo que respecta a las competencias más escasas en el mercado de trabajo, y recompensen el esfuerzo y rendimiento individual de los empleados.

³ La Nueva Gestión Pública, con antecedentes en los años setenta y ochenta, y sólidas raíces de la teoría de la organización y de la economía política, surge como respuesta a los problemas que presenta la administración pública tradicional. La Nueva Gestión Pública de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa "un nuevo paradigma de la gestión pública... dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado" (citado por Mathiasen, 1998). En su base la Nueva Gestión Pública va dirigida a mejorar la actuación de su gobierno y sus gerentes. La Nueva Gestión Pública implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Mierlo, 1998: 41-42).

del camino nos encontramos?, ¿es posible avanzar hacia un escenario posburocrático sin haber consolidado uno burocrático?, ¿es necesario en una administración pública como la nuestra, establecer un servicio civil de carrera en lugar de haber elegido una alternativa mucho más flexible, como la Gestión Estratégica de Recursos Humanos?

Con relación a las respuestas de estas preguntas, es obvio que no resultan ser sencillas de contestar, considerando las distintas variables que intervienen en estos procesos. No obstante, se parte de la idea principal de que los sistemas de profesionalización (llámese servicio civil/gestión estratégica de recursos humanos) se eligen o están configurados en función de la naturaleza jurídica y política-administrativa de cada país. Para el caso nuestro, se considera de acuerdo con las características institucionales particulares de la estructura gubernamental y administrativa, en la que se reconoce una enorme influencia de las instituciones de la Europa continental –llámese Francia y España–, de tipo legalista y con un enorme aparato de normas y controles, la necesidad de contar con una burocracia profesionalizada a partir de la construcción de un servicio civil de carrera, como paso previo para seguir avanzando y consolidar la adopción de técnicas provenientes de la Nueva Gestión Pública. De tal forma que, como se puede observar el recorrido por realizar es a través de una doble vía.

A pesar de estas consideraciones, también esto puede representar una ventaja, en el sentido de tomar en cuenta las lecciones desprendidas de la reforma de los servicios civiles de otros países, así como de sus tendencias, y por otra parte, de incorporar técnicas o instrumentos de corte gerencial al modelo de servicio civil que se elija. Esta situación en concreto, abre enormes posibilidades de poder pensar en la idea de un servicio civil moderno como producto de la combinación adecuada de dos modelos administrativos distintos, lo que atendería más al espíritu de lo que se le conoce como servicio profesional de carrera o servicios civiles de segunda generación,⁴ entendidos precisamente como aquellos sistemas de empleo que privilegian el ingreso por mérito y la carrera administrativa, pero que a la vez incorporan elementos de carácter gerencial como la certificación de

⁴ Al respecto léase Osizak Oscar (2003) "El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros", *Red de gestión y Transparencia de la Política Pública Servicio Civil: Temas para un diálogo*, Washington, U.S.A., Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Para este autor las reformas de segunda generación que se han realizado sobre todo en la última década han centrado su atención en: a) Implementación de cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos; b) Introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones; c) Implementación de sistemas de evaluación del desempeño; d) Ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales; e) Intensificación de la labor de capacitación y desarrollo profesional.

capacidades, la evaluación de desempeño y uso de tecnologías de la información. En uno de los apartados de la investigación se hacen mayores precisiones con respecto a los conceptos.

De cualquier forma, la construcción de un servicio profesional de carrera, independientemente de los elementos que considere, se presenta como un reto sumamente complejo tanto por la escasa experiencia en la materia que tiene una administración pública como la mexicana, como por todos los factores a considerar tanto de carácter jurídico, político, administrativo como de tipo cultural. Pero que incluso de darse y consolidarse, nos atrevemos a decir que atendería a resolver problemas de fondo que tienen que ver con la reorganización u ordenamiento, si no es que a un proceso de reforma de la administración pública; esto se explicará con mayores detalles en los apartados finales de esta investigación.

