

La profesionalización de la Administración Pública en México

Dilemas y perspectivas

Rafael Martínez Puón

040020



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
MÉXICO: DILEMAS Y PERSPECTIVAS

RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO:
DILEMAS y PERSPECTIVAS

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID
2003

Colección: Iberoamérica

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

La profesionalización de la Administración Pública en
México: dilemas y perspectivas / Rafael Martínez Puón -
1.ª ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración
Pública, 2003. - 202 p. - (Iberoamérica)
ISBN 84-7088-451-4 - NIPO 329-03-016-1

Primera edición: Junio 2003

AC
CLASIF. 251.6 / 115.1
ADQUIS. 08400 00439
FECHA 6/6/03
PROCED. Lm.
PRECIO \$ —

Edita: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ISBN: 84-7088-451-4

NIPO: 329-03-016-1

Depósito Legal: M-28507-2003

Fotocomposición e Impresión: Gráficas Numancia - Madrid

A mis padres
Cielo y José Domingo

SUMARIO

	<i>Págs.</i>
INTRODUCCIÓN	13
PRIMERA PARTE	
1.- La Reforma del Estado y de las instituciones gubernamentales y administrativas	21
2.- Los nuevos derroteros de la Administración Pública	38
a) Nuevas propuestas en materia de modernización	42
b) La revisión del modelo burocrático weberiano	53
3.- Análisis sobre la figura del servicio civil de carrera	60
4.- El neoinstitucionalismo en las organizaciones públicas	80
SEGUNDA PARTE	
1.- Estado actual de la reforma institucional y el servicio civil de carrera en México	89
2.- Análisis de las condiciones institucionales actuales en México para el establecimiento de un servicio civil de carrera (Diagnóstico)	100
3.- Antecedentes del servicio civil de carrera en México	112
4.- Avances en materia de profesionalización en México	139
5.- Dilemas y Perspectivas del establecimiento de un servicio civil de carrera en México	171
ANEXO	179
BIBLIOGRAFÍA..	187

AGRADECIMIENTOS

Es menester mencionar que esta investigación es fruto de años de investigación sobre el tema, y producto tanto de mi trayectoria académica en la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, España, como de mi experiencia profesional pasada reciente en el Gobierno del Distrito Federal y la Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria. En la elaboración de esta investigación confluyen dos etapas importantes de mi desarrollo profesional como lo es mi etapa académica y profesional en México y mi etapa académica en España.

Por lo tanto, es obligado el agradecimiento a personas de ambos países que han contribuido y siguen contribuyendo a mi crecimiento académico y profesional, pero sobre todo gente interesada en la profesionalización de la Administración Pública en México. En México tengo que agradecer el apoyo de Miguel Ángel Cedillo Hernández, Erika Doring González Hermosillo, Ricardo Uvalle Berrones, Roberto Moreno, José Luis Méndez, Juan Carlos León, María del Carmen Pardo, Ángel López Cruz, Alfredo García, Francisco Moyado Estrada, Norberto Sánchez, Francisco Javier Dorantes, María de la Luz Pérez, Alejandro Porras, Sergio y Héctor Gómez Amor, Jorge Irigoyen, Alejandro Flores y a mis entrañables amigos Alejandro Rojo y Edith Sánchez.

En España tengo que agradecerle a mi director de tesis y amigo Carles Ramió Matas, y a mis profesores del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Manuel Alcántara Sáez, Koldo Echeverría, Robert Agranoff, Luis Aguilar Villanueva, José Manuel Ruano, Manuel Villoria Mendieta, Carlos Alba Tercedor, Xavier Ballart, Richard Rose, Blanca Olías, Ernesto Carrillo, Esther del Campo, Joan Botella, Joan Subirats, José Vicente Gómez, Quim Brugué, Ricard Gomá, así como a otras personas como Francisco Longo, Joan Prats, Mariano Baena del Alcázar y Miquel Salvador. A mis compañeros y amigos del programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública, César Cruz, Jaime Binder, Paula Zúñiga, Christian Olea, Jaime Paz Pereira, Antonio Rico, Marcelo González, Jaime Contreras+, José Carlos Campero, Martín Vera, Sergio Iván Bustamante, Santiago Alcalá, Francisco Cueto, Gabriela Agosto, Jaime Pilowsky, José Manuel Rodríguez, Vladimir Pérez, Diego Pando, Rafael Montoya, Víctor de Currea Lugo, Cecilia Brunh, y Carlos Trelles. A mi queridos amigos Jorge Jaime Navarrete, Fabricio Mieres y con especial cariño para María Luz Sancho.

Mi agradecimiento por su enorme apoyo al Instituto Internacional de Educación, a la Fundación ICO, a la Dirección General de Relaciones

Internacionales de la Secretaría de Educación Pública, al Instituto Cultura y Arte A.e. y a Política Nueva A.e. Finalmente, un reconocimiento especial para Jaime Rodríguez - Arana, Director General del Instituto Nacional de Administración Pública de España por el interés de apoyar esta obra y por su interés por Latinoamérica.

Rafael Martínez Puón
Madrid, España mayo 2002

INTRODUCCIÓN

Las múltiples transformaciones que se han registrado en el mundo en los últimos años han venido a cambiar la forma y el quehacer de las instituciones. Fenómenos o nuevos paradigmas como la globalización, la revolución tecnológica, el cambio de una sociedad industrial a una sociedad del conocimiento, entre los más importantes, han dado una nueva forma al Estado y a la sociedad del siglo XXI. Los gobiernos y las Administraciones Públicas así como todos los procesos y actividades que las conforman no han quedado al margen de estos cambios, por el contrario, se han vistos inmersos en una serie de reformas y procesos de modernización sin rumbo definido. Evidentemente lo que se espera es que ese rumbo lo defina cada país acorde a su realidad y dinámica propias.

Tales procesos de reformas gubernamentales y administrativas se han presentado de distintas maneras, desde macrorreformas como lo es un proceso de Reforma del Estado que a su vez comprende otro tipo de reformas (económica, política, tecnológica, social, administrativa, etc.), o a través de reformas puntuales que se refieren a la atención de asuntos o actividades en concreto. De tal manera que, temas como la evaluación de políticas públicas; la descentralización política-administrativa; las nuevas relaciones de la Administración con el ciudadano; la rendición de cuentas; la ética en el servicio público; el control y la evaluación de la Administración Pública; las nuevas modalidades para la prestación de servicios públicos; las nuevas tecnologías para la Administración Pública; el fortalecimiento de los gobiernos locales; el tránsito de Administraciones tradicionales a postburocráticas; la profesionalización de la Administraciones Públicas, etc., forman parte actualmente de las agendas de los gobiernos y las Administraciones de la mayoría de los países del mundo; es claro que en algunos de ellos ciertos asuntos son mucho más prioritarios que otros.

El tema de la profesionalización de las Administraciones Públicas, objeto de estudio de esta investigación, no ha estado exento de esta dinámica de cambios y reformas. La competitividad y eficiencia en las organizaciones, el impacto de la globalización económica en el empleo, la prestación de servicios de calidad, la receptividad en la Administración Pública, las nuevas tecnologías, la sociedad del conocimiento, son algunos de los factores, que han sentado las bases para la conformación de cambios y transformaciones en la profesionalización del personal que forma parte de las Administraciones Públicas. Cabe aclarar que el tema, por supues-

to, no es novedoso, ya que se ha tratado de impulsar esta actividad a través de diferentes épocas, modalidades y medidas. De hecho, pareciera ser que hay un consenso generalizado sobre la necesidad, e incluso urgencia, de instaurar en las Administraciones Públicas un sistema de profesionalización moderno que, a la vez que dé cierta estabilidad en el empleo a los servidores públicos, garantice que el mérito y la competencia sean los criterios que rijan su desarrollo laboral. Todo ello con el fin de lograr gobiernos más eficaces, responsables y honestos (MÉNDEZ, 2000: 2). Finalmente, lo que marca la diferencia entre las propuestas anteriores con la nuevas es el contexto en el que se desarrolla cada una y que responde a diferentes necesidades.

Sobre las modalidades para impulsar la profesionalización de los gobiernos y las Administraciones Públicas, se ha abierto un debate en los últimos años sobre cuál podría ser la mejor opción. De tal forma, que habría que identificar dos tipos de enfoques¹ sobre la profesionalización -que se consideran como los más importantes-, aquellos que la visualizan a través de esquemas sumamente flexibles, que dan lugar a la rotación de personal tendiente a la polifuncionalidad; este enfoque se encuentra respaldado por las propuestas de modernización administrativa y en especial por el movimiento de la Gestión Estratégica de Recursos Humanos (*Strategic Human Resourcer Managment*) (AMSTRONG, 1999; KLIGNER Y NALBADIAN, 1998) en el marco de la Nueva Gestión Pública (BRUGUÉ y SUBIRATS, 1996; BOZEMAN, 1998). Pero, por otra parte, está el enfoque dirigido a revalorizar lo que se conoce como servicio civil de carrera-, el cual guarda una relación estrecha con el modelo burocrático denominado weberiano. Este esquema, a diferencia del anterior, privilegia aspectos como la carrera administrativa o la estabilidad en los puestos de trabajo de los funcionarios. Es menester mencionar que, si bien con el tiempo esta figura ha mostrado algunas de sus deficiencias como es, por ejemplo, la rigidez e inamovilidad, ahora mismo el tema de la reforma de los servicios

Lo cual no significa que no existan otros enfoques, por ejemplo, está el que denomina Ben Ross (2001) como el de "responsabilización" que tiene que ver con temas como la ética en el servicio público, la rendición de cuentas, la supervisión y el control de la Administración Pública por parte del poder legislativo y de los ciudadanos. Este enfoque, desde nuestro punto de vista, tiende a reforzar tanto a la GERH como al SCC.

2 Resulta imprescindible aclarar que el término por utilizar en la investigación será el de Servicio civil de carrera, de acuerdo con la tradición político-administrativa, tanto académica como la que se utiliza en el servicio público en México y en la mayoría de los países latinoamericanos, a diferencia del utilizado en España que es el de función pública. No obstante, el término se puede prestar a confusión si se toma en cuenta la existencia de dos modelos de función pública, uno de carácter cerrado y otro abierto, siendo en el primero en el que se utiliza precisamente el término de carrera administrativa. Por lo tanto, esto puede dar lugar a que se presuma que desde un inicio la investigación se pronuncia por la idea de un servicio civil de tipo cerrado para México. De ninguna manera, independientemente de estas dos formas existentes -que el término en México no las distingue-, la utilización de la figura del servicio civil de carrera se hace a partir de entenderla únicamente como un sistema en el que el ingreso de las personas al servicio público se hace a través de sus méritos; cuyo lugar una vez obtenido por ellas les brindará estabilidad en el empleo y una serie de derechos y obligaciones. Todo ello, en contraposición al sistema actual en México denominado como sistema de patronazgo o en su versión más negativa como sistema de botín o *spoils system*.

civiles de carrera forma parte de las agendas de aquellos países que cuentan con esta figura en sus Administraciones Públicas.

Como parte del debate generado, resulta sumamente interesante destacar la revalorización de una figura como el servicio civil de carrera, a pesar de sus reformas; sobre todo en una época caracterizada por la fuerte presencia de propuestas de tipo neoempresarial, de reinención del gobierno, que forman parte de la Nueva Gestión Pública en el marco de procesos de modernización de las Administraciones Públicas, cuyas principales características y conceptos derivan de la visión de que el Estado presta servicios prácticamente del mismo modo en que una empresa o despacho vende productos al consumidor: por tanto, no existe ninguna razón que impida que una organización pública se someta a las mismas reglas y condiciones a las que se someten todas las empresas privadas. Esto, de alguna manera, ha venido a conformar una nueva ideología que puede ser caracterizada de anti-weberiana, en el sentido de que basa su creencia de que la visión de la burocracia de Weber no está meramente pasada de moda, sino que es del todo anacrónica (SULEIMAN, 2000: 9-10). De tal forma que todo pareciera indicar que el servicio civil de carrera, figura identificada sobre todo con instrumentos propios de la Administración Pública tradicional, no tendría ahora mismo ninguna razón de ser.

Sin embargo, a pesar del impacto y la sobrevaloración alcanzada por la Nueva Gestión Pública en detrimento de los servicios civiles y de su reforma, los países que cuentan con esta figura todavía no le han otorgado un "acta de defunción". Pese a sus reformas, se sigue reconociendo en las burocracias, sobre todo provistas de un servicio civil de carrera, la importancia de esta institución para salvaguardar la legalidad, la seguridad jurídica, la eficacia y la gobernabilidad de todo sistema democrático.

¿Cuál es la lectura que se puede desprender de esta situación para países con democracias en vías de consolidación, que por una parte no alcanzaron a implementar o completar un servicio civil de carrera, pero por la otra se encuentran en la coyuntura de seguir avanzando hacia las técnicas que marca la Nueva Gestión Pública? ¿Cuál es el estado actual de Latinoamérica y concretamente el caso de México en materia de profesionalización de sus Administraciones Públicas?

El contexto latinoamericano: el caso de México.

En los últimos años América Latina ha experimentado una serie de procesos de cambio, principalmente -como lo señala José Luis MÉNDEZ-, ha habido dos tipos de reforma: "la económica (estabilización y ajuste), que comenzó en 1982, y la política (democratización y liberalización) que se inició a mediados de esa década. En los años noventa, comenzó una nueva ola reformista: la gubernamental (eficientización, profesionalización, descentralización)". Esta nueva reforma es importante tanto en sí misma -por la creciente importancia que los ciudadanos están dando al desempeño eficiente de sus gobiernos- como en función de la consolidación de las otras reformas (MÉNDEZ, 1988c: 1).

Aunque no es posible establecer una línea temporal entre estos cambios (ya que ocurrieron en forma distinta en varias naciones), no resulta aventurado señalar que un número importante de países de la región latinoamericana, además de emprender reformas económicas y políticas, han venido dirigiendo su atención a la reforma de la gestión gubernamental. Por ejemplo, desde fines de los años ochenta Brasil, Argentina, Bolivia, Perú, Chile y México, entre otros, han implementado cambios en las estructuras de sus Administraciones Públicas, ya sea para eficientarlas, profesionalizarlas o descentralizadas (MÉNDEZ, 1998c: 1). De cualquier manera, es indudable que en los años noventa comenzó la reforma de los aparatos administrativos y, por lo tanto, se convirtió en un asunto que forma parte de toda agenda gubernamental, con plena vigencia hasta nuestros días.

Lo cual significa que el avance democrático por el que atraviesan la mayoría de los países latinoamericanos no sólo se reduce a la realización de elecciones claras y transparentes y al logro de un crecimiento económico sostenido, sino también a la necesidad de contar con gobiernos y Administraciones Públicas eficaces, que basen su actuación en buenos resultados, en la prestación de servicios públicos de calidad y en el buen trato con los ciudadanos.

En el marco de la reforma de los aparatos gubernamentales y administrativos, una de las actividades más importantes por lograr, sin duda alguna, es la relacionada con la profesionalización de los servidores públicos. Las propuestas en este terreno son diversas, desde aquellas que tienen que ver con las nuevas tecnologías administrativas como la Gestión Estratégica de Recursos Humanos (*Strategic Human Resources Management*) que forma parte de todo el movimiento denominado Nueva Gestión Pública, hasta aquellas que se enmarcan en la posibilidad de establecer elementos del modelo burocrático weberiano, específicamente lo que es la figura de un servicio civil de carrera, sobre todo en países en los que no existe; la mayoría de los países de Latinoamérica y particularmente el caso de México.

En ese sentido, es importante mencionar que el Estado mexicano tampoco ha sido la excepción a la dinámica de cambios presentada en Latinoamérica y también ha experimentado una serie de reformas principalmente de carácter económico y político. Pero, de igual forma, ha comenzado a realizar reformas denominadas de tercera generación (llamadas así por orden de importancia) que tienen que ver principalmente con la reforma en la gestión pública y la modernización administrativa' (MÉNDEZ, 1998b: 26). Por lo que el cambio tiende a ser integral y no parcial.

3 La modernización representa todo un cambio de estrategia frente a las tentativas anteriores a la reforma administrativa. A diferencia de lo que se conoce como reforma (que en la mayoría de los casos es de carácter legal) (CARRILLO, 1992: 4), la modernización trata de combinar actuaciones rápidas, rentables y viables a corto plazo, orientadas a los aspectos más superficiales con el fin de obtener así apoyos; junto con los cambios duraderos, a más largo plazo, que afectan a la cultura de las organizaciones (METCALFE y RICHARDS, 1989: 33). Según Manuel VILLORIA (1997:77), el término modernización se utiliza como paraguas conceptualizador bajo el que se acogen todo un conjunto de fenómenos de adaptación. Fenómenos que parecen intentar alumbrar un nuevo paradigma de gestión pública, una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y sobre cómo ha de materializarse ésta".

Los avances en reformas de tercera generación tanto en actividades como en procesos han sido de todo tipo: desde la prestación de servicios públicos, nuevas relaciones con los ciudadanos, la adopción de nuevas tecnologías, descentralización administrativa y financiera hasta la propia profesionalización del personal de las Administraciones Públicas. Sin embargo, todavía prevalecen algunas metas por alcanzar y el tema de la profesionalización de servidores públicos no es la excepción, sobre todo cuando la realidad de la gran mayoría de los servidores públicos en México, en sus tres niveles de gobierno, sigue marcada por una incertidumbre laboral generada por el propio sistema jurídico y político imperante, que es propicio a la designación política o sistema de patronazgo (PRATS, 1998a) o lo que se conoce en los países anglosajones como *spoils system*, que en la mayoría de las veces privilegia la confianza y no los méritos profesionales de las personas. Los incesantes cambios en los servidores públicos que se registran periódicamente (sobre todo aquellos que forman parte de la franja en la que se toma el mayor número de decisiones) no han permitido el establecimiento de un sistema permanente de profesionalización, ni todo un sistema de carrera administrativa.

En este contexto, se han experimentando una serie de modalidades diversas -por cierto no muy recientes-, bifurcadas en los enfoques antes mencionados, que van desde la aplicación de sistemas de capacitación en las funciones que por ley presta toda institución pública; sistemas de capacitación alrededor de esquemas de calidad total (MARTÍNEZ PUÓN, 2000: 40-41); profesionalización sobre la filosofía de la gerencia pública (UVALLE: 2000: 172); profesionalización en organismos sectoriales, hasta el intento, desde principios de los años ochenta, de establecer un servicio civil de carrera con la creación de una Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, y de manera reciente -sobre todo en los últimos 5 años- con la aparición de un número significativo de iniciativas de ley para la implementación de esta figura, que han dado como resultado la aprobación y promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal (publicada en 10 de abril de 2003). Esfuerzos que no han sido lo suficientemente consistentes en su concreción, para devolverle la legitimidad y la eficacia necesaria al gobierno y a la Administración Pública mexicanos. A nivel de los gobiernos de los estados de la República, un avance importante es el obtenido en el Distrito Federal que ya cuenta con una ley en la materia aprobada por su Asamblea Legislativa en abril del 2000 y publicada en junio de ese mismo año.

Al darse esta configuración de dos visiones en materia de profesionalización de servidores públicos, la que se pronuncia por el movimiento de la Nueva Gestión Pública y la segunda, por el establecimiento de un servicio civil de carrera, se asiste a la observación de un dilema en la Administración Pública mexicana, que no es exclusivo de ese país, que consiste, por una parte, en crear y consolidar líneas administrativas propias del modelo burocrático weberiano, en este caso el establecimiento de un servicio civil de carrera y, por la otra, avanzar hacia las nuevas tecnologías administrativas de la Nueva Gestión Pública. Sobre lo último, se han

registrado una serie de innovaciones y adaptaciones en la Administración Pública mexicana en los últimos quince años en el marco de la modernización administrativa, particularmente a través de los distintos programas de modernización, del más reciente que es el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 Y el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, además de los programas de modernización a nivel estatal y sectorial; sobre lo primero, es importante mencionar, que la Administración Pública mexicana -a pesar de los pocos avances- pretende establecer un servicio civil de carrera con un retraso de más de un siglo con respecto a países como Inglaterra, Francia, Estados Unidos (PARDO, 1995: 277 y ss.), Alemania, y con un retraso de décadas con respecto a países de América Latina como Chile, Brasil, Costa Rica, Honduras y República Dominicana.

Actualmente, los países mencionados se encuentran en una etapa de franca revisión y renovación de sus propios servicios civiles de carrera", y en algunos casos como los latinoamericanos la situación es de rediseño, extensión o flexibilización (MÉNDEZ, 1998c: 3; LONGO, 2000). Por lo que esas experiencias recientes también deberán tomarse en cuenta para casos como el de México, que por primera vez pretende establecer una figura de estas características, en el que si bien ya existen esfuerzos importantes a nivel sectorial, prevalece el interés por adoptar esta figura para cubrir todo el espectro de la Administración Pública.

¿Cuál es la coyuntura actual en materia de profesionalización de servidores públicos? Sin lugar a dudas, el elemento que ha sido fundamental para que la actividad de la profesionalización en los órganos gubernamentales y administrativos haya cobrado una mayor importancia, se debe al factor democrático imperante en México en los últimos quince años, materializado en elecciones transparentes, alternancia política no sólo ahora a nivel de los estados de la República (Véase ANEXO), sino recientemente en el seno de la propia figura presidencial y por el nuevo equilibrio en los poderes públicos generado por el juego plural que se está dando a nivel de fuerzas políticas; los casos más significativos son aquéllos en los que los poderes ejecutivos no tienen la mayoría en sus respectivos Congresos y el caso más claro ahora mismo es a nivel federal, en el que la mayoría en el Congreso de la Unión, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores, pertenece a un partido distinto al que ocupa la titularidad del Poder Ejecutivo Federal. De igual forma, el propio factor democrático ha dado lugar también al fortalecimiento de la descentralización política y administrativa, la cual se ha materializado en nuevas atribuciones y recursos para los Estados de la República, incluyendo ahora al

4 Se recomiendan las lecturas: "La Función Pública en Francia: Problemas y Perspectivas" de Nicole DE MONTRICHER y "Legado Histórico y Evolución Reciente de la Función Pública" de Hans ULRICH DELIEN en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 57 núm. 3, Septiembre 1991, "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad" de Francisco LONGO MARTINEZ en *Red de Gestión Pública y Transparencia*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.e. 2001, y *Administrative and Civil Service Reform*. Banco Mundial, Washington D.C. 2000.

Distrito Federal que recientemente adquirió la figura de entidad federativa con un Jefe de Gobierno electo por la ciudadanía. Todo ello, aunado a la presencia cada vez mayor de organismos civiles y de la ciudadanía en sí --como producto del propio escenario democrático--, que demandan día a día mejores soluciones a los diferentes problemas que existen en el país, han venido a constituirse en los impulsores de un cambio en la Administración Pública y en la profesionalización de sus servidores públicos.

Por lo tanto, de acuerdo con las condiciones descritas, se vuelve imprescindible el hecho de contar con aparatos administrativos eficientes y profesionalizados tanto a nivel federal, estatal como municipal, con finanzas públicas sanas y con un manejo transparente de los recursos públicos; con un sentido de ética en el servicio público; con decisiones lo más democráticas posibles y con una prestación de servicios públicos de calidad y que brinden la seguridad jurídica y la gobernabilidad indispensables. Para lograrlo, es indiscutible la necesaria profesionalización de los servidores públicos que forman parte de los aparatos administrativos. En este contexto, cobra vida la figura del servicio civil de carrera, sobre todo en países en los que todavía no existe, la cual regulariza mecanismos de ingreso y selecciona a las personas por sus méritos *versus* patronazgo, cuotas partidistas o sistema de botín.

El propósito de esta investigación no consiste en formular propiamente una propuesta de servicio civil de carrera para la Administración Pública del Gobierno Federal o todo el país; esta investigación está más imbuida en el debate teórico, en el análisis y descripción de las condiciones actuales por las que atraviesa México para poder establecer esta figura. Se reconoce, sobre todo, la importancia de los servicios civiles de carrera y su contribución a la gobernabilidad, seguridad jurídica y eficacia de las democracias. Finalmente, se señalan los avances que se han dado en la materia en México, para, con base en ello, vislumbrar cuáles podrían ser las perspectivas reales y de qué tipo, para que el país pueda contar con esta figura en un futuro próximo.

Esta investigación se compone de dos partes. La primera parte se encuentra dividida en cuatro apartados. El primer apartado se denomina *La Reforma del Estado y de las instituciones gubernamentales y administrativas*, que pretende dar un panorama general sobre este proceso de cambio en las instituciones y de los factores que lo han propiciado. Un segundo apartado titulado *Los nuevos derroteros de la Administración Pública*, que a su vez se divide en dos secciones denominadas: *Nuevas propuestas en materia de modernización* y *La revisión del modelo burocrático weberiano*, que se considera esencial, ya que pretende explicar las nuevas tendencias administrativas, así como señalar diferencias con lo que se denomina Administración Pública tradicional en la que se ubica el modelo burocrático weberiano. Un tercer apartado titulado *Análisis sobre la figura del servicio civil de carrera* -previa aclaración del concepto-, que, como su nombre indica, pretende explicar conceptos relacionados con su figura, su descripción, sus principios y su impor-

tancia para las Administraciones Públicas contemporáneas. Por último, un cuarto apartado con el título *El neoinstitucionalismo en las organizaciones públicas*, el cual está hecho para entender cómo las organizaciones públicas actúan y cambian a la luz de los acontecimientos y de las influencias políticas, administrativas y culturales.

En cuanto a la segunda parte, concretamente trata sobre México; esta segunda parte se divide en cinco apartados, el primer apartado se denomina *El estado actual de la reforma institucional y el servicio civil de carrera en México*. Un segundo apartado, titulado *Análisis de las condiciones institucionales actuales en México para el establecimiento de un servicio civil de carrera (Diagnóstico)*, el cual tiene como finalidad explicar cuál es la coyuntura actual en México para establecer un servicio civil de carrera y los problemas por superar. Un tercer apartado denominado *Antecedentes del servicio civil de carrera en México*, seguido de un cuarto titulado *Avances en materia de profesionalización*, con los cuales se pretende explicar los esfuerzos y avances concretos que ha habido en la profesionalización de servidores públicos en el país. Por último, se concluye la investigación con el apartado *Dilemas y Perspectivas del establecimiento de un servicio civil de carrera en México*, en el que se plasman una serie de reflexiones y conclusiones sobre el tema, así como su importancia tanto en el presente como en el futuro democrático de México.

Nota aclaratoria:

Simultáneamente al proceso de formación y revisión de pruebas de esta obra, se aprobó y publicó el día 10 de abril de 2003, la Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Si bien la ley se menciona en el texto, tampoco se realizó un análisis exhaustivo al respecto. Esto porque no formaba parte del esquema original de la obra y por su tiempo de presentación que fue en mayo del 2002.

De todas formas, se le ofrece una disculpa a los lectores por la omisión de un estudio profundo sobre el asunto en comento.

PRIMERA PARTE

1. LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y ADMINISTRATIVAS

Sin lugar a dudas, el proceso más importante de los últimos veinticinco años tanto para países desarrollados como en vías de desarrollo es el que se ha denominado como Reforma del Estado; proceso originado como resultado del agotamiento y crisis de lo que se llegó a llamar como Estado de Bienestar (en países desarrollados) (ALCÁNTARA, 1995: 161 y ss.), Estado Nacional Popular (para el caso de países en vías de desarrollo llámese América Latina) y Estado Socialista (para países de Europa del Este) (ALCÁNTARA, 1995: 178 y ss.). La Reforma del Estado se entiende como aquel proceso en el que se emprende un cambio profundo en todas las instituciones que lo comprenden. Estas instituciones conciernen a los ámbitos económico, político, el gubernamental y administrativo, el social y el tecnológico, entre los más representativos, que en conjunto y en su reforma tienen un impacto en el ser y quehacer estatal. La orientación del cambio en ese ser y quehacer estatal está determinado por las nuevas necesidades y condiciones que se registran en las relaciones entre la sociedad y las organizaciones del Estado, que van desde las nuevas reglas que determina el mercado y la correlación de nuevas fuerzas políticas, hasta las nuevas exigencias de la sociedad en cuanto a calidad de vida. De esta manera se puede afirmar que la Reforma del Estado es la Reforma de las Instituciones.

La Reforma del Estado es, por lo tanto, un proceso integral, pero también es de naturaleza incremental, es decir, es acumulación de ventajas, experiencias y logros que no implica desechar, sino retomar para introducir los cambios que necesitan las instituciones para ser mejores y eficaces. La Reforma del Estado es un tipo de cambio institucional que tiene por objeto crear y mejorar las capacidades del gobierno. En consecuencia, la Reforma del Estado es de alcance institucional y todo alcance institucional perfila los propósitos del cambio para asegurar que las organizaciones públicas se desempeñen con calidad y eficiencia (UVALLE, 1998: 21).

Resulta difícil establecer una línea temporal en cuanto a los países que iniciaron procesos de estas características. Está muy claro que algunos de ellos, por su nivel de desarrollo y participación en la toma de decisiones a nivel mundial, se adelantaron en los tiempos y en los cambios, los casos más importantes, sin duda alguna, lo

fueron Estados Unidos, Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia, Canadá, Japón y gradualmente el resto de los países de Europa (llamada en ese entonces Occidental). En un segundo plano, al inicio de los años ochenta sobre todo a partir de aquello que se denominó como "Consenso de Washington">, están los países de Latinoamérica --con la excepción de Chile- y a finales de los ochenta se identificarían a los países de Europa del Este como Rusia, Rumania, Hungría, Bulgaria, Polonia, Checoslovaquia, etc., los cuales no sufrieron precisamente reformas, sino que algunos de ellos vivieron francas revoluciones o lo que se denomina como transiciones por colapso (LINZ, 1990: 143). Los cambios o reformas en este período fueron principalmente de carácter económico por la liberalización del comercio, la desregulación de los mercados; sobre todo fueron cambios de tipo cuantitativo, por el desmantelamiento extensivo de las intervenciones del Estado en la economía y por la reducción del tamaño de los gobiernos y las Administraciones Públicas. La noción neoliberal de la reforma del Estado, hay que recordarlo, estuvo centrada en la problematización del "tamaño del Estado mismo" (GUERRERO OROZCO, 1999: 19).

Es importante mencionar que este proceso de Reforma del Estado no fue un proceso uniforme y coincidente en todas sus líneas, en algunos casos se realizaron reformas de fondo y en otros no, ni siquiera para los países de América Latina, al estar condicionados en muchas de sus políticas por los mismos organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros). Por ejemplo, el caso latinoamericano resulta sumamente interesante, ya que dentro de todo este proceso se fueron presentando distintos tipos de reformas de manera gradual, si se hablara de un orden, se haría mención primero de una reforma económica, después de una política y finalmente se hablaría de una reforma administrativa iniciada sobre todo a partir de los años 90 (MÉNDEZ, 1998b: 26). Todas estas reformas no se dieron en los mismos tiempos en todos los países. Algunos de ellos realizaron sus reformas de manera mucho más acelerada que otros; todo ello dependiendo del desarrollo económico, de su fortalecimiento democrático, de la solidez de su estructura burocrática, así como del nivel de apertura con la sociedad civil.

Ahora bien, sin duda alguna, uno de los procesos de cambio más importantes de la Reforma del Estado es aquél que comprende la reforma institucional administrativa o la reforma al Gobierno y la Administración Pública. Al respecto, el Banco Mundial, en su informe de 1997 (*Development Report: The State in a Changing World*), señala lo siguiente: "Reducir el rol del Estado no puede ser el fin de la historia de la reforma. Aun con satisfacer una amplia gama de necesidades colectivas más eficazmente significará todavía hacer que las instituciones centrales del Estado

⁵ La adopción de dicho consenso como matriz de política económica es en gran medida resultado de la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de las instituciones financieras internacionales y, en particular, del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta serie de reformas han sido denominadas, con el pasar del tiempo, como reformas de primera generación, también denominadas reformas neoliberales u orientadas hacia el mercado.

trabajen mejor. Para desarrollar el bienestar humano, la capacidad de Estado definida como la habilidad para asumir y promover acciones colectivas eficientemente debe ser incrementada. Este mensaje básico se traduce en una estrategia de dos partes para hacer de cada Estado un socio creíble y eficaz en el desarrollo del país: ajustar el rol del Estado a su capacidad es el primer elemento en esta estrategia (...) Pero la capacidad no es el destino. Por lo tanto, el segundo elemento de la estrategia es elevar la capacidad estatal revigorizando las instituciones públicas. Esto significa diseñar normas y restricciones efectivas para controlar las acciones estatales arbitrarias y combatir la atrincherada corrupción (oo.) Significa incrementar la *performance* de las instituciones estatales, mejorar pagos e incentivos".

Este informe, de acuerdo con especialistas como Ben Ross (2001: 9), es de suma importancia, ya que, junto con otros informes de gobiernos, organismos y bancos de desarrollo multilaterales, representa el punto de partida de la era postWashington o de las llamadas reformas de segunda generación, en las que evidentemente está incluida la reforma administrativa, cuyo propósito se centra en la construcción de una Administración Pública de alta calidad y de otros temas de igual importancia como el suministro de servicios sociales, la asignación de recursos a los más pobres, la profesionalización de servidores públicos, el combate a la corrupción y la gobernabilidad democrática. Se considera que las reformas de segunda generación, a diferencia de la primera etapa de reformas, centran más su atención en aspectos de carácter cualitativo, tendientes a regular y controlar los procesos de desregulación, privatización, liberalización y la calidad, tanto en la actuación como en el tamaño de los Estados.

Por lo tanto, se observan dos tipos o períodos de grandes reformas, las primeras más preocupadas por el tamaño o dimensiones de los Estados con la idea de potencializar los mercados y las segundas, en mejorar la actuación y la calidad de sus órganos de poder como lo son gobiernos y las Administraciones Públicas. Es importante aclarar, de acuerdo con lo señalado por Ben Ross (2001: 30), que la distinción entre la primera y la segunda generación de reformas es sólo analítica; en la práctica, las reformas de primera y segunda generación pueden darse de manera simultánea.

Sobre cuáles son los factores que han impulsado la reforma institucional en los gobiernos y las Administraciones Públicas tanto en países en desarrollo como en vías de desarrollo, entre los cuales evidentemente se encuentra América Latina, se considera que son cuatro las causas relevantes o los factores ambientales:

a) La existencia de sociedades más informadas y participativas en la gestión pública y la revalorización del espacio público.

Las críticas al Estado de bienestar y su reforma están más allá de la discusión de asuntos estrictamente económicos y políticos. La discusión tiene que ver también con la necesidad y existencia de un nuevo orden social, de una nueva relación entre el Estado y la Sociedad. Por lo visto, del equilibrio que se logre entre ambas

dependerá en buena medida el buen gobierno democrático de cada país (ARBÓS y GINER, 1996: 21). El esquema de Estado omnipresente que respondía a un orden jerarquizado, poseedor de toda actividad política, corporatizador y posicionado en un centro sobre el cual giraba todo, empieza a ser rebasado por una realidad totalmente distinta a la que lo creó. La aparición de una pluralidad de sistemas sociales y nuevos actores caracterizados por su diferenciación funcional *versus* jerarquización, han venido a constituir a su vez un escenario organizado por redes globales, subsistemas y procesos interconectados (político, económico, religioso, educativo, etc.), los cuales forman parte de todo un sistema global, que no disponen de ningún órgano central; una sociedad sin vértice ni centro (LUHMANN, 1997: 42-43), una Sociedad Red (CASTELLS, 1999a) y en la que la figura de las comunicaciones y la información juega un papel de primer orden por encima del de los hombres.