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN, HIPÓTESIS, LÍMITES Y APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

El estudio de la burocracia y en especial de los servicios civiles o profesionales de carrera en México, no es muy abundante, no obstante que la figura se encuentra relacionada con lo que representa el modelo burocrático weberiano o lo que se conoce como administración pública tradicional. Los estudios de los últimos años giran en torno a enfoques muy particulares desde el análisis jurídico y la propuesta de leyes sobre la materia (Haro Bélchez, 1991, 2000; Cedillo, 2003), el análisis organizacional y de coyuntura (Guerrero Amparán, 1997, 1999; Arellano, Cabrero, Del Castillo, 2000), el análisis institucional y normativo (Ulvalle, 2000; León y Ramírez, 1998, 1999), el análisis histórico (Guerrero Orozco, 1998; Arnold, 1988), el análisis de casos (Méndez, 1998, 2000, 2001; Cedillo, 2002), el análisis económico (Moctezuma y Roemer, 1999), hasta desde el enfoque del discurso de la modernización de la administración pública (Pardo, 1995; Sánchez González, 1999) e incluso desde la perspectiva de la ética (Merino, 1996).

Se considera que, las circunstancias y los tiempos actuales obligan a replantear el enfoque o los enfoques para analizar el tema. De modo que abordarlo a partir de enfoques que centran su atención sobre la separación de la política y la administración, la idea reduccionista de la Reforma del Estado, la especificidad del sector público, el eficientismo inmediatista y la marginación de la participación ciudadana, no parecen ser los caminos más adecuados. Las propuestas en ese sentido, dadas las nuevas condiciones y los nuevos actores de la vida pública y de las nuevas relaciones Estado-sociedad, giran en torno a la idea de abordar el

tema a partir de un enfoque de carácter multidimensional del cambio administrativo, que incluya la revalorización y rescate de lo público, la tendencia a la innovación, la revalorización del recurso humano, la participación ciudadana en la gestión y en los asuntos públicos, la globalización, las nuevas tecnologías, la combinación de modelos administrativos, los temas del combate a la corrupción, el fomento de una cultura de la ética y la gobernabilidad democrática. De tal manera que se identifiquen nuevas causas y nuevos actores como provocadores del cambio.

En efecto, las múltiples transformaciones o nuevos paradigmas en un contexto de incertidumbre (Kliksberg, 1994) y de cambio político (Huntington, 1971), han producido cambios profundos en el ser y quehacer de las instituciones, pero de igual modo, han producido también verdaderas "rupturas epistemológicas" con consecuencias potentes en múltiples campos científico-técnicos. La ciencia de la administración no ha sido la excepción; las nuevas condiciones han modificado parte de su carácter epistemológico y por ende su objeto de estudio, el cual se ha venido transformando, y posicionándose principalmente hacia el estudio de lo "público" (Bañón, 1997; Ulvalle, 1996), lo que ha determinado nuevas formas de entender y de abordar el estudio de la administración pública y de sus relaciones con las instituciones. De modo que instituciones como el servicio civil se tienen que redescubrir y replantear a la luz de los nuevos escenarios, el mundo cambiante y a partir del novedoso objeto de estudio de la ciencia de la administración. Esta investigación aborda el tema a partir de un cruce de enfoques; combina el enfoque normativo (la promoción de valores, recomendaciones), con el descriptivo (descripción de contexto, actores, arenas, relaciones, administración comparada), con el jurídico e institucional (análisis de reglas, procedimientos, organizaciones formales de un sistema de gobierno, incluso desde una perspectiva histórica). Todo ello en función y en defensa de una idea heurística (Ulvalle, 1998).

Preponderantemente se utiliza el enfoque de carácter normativo y descriptivo, esto es, que muchas de las consideraciones o conclusiones a las que se llegan con respecto al tema están más imbuidas en el plano del deber ser y de las recomendaciones (Marsh y Stoker, 1995: 33-52). La investigación pretende sobre todo centrar su atención en el análisis conceptual, en el redescubrimiento y promoción de los servicios civiles o profesionales, con una orientación para países en vías de consolidación democrática y con escasa experiencia en la implementación y consolidación de esta figura. De igual modo, la investigación también desarrolla un estudio de campo que se explica más adelante.

Esta investigación a diferencia de lo que se ha escrito en los últimos años en México –salvo los artículos de Mauricio Dussauge Laguna (2002; 2005)–, le pone un gran acento a la parte conceptual y metodológica en cuanto a la identificación de tipos de servicio civil de carrera a través de los casos de países que se exponen, así como de los casos de servicio civil existentes en México, con la pretensión de que pueda servir como instrumento metodológico para el diseño e implementación de esta figura para las administraciones públicas en sus distintas modalidades (central, paraestatal, desconcentrada) con escasa experiencia en la materia. Con lo cual se admite que si bien el aporte puede resultar limitado o de poco interés con respecto a lo realizado en países que cuentan con suficiente investigación en estos temas, se considera que el aporte, sí puede resultar significativo para América Latina debido a la falta de experiencia en este asunto tanto a nivel académico como en el propio ejercicio gubernamental, que regularmente observa esta figura a través de un solo plano, ya sea como simple instrumento administrativo o de mejora organizacional. En resumen, la pretensión de este documento es que pueda aportar elementos conceptuales y metodológicos pero sobre todo de reflexión y análisis para la construcción y consolidación de un servicio civil de carrera o en su versión más actual como servicio profesional de carrera.

OBJETIVO PRINCIPAL

Consiste en revalorizar la figura del servicio civil o profesional de carrera a la luz de sus propias reformas, de los nuevos escenarios o paradigmas y de las nuevas tecnologías de buen gobierno que pareciera ser que tienden a su difuminación, y reconocer su importancia como un instrumento que cumple una función social y cívica, y que sirve para el fortalecimiento de las administraciones públicas tanto en países con democracias consolidadas como en países con democracias en vías de consolidación.

Preguntas por responder

Para darle respuesta al objetivo general, se parte del esquema de formular una serie de preguntas que, a lo largo de la investigación, den lugar a una serie de respuestas que en su conjunto cumplan con el cometido; y son las siguientes: ¿qué factores o circunstancias obligan a los países a contar con administraciones públicas profesionalizadas?, ¿por qué siguen siendo importantes los servicios civiles de carrera a pesar del auge de la Nueva Gestión Pública?, ¿cómo se encuentran estructurados los servicios civiles y hacia dónde avanzan?, ¿qué causas determi-

naron que se haya podido establecer un servicio profesional de carrera en México?, ¿cuál es realmente la situación de los servicios profesionales de carrera en México?, ¿cuáles son las percepciones de los servidores públicos sobre el servicio profesional de carrera en México?, ¿cuáles son las perspectivas? Y posiblemente la pregunta más importante de la investigación con base en los resultados generados en la encuesta aplicada sea: *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?* Las cuales serán contestadas a través del desarrollo de toda la investigación y a partir de capítulos y apartados específicos.

METODOLOGÍA

La metodología de investigación consiste en la recopilación y análisis de literatura y de documentos oficiales para la realización de una investigación de carácter histórica y descriptiva, a través de un razonamiento de carácter deductivo. Las múltiples lecturas están articuladas en función de la construcción de las respuestas para contestar las preguntas. La investigación además de ser de carácter documental, desarrolla un estudio de carácter empírico en la modalidad de encuesta que tiene como objetivo darle respuesta a algunas de las preguntas específicas relacionadas con la identificación de las percepciones de los servidores públicos con respecto al servicio profesional de carrera en México. Lo que representa otro aporte importante debido a la ausencia de investigaciones de campo sobre lo que se ha escrito en los últimos años.

Se advierte desde ahora que los resultados de la encuesta no fueron los esperados con relación a la hipótesis principal (no así con las hipótesis secundarias), ya que no se pudo corroborar con base en las percepciones de los servidores públicos, la existencia de dos mundos administrativos distintos (servidores públicos con SPC y servidores públicos sin SPC), en cuanto a condiciones y percepciones de los mismos. Sin embargo, tanto los resultados, el análisis, así como la pregunta que se desprendió de ellos, nos llevó a un espacio distinto de reflexión y de crítica, más dirigidos hacia los fundamentos del servicio profesional de carrera y a cuestionar los enfoques con los que realmente se está implementando la figura. Las reflexiones en ese sentido, están dirigidas a saber para qué necesitamos este tipo de instituciones, y saber si de verdad responderán y contribuirán a la creación de una nueva cultura administrativa. La pregunta específica en ese sentido es: *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?* Y que en el fondo tiene que ver con las reflexiones de Joan Prats (pág. 46) en torno a esta figura.