La actual forma de diferenciación del sistema social posee tan importantes efectos sobre los recursos humanos y motivacionales, sobre las cosas y los hombres, que el entorno comienza a convertirse en el factor central del futuro. El cambio de mentalidad que precipita este proceso se puede observar sobre todo en la búsqueda de nuevas formas de vida que, en general, se distancian del esquema de diferenciación social; también en el renacimiento del regionalismo político, en la experimentación de grupos de autoayuda, en el retomo a las preferencias por lo local, lo relativamente simple y natural, y en otros fenómenos parecidos (LUHMANN, 1997: 45). El paso de la posesión (la propiedad de bienes) a la posición (el lugar en la sociedad) como determinantes del privilegio y el poder de las personas es un proceso crucial para entender las tensiones que genera la nueva situación (ARBÓS y GINER, 1996: 35). De igual forma, las instituciones tradicionales como el Parlamento y las organizaciones centenarias como los partidos políticos, ya no son las únicas que canalizan las demandas de la sociedad, a pesar de que aún determinan considerablemente la respuesta que obtienen. Se ha llegado, quizá exageradamente, a expresar la sospecha de que la representación política ya no es representativa (ARBÓS y GINER, 1996: 62).

De acuerdo con LUHMANN (1997: 62), los actuales sistemas políticos desarrollados se estructuran de forma esencialmente distinta. Se fundan sobre la triple diferenciación de Política, Administración y Pública. La importancia de esta diferenciación radica principalmente en cuanto a lo público, que durante mucho tiempo se le identificó con lo estatal o lo referente a toda acción gubernamental. Esta con-

⁶ Sobre el tema del corporatismo se tienen que hacer varias matizaciones en cuanto a su concepción, ya que dicho concepto ha sufrido también una evolución. De tal forma que se tiene que hablar de tres de tipos de corporatismo: corporatismo tradicional entendido como la sociedad organizada en corporaciones cuasioficiales y direccionadas por el Estado (esquema vertical); de corporatismo contemporáneo en la que la sociedad también se encuentra organizada por corporaciones las cuales hacen valer sus intereses ante el Estado y de manera conjunta gestionan o gerencian el conflicto social (esquema horizontal), y neocorporatismo que da lugar al neopluralismo entendido como la existencia de muchas corporaciones con diversidad de intereses que tienen una capacidad de interactuar entre ellas mismas a través de pactos y negociaciones para la consecución de sus fines, tendientes incluso a prescindir de la presencia del Estado (ARBÓS y GINER, 1996: 21 y ss.).

cepción ha quedado ya rebasada sobre todo por las nuevas relaciones de poder entre el Estado y la sociedad organizada, provocado por el ascenso de los nuevos pluralismos (DRUCKER, 1992: 103). El espacio de lo público vuelve a ser un espacio ocupado y utilizado por la propia sociedad. Esto se ha visto materializado en la cada vez más evidente incursión de sectores no gubernamentales en la gestión pública, sobre todo en aquellos espacios en los que "aparentemente" los gobiernos han dejado de participar; lo cual más allá de generar un ambiente de franca rivalidad se observa como de complementariedad. Y se dice "aparentemente" por la validez de algunas posiciones como la de Richard ROSE (1988) o Guy PETERS (1995: 18) que al respecto señala lo siguiente: "Una de las características fundamentales del gobierno contemporáneo, sobre todo en las sociedades industrializadas, es el hecho de que las fronteras entre el gobierno y la sociedad --entre lo público y lo privado-- son cada vez más vagas. A resultas de esa imprecisión todo intento por afirmar categóricamente que el gobierno está creciendo o se está reduciendo estará sujeto a graves errores y malas interpretaciones".

En este sentido, aparece el importante fenómeno denominado gestión colectiva del conflicto social junto al gobierno colectivo de la sociedad, es decir, la creación acéfala y plural de la realidad política mediante un proceso continuo de acuerdos bilaterales o multilaterales entre los diversos grupos de interés. En él, el gobierno del Estado ya no es un *primus inter pares* (a pesar de que el Derecho público todavía no lo reconozca) (ARBÓS y GINER, 1996: 19).

Se crea así, en efecto, un sistema sin centro, un sistema con elevada auto-orientación, pero sin orientación central, que ya no es comprensible, ni desde luego criticable, recurriendo a las antiguas categorías de la tradición política centradas sobre el poder (LUHMANN, 1997: 64). Esto ha generado como consecuencia la creación de una relación de interdependencias. En lo referente a la relación entre público y política, la referencia al entorno acontece a través de lo que se califica como opinión pública que se presenta por los medios de comunicación de masas.

Por lo tanto, el proceso de reforma institucional resulta ser una prioridad por el reto que los gobiernos enfrentan, día a día, de convivir con sociedades más informadas, más demandantes de mejores servicios y participativas en la gestión pública, fenómeno que está relacionado con la participación cada vez mayor de empresas privadas y organismos no gubernamentales en los asuntos públicos y en la prestación de servicios; lo cual ha originado un ambiente de mayor competitividad y eficiencia.

En efecto, la aparición del llamado Tercer Sector, el cual se ha utilizado para definir a aquella esfera o grupo de personas organizadas que no es ni gubernamental ni privada, juega un papel muy importante en las sociedades contemporáneas. Bastará con mencionar algunos de los datos que exponen David OSBORNE y Ted GAEBLER en su libro *La Reinención del Gobierno* sobre este Tercer Sector: "El sector voluntario desempeña en la vida norteamericana un papel que raramente se aprecia en toda su magnitud. Hacia 1982, las organizaciones sin fines de lucro

empleaban el 8% de todos los trabajadores y el 14% de servicios de Estados Unidos. Entre 1972 y 1982 fue el sector de la economía que más rápidamente creció en términos de empleo. Una encuesta Gallup de 1989 sobre actividades realizadas por voluntarios encontró que aproximadamente la mitad de los norteamericanos de catorce años o más (94.400.000 personas) entregaban voluntariamente su tiempo en algún sentido. El sector independiente, que encargó la encuesta, estimó que el valor de ese tiempo en dólares era de 170.000 millones" (OSBORNE y GAEBLER, 1986: 79).

Se advierte que definir este sector puede resultar una trampa. Ni la palabra "voluntario", ni la frase "sin fines de lucro", ofrecen una descripción precisa. Organizaciones como la Cruz Roja o la *Blue Cross/Blue Shield* no son prácticamente voluntarias, pues emplean millares de profesionales a sueldo. Y tampoco es exacto que no tengan fines de lucro, pues en 1985, *Blue Cross/Blue Shield* de Massachusetts prestó servicios a tres millones de miembros, obtuvo una ganancia de 43 millones de dólares y era imposible distinguir entre su comportamiento y el de una empresa con fines de lucro (OSBORNE y GAEBLER, 1986: 79).

Por lo tanto, con base en estos elementos, estos autores definen a este sector como aquél que se conforma por organizaciones de propiedad y control privados, pero cuya existencia tiene por finalidad la satisfacción de necesidades públicas o sociales y no la acumulación de riqueza privada: "En virtud de esta definición, las grandes empresas sin fines de lucro cuya función es acumular riqueza no entrarían en esta categoría. Pero entrarían, en cambio, las instituciones con fines de lucro cuya función es satisfacer necesidades públicas o sociales (por ejemplo, bancos de desarrollo)" (OSBORNE y GAEBLER, 1986: 80). A este grupo de instituciones, a falta de fórmula, lo han definido como el Tercer Sector.

Indudablemente, este Tercer Sector materializado en nuevos movimientos sociales y organismos no gubernamentales -con antecedentes de los años 60 y 70 hasta la época actual- ha cobrado una presencia extraordinaria a nivel mundial no sólo en países desarrollados sino también en los países en vías de desarrollo. Presencia que está incluso en las áreas más disímiles como, por ejemplo, Derechos Humanos, Servicios de Salud (lucha contra el cáncer, el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), la parálisis cerebral, etc.), Medio Ambiente, Protección a Grupos Indígenas, Servicios de Asistencia Familiar, Grupos de homosexuales, entre otros (CASTELLS, 1999b; OFFE, 1996), que además no se circunscribe a los ámbitos nacionales sino que también está presente en organizaciones de carácter supranacional. De este modo, Amnistía Internacional, Greenpeace, Transparencia Internacional, Médicos Sin Fronteras, Oxfam y tantas otras organizaciones humanitarias no gubernamentales se convirtieron en una importante fuerza en el ámbito internacional a partir de la década de los noventa, atrayendo con frecuencia más fondos, actuando con mayor eficacia y recibiendo una mayor legitimidad que los esfuerzos internacionales patrocinados por los gobiernos (CASTELLS, 1999b: 297).

En este mismo orden de ideas, de acuerdo con Carlos BRESSER PEREIRA y Nuria CUNNILL (1998: 27) se estima la existencia de cuatro esferas o formas de propiedad relevantes en el capitalismo contemporáneo: la propiedad pública estatal, la pública no estatal, la corporativa y la privada. La pública estatal detenta el poder del Estado y/o está subordinada al aparato del Estado; la pública no estatal está volcada hacia el interés público, no tiene fines lucrativos, aunque está regida por el Derecho privado; la corporativa tampoco tiene fines lucrativos, pero está orientada a defender los intereses de un grupo o corporación; la privada, finalmente, está volcada al lucro o al consumo privado.

Señalan BRESSER PEREIRA y CUNNILL (1998: 31): "La importancia creciente que adquiere lo público no estatal se asocia de manera fundamental a la necesidad de proteger los derechos republicanos: los derechos que cada ciudadano tiene de que el patrimonio público sea de hecho público y no capturado por intereses particulares". En la medida en que la protección de los derechos republicanos pasa a ser un tema dominante en todo el mundo, se toma cada vez más claro que es preciso "refundar la República", que la crisis del Estado hace de su reforma una nueva prioridad; que la democracia no puede limitarse a afirmar una libertad negativa de no ser incomodado, sino que debe comprender una libertad republicana y participativa volcada a la protección de la *res publica*; que la democracia y la Administración Pública burocrática -las dos instituciones creadas para proteger el patrimonio público- deben cambiar: la democracia tiene que ser perfeccionada para tomarse más participativa o más directa; y la Administración Pública burocrática debe ser sustituida por una Administración Pública gerencial. En este proceso refundacional se adquiere conciencia de que la protección de los derechos públicos, y particularmente del derecho a la cosa pública, es una tarea esencial para el logro del desarrollo humano, para lo cual se toma indispensable la propia ampliación del espacio público (BRESSER y CUNNILL, 1998: 32).

Precisamente, la reforma institucional del gobierno y de la Administración Pública tendrá que verse como un proceso que coadyuve a generar mecanismos de coordinación y convivencia de estas instituciones con otras instancias que no forman parte de su estructura, para buscar la posibilidad de unir esfuerzos dirigidos a satisfacer necesidades públicas. La reforma institucional de estos órganos, como parte también del fortalecimiento que requiere el Estado, tiene que ser con la idea de permitir que éste no se vea asediado y debilitado por la presencia y aparición de una sociedad más demandante y vigilante de sus actos.

De esta manera, es previsible que en el siglo XXI el espacio público se amplíe bajo la conciencia de que la producción de bienes no puede ser un monopolio del Estado ni del mercado, atendiendo tanto a los propios límites de ambos como a los crecientes reclamos de autoorganización social. Tres grandes ventajas, desde el punto de vista de la producción social, podrían así ser desplegadas (BRESSER y CUNNILL, 1998: 45-46):



1.- Pluralización de la oferta de servicios sociales. Frente a la provisión monopolista y autoritaria que caracteriza a la oferta de servicios públicos desde el ámbito estatal, la esfera de la producción social ofrece la oportunidad de desarrollar el principio de la competencia. Con ello no sólo se posibilita que los usuarios ejerciten el derecho a la "salida", sino que de forma inmediata se estimula una mayor calidad y eficiencia de las prestaciones. La calidad es además favorecida por el énfasis en la dedicación, la vocación de servicio y la solidaridad que tienden a aflorar en los entes no mercantiles. Otro resultado previsible es también una mayor economía en el gasto, al concurrir -eventualmente- distintas fuentes de financiamiento, incluso el trabajo voluntario.

2.- Flexibilización y desburocratización de la gestión social. La producción no estatal de servicios sociales ofrece la posibilidad de obtener prestaciones adaptadas a los públicos concernidos, en oposición a las prestaciones uniformes que tienden a caracterizar la oferta pública estatal. Otro beneficio que tiene una expresión más microorganizativa es el desarrollo de gestión "posburocrática". La autonomía financiera y administrativa y su correlato en la discrecionalidad crean condiciones para organizaciones menos piramidales y fragmentadas.

3.- Responsabilidad de los dirigentes y participantes por la organización. Esta ventaja consiste en que, a pesar de la escasez de recursos financieros provenientes del Estado para las organizaciones no estatales prestadoras de servicios públicos, se cuenta con la responsabilidad y creatividad de los dirigentes y participantes de garantizar la prestación de los mismos, en un ánimo de mostrar autonomía y continuidad.

Esta nueva relación Estado-sociedad y replanteamiento de lo público y lo privado ha estado acompañada de nuevos enfoques teóricos, además de los mencionados, no se puede dejar de lado lo que se ha denominado como *governance*, sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de las redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (MAYNTZ, 2000: 35).

La *governance* apunta a la necesidad de que la actividad pública, al adoptarse decisiones políticas y ejecutarlas, se realice de modo tal que no sólo lleve a cabo los fines perseguidos sino que además maneje de forma coordinada las interacciones entre los subsistemas (KOOIMAN, 1993: 41). La *governance* consiste, en consecuencia, en un proceso de equilibrio permanente entre las capacidades del gobierno y la necesidad de actuar de este modo en sociedad (KOOIMAN, 1993: 42).

Es importante decir que la teoría de la *governance*, surgida a partir de la posguerra, también se encuentra en proceso de evolución, de la cual se identifican tres etapas o paradigmas. La primera, que comprende el período de finales de los años sesenta a finales de los años ochenta, en la que el elemento principal es el de la planificación y el ejercicio de políticas denominadas (*top-down*), en la que el primer protagonista es el Estado. Una segunda etapa o paradigma es a partir de los años

ochenta, que incluye la perspectiva *bottom-up*; estructura sectorial y comportamiento de los destinatarios y la formulación e implementación de las políticas en el interior de las redes públicas/privadas y en los sistemas sociales de autorregulación. En esta segunda etapa, se consolida la presencia del llamado Tercer Sector y lo que se denomina como *policy networks* (MESSNER, 2000). Una tercera etapa, que comprende casi toda la década de los noventa, es la transformación de la *governance* a partir del fenómeno de la globalización, ya que no sólo cubrirá espectros nacionales, sino que se encuentra en una etapa de extensión y dirección hacia el diseño e implementación de políticas y acciones de carácter supranacional como consecuencia de los procesos de integración y acuerdos comerciales entre países; sin duda alguna, un caso paradigmático es la Unión Europea. Este escenario ha significado hasta hoy día todavía un campo de experimentación y de retos y oportunidades para la *governance* (MAYNTZ, 2000: 37 y ss.), pero que también ha cobrado vida en otras regiones del mundo. Finalmente, este fenómeno ampliado que se puede denominar como "*governance* global" (VALLESPÍN, 2000: 146-152), también se distingue por la presencia de organismos supranacionales: *Greenpeace*, Amnistía Internacional, Transparencia Internacional, etc., los cuales juegan un papel de primer orden como esferas de autoridad en la gestión de los asuntos públicos globales, como los problemas medioambientales, la delincuencia internacional, las amenazas a la paz mundial, el combate a la corrupción, etc. La presión que estos organismos ejercen a los gobiernos y a las empresas transnacionales para la reorientación de políticas y acciones está más que demostrada. El fenómeno de la *governance* sin gobiernos es sin duda revelador.

En fin, como se puede observar, los escenarios que se vislumbran además de ser novedosos y plurales, sin duda alguna, dan lugar desde ahora a pensar en fórmulas imaginativas y creativas para la realización de fines públicos. Elementos como la coordinación (*governance*) entre las Administraciones Públicas y organismos no gubernamentales, la gestión del conocimiento sobre asuntos sumamente focalizados, la transparencia y eficacia tanto en el manejo de los recursos como en la solución de problemas (todo ello traducido en políticas públicas), demandan ya por principio una capacidad de respuesta expedita, y una amplia formación y especialización del personal de las estructuras burocráticas para los próximos años. Por lo que el tema de la profesionalización de los servidores públicos en el marco de la reforma institucional de gobiernos y Administraciones Públicas se convierte en un asunto prioritario.

b) La globalización económica

En las dos últimas décadas, ha surgido una nueva economía a escala mundial y es de carácter global porque la producción, el consumo y la circulación, así como sus componentes (capital, mano de obra, materias primas, gestión, información, tecnología, mercado) están organizados de manera global, bien de forma directa, bien mediante una red de vínculos entre los agentes económicos. Las causas directas ha sido el aumento del comercio internacional, la expansión del sistema capita-

lista y la internacionalización de los mercados financieros. Como efecto se ha generado una mayor competencia entre las empresas por los mercados, lo que ha provocado que sólo las que brindan los productos o servicios de mejor calidad tengan una permanencia en los mismos. La misma competencia en los mercados ha forzado que las empresas privadas hayan tenido y tengan que innovar técnicas para el perfeccionamiento de los procedimientos y de los productos o servicios que generan. La búsqueda de la eficiencia y de la eficacia se han convertido en elementos esenciales para éstas.