El desarrollo a detalle y los resultados de la aplicación de la encuesta se encuentran expuestos en el último apartado del segundo capítulo de la investigación.

ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación se compone de dos grandes capítulos, que están desarrollados metodológicamente de forma deductiva y que de manera sistemática pretenden darle respuesta a cada una de las preguntas planteadas. El primer capítulo lleva por título: "Profesionalización y carrera administrativa" y está diseñado para darle respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué factores o circunstancias obligan a los países a contar con administraciones públicas profesionalizadas?, ¿por qué siguen siendo importantes los sistemas de mérito a pesar del auge de la Nueva Gestión Pública?, ¿cómo se encuentran estructurados los servicios civiles y hacia dónde avanzan? Para ello, se hace uso de la experiencia europea que aportan los casos de Alemania, Francia, España, Inglaterra y Suecia; un segundo subapartado que expone la experiencia americana, particularmente dos de los casos, uno con mayor tradición que el otro, como lo son los Estados Unidos y Chile respectivamente y, un tercer subapartado relacionado con la experiencia asiática que expone al caso de Japón. Las razones para haber seleccionado a estos países es que responden al diseño de distintos tipos de servicio civil. De los cuales están desde los más tradicionales como lo son Alemania, Francia, Inglaterra, España, Estados Unidos, distintos entre sí, hasta uno de los más novedosos como el caso sueco y un caso alternativo como lo es Japón, siendo el caso de Chile una referencia para países latinoamericanos. La exposición sobre la forma de cómo están estructurados los distintos servicios civiles, así como la forma en que se han venido transformando a la luz de sus propias identidades e historia, pretende dar un panorama general sobre el estado del servicio civil, cuyo análisis se materializa en un apartado denominado *Lecciones sobre las experiencias de servicio civil*, que tiene la intención de ser una revisión de los casos, con el propósito de identificar formas de organización de los servicios civiles, niveles de politización, tipos de servicio civil y tendencias, etcétera.

El segundo capítulo concretamente trata sobre México y lleva por título *El servicio profesional de carrera en México*. Que trata de contestar las siguientes preguntas: ¿cuál es realmente la situación de los servicios profesionales de carrera en México?, ¿cuáles son las percepciones de los servidores públicos sobre el servicio profesional de carrera en México?, ¿cuáles son las perspectivas? Y Servicio profesional de carrera, ¿para qué? Este capítulo está dividido en los apartados:

Evolución y organización de la administración pública en México, Antecedentes del servicio profesional de carrera en México, Experiencias sectoriales y Experiencias en los estados de la República, que pretenden explicar los esfuerzos y avances concretos que ha habido en la profesionalización de servidores públicos en el país. Al igual que en el capítulo 1, se realiza un esfuerzo que identifica tipos de servicio civil, procedimientos, y diferencias, este apartado se denomina Lecciones sobre las experiencias sectoriales y estatales en México. Un sexto apartado denominado Análisis sobre la Ley y el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, realizado con el propósito de hacer un análisis detallado sobre la ley aprobada en la materia y de las condiciones que dieron lugar a ella. Un séptimo apartado titulado Problemática en la implantación del SPC y un octavo apartado Encuesta y resultados que es producto precisamente de la aplicación de la encuesta, y tiene como finalidad darle respuesta a la pregunta formulada en relación con las percepciones de los servidores públicos y que nos ha llevado por último a preguntarnos, con base en los resultados, para qué queremos este tipo de instituciones. Dichas reflexiones se desarrollan en un apartado titulado Servicio profesional de carrera, ¿para qué?

Finalmente, a través de las conclusiones se pretende hacer un recuento de la investigación realizada tendiente a concluir si se le dio cabal respuesta a todas las preguntas realizadas a lo largo del desarrollo de la investigación. Y como apartado final se cierra la investigación con un epílogo que tiene el objetivo que señalar una serie de reflexiones finales sobre escenarios deseables una vez consolidado un servicio profesional de carrera en México.