De igual forma, una actividad que también se ha visto alterada por la globalización y por las nuevas circunstancias es el empleo, por lo que la uniformidad y estandarización que caracteriza a la relación de empleo de la era industrial se vuelve en nuestros días diversidad y flexibilidad. El hecho de que los productos o servicios puedan producirse y distribuirse a través de redes globales ha marcado la tendencia a la redefinición y descentralización del trabajo. Los diseños empresariales en red han estimulado la aparición de nuevas modalidades de articulación de las relaciones entre la organización y el trabajador. El binomino dependencia/ autonomía del trabajo por cuenta ajena empieza a conjugarse en formas muy diversas. Los múltiples tipos de relación de empleo han provocado que los mecanismos de prestación/contraprestación se hayan diversificado, de tal forma que se ha comenzado a sustituir al contrato de trabajo tradicional. Por lo tanto, los nuevos contratos de trabajo empiezan a perder una parte considerable de la estabilidad que les caracterizaba. El concepto que simboliza la nueva relación es el de la empleabilidad, que significa que las empresas proporcionan trabajos interesantes que ayudarán al trabajador a desarrollar su capacidad, pero no prometen una permanencia a largo plazo en el puesto (LONGO, 2001: 17). El trabajo menos cualificado tiende a descentralizarse y el cualificado a privilegiarse a través de la creación de un capital intelectual como ventaja competitiva. Cabe añadir que estos cambios han tenido un impacto significativo en aspectos como las regulaciones, la reordenación del tiempo de trabajo, los tipos de remuneración y los incentivos.

Todos los factores antes mencionados, resumidos en competencia, resultados, eficacia, eficiencia, calidad, innovación, permanencia, flexibilidad, cualificación, si bien han tenido como primer mercado receptor a las empresas privadas, es importante señalar que las organizaciones públicas no han quedado al margen de esta dinámica, al contrario, muchas de ellas han comenzado a reorientar sus esfuerzos sobre la base de esa "familia ampliada de ideas" (BARZELAY, 1998). De hecho, por mencionar el caso del empleo, en el que están presentes las ideas de flexibilidad, movilidad, capital intelectual y discrecionalidad, sobre ellas se edifican los postulados de la Nueva Gestión Pública *versus* burocracias tradicionales, específicamente servicios civiles.

Aunado a los aspectos descritos, ocurre el fenómeno de la disminución del poder del Estado nacional con la formación de conjuntos regionales tales como la Unión Europea, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el Mercado

Común Sudamericano (Mercosur), que surgen como respuesta del Estado-Nación para poder mantener su poder regulador. Aparece el concepto de Estado Red como resultado de la articulación entre los niveles local, regional, nacional y supranacional (PIMENTA, 1998: 11).

En efecto, el control estatal sobre el espacio y el tiempo se ve superado cada vez más por los flujos globales de capital, bienes, servicios, tecnología, comunicación y poder. La captura, por parte del Estado, del tiempo histórico mediante su apropiación de la tradición y la (re) construcción de la identidad nacional es desafiada por las jdentidades plurales definidas por los sujetos autónomos. El intento del Estado de reafirmar su poder en el ámbito global desarrollando instituciones supranacionales socava aún más su soberanía. Y su esfuerzo por restaurar la legitimidad descentralizando el poder administrativo regional y local refuerza las tendencias centrífugas, acerca a los ciudadanos al gobierno pero aumenta la desconfianza hacia el Estado-Nación. Así pues, mientras el capitalismo global prospera y las ideologías nacionalistas explotan por todo el mundo, el Estado-Nación, tal y como se creó en la Edad Moderna de la historia, parece estar perdiendo su poder, aunque no su influencia (CASTELLS, 1999b: 271-272).

La globalización de la producción y la inversión también amenaza al Estado de bienestar, un elemento clave de las políticas del Estado-Nación en el medio siglo pasado, y probablemente el componente básico de su legitimidad en los Estados industrializados. Ello es así porque cada vez resulta más contradictorio para las empresas operar en los mercados globalizados e integrados, mientras experimentan importantes diferenciales de costes en prestaciones sociales, así como diferentes grados de regulación entre los países. Sólo un contrato social global (que redujera la brecha sin igualar necesariamente las condiciones sociales y laborales), ligado a acuerdos arancelarios internacionales, podría evitar la desaparición de Estados de bienestar más generosos. No obstante, puesto que en la nueva economía global, liberalizada e interconectada, ese contrato de largo alcance es improbable, los Estados de bienestar están reduciendo su tamaño a un denominador común inferior que mantiene la marcha en espiral hacia abajo. Al hacerlo, se desvanece un componente fundamental de la legitimidad y estabilidad del Estado-Nación, no sólo en Europa, sino en todo el mundo, desde los Estados de bienestar de las clases medias de Chile o México hasta los restos de los Estados de bienestar estatistas de Rusia, China o India, o el Estado de bienestar urbano en los Estados Unidos inducido por las luchas sociales de los años sesenta. Así pues, el Estado-Nación cada vez es más impotente para controlar la política monetaria, decidir su presupuesto, organizar la producción y el comercio, recabar los impuestos sobre sociedades y cumplir sus compromisos para proporcionar prestaciones sociales. En suma, ha perdido la mayor parte de su poder económico, si bien aún cuenta con cierta capacidad regulatoria y un control relativos sobre sus súbditos (CASTELLS, 1999b: 281-282).

Esta serie de acontecimientos de los últimos años, definitivamente han tenido un impacto incluso en el aspecto teórico. La dinámica actual y la nueva relación

Estado-sociedad invitan a repensar y replantear la tradicional teoría sobre el Estado. Al respecto, señala Manuel CASTELLS (1999b: 336): "debemos reconstruir las categorías para comprender las relaciones de poder sin presuponer la intersección necesaria de la nación y el Estado, esto es, separando la identidad de la instrumentalidad. Las nuevas relaciones de poder, más allá del Estado-Nación impotente, deben comprenderse como la capacidad de controlar las redes instrumentales globales en virtud de identidades específicas o, desde la perspectiva de las redes globales, de someter toda identidad en el cumplimiento de las metas instrumentales transnacionales. El control del Estado-Nación, de un modo u otro, se convierte sólo en un medio más de afirmar el poder; es decir, en la capacidad de imponer una voluntad/interés/valor determinados, prescindiendo del consenso. La teoría del poder, en este contexto, reemplaza a la teoría del Estado".

Sin embargo, paradójicamente a la pérdida de presencia de los Estados-Nación, sus órganos de poder como el gobierno y la Administración Pública han tendido a reforzarse y a reivindicar su papel en la sociedad. Si bien los procesos de reforma han provocado la reducción de las estructuras gubernamentales y administrativas y la consecuente redistribución de espacios en la prestación de servicios públicos y ayuda humanitaria con instancias privadas u organizaciones sin fines de lucro, lo cual corrobora lo señalado por Richard ROSE (1998: 63), en cuanto a que los países occidentales contemporáneos son sociedades mixtas al igual que las economías, esto ha dado lugar, entre otras cosas, a un escenario caracterizado por la competencia entre estos distintos tipos de organizaciones en un mercado de carácter público; lo cual ha venido a conformar un abanico de opciones para los ciudadanos, en los que elementos como la eficiencia y calidad en la prestación en los servicios empiezan a ser la regla a seguir. Las razones para la configuración de este nuevo escenario son de carácter histórico: "El paradigma del Estado como residencia de los intereses universales frente al particularismo de la sociedad se invierte en las elaboraciones doctrinales de la teoría económica neoliberal, por los gobiernos y en la misma percepción social (Los estereotipos sociales sobre las fallas del sector público son comunes en las distintas culturas nacionales de los países europeos, en los Estados Unidos y en América Latina). La sociedad pasa a ser la representación de la lucha de todos contra todos, de la maldad, a ser el mercado donde los intereses se equilibran y armonizan por la libre competencia. En la etapa de legitimidad administrativa por los servicios se justificaba la acción pública en el mercado por los fallos del mismo, ahora se rechaza, al menos desde los centros creadores de opinión, la intervención pública en el mercado por los fallos públicos que desvirtúan el mercado. Se revierte a la concepción de raíz liberal de separación del Estado y la sociedad con un cierto enfrentamiento, que se resuelve por la primacía de la libertad individual y el mercado. No obstante, la separación entre Estado y sociedad tiene como consecuencia un efecto contrario al esperado: la indeferenciación de la Administración Pública y las empresas privadas por lo que respecta a los modos de gestión y a la competitividad. Así se propugna la introducción de los métodos de gestión privados en el sector público por razones de eficiencia y eficacia" (BAÑÓN, 1997: 37).

Prosigue BAÑÓN (1997: 37) diciendo que en esta perspectiva de mayor eficacia y, sobre todo, eficiencia, la naturaleza del Estado y su función social se revisan: "La acción pública tiene que justificar su utilidad en términos económicos y de apoyo social. Ya no basta con el mero hecho de la existencia, el ser público, para justificar la bondad, tampoco basta la producción y prestación de servicios. La legitimidad administrativa no reside en el qué o en el cuánto sino en el cómo. En efecto, la justificación de la acción administrativa es de eficiencia y de necesidad social. La Administración Pública se contempla desde afuera, desde el mercado, para exigirle que justifique su utilidad social. Ello significa que cada segmento de las administraciones de los poderes públicos tienen que compararse con otras organizaciones privadas, no gubernamentales y públicas en condiciones de igualdad para demostrar que su existencia y su actuación son necesarias y no son más costosas que si fueran desempeñadas por cualquier otro tipo de agente. Estas posiciones, lógicamente, están vinculadas a las exigencias de una Administración menos intervencionista, de tamaño pequeño y flexible y de alcance funcional limitado por la propia necesidad de justificar su actividad". En este sentido, se puede corroborar que las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública, tanto central como las que forman parte de las administraciones locales, no están ajenas a la dinámica de globalización y competencia, por el contrario, las Administraciones Públicas en sus diferentes modalidades requieren estar a la altura de este dinamismo; están obligadas a ofrecer y brindar productos y servicios de calidad; y por supuesto a cumplir con las demandas y expectativas de la sociedad, de ahí la importancia de su reforma institucional a través de la profesionalización de sus servidores públicos.

e) El factor tecnológico

La llamada tercera revolución tecnológica (VILLARREAL, 1988: 49 y ss.) o revolución tecnológica de la información (CASTELLS, 1999a: 55 y ss.), que tiene sus inicios a principios de los años setenta, se ha constituido en un factor que ha revolucionado toda actividad humana y toda forma de hacer las cosas; además de ser un elemento vinculante de diversas áreas e instituciones del mundo, está ligado a la expansión y el rejuvenecimiento del capitalismo global, al igual que el industrialismo estuvo vinculado a su constitución como modo de producción (CASTELLS, 1999a: 45). La informática, la robótica, la inteligencia artificial, recientemente la genómica, la nanotecnología, y las tecnologías de la seguridad alimentaria se han constituido en herramientas de primera mano para agilizar procedimientos y mejorar productos.

De igual forma, el impacto del factor tecnológico en las organizaciones llámen-se privadas o públicas ha sido también notable. Las nuevas formas de división internacional del trabajo, la disminución de las antiguas ventajas comparativas, la creciente importancia de la ciencia y la tecnología, la reducción de los costos de producción -en especial de la mano de obra en los propios países desarrollados como producto de la innovación tecnológica y la robotización-, la producción

como resultado de la inversión de capital más que por la utilización de la fuerza de trabajo y la importancia que crecientemente adquieren factores vinculados a lo gerencial, son algunas dimensiones adicionales que muestran cómo la nueva tecnología es un producto funcional para ciertas formas de organización social.

En efecto, tal como lo señala Isidoro FELCMAN (1988: 15), la tecnología encuentra en las organizaciones el ámbito más generalizado de innovación, por lo que las relaciones deben verse no sólo de manera asimétrica; entre tecnología y organización existen influencias recíprocas: los aportes de la literatura organizacional de la escuela sociotécnica han enfatizado la influencia de los factores socio-organizacionales sobre la innovación y los efectos de la tecnología sobre la división vertical y horizontal del trabajo, la estructura del poder, la centralización o descentralización decisoria y la aparición o desaparición de roles organizacionales.

Para ello, es conveniente identificar cuándo el factor tecnológico aparece como variable independiente o dependiente e interviniente. Como variable independiente, cuando se le considera un disparador de procesos de cambio organizacional y social. Como variable dependiente cuando es el contexto social con su cultura, valores y estructura de poder quien determina el uso. Y por último, como variable interviniente en la medida que la tecnología crea condiciones para que otras variables sociales generen un proceso de cambio (FELCMAN, 1988: 16).

Es un hecho que las organizaciones, llámense privadas o públicas, requieren cada vez más hacer uso de nuevas tecnologías. Sobre todo las públicas en las que los problemas y demandas superan cada vez más a las ofertas de solución y, por lo tanto, requieren del auxilio de herramientas tecnológicas que agilicen el manejo de información y el trabajo que desarrollan en pro de la satisfacción de los ciudadanos. Al respecto, la tecnología se ha convertido en una herramienta de primera mano para los gobiernos y las Administraciones Públicas, ya que a través de ella: a) se pueden prestar *mejores servicios* por el incremento de canales de comunicación y por el uso intensivo de la informática entre autoridades y ciudadanía; b) *servicios más rápidos*, por la disminución de tiempos y tareas; c) se pueden prestar *más servicios*, ya que la tecnología permite abrir el abanico de ofertas para satisfacer el mayor número de necesidades individuales, y finalmente d) *incrementa la democracia*, ya que el uso de la tecnología, al romper el monopolio de la información del gobierno y por ser de mayor acceso a la mayoría de los ciudadanos, propicia la transparencia en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos e incentiva la participación ciudadana en la elaboración de políticas",

Sin embargo, la ola tecnológica también representa una "revolución sin revolución", es decir, una transformación en muchos sentidos radical de orden político y de desigualdad social sin que haya un asalto violento por parte de determinadas cla-

7 Cfr. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Government of the future* Ed. OCDE París, France 2000, pp. 21-22.

ses, movimientos o partidos contra el orden anterior. Cada invento o, mejor, complejo de inventos, supera a muchas instituciones y las obliga a adaptaciones radicales e incluso las condena a la obsolescencia. Al mismo tiempo obliga a crear una nueva realidad jurídica, política y administrativa (ARBÓS y GINER, 1996: 77).

El caso de la tecnología de la información es uno de ellos, que además de favorecer el comercio internacional congrega ciudadanos de distintas nacionalidades según nuevos intereses y demandas. Como ejemplo de lo anterior, se puede citar a Internet que cuenta actualmente con más de 200 millones de usuarios y se prevé contar con dos mil millones de usuarios para el año 2010, lo que representaría el 20% de la población mundial, superando los otros medios de comunicación que actualmente predominan. Esto representa un desafío para el Estado que disminuye su capacidad de regulación debido a la movilidad de la información (PIMENTA, 1998: 11-12).

Por lo tanto, la coincidencia entre los ritmos de la innovación tecnológica y la capacidad de adaptación de los Estados será de capital importancia en los próximos años. No sólo para promover el uso de la tecnología, sino para su necesario control y regulación, pero sobre todo de inclusión de todos aquéllos que no tienen posibilidades de acceso, con el fin de evitar la llamada "brecha digital". A las Administraciones Públicas y el personal que lo conforma, sin duda alguna, les corresponderá jugar un papel de primer orden en este nuevo contexto denominado sociedad de la información o, en un sentido más amplio, sociedad del conocimiento.

d) La alternancia política en un escenario democrático

Los sistemas democráticos se convirtieron a finales del siglo xx en modelo común para la mayoría de los países. Por 10 que fenómenos como el pluralismo político y la alternancia política cobraron plena vida. Estos fenómenos -entre los más sobresalientes- han venido a significar un cambio en la actuación de los gobiernos tanto en el terreno de la legitimidad como en el de la eficacia. Sobre el pluralismo político, además de transformar y ampliar la representación no sólo a nivel de partidos políticos, si no de otros actores que participan de la vida pública, ha devenido en la existencia de una pluralidad de políticas. Según AOUILAR (1996: 33), esto ha venido a constituir el estilo administrativo de la democracia, de las sociedades abiertas. El carácter de las demandas y la forma posible del consenso ciudadano van recortando, vez por vez, el tipo de política. La singularizan. Es previsible entonces que habrá muchos asuntos públicos cuya solución no será aceptable mediante la planeación de la actividad, la burocratización del programa y la centralización de la gestión. Y se descubrirá que hay muchos asuntos privados que no tienen por qué convertirse en públicos y despertar la atención del Estado y otros muchos asuntos que tienen escala de gobierno local y otros de escala nacional. De esta manera se empieza a construir el terreno adecuado para la elaboración y consolidación de políticas públicas.

Por su parte, la alternancia política, como parte del propio pluralismo y de la competencia entre partidos, hace cada vez más propicia la necesidad de contar con aparatos administrativos eficaces que brinden seguridad jurídica y continuidad en las políticas y la prestación de servicios. Una alternancia en los partidos que no se registra únicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo sino también en el Legislativo así como en gobiernos locales. De tal forma que, además de observar fenómenos como el del cambio en período electoral de un partido por otro en la primera magistratura, se observa también el fenómeno de la cohabitación, o sea, la existencia de mayoría parlamentaria de distinto signo político al del primer ministro o presidente del país. Todo ello, a pesar de que con el fin de las ideologías partidistas y la universalidad de la política, se suele pensar que gobierne quien gobierne las políticas sean muy similares en cuanto programas y acciones (VALLESPÍN, 2000: 202); aspecto que finalmente no resulta atractivo a los ojos de los ciudadanos.

Sobre este último punto, si bien hay mucho de cierto en la forma en que se conducen los partidos en los últimos años, cuya evidencia es la búsqueda por parte de los mismos de una posición llamada "centro" -lugar que los ubica más allá de cualquier izquierda y derecha-, se confía que éstos, más temprano que tarde, con el objeto de fortalecer su identidad y de ofrecer propuestas innovadoras a los ciudadanos, entrarán en una fase de redescubrimiento de sus propias plataformas e innovación de propuestas, que es lo que les permitirá marcar sus verdaderas diferencias entre cada uno de ellos. Esta situación evidentemente hará mucho más interesante y provechoso el fenómeno de la alternancia.

Para el caso latinoamericano, la alternancia también se ha convertido en un proceso habitual y sin duda novedoso, aunque se encuentra actualmente en vías de consolidación, por la falta de un sistema fuerte de partidos políticos, por no contar con una división de poderes consolidada, por la existencia todavía de prácticas clientelares y corporativistas, entre otras cosas. No obstante, las preguntas que surgen de manera inmediata son: ¿qué sucede con la Administración Pública en países en los que periódicamente hay una alternancia política en la asunción del poder por diferentes partidos políticos?, ¿qué acontece con la Administración Pública, en un escenario de gobierno divididos?, ¿cómo se puede mantener la continuidad en programas y proyectos de la Administración Pública en tiempos de cambio político?, ¿cómo evitar que la Administración Pública se convierta en un botín político? En este rubro cobra mayor fuerza la idea de la reforma institucional, la idea de la continuidad, la idea de cumplir efectiva y legítimamente las metas que se han previsto. Es en este contexto en el que se hace necesario pensar en propuestas como el establecimiento de un servicio civil de carrera, que dé lugar a la profesionalización

⁸ Entiéndase a gobierno dividido como aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente (o al gobernador) no cuenta con el control mayoritario, esto es, con menos del 50% más 1 de los escaños en la Asamblea legislativa (o en una de dos Cámaras, si se trata de un sistema bicameral). Se recomienda la lectura de P MORRIS FIORINA. *Divided Government*, Ed. Mac Millan, New York, U.S.A. 1992.

y estabilidad en el empleo de los servidores públicos y en la continuidad de programas y políticas en aras de la seguridad jurídica. Sin embargo, tales propuestas sólo cobrarán vida en función de la existencia de un escenario democrático.

En efecto, para América Latina, el proceso de democratización es un aspecto importante para la Reforma del Estado, ante todo porque afecta la dinámica y el ritmo del proceso: muchas de las reformas dependen de cambios constitucionales, de la creación de nuevas instituciones y de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el *statu quo* de diversos grupos, algunos de ellos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. La nueva etapa de reformas debe ser aprobada por sistemas políticos surgidos hacia el fin del ciclo autoritario, pero que, en su mayoría, no consolidaron inmediatamente la democracia. El hecho es que la política latinoamericana todavía está marcada por una mezcla de partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas, por lo que es preciso que esas reformas sean realizadas en un contexto democrático, perfeccionando o creando nuevas instituciones políticas". Indudablemente, éstos son los retos inmediatos para los países latinoamericanos.

Para el caso de México, si en el corto y mediano plazo no se consolida un sistema democrático difícilmente se podrá contar con esquemas similares a un servicio civil de carrera por muy necesario que sea éste. Es importante crear el escenario democrático que permita que una figura como lo es el servicio civil de carrera cobre un pleno desarrollo y fortalezca a las demás instituciones del país. Esto no significa que lo primero sea condición *sine qua non* de lo segundo -la historia ha demostrado que pueden subsistir servicios civiles de carreras en regímenes no democráticos, el caso de España en la época franquista es un ejemplo de ello-, pero se considera que lo menos que se puede esperar es que si en una época de autoritarismo no se dieron las condiciones para establecer un servicio civil de carrera en un régimen democrático se den de una vez por todas.

En resumen, la alternancia política como fenómeno de la democracia se ha venido a constituir también en un factor que ha impulsado la reforma institucional de los gobiernos y las Administraciones Públicas. Siendo no suficiente la legitimidad que otorgan los procesos electorales a cualquier nuevo gobierno, es necesaria la eficacia, la cual sólo se logra con la buena actuación y resultados generados por los aparatos administrativos o burocráticos. Para ello, los aspectos de imparcialidad más allá de cualquier interés partidista y la profesionalidad del personal que conforma a las Administraciones Públicas serán piezas fundamentales.

⁹ Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, 14 de octubre de 1998, <http://www.c1ad.org.ve/gespub.html>.

2. LOS NUEVOS DERROTEROS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

La reforma institucional de los gobiernos y las Administraciones Públicas se ha materializado en una serie de cambios, muchos de ellos envueltos en movimientos denominados de reforma administrativa y modernización administrativa, entre los más conocidos. Últimamente sobre todo a través de los llamados programas de modernización, término aparecido con fuerza en los años ochenta en determinadas Administraciones Públicas occidentales y que sustituyó al viejo concepto de reforma. Este cambio de etiqueta se debió a la mala imagen generada por el término reforma, ya que se asocia al fracaso de los programas de reforma administrativa de los años sesenta y setenta que fueron, a efectos prácticos, unas simples declaraciones de intenciones. Estas acciones reformadoras no fueron más que exhaustivos y sólidos diagnósticos de las disfunciones que aquejaban a la Administración Pública, pero diseñaron un conjunto de propuestas de laboratorio de difícil implementación. Con base en esta mala experiencia, los procesos de modernización administrativa basan su proceder en tres elementos (RAMÍO, 1999: 284):

- 1.- Conseguir propuestas serias y realizables.
- 2.- Que la estrategia de mejora sea respaldada y dirigida por las máximas instancias políticas.
- 3.- Que se realice una interpretación mucho más plural de los problemas administrativos (básicamente tener en cuenta, además de la estructura y de los procesos, la cultura administrativa y el entorno organizativo).

El contenido de estos programas combina medidas para incrementar las responsabilidades internas y externas de las organizaciones públicas. En la dimensión interna se trata de establecer adecuados sistemas de dirección y de control; hacer cambios en la cultura administrativa en una doble vertiente: de gestión y de recursos humanos. En la dimensión externa se trata de buscar estímulos externos a la gestión responsable, a través de la introducción de principios de mercado en la gestión pública, o bien de simulación interna, con el diseño de fuerzas que reproducen las que hay en el mercado: privatización de empresas públicas, subcontratación, creación de mercados internos, y facturación por los servicios prestados, etc. Además de estas dos medidas, hay que señalar el hecho de que se crean un conjunto de instituciones encaminadas a la implantación del nuevo modelo: agencias ejecutivas, centros contables para la imputación de costos y resultados, unidades de planificación y unidades de evaluación de los programas (RAMÍO, 1999: 284).

En la reunión ministerial de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la reforma del sector público en el año 1996, todos los países miembros informaron de que habían estado involucrados en algún tipo de

cambio administrativo¹⁰. Para ello, se identifican ocho tendencias: reducir el tamaño, alcance y la influencia directa del sector público nacional; mejorar la capacidad de monitorización de la Administración Pública; reformar la gestión del sector público; dismantelar los marcos estatutarios tradicionales del funcionariado; democratizar al sector público; hacer que el usuario del sector público lo sea de forma amistosa; reorganizar las estructuras gubernamentales y transformar la cultura administrativa (WRIGHT, 1994: 11 O Y ss.).

Sobre el cómo se han venido realizando esos cambios en las Administraciones Públicas, hay algo en la actualidad que ha resultado inusual, pero que ha llamado poderosamente la atención y es el hecho de que no han existido recetas o reglas fijas para llevar a cabo tales procesos de cambio, pero, a pesar de ello, países con diferentes formas de gobierno han implantado, respectivamente, cambios en sus Administraciones Públicas con principios, formas, y contenidos políticos muy similares.

En el marco de las ocho tendencias arriba descritas, los procesos de cambio más importantes que se identifican son los siguientes (entre ellos, se encuentran mezclados procesos de reforma de primera generación como de segunda generación):

- 1.- 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.
- 2.- Desregulación económica.
- 3.- 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.
- 4.- Desconcentración administrativa en gran parte de las áreas del gobierno central.
- 5.- Descentralización política y administrativa de gobiernos centrales hacia gobiernos locales.

¹⁰ Véase Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos "*Executive Summary*", Simposio ministerial sobre el futuro de los servicios públicos, 5 y 6 de marzo de 1996 (París: OCDE, 1996).

- 6.- Reestructuración de los aparatos administrativos.
- 7.- Incorporación de nuevas tecnologías al sector público o gobierno electrónico en materia de sistemas de información, sistemas 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.
- 8.- Simplificación administrativa en la prestación de servicios públicos. Modalidad práctica: las Ventanillas Únicas.
- 9.- Implantación de políticas de gestión intraorganizativa, esto es, la relación y creación de redes al interior de las propias Administraciones Públicas.
- 10.- Creación de sistemas de capacitación y formación continua para los funcionarios públicos.
- 11.- 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 de productos como de servicios y que utilizan las empresas para mejorar sus intercambios comerciales.
- 12.- 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, todo ello a través de *policy networks* (RHODES, 1997) en el marco de lo que se denomina como *governance* (BAENA, 1985, KOOIMAN, 1993, MAYNTZ, 2000).
- 13.- Reestructuración y privatización de los sistemas de seguridad social.
- 14.- Prestación de servicios públicos a través de diferentes modalidades: sistema de agencia, privatización y externalización. En una tendencia que se remonta al menos a 1945, muchos países de la OCDE han depositado su confianza en formas indirectas de Administración Pública para realizar funciones estatales utilizando lo que el mundo anglosajón denomina "*quagos*" (cuasi-organizaciones gubernamentales) y "*quangos*" (cuasi organizaciones no gubernamentales).
- 15.- 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, gestión del conocimiento.
- 16.- Reforma y flexibilización de los servicios civiles, evidentemente en los países en los existen. La Gestión Estratégica Recursos Humanos como alternativa de cambio.

- 17.- 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 (ARELLANO *et al.*, 2001: 10).
- 18.- 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 implantación 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.

Dentro de estos procesos de cambio en la Administración Pública, se puede observar la presencia de un cambio profundo en la legitimidad del Estado, principalmente en los métodos que utiliza (CARRILLO, 1992: 3). Dos conceptos se manejan en este sentido, por una parte, la eficiencia de la gestión pública orientada hacia la lucha contra el déficit y la reducción del gasto, muy influida por las aproximaciones económicas del *public choice*, y las convicciones políticas de la nueva derecha y, por la otra, una orientación de "servicio público": la consideración del ciudadano como un cliente y el logro de la receptividad de la Administración.

Estos conceptos descansan en la idea de que si al ciudadano se le obliga a pagar contribuciones, debe tener los mismos derechos en cuanto a exigencia por la calidad de los servicios que recibe, idea que inicialmente tuvo su aparición y aplicación en la Administración Pública nórdica, en países como Noruega y Suecia (ALMADA, 1992: 193).

Ahora bien, sobre el tema objeto de esta investigación que es la profesionalización de las Administraciones Públicas, es importante decir que, en efecto, una de las propuestas de los programas de modernización ha sido la reforma (mas no su implantación) de los servicios civiles con la alternativa de cambio denominada Gestión Estratégica de Recursos Humanos (que se explica más adelante) como parte del movimiento de la Nueva Gestión Pública. Las Administraciones Públicas al estar involucradas en un proceso de grandes transformaciones, algunas de sus figuras administrativas empiezan a ser objeto de modificaciones y reformas y a ser severamente cuestionadas en cuanto a su relevancia, una de ellas es el servicio civil; figura que forma parte de la administración tradicional y que se le identifica como parte del modelo burocrático weberiano. Para ello, es conveniente cuestionar la validez y la eficacia de las propuestas y de sus cambios, a la luz de las nuevas interpretaciones sobre los derroteros de la Administraciones Públicas, pero sobre todo a la luz del ritmo político-administrativo y social de cada país. La Nueva Gestión Pública y la revisión del modelo de WEBER parece ser que son, por lo pronto, los grandes temas que forman parte del estado de la cuestión.

a) Nuevas propuestas en materia de modernización

Los procesos de cambio registrados en las Administraciones Públicas, así como la aparición y la adopción de nuevos conceptos, los cuales se han ido incorporando al lenguaje de las políticas modernizadoras, han estado acompañados de un respaldo teórico impulsado por diversas escuelas del pensamiento administrativo. De tal forma, que durante los últimos veinticinco años han sido numerosas las aportaciones teóricas que han intentado modificar los parámetros organizativos y de la gestión de la Administración Pública Tradicional (RAMÍO, 2000: 11). Muchos de estos movimientos modernizadores se fueron conformando para teorizar y darle respuesta y justificaciones al porqué de la mayoría de los cambios registrados en las Administraciones Públicas. Pero es sobre todo a partir de los años noventa que han aparecido de manera rotunda un conjunto de perspectivas reformadoras bajo el título de Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública.

La Nueva Gestión Pública surge como respuesta a los problemas que presenta la Administración Pública Tradicional. Según HOOD y HUGHES (citados por BRUGUÉ, 1996), la Administración Pública Tradicional presentaba dos grandes problemas. En primer lugar, la propia eficiencia del modelo burocrático se veía afectada por el excesivo celo respecto a las reglas y los procedimientos. En segundo lugar, la siempre falaz separación entre políticos y administrativos, la pretendida despolitización de la burocracia, la deshumanización de los procesos racionalizadores o las propias condiciones de trabajo que imponía el modelo generaban dificultades en la tarea de control políticos. Es decir, la burocracia se ha mostrado en constante fricción con la democracia: con una democracia basada en unos individuos a los que la racionalización despoja de su condición de seres humanos, y con una democracia basada en una capacidad de elección que desaparece una vez que la racionalidad ha institucionalizado los comportamientos óptimos. Si deshumanizamos y limitamos la capacidad de elección de los individuos, ¿no sufre con ello la propia esencia de la democracia? En ese sentido, HOOD afirma que la pérdida de eficiencia y las fricciones con la democracia son los dos fenómenos que desencadenan la sustitución del viejo dinosaurio de la Administración Pública tradicional por el nuevo dinosaurio de la Nueva Gestión Pública.

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 MATHIASSEN, 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 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). La forma en que ha sido adoptado este paradigma ha variado de un país a otro, en cuanto a ritmo, forma y áreas de acuerdo con sus prioridades y necesidades -aunque posteriormente se hayan identificado coincidencias-, tal como se puede observar en la siguiente tabla:

Países de la OCDE según enfoques de gestión				
	Anglosajones	Escandinavos	Continenciales	Latinos
Gestión Rendimiento	Nueva Zelanda, Reino Unido, Canadá, E.U.A, Irlanda	Suecia, Finlandia, Dinamarca	Países Bajos	
Gestión Mixta		Noruega	Austria, Alemania Suiza	Bélgica Francia
Gestión Normativa				Portugal, España, Grecia Italia.

Fuente: PUMA *In Search of Results. Performance Management Practices* (París, OCDE, 1997).

A su vez, en el movimiento de la Nueva Gestión Pública se identifican principalmente dos fuertes corrientes, la corriente neoempresarial y la corriente neopública (RAMIÓ, 2000: 11), siendo la primera la de mayor publicidad y mayor presencia en comparación con la segunda.

Según Carles RAMIÓ (1999: 156-167), las características más destacables de las corrientes neoempresariales son:

- Filosofía de "no remar sino hacer que los otros remen": el Estado relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomentar la mutación de las Administraciones Públicas, pasar de ser proveedoras de servicios públicos a intermediarias que "venden" servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.

- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-Clientes.
- Fragmentación de la Administración Pública en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc., para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los servicios públicos.
- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del Derecho público.

Los exponentes más conocidos de esta corriente en los últimos años son Michel BARZELAY, David OSBORNE y Ted GAEBLER.

En cuanto a las características más destacables de las corrientes neopúblicas son:

- Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía ha de servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la Administración Pública.
- Se deben reforzar los valores de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética de la gestión pública.
- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o procedimiento y tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalización.
- Actuar con principios y valores, como la universalidad y la igualdad, en los servicios públicos contrapuestos a los de economicismo y de gestión.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.
- Seleccionar la externalización para la prestación de servicios públicos.

Entre los argumentos centrales para justificar la aparición de estas nuevas escuelas del pensamiento administrativo, suelen estar aquellos que identifican la presencia de un cambio en el modelo industrial tradicional auno de carácter postindustrial o incluso de paradigma (BELL, 1989; CROZIER, 1992)); por la presencia de las nuevas tecnologías que han venido a producir el cambio del industrialismo al informacionalismo o sociedad del conocimiento (CASTELLS, 1999c), o en un plano mucho más moderado la existencia de una fase de transición o destradicionalización, que significa el debilitamiento de la mayoría de los esquemas de los contextos tradicio-

nales de la acción (GIDDENS, 1993). Estos esquemas, en términos generales, precognizan la existencia de cambios en el funcionamiento de las organizaciones, con la idea y necesidad de contar con esquemas administrativos más funcionales y flexibles con una orientación hacia el mercado, con el objetivo principal de lograr la satisfacción del cliente o usuario. Esto significa en términos generales, la tendencia de abandonar los esquemas burocráticos tradicionales -vistos de la perspectiva más crítica- caracterizados principalmente por la forma vertical de sus estructuras y por el funcionamiento en sus actividades marcadas por la lentitud y por la falta de capacidad de respuesta a todas las demandas ciudadanas. Estos nuevos esquemas administrativos se han llegado a denominar como postburocráticos (VILLORIA, 1997).

Para ello, se conformó un primer grupo de teóricos de la Nueva Gestión Pública que se pronuncian por la idea del "post" -calificados de optimistas- cuyas propuestas están inspiradas en gran parte por la obra *In Search of Excellence: Lesson from América's Best-Run Companies*, un éxito de ventas escrito por Thomas J. PETERS y Robert H. WATERMAN. El mensaje de esta obra consistía en que las mejores corporaciones privadas se estaban transformando en instrumentos de producción y distribución más efectivos, novedosos, flexibles y orientados al consumidor (LYNN, 1996: 303). La gestión de los intangibles (valores, misiones, estilos de liderazgo) en contraposición de los tangibles (estructuras y procedimientos), así como el cliente, se constituyen en los ejes centrales de esta propuesta (BRUGUÉ, 1996: 48).

Entre los teóricos "post" de la Nueva Gestión Pública está Michel BARZELAY, que precisamente define en qué consisten las diferencias entre el modelo burocrático y postburocrático. BARZELAY (1998: 47) expone de manera comparativa nueve diferencias entre el modelo burocrático y el postburocrático: 1) El burocrático se enfoca a sus propias necesidades y perspectivas. El postburocrático se enfoca a las necesidades y perspectivas del cliente; 2) El burocrático se enfoca sobre las funciones y responsabilidades de sus partes. El postburocrático se enfoca a la capacidad del conjunto de la organización para que funcione como equipo; 3) El burocrático se define asimismo tanto por la cantidad de recursos que éste controla como por las áreas que éste desempeña. El postburocrático se define asimismo por los resultados que éste alcanza para sus clientes; 4) El burocrático controla costos. El postburocrático crea valor neto de costos; 5) El burocrático se enclava en la rutina. El postburocrático modifica sus operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus servicios; 6) El burocrático lucha por su territorio. El postburocrático compite por los negocios; 7) El burocrático insiste en seguir sus procedimientos estandarizados. El postburocrático se construye de la elección al interior de sus sistemas de operación atendiendo a un propósito; 8) El burocrático establece planes y políticas. El postburocrático engrana una comunicación de dos vías con sus clientes para revisar y evaluar la estrategia de sus operaciones; 9) El burocrático divide el trabajo de pensar en el hacer. El postburocrático delega primero en sus empleados el criterio para hacer opiniones acerca de como mejorar el servicio y la importancia del cliente.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO:
DILEMAS y PERSPECTIVAS

Este cambio en el paradigma, además de innovar el uso de una clase de retórica materializada en términos como calidad, servicio, valor, incentivos autorización y valor (BARZELAY, 1998: 173), también es portador de una nueva generación de ideas o familia ampliada de ideas, sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones del gobierno. De tal forma que el paradigma postburocrático sobre la base del burocrático y de su evolución presenta como suyas las siguientes ideas:

Paradigma Burocrático	Paradigma Postburocrático
Interés publico.	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 las 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: BARZELAY, 1998: 177.

Michel CROZIER es otro de los teóricos de este grupo, que se pronuncian por este esquema de la potsburocracia, y señala al respecto: "el mundo que sirvió de base para elaborar el funcionamiento de la administración de la sociedad industrial no sólo está declinando, sino desapareciendo. La gran transformación de la que somos partícipes está efectuando el paso de una sociedad industrial, fundada sobre la estandarización y sobre el ciclo de producción masiva y consumo masivo, a una sociedad en la que la estandarización y la racionalización ya no tienen la misma

importancia, y en donde cada vez hay más sitio para la innovación, la calidad y las relaciones humanas" (CROZIER, 1992: 95).

Señala CROZIER (1992: 95): "En la sociedad de los tiempos actuales, las actividades predominantes no son las actividades industriales sino las de servicios y las de alta tecnología. La industria conserva todavía gran importancia pero, por una parte, no emplea ya a la mayoría de los asalariados y, por la otra, y quizá sobre todo ya no desempeña el papel de motor". Por lo tanto, se requiere un tipo de organización más y más orientada hacia la calidad y la innovación. Es también necesario brindar importancia a los recursos humanos; porque una lógica que dé prioridad a la racionalización tiende a esterilizar los recursos humanos y a reprimir la creatividad.

Para Michel CROZIER (1992: 97), el modelo postburocrático que parece surgir en las empresas se caracteriza por tres principios radicalmente distintos de los principios de estandarización y racionalización: son los principios de simplicidad, autonomía de las unidades operativas y el gobierno por la cultura:

"1) El principio de la simplicidad: si el problema del gobierno es antes que nada la reducción de la complejidad, el mejor principio de organización es la simplicidad. Una empresa fundada en la complejidad de procedimientos y estructuras es una empresa que no puede avanzar pues se encuentra totalmente sofocada por su propia burocracia. Invierte tanto tiempo para el control, la regulación, la reorientación y las decisiones que no puede seguirle el paso al mundo. Se deben simplificar los procesos y las estructuras con el fin de permitir que los hombres tomen las decisiones. El espíritu humano es la única respuesta a la complejidad, porque tiene libre albedrío, a diferencia de las estructuras y los procedimientos. Este principio, que implica la inversión del punto de vista predominante, se aplica a la Administración Pública. 2) *Autonomía de las unidades operativas:* que permita más responsabilidad y más eficacia: en ciertos casos esto implica un esfuerzo considerable. Para evitar las reglas y normas estrechas es necesario que haya responsables que puedan decidir. 3) *El gobierno por la cultura:* esto significa, primeramente, que se pueden tolerar más diferencias; que la uniformidad no es necesaria para lograr la cooperación. El análisis de los comportamientos hace salir a la luz la existencia de constantes. Los individuos actúan de cierta manera determinada por el conjunto de relaciones que guardan con sus socios, sus colegas, el público y, más en general, con quienes los rodean. Al hacerlo dan lugar a una cultura, en el sentido de un conjunto de valores y normas que fundamentan sus actividades. Esto se observa en las discusiones de los funcionarios, cuando hablan de su trabajo. Un policía, o un inspector de impuestos actúan en función de la imagen que tienen de su ocupación. Quien se aparta de estas normas se sujeta a su desaprobación. CROZIER propone que nos apoyemos menos en el sistema jerárquico y más en la ocupación, en hacer reflexionar a las personas sobre las consecuencias de sus acciones, para reducir el peso de las reglas; pero ello supone un mejor conocimiento de esta cultura y de estas prácticas".

Entre otras obras y propuestas está la de los norteamericanos David OSBORNE y Ted GAEBLER en su libro *Reinventando el Gobierno*, en el cual promueven un cambio en el gobierno, dirigido al establecimiento de estructuras más flexibles, descentralizadas y con una orientación empresarial basada en diez principios (OSBORNE y GAEBLER, 1992: IV) 1) Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar. 2) Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que servir directamente. 3) Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación de servicios. 4) Gobierno inspirado en objetivos: la transformación de las organizaciones regidas por reglas. 5) Gobierno dirigido a los resultados: financiar los productos, no los datos. 6) Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia. 7) El gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar. 8). El gobierno previsor: más vale prevenir que curar. 9) El gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y al trabajo en equipo. 1a) El gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado.

OSBÖRNE y GAEBLER (1992: 24) consideran que los problemas gubernamentales van más allá de cualquier liberalismo o conservadurismo tradicional. Los autores afirman que la solución de los problemas no se encuentra en la creación de nuevas burocracias o en la privatización, sino en elevar la efectividad de los gobiernos, reinventándolos. Están convencidos de que la gente que trabaja en el gobierno no es el problema, sino los sistemas en los que se desenvuelve, caracterizados por obstaculizar la creatividad individual y por debilitar la energía de los servidores públicos. La relevancia de la propuesta de estos dos autores consiste en que fue adoptada en el *National Performance Review*, que fue el programa de modernización administrativa del gobierno de los Estados Unidos del presidente William Clinton creado en marzo de 1993 y en la Ley de Actuación y Resultados del Gobierno de ese mismo año. Para ello, unos cientos de funcionarios fueron escogidos y asignados a dos grupos diferentes. Uno de ellos tenía que analizar las agencias federales (sobre todo las de alto impacto las cuales suman el número de 32), mientras que al otro se le pidió que analizara la gestión, el presupuesto y las políticas de personal del gobierno federal. También se pidió a las agencias que crearan "laboratorios de reinención" cuya labor era presentar recomendaciones. El objetivo de modernizar y reinventar cómo debería servir a la sociedad el gobierno ha pasado a ser considerado una de las contribuciones principales de la Administración de Clinton y a ser considerado del mismo modo un evangelio o ideología que los Estados Unidos puede exportar (SULEIMAN, 3: 2000). De tal forma, que la tesis del gobierno empresarial¹¹ se constituyó en una tendencia a seguir incluso llegando a ser parte del lenguaje de las políticas modernizadoras de la Administración Pública de países como

¹¹ Gobierno empresarial en efecto, pareciera ser un término que puede prestarse a controversia y confusión, sin embargo, los propios autores OSBORNE y GAEBLER, además de reconocer lo señalado, admiten que éste no es un término nuevo sino acuñado por el economista J.B. SAY en 1800, del cual recuperan, como significado de gobierno empresarial, el uso novedoso de los recursos a fin de maximizar la productividad y la eficacia. Véase p. 20.

Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Italia y en algunos países del Este de Europa como Polonia, Rusia, y por supuesto no se exceptúan a los de América Latina.

Las propuestas de BARZELAY, PETERS, WATERMAN, OsBORNE, GAEBLER y CROZIER, entre los más conocidos, y de otros más como Mary PARKER FOLLETT, Peter DRUCKER, Herbert SIMON, Philip SELZNICK, Warren BENIS, Donal SHON, J. Richard HACKMAN, Harold LEAVITT, James Q. WILSON, Rosabeth Moss KANTER, James SEBENIUS, James HESKETT, Robert BEHN, Philip CROSBY, Jemes DOIG, Steven KELMAN, Mark MOORE, Ronald HEIFETZ, Philp HEYMANN Y Robert REICH, sin duda alguna, han marcado la tendencia de realizar cambios en las organizaciones públicas -muchos de ellos con un matiz empresarial- y de transitar del modelo burocrático al postburocrático. Un dato interesante es que la mayoría de estos autores son norteamericanos, y es que en efecto, según Ezra SULEIMAN (2000: 10), el ataque a las organizaciones públicas burocráticas ha estado encabezado por Estados Unidos. Ningún país, con la excepción del Reino Unido, se ha podido equiparar a Estados Unidos en su fervor de dar la vuelta o reinventar las organizaciones tradicionales ¿Por qué se considera a tales organizaciones perezosas, caras y pasadas de moda en algunos países, pero no en otros? ¿Por qué algunos países -especialmente EU- ven la necesidad de deshacerse de instituciones establecidas hace mucho tiempo y crear otras nuevas que las sustituyan mientras que otras simplemente ven la necesidad de llevar a cabo algunas reformas? ¿Si la enfermedad afecta por igual a todas las sociedades, por qué varían los remedios empleados?

Independientemente de estas cuestiones, lo que es innegable es el impacto generado en los últimos años, por estos movimientos modernizadores en el decir y en el hacer de casi todas las Administraciones Públicas. Bastará con hacer una revisión de la mayoría de las políticas y programas de modernización de las Administraciones Públicas de los últimos cinco años para probar que hay una enorme coincidencia en el manejo de conceptos como de objetivos y medidas estratégicas, esto tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Los términos de calidad, calidad total, cliente, reingeniería de procesos, desregulación, presupuesto por objetivos, *outsourcing*, *benchmarking*, planeación estratégica, gestión por resultados, gestión estratégica de recursos humanos se han vuelto de uso común.

Sobre el tema que nos interesa que es el de la profesionalización de las Administraciones Públicas, como propuesta modernizadora se destaca la Gestión Estratégica de Recursos Humanos (*Strategic Human Resource Management*), que aparece a mitad de los años 80 en Estados Unidos y Gran Bretaña (AMSTRONG, 1999). En este nuevo contexto de prestación de servicios y de redefinición de las actividades clásicas de carácter burocrático han cobrado mayor sentido las propuestas de cambio en la Administración Pública en general y en la gestión de los recursos humanos en particular. Es en este nuevo contexto que la innovación en la Gestión Estratégica de Recursos Humanos se asocia a la creación de valor público (SALVADOR, 2000: 14).

La Gestión Estratégica de Recursos Humanos con una influencia notable en las organizaciones del sector privado, especialmente en las medianas y grandes empresas, se caracteriza, entre otros, por los siguientes rasgos distintivos (AMSTRONG, 1999):

- a. Una visión estratégica, asociada a la integración de la misión de la organización con la gestión y desarrollo de sus recursos humanos.
- b. La coherencia entre las políticas (líneas genéricas de actuación) y la gestión y administración de personal (concreción en las actuaciones concretas en relación al personal), en relación con la cascada política-gestión-administración de recursos humanos.
- c. La necesidad de implicar a los empleados en la misión y los objetivos de la organización.
- d. La consideración de los empleados como principal recurso de la organización que merece una atención especial.
- e. La generación de una cultura corporativa, que asiente unos valores y una manera de ser compartida entre los miembros de la organización.
- f. La responsabilidad en la gestión de personal, considerando que es una tarea de la alta dirección, que debe desarrollar las actuaciones con una visión integral, pero que se traduce en un conjunto de actividades puntuales a desarrollar por parte de los directivos de línea, que deben actuar como gestores de recursos humanos.

Estas características identificadoras se apoyan en una serie de técnicas de gestión que, en su aplicación conjunta, producen una suerte de dinámicas que, se supone, refuerzan el papel y los resultados de los recursos humanos en la organización. La aplicación de este conjunto de técnicas de gestión conlleva la asunción de las premisas básicas que orientan el modelo de Gestión Estratégica de Recursos Humanos, configurando una "institución" -como conjunto de valores, normas, rutinas y procesos- dentro de la organización. Cabe señalar que, tras las características genéricas enunciadas, las técnicas que las desarrollan comportan una serie de valores, como la individualización de las relaciones laborales, el fin de la estabilidad, que no suelen aparecer de forma explícita.

Sin embargo, si bien es cierto que la Gestión Estratégica de Recursos Humanos como las otras técnicas señaladas que forman parte de la Nueva Gestión Pública, en general, han tenido una presencia significativa en cuanto a publicidad, moda, vanguardia administrativa, nuevo discurso político y administrativo, los resultados en cuanto eficacia y legitimidad no han sido los que se esperaban y su impacto ha sido desigual en las distintas Administraciones Públicas que las han adoptado. Propuestas como la introducción de la lógica del mercado, la competitividad, la búsqueda de la excelencia, o la reingeniería de sistemas, en su aplicación directa al

sector público, presentan habitualmente importantes deficiencias derivadas de una falta de adecuación a los valores, normas, rutinas y procesos propios de la Administración Pública, es decir, de su falta de adecuación a las instituciones que se proponen cambiar (SALVADOR, 2000: 7). Se ha comprobado que los éxitos alcanzados en la mayoría de las veces han sido sólo aislados y temporales y con un gran exceso de retórica (MICKLETHWAIT y WOOLDRIDGE, 1998); llama la atención considerablemente en todas las políticas neoempresariales la lógica del mercado por encima de la lógica del Derecho como regulador de las actuaciones de los servidores públicos y de los actos administrativos (DILULIO, GARVEY y KETTL, 1996). La crítica más fuerte en ese sentido la ha alcanzado precisamente el *National Performance Review*, cuyos argumentos y métodos para alcanzar sus fines han sido sumamente debatidos (CRUZ, 1998; ABERBACH y ROCKMAN, 1999) y en términos generales, los avances y resultados en cuanto a toda la Administración Pública norteamericana se refiere, en un lapso de 8 años, han sido poco significativos (KETTL, 1996).

En cuanto al tema particular de la reinención del gobierno, según SULEIMAN (2000: 4): "la pregunta que es necesario hacerse es: ¿a que nos referimos con reinventando el gobierno? Si con ello se hace referencia a un gobierno que funcione mejor y cueste menos, esto no es nada excepcional ya que éste ha sido la hase de las áreas de gestión y Administración Pública desde su inicio. Si, por el contrario, por reinención se entiende, tal como lo sugiere KELMAN, 'el establecimiento de nuevas reglas y *empowerment* (adquisición de poder)', entonces se ha pasado, de cuestiones relativas a la gestión, a cuestiones relativas a la política; asunto no resuelto por lo pronto. ¿Qué es lo que se tiene que reinventar finalmente? De tal manera, que se dice que si los objetivos son hacer al gobierno más efectivo y mejorar la relación coste efectividad, quizás la reinención es simplemente una caracterización hiperbólica".

Otra de las críticas a la Nueva Gestión Pública curiosamente se ha dado en el campo de la evaluación, en el que no ha demostrado su fortaleza, máxime cuando uno de sus principios se pronuncia por el tema de los resultados o *outputs*. Gran parte de las características más celebradas de la Nueva Gestión Pública son virtualmente imposibles de medir (LYNN, 1997), tanto en la medición de *outputs* (es decir, número y calidad de actividades) o atendiendo a resultados (una medición más amplia de la efectividad), ambos aspectos resultan difíciles de evaluar. Éste es un problema al que se enfrentan la mayoría de los países que se encuentran en esta dinámica.

Pero sin duda alguna, de las críticas más severas están aquellas dirigidas a cuestionar la existencia y los impactos institucionales del modelo postburocrático. En un primer momento, se concluye que lo que se ha hecho hasta ahora no significa la existencia de un paradigma o de un nuevo modelo del cual habla incluso el Comité de Gestión Pública de la OCDE, sino del logro de una neoburocracia, que tiene como principales atributos la recuperación de aspectos como la descentralización,

estímulos al trabajo, autonomía, y definición de objetivos, propios del modelo burocrático tradicional, que, aunado a otros como los criterios de mercado en las organizaciones, la flexibilización, y el no control tienen como único objetivo el logro de la eficiencia en las organizaciones, aspecto que no resulta novedoso. En un segundo momento, se concluye que el modelo postburocrático preocupado por el aspecto de la eficiencia deja de lado su relación con la dimensión democrática. Salvo en uno que otro postulado de la teoría de OSBORNE y GAEBLER, en el que se alude a la participación de organismos e iniciativas sociales en coordinación con los gobiernos en actividades públicas --en la que la atención se centra más en el estilo empresarial que en las expresiones colectivas-, la contribución abierta del modelo postburocrático tanto en el discurso como en las acciones para paliar el déficit democrático es casi inexistente (BRUGUÉ, 1996). Se concluye que la idea del post es falaz y lo que se está haciendo es sólo re-racionalizar a las burocracias.

Pero aún más, en países en los que no está consolidado un modelo burocrático se ha hecho todavía más notoria la poca solidez de la que gozan las propuestas administrativas mencionadas, en las que juega un papel más relevante el discurso que los resultados (RAMÍO, 2001; MARTÍNEZ PUÓN, 2000). Esto no significa tampoco que se les tenga que descalificar totalmente, está claro que han probado su eficacia en muchos terrenos. Sólo se considera que puede resultar peligroso sobrevalorar su utilidad, la cual incluso puede generar resultados adversos y sobre todo costosos para Administraciones Públicas que ni siquiera cuentan con las condiciones y la cultura administrativa suficientes para implementar propuestas administrativas de estas características.

Se parte de la idea de que el modelo postburocrático, o al menos el enfoque de los autores antes mencionados, no es suficiente, y se concluye que es necesario su fortalecimiento para pasar de un enfoque exclusivamente centrado en la eficiencia a otro que también considere la dimensión democrática y ética. Al respecto, ya existen una serie de propuestas como las de RANSON y STEWART (1994), POLLITT (1993), Ross (2001) Y GUERRERO OROZCO (1999) que tratan el tema. De tal forma que, se pueda observar un tránsito del modelo gerencial a un modelo de responsabilización (Ross, 2000) o en una dimensión mucho más ampliada: el tránsito de un Estado Gerencial a un Estado Cívico (GUERRERO OROZCO, 1999).

Ante esta realidad, la revalorización del modelo burocrático weberiano se constituye también en una de las propuestas de cambio, no sólo para países que no cuentan con él en la mayoría de sus grandes líneas administrativas¹², sino también en aquéllos en los que por siempre ha funcionado. El factor democracia impele a que los gobiernos y las Administraciones Públicas basen su actuación en los ámbitos de

¹² Sería presuntoso decir que existen países en el mundo en el que funciona el modelo burocrático weberiano plenamente. De ninguna manera, ante todo se tiene que considerar que tal modelo de organización era un modelo ideal, pero sí se puede mencionar [a existencia de aspectos generales de este modelo en las burocracias actuales.

la legalidad, la ética, la responsabilidad, el profesionalismo, a través de la publicación de las políticas, el manejo transparente de los recursos, la receptividad, la rendición de cuentas y la calidad en la prestación de los servicios públicos. Ahora más que antes, es ineludible recuperar la legitimidad y la eficacia en las Administraciones Públicas como sinónimo de gobernabilidad y buen gobierno y eso sólo se podrá lograr a través de los elementos descritos. De ahí la importancia de redescubrir y revalorar las partes positivas del modelo weberiano y de no cancelar por todas su vigencia.

b) La revisión del modelo burocrático weberiano

Las propuestas de modernización administrativa pareciera ser que por un momento se constituyen en la única fórmula de innovación y cambio en las Administraciones Públicas tanto por las nuevas tecnologías administrativas, el nuevo lenguaje o retórica, los nuevos esquemas organizacionales como por la nueva gestión estratégica de recursos humanos, todo ello en detrimento de figuras y de conceptos que tienen que ver con esquemas burocráticos tradicionales. Sin embargo, se considera que, hasta hoy día, ese derrotero es sólo aparente, ya que de las figuras que supuestamente comienzan a perder auge, existen algunos elementos que tienen una plena vigencia en las Administraciones Públicas contemporáneas.

En particular, nos referimos al modelo burocrático weberiano. Lo cual nos indica que hasta hoy día no hay fórmulas únicas para la mejora y la transformación de las Administraciones Públicas. Para el análisis del modelo burocrático weberiano resulta conveniente comenzar con la delimitación de algunos conceptos. Por burocracia se entenderá el tipo de poder inherente a las pautas de organización administrativa formal de acuerdo con Max WEBER, mientras que con el término burócratas se intenta designar al grupo de funcionarios que ejerce en la máxima medida dicho poder de acuerdo con Carlos MARX (BAENA, 2000: 237). Según Mariano BAENA DEL ALCÁZAR (2000: 224), la teoría weberiana de la burocracia es una parte de la filosofía de la historia elaborada por el autor y, como tal, no puede separarse de ella. La burocracia es uno de los sistemas de dominación posibles y se presenta como la forma típica de organización, propia de un estado avanzado de la civilización humana. El asentamiento del poder se basa en la legitimidad que supone un consentimiento de los súbditos, y esta legitimidad puede ser tradicional, carismática y legal. Sólo superados los momentos históricos en que existen unas relaciones basadas en vínculos feudales de vasallaje que forman parte de los valores de la sociedad tradicional, así como aquellos otros que se fundamentan en la lealtad a un jefe, la legitimidad se basa en criterios racionales organizados de acuerdo con la ley.

La idea central que concreta el supuesto básico de las funciones de la burocracia moderna consiste en que se hayan definido oficialmente una serie de atribuciones fijas de los servidores públicos mediante leyes y reglamentos. Esto significa que se han individualizado un conjunto de tareas que deben llevar a cabo los agentes de la organización y, desde luego, que dichas tareas han sido distribuidas metó-

dicamente entre estos agentes. El conjunto de operaciones a realizar, que se encuentra regido por la legalidad, se lleva a cabo bajo unas jefaturas definidas, pues entre los rasgos básicos del modelo se cuenta el de la existencia de poderes de mando. A su vez, las tareas previamente fijadas y distribuidas metódicamente deben realizarse por personas nombradas en debida forma que tengan unas aptitudes bien determinadas. Todo ello significa la fijación previa de unos ámbitos de actuación de los agentes públicos y el intento de articular las actividades del modo más racional posible, si bien se trata de una racionalidad que depende de lo dispuesto en las leyes y los reglamentos.

Según Manuel VILLORIA (2000b: 145), más allá de los aspectos organizacionales y legales, la burocracia pública, en un modelo de servicio civil de carrera, tiene una serie de características y tiene un papel que cumplir en la sociedad. Basándose en autores como GARRIDO FALLA, ROHR Y TERRY, el autor desarrolla los siguientes razonamientos sobre tal figura:

- El papel fundamental de la burocracia es sostener y preservar los principios constitucionales. Esta obligación ya nace del propio juramento o promesa del cargo en su toma de posesión.
- A pesar de que la burocracia debe ocupar un papel subordinado, aunque autónomo, con respecto a otras instituciones democráticas y procesos, el ejercicio de dicho papel no implica que los funcionarios deban permanecer pasivos en la acción de gobierno. Los funcionarios tienen el derecho legítimo, amparado en la Constitución, de controlar el poder de los líderes políticos electos.
- La burocracia, aunque no es electa, tiene una labor de representación. Dicha labor la ejerce a través de su constante participación en los procesos de toma de decisiones, así como en el ejercicio de su obligación de asegurar que en las opciones de políticas se produce una razonada deliberación por parte de todos los implicados en el asunto.
- Las burocracias no sólo ejercen labores administrativas, sino que también ejercen, de forma delegada y subordinada, poderes cuasilegislativos y cuasijudiciales, por dicha razón, su permanencia y estabilidad es fundamental para la aplicación imparcial del Derecho.
- La objetividad e imparcialidad con la que actúa hace que su búsqueda de eficiencia pueda beneficiar o perjudicar al partido político en el gobierno, es decir, que su eficacia es indiferente al interés partidista del poder.

Al respecto, Ioan SUBIRATS (1991) y Guy PETERS (1995) señalan que los recursos más importantes que posee la burocracia y que podrían explicar la importancia de su papel serían:

- El control sobre la información y su capacidad profesional. La burocracia es quien conoce mejor lo que está realmente sucediendo en la aplicación de los

programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberán modificarse. De alguna manera pueden implícitamente intercambiar información por influencia en el proceso decisorio. El tipo de información suministrada puede conducir a que ciertos tipos de decisiones se consideren inevitables. Lógicamente no tiene el monopolio ni de la información ni de la capacidad profesional; de hecho, cada tema o problema que la Administración se plantea resolver genera sus propias redes de información e influencia, pero el lugar que ocupa la burocracia en el proceso de actuación de los poderes públicos confiere a esos recursos (información, *expertise*) un papel nada desdeñable.

- Otro importante recurso es la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la Administración se mantienen con el exterior de la Administración y con la misma cúpula decisorio. Ello le confiere una gran accesibilidad y una notable influencia, incrementado todo ello por su permanencia o longevidad en la estructura administrativa.

La permanente posición de los burócratas en el proceso político es uno de los recursos más eficaces. Su grado de conocimiento del terreno les permite absorber o neutralizar a políticos demasiado audaces, o simplemente mantener su grado de influencia aprovechando la constante novedad de los decisores políticos.

El modelo burocrático weberiano es una formulación intelectual, según la cual en un momento determinado de la historia, cuando se alcanza cierto desarrollo económico y social y las tareas de los poderes públicos son abundantes y complejas, es posible montar una organización que responda al doble criterio de la racionalidad y la legalidad o, si se quiere, a una racionalidad organizada por leyes y los reglamentos (BAENA, 2000: 226).

Se destaca de inmediato que esta racionalidad organizada por la ley supone la tramitación por escrito de una serie de expedientes y documentos. Los agentes públicos trabajan, en definitiva, en el estudio y elaboración de dichos documentos y en dar curso a los procedimientos oportunos para llegar a una decisión sobre la materia a que se refieren los expedientes. De no menos interés resultan otras dos notas en las que WEBER profundiza bastante, pero que además se deducen de esa zona nuclear aludida. En primer lugar, se destaca la noción de la jerarquía funcional. No se trata sólo de que exista una potestad de mando, sino, además, de que las tareas de los superiores se correspondan con una ordenación de las funciones en virtud de la cual las de carácter más elevado son desempeñadas precisamente por los agentes en la cúspide de la escala jerárquica. Ello supone, desde luego, que los agentes inferiores son inspeccionados por los superiores respecto al contenido de sus tareas. La segunda nota es la de la especialización de los funcionarios. WEBER insiste en que la burocracia implica o supone un concienzudo aprendizaje profesional. La actividad burocrática es especializada, por lo que exige unos conocimientos que poseen los funcionarios y que son indispensables a la organización. Como se

puede observar, en consecuencia, uno de los elementos de esa racionalidad organizada por la ley se concentra en que el sistema de dominación sea asegurada por profesionales fijos, y no por aficionados que actúen a tiempo parcial respecto a otras ocupaciones como sucedía en el caso de las organizaciones feudales, o en virtud de la lealtad a un jefe carismático. Sólo así se comprende que una de las notas del modelo sea, a tenor del texto weberiano, que la burocracia exige el rendimiento máximo del funcionario. El ingreso en la función pública requiere un aprendizaje y esto lleva de inmediato a establecer una relación obligada entre la función pública y el sistema de educación. Ciertamente ésta es mucho más accesible hoy día a todas las clases sociales, pero con todo difícilmente tiene acceso toda la población del país a la educación superior que se requiere para ocupar los altos puestos burocráticos (BAENA, 2000: 226-227). Es en este punto en el que cobra vida la figura del servicio civil de carrera.

En términos generales, las características ideales de la organización burocrática son (WEBER, 1998; VILLORIA, 2000a: 129-130; OFFE, 1996):

- El alto grado de especialización de funciones: coherente con la necesaria tecnificación racional.
- Estructura jerárquica de autoridad, con áreas bien delimitadas de competencia y responsabilidad. La autoridad está legitimada por la creencia en la corrección de las reglas y la lealtad del burócrata se produce respecto de un orden impersonal procedente de una posición superior y no de la concreta persona que lo defiende. En todo momento está determinado quién tiene que dar instrucciones y sobre qué, con lo que desaparece la posibilidad de negociar, de interpretar, de aconsejarse, etc.
- La delimitación rigurosa de competencias: coherente con la necesaria organización y seguridad jurídica.
- Reclutamiento del personal basado en la capacidad y conocimiento técnico.
- Clara diferenciación entre la renta y fortuna privadas y oficiales de los miembros.
- Estructura competencial basada en normas: esencial para la seguridad jurídica, toma las decisiones a quien compete según la ley.
- El seguimiento estricto de procedimientos: esencial para garantizar el respeto a la norma y la garantía de los derechos ciudadanos -principio de audiencia al interesado.
- El uso de documentos y comunicación por escrito: coherente con la seguridad jurídica y a la posibilidad de apelación. Esto es el principio de la "constancia en acta" (una de las características de la definición de poder burocrático) constituye un ejemplo de ello: para la actividad del funcionario no tiene significa-

ción lo que ha oído comentar, ni lo que sabe confidencialmente, ni lo que sospecha por su cuenta, ni de lo que se ha informado por sí mismo, sino sólo lo que se presenta en forma escrita y puede ser visto por cualquiera (al menos por cualquier superior).

- La no propiedad del cargo: esencial para evitar el uso privado del cargo y su desconexión del respeto a la norma y a la jerarquía.
- La preparación técnica para acceso al puesto: coherente con la necesaria racionalidad y especialización.
- Los procedimientos racionales de disciplina y control: para garantizar el respeto al Derecho y la racionalidad de las decisiones.
- La administración burocrática sólo existe dándose el supuesto de un Estado que cobra impuestos, de un Derecho y de un mantenimiento de los funcionarios (que incluyen generalmente los derechos de pensiones y van unidos a la prohibición de hacer huelgas y de otras formas de luchas laborales): con ello, la propia subsistencia económica deja de ser para el funcionario tema de sus actividades, es decir, pasa a ser insobornable.

Estas características son funcionales al desarrollo de la sociedad moderna pues facilita: a) El desarrollo del capitalismo y la industrialización: pues proporciona seguridad jurídica que permite la previsión e inversión a largo plazo, b) La urbanización y la especialización ocupacional: pues está abierta a una constante especialización y profesionalización interna, c) El desarrollo de la ciencia y la tecnología: pues promueve, hasta un cierto nivel, la sistemática entrega a la profesionalización técnica de por vida y d) La difusión de normas jurídicas abstractas: pues garantiza una elaboración y aplicación sistemática de las mismas, indiferente, hasta cierto punto, a los procesos de lucha de poder partidista (GIDDENS, 1997).

Resulta que lo que hace a una organización más o menos burocrática no es simplemente la existencia de reglas, sino la calidad, la naturaleza de las mismas. La administración feudal también controlaba la acción de la organización por medio de reglas. Pero la diferencia fundamental entre este tipo de organización y el burocrático consiste en que las reglas feudales no se basaban en la competencia técnica ni en el pensamiento racional, sino en la tradición. Administración burocrática significa fundamentalmente ejercicio del control basado en el conocimiento (competencia técnica). Y este rasgo es lo que la hace específicamente racional (MOUZELIS, 1991: 46).

El modelo de empleado congruente con este tipo de organización y sistema de legitimidad es el funcionario; es decir, siguiendo de nuevo a WEBER, el modelo reúne las siguientes características (VILLORIA, 2000b: 130):

- El cargo es asignado a funcionarios individuales.

- Están sometidos a relaciones jerárquicas.
- Son nombrados por autoridad competente.
- Están técnicamente preparados para desempeñar su cargo.
- Su relación es voluntaria.
- Tienen seguridad en el empleo.
- Su dedicación al cargo es plena u ocupa la mayor parte de su tiempo.
- Trabajan dentro de un sistema de carrera.
- Son retribuidos con un salario periódico y suficiente y poseen derechos de pensión.
- Son retribuidos de conformidad con su rango.
- Trabajan bajo la protección de su cargo.

La aportación de WEBER consiste en haber formulado claramente una realidad no bien comprendida en tiempos anteriores: la aplicación de la legalidad a la articulación de las relaciones entre los servidores públicos del Estado, lo que da lugar a un tipo específico de ordenación. Lo que no se prevé en el modelo burocrático weberiano, posiblemente porque no era un problema político y social de importancia en la fecha de su elaboración, es la complejidad de relaciones entre las organizaciones de diversos tipos que existen en el Estado contemporáneo. La serie de organizaciones separadas del Estado central, la multiplicidad de situaciones en que pueden encontrarse las empresas públicas, no se contemplan en el tipo ideal construido, que tampoco tiene en cuenta la organización territorial del Estado, ni el gran problema de centralización o descentralización. Posiblemente ésta sea una de las razones principales que pueden aducirse para considerar el modelo weberiano como una aportación del máximo interés de la que deben retenerse, sin duda, puntos concretos, pero que no es válida para resolver todos los problemas de nuestro tiempo (BAENA, 2000: 233).

En efecto, las burocracias contemporáneas tanto como organizaciones como grupos de personas son mucho más complejas de lo que un modelo teórico puede contemplar. Aunado a la complejidad interior de la organizaciones, en las que están presentes relaciones de poder, variedad de conductas, diversidad de intereses, problemas de comunicación interorganizacional, duplicidad de funciones, están los factores de contingencia (MJTZBERG, 1988; JEPPEPERSON, 1991), entre ellos el entorno, el cual puede ser tan complejo que puede alterar la actuación de las burocracias y el comportamiento de las personas que forman parte de la misma. Se dice incluso que el entorno no permite al sistema administrativo la construcción completa de ese esquema normativo de racionalidad orientada hacia un objetivo que, sin embargo, exige de él. Por un lado, fracasa la dirección de la actividad administrativa por

medio de reglas fijas e independientes de la situación en todas aquellas materias que no se amoldan a un estándar y que por su naturaleza no pueden someterse a ninguna rutina general. Por otro lado, sin embargo, el campo de juego a disposición, dentro del que puede la Administración concentrarse en tareas y adecuarse a ellas elaborando reglas apropiadas al tema, está limitado por restricciones institucionales y fiscales. Tales premisas se imponen de manera que la Administración, pese a verse sometida a una presión creciente por programas de objetivos, no queda liberada de su atadura condicional a premisas legales. Resulta, pues, una interacción y un entrecruzamiento recíproco de dos criterios de rectitud de las actividades administrativas. Tiene, a la vez, que adecuarse a las normas y cubrir los objetivos. Precisan, por tanto, una estrategia doble de autolegitimación, lo que lleva no pocas veces a soluciones forzadas, que no se adecuan a ninguno de los dos criterios (OPPE, 1996: 13-14). Esto orilla a las Administraciones, en un determinado momento, a desmarcarse del Derecho y a procurar legitimaciones alternativas de una de las dos maneras siguientes: o bien moviéndose al plano supralegal de concepciones concretas del orden, con la que pueden entonces darse contenido a concepciones de "orden fundamental democrático-liberal", o pasando al plano infralegal de procesos de consenso (OFFE, 1996: 18). Todos estos aspectos, no considerados en el modelo teórico racional, pareciera ser que indican de forma acumulada la existencia de una crisis del modelo burocrático. Crisis que resulta evidente cuando se observa el consenso existente actualmente, en la necesidad de implantación de propuestas gerenciales para la Administración Pública.

Contrariamente a WEBER que concibió el burócrata ideal como un mero instrumento administrativo, las nuevas teorías de la organización presentan un carácter omnicompreensivo. En ellas los aspectos instrumentales del comportamiento burocrático constituye sólo una mera dimensión del modelo. El burócrata es contemplado ahora como un ser humano completo, con emociones, creencias y fines individuales propios, que no siempre coinciden con los generales de la organización (MOUZELIS, 1991: 65), por lo tanto, se requieren otro tipo de estudios para el análisis de estos factores. En este aspecto cobra vida la propuesta denominada Gestión Estratégica de Recursos Humanos.

Por otra parte, según Guy PETERS (1995: 4), a medida que ha ido aumentando la carga de trabajo del gobierno, la dicotomía política-administración es cada vez más un mito, ha sido inevitable que más y más decisiones se tomen fuera de sus ramas políticas y sí en las ramas administrativas; se hace cada vez más evidente que no todas las decisiones gubernamentales se toman en los salones de la legislatura y más en oficinas administrativas. En la literatura académica varias tendencias han disminuido la distancia entre la política y la administración. En primer lugar, la teoría de sistemas y el análisis estructural-funcional destacan su interconexión más que su distancia; un análisis empírico en los Estados Unidos ha descubierto que muchos políticos y funcionarios públicos no perciben ningún alejamiento real entre las dos partes del gobierno. Esta nueva situación ha puesto el acento en la discrecionalidad

que requieren los directivos como parte de las propuestas del gerencialismo. Para CLARKE y NEWMAN (citados por LONGO, 2001: 16), el *management* ha invadido la política y ocupado franjas del territorio político. Según SUBIRATS (1991: 42), la frontera entre políticos y burócratas se vuelve cada más confusa, no sólo por el entrecruzamiento y recambio constante de unas mismas personas en ambas categorías, sino porque no resulta fácil distinguir roles reales, basándose en 10 formalmente establecido en los procesos de toma de decisiones. En ese sentido, se parte de la idea de contar con una burocracia profesional dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento por razones de interés público (LONGO, 2001: 4).

Se considera que todos los elementos antes descritos que forman parte del funcionamiento y del nuevo contexto en el que se mueven las burocracias contemporáneas adquieren la suficiente fuerza como promotores de cambio y de transformación de las mismas. Por lo que no se descartan propuestas tendientes a combinar modelos llámese mérito con flexibilidad (LONGO, 2001), mérito con calidad, mérito con responsabilidad; las posibilidades son enormes en este terreno. No obstante ello, se considera que las burocracias y los burócratas siguen jugando un papel de primer orden y que los principios que los sostienen se encuentran en plena vigencia como la legalidad, la legitimidad, la eficacia, el mérito, la capacidad de las personas, la imparcialidad y la profesionalización. De igual forma, en la política de personal, podrían encontrarse posibilidades de racionalización aún no explotadas. En este caso, racionalización debería significar lo siguiente: la mejora de la coordinación entre capacidades personales y exigencias de las tareas (posiciones) (LUHMANN, 1993: 122). Desde nuestro punto de vista, en la figura en la que se han materializado muchos de estos preceptos es en lo que se conoce como servicio civil de carrera.

3. ANÁLISIS SOBRE LA FIGURA DENOMINADA SERVICIO CIVIL DE CARRERA

a) Modelos de Función Pública

Una vez hecha la aclaración a pie de página (2) sobre el término servicio civil de carrera, de acuerdo con la tradición política-administrativa y académica en México, es conveniente explicar algunos conceptos y formas en la que se presenta esta figura en las principales Administraciones Públicas del mundo. Según Carles RAMÍO (1999: 74), hay dos grandes modelos de función pública¹³ como se encuen-

¹³ Función Pública entendida como 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. Véase Joan PRATS, "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.

tran organizados los empleados públicos: el modelo cerrado de Gestión de Recursos Humanos y el modelo abierto de Gestión de Recursos Humanos. El primero parte de la consideración de que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la Administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose, de esta manera, su carrera profesional. Éste es el sistema empleado en Francia y España (articulado en cuerpos) o en el Reino Unido hasta abril de 1995 (estructurado en funcionarios). El segundo modelo se basa en la diferenciación radical de los diferentes puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de los puestos de trabajo. Ello ha dado lugar a la formación del eslogan "el mejor hombre para cada puesto". Se está, entonces, ante un sistema basado en la especialización. La vinculación temporal de los funcionarios con la Administración depende de la necesidad de permanencia de las funciones asociadas a los puestos de trabajo que ocupan. Éste es el sistema empleado en Estados Unidos.

A estos dos modelos que hacen referencia a la estructura de la función pública, cabe añadir la variable del grado de neutralidad de un sistema de reclutamiento de personal, es decir, si el personal de la Administración es seleccionado únicamente en función de su capacidad profesional, frente al grado de politización, en el caso de que el personal público sea reclutado bajo criterios de confianza política. En la mayoría de los modelos administrativos predomina el sistema neutral, es decir, los empleados públicos son reclutados en función de su capacidad profesional. Esto suele ser así, excepto en el caso de los altos cargos de las diferentes organizaciones públicas, que normalmente son ocupados por políticos o personas seleccionadas bajo criterios de confianza política (eventuales). En estos casos su vinculación con la Administración es sólo temporal (RAMÍO, 2000b: 2-3). En cuanto a los espacios reservados para la cargos de confianza política varían de un país a otro, no existe un porcentaje, ni una cantidad igual para todos los países.

Caso contrario al sistema neutral es el sistema politizado, caracterizado por un nivel de politización predominante en la Administración. Los casos más significativos se encuentran en la Administración de Estados Unidos del siglo XIX (*spoil system*) o en la Administración española del siglo XIX (cesantías) o generalmente en aquellas Administraciones en las que no se llegó a implantar la figura, como en la mayoría de las Administraciones Públicas latinoamericanas contemporáneas (sistema de patronazgo o en su versión negativa *spoil system*). El sistema de botín, de cesantías, o patronazgo consiste en que los empleados públicos se renuevan después de un período de elecciones cuando el partido ganador en las mismas recompensa a algunos de sus seguidores nombrándolos para los puestos públicos (RAMÍO, 1999: 75).

b) Conceptos y distinciones

De acuerdo con Mauricio MERINO, el servicio civil de carrera se aplica a todos los puestos que pueden considerarse eminentemente administrativos y consiste en

el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo. Su principio fundamental es la idoneidad del candidato a ocupar el puesto, de acuerdo con los requisitos que previamente se trazaron como indispensables para cada unidad de trabajo en particular. El servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad. La primera se justifica por la selección de candidatos mediante la aplicación de exámenes que se presumen rigurosos; la segunda se basa en el supuesto de que la rama administrativa ejecuta la voluntad política, sin interponer la propia; y la tercera lleva a la consideración de una democracia ampliada a la ocupación de cargos públicos (MERINO, 1981: 482-483).

Para Raymundo AMARO GUZMÁN, el servicio civil, en su más amplio sentido, puede significar:

a) El sector público de naturaleza civil, donde se concentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras, y administrativas del Gobierno;

b) el conjunto de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones relativos al régimen de trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público;

e) administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa (AMARO, 1996: 120-121).

Los conceptos de estos dos autores latinoamericanos son importantes, ya que no marcan una distinción entre tipos abiertos y cerrados. Posiblemente esto se debe a la poca tradición y experiencia que se tiene en la implantación de esta figura.

A contrario sensu, si se revisan definiciones de autores europeos la distinción entre tipos es muy clara. Según Francois GRAZIER, existe el servicio público de estructura abierta y el servicio público de estructura cerrada:

El Servicio Público de Estructura Abierta tiene como características (GRAZIER, 1972: 7 y ss.):

1.- Se realiza un inventario y descripción de los puestos necesarios en la Administración. El reclutamiento y selección son con base en los requerimientos del puesto y la especialización.

2.- La persona es titular del puesto, si éste se elimina o se modifica y la persona es afectada, no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiro.

3.- No implica esfuerzos de formación de los servidores públicos por parte de la Administración Pública.

Las ventajas de este sistema son la simplicidad, la flexibilidad y la rentabilidad. Es simple porque no se tiene que garantizar todo un sistema de ascenso, de califi-

cación de méritos, y de promoción. Es flexible porque puede integrarse todo tipo de profesionista y pueden emplearse personas de otro sector que no sea el gubernamental y es rentable porque sólo se ocupa al personal que se necesita. Un ejemplo con algunas de esas características lo son los Estados Unidos con sistemas de selección *post by post* que se aplican a un gran número de unidades, aunque muy vinculados a la confianza política de los dirigentes políticos (RAMÍO, 2000b: 2).

El Servicio Público de Estructura Cerrada tiene como características (GRAZIER, 1972: 22-30):

1.- Estatuto o Ley. Existen leyes particulares para el servicio civil y que los servidores públicos no son empleados privados, sino empleados de Derecho público. De tal forma, que tienen derechos y deberes especiales.

2.-Carrera Administrativa. El ingreso al servicio del Estado no se basa en un reclutamiento para ocupar un puesto determinado, sino en la promesa de que el servidor público ocupe una serie de puestos organizados y jerarquizados. Lo más común es que se ingrese al sector gubernamental de joven, entre los 20-25 años, y se permanezca hasta los 60-65 años, ocupando cada vez puestos más importantes y con mayor responsabilidad.

La carrera administrativa se organiza de la siguiente manera:

- a. Existen límites y mecanismos de promoción, que hacen que el servidor público escale los sucesivos niveles del área de la cual forma parte, o bien pasando a otra área. Para ello, necesita obtener ciertas calificaciones para alcanzar el puesto que desea.
- b. De lo anterior surge la necesidad de que el servidor público tenga una preparación y conocimiento general, y no especializado, de la organización pública de la cual es miembro.
- c. El servidor público tiene como uno de sus principales derechos el de la estabilidad en su puesto de trabajo.
- d. El servidor público tiene deberes, de hecho, se les puede prohibir que tengan alguna posición política (aunque es importante decir que este punto actualmente se está revisando en países como Francia y Alemania) (MONTRICHER, 1991; ULRICH, 1991) o de pertenecer a un sindicato, de organizar una manifestación pública o una huelga.
- e. En cuanto a la remuneración, ésta se prolonga con la pensión de retiro.

El tipo cerrado diseña una arquitectura que se fundamenta en los cuerpos que vienen a ser colectivos profesionales con rasgos básicos comunes (como la titula-

ción o la especialidad, por ejemplo), dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional. Un rasgo distintivo del tipo cerrado es, precisamente, su asunción del concepto de carrera profesional dentro y entre cuerpos. Este planteamiento conduce a la elaboración de procesos selectivos de carácter colectivo, que dan acceso no a un puesto de trabajo sino a un cuerpo o a una categoría, a partir de la cual se desarrolla cierto tipo de funciones. Ello preconfigura tanto los instrumentos de selección (básicamente oposiciones) como el tipo de pruebas selectivas (de carácter genérico, para comprobar la adecuación de los candidatos a las características comunes de entrada al cuerpo). La selección suele apoyarse en ciertos mecanismos de acogida (formación y adiestramiento de entrada) que facilitan la adecuación de los empleados seleccionados a las distintas unidades de la organización (BALLART y RAMÍO, 2000: 348).

Las ventajas que presenta el sistema de estructura cerrada es que forma servidores públicos adaptados a la Administración Pública, con espíritu de servicio, lo que obliga a ésta a crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación de su personal. El caso más representativo es Francia.

Sin embargo, los riesgos que se corren con un sistema de estas características son diversos: la posibilidad de crear con el tiempo estructuras demasiado cerradas que potencialmente pueden convertirse en élites; crear cuadros de servidores públicos que, en el ánimo de ser neutros y apolíticos, se alejen del contacto con el ciudadano y del interés general. Para reforzar esta idea, Miguel SÁNCHEZ MORÓN (1997: 30) señala que, finalmente, la propia estabilidad en los puestos propicia la rutina y la poca creatividad de los servidores públicos. Estos riesgos que se mencionan, en la actualidad ya son considerados como problemas en algunos servicios civiles de carrera, un ejemplo es el caso francés (MONTRICHER, 1991: 67 y ss.), y por lo tanto se encuentran en revisión.

Sobre los tipos cerrado y abierto, se cree en la posibilidad de combinar ambos, con la idea de no incurrir en la rigidez y de aplicar lo mejor de cada uno. Eso finalmente dependerá de las necesidades y condiciones de cada estructura administrativa pública, pero incluso también de su propia evolución. Según Carlos RAMÍO (2000b: 2), el modelo español de servicio civil, pudiese ser un ejemplo de ello, combina rasgos propios del tipo cerrado, con un sistema de cuerpos y categorías, con la introducción de diversas modificaciones que apuntan al modelo de estructura abierta a partir de la definición de puestos de trabajo. La tendencia, iniciada en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 (aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero) se consolidó con la reforma de 1984 (Ley 30/1984, de medidas para la Reforma de la Función Pública). De la combinación resultante surge un tipo, a partir de los cuales se ocuparán diversos puestos de trabajo a lo largo de la carrera administrativa.

Modelo de función pública abierto	Modelo de función pública cerrado
La definición de puestos de trabajo	La definición de cuerpos o categorías
Tradición: Estados Unidos	Tradición: continental (Francia, Alemania)
Ejemplo: empresas privadas	Ejemplo: Administraciones Públicas clásicas
La combinación de modelos: en las Administraciones Públicas españolas	

Fuente: (RAMÍO, 2000b: 2).

Es importante advertir de que estos conceptos y distinciones son simplemente un referente y no pretenden ser un reflejo preciso de la realidad. De hecho, estos conceptos y distinciones no resultan del todo satisfactorios a la luz de la diversidad de servicios civiles que existen con características únicas -casos como el Japón, Suecia, Holanda- y por las transformaciones que han sufrido muchos de ellos, desde los más tradicionales hasta los más recientes. En efecto, las tendencias a lo mixto, la inclusión de factores de flexibilidad propios de las empresas privadas, así como la transformación del Derecho público con referencia a la función pública son elementos que están a la orden del día, pero que a su vez imposibilitan la exposición de conceptos y distinciones precisas.

Lo que sí se puede hacer es identificar elementos comunes de los servicios civiles con base en un corte transversal de la distintas experiencias nacionales. Éstos serían en todo caso los elementos comunes: a) los sistemas e instrumentos de acceso, esto es, el conjunto de mecanismos establecidos para el reclutamiento y selección de empleados públicos hasta mecanismos como la promoción y evaluación; b) la organización de la carrera profesional, que arranca de la distinción básica entre sistemas de carrera y de empleo; e) el conjunto de derechos y deberes establecidos para el reclutamiento y selección de los servidores públicos; d) la administración del sistema de servicio civil, que hace referencia fundamentalmente al grado de centralización/descentralización de éste ¹⁴.

Por otra parte, cabe agregar que la existencia del servicio civil de carrera no significa que del todo desaparezca el sistema de designación política, las estructuras sindicales o el personal por contrato laboral. La experiencia internacional señala que los servicios civiles de carrera de cualquier país del mundo no cubren en su totalidad a todo el personal de la Administración. Países como Estados Unidos, Inglaterra y Francia, que tienen la mayor tradición en esta materia, en sus Administraciones prevalecen figuras como la designación política (para puestos

¹⁴ Para este ejercicio, se recomienda ampliamente la investigación de Francisco LoNGO, "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad". Red de Gestión Pública y Transparencia, Documento de Trabajo Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.e. Abril del 200], U.S.A.

superiores) y las estructuras sindicales; para el caso de Estados Unidos se agregaría el de la acción afirmativa (espacio destinado a discapacitados, por género, por raza, entre otros) (KLIGNER y NALBABIAN: 1998). La parte interesante consiste en saber cuál es el nivel que le tendría que corresponder a cada una de estas figuras, sobre este punto, se coincide con lo que señala Guy PETERS (1995: 90) en cuanto a que la controversia de la designación política o de la designación por méritos -por mencionar los ejemplos centrales- es cuestión de grado. Virtualmente todos los sistemas políticos tienen cierto nivel en que las designaciones son claramente políticas -con frecuencia posiciones de "elaboración de políticas"- y también tienen empleos que se ocupan en forma relativamente rutinaria por alguna especie de sistema de méritos. Por tanto, el problema consiste en saber hasta qué nivel de la escala de la jerarquía administrativa podrán hacerse designaciones por méritos o por lo menos no abiertamente políticas, o hasta dónde llegan los límites de las designaciones políticas. En esto consiste el meollo de la cuestión. En resumen, lo que se pretende dar a entender es que aun con la existencia de un servicio civil de carrera prevalecerán estructuras que no necesariamente formarán parte del mismo, esto significa que no existen servicios civiles de carrera "puros".

Desde nuestra perspectiva, el servicio civil de carrera es el instrumento que le brinda a los servidores públicos estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente tendiente a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial. En ese sentido, el servicio civil de carrera le proporciona a la Administración Pública una cara distinta en la que la política juega un papel de dirección y control de acuerdo con el principio democrático pero no como parte de su patrimonio. La función del servicio civil de carrera no se agota en lo organizacional, sino que además incide y participa en el fortalecimiento institucional de todo un país.

e) Origen histórico

Los sistemas contemporáneos del servicio civil tienen su origen en la instauración de los regímenes constitucionales en Europa y América desde finales del siglo XVIII. El empleado público (SÁNCHEZ MORÓN, 1997: 26) deja de ser un servidor personal de la corona para convertirse en funcionario del Estado, ente impersonal regido por leyes. Por otra parte, la supresión de privilegios estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley permitirá, al menos en teoría, que cualquier ciudadano pueda acceder a los cargos públicos. En ese sentido, el célebre artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de agosto de 1789 proclama esta igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a "toda

clase de dignidades, puestos y empleos públicos según la capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos". La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundamentará la identidad del servicio civil: la igualdad y el mérito (LONGO, 2001: 5).

El desarrollo de la figura del alto funcionariado, la centralización y la expansión de las actividades estatales va generando una clase funcionarial con cada vez más conciencia de su papel y de la dificultad de control desde la corte; en Prusia esta burocracia de origen aristocrático alcanza un poder desusado ya en el comienzo del siglo XVIII, a la vez que el centralismo alcanza una intensidad muy elevada con el nombramiento, por Federico Guillermo II, de los *steuerrat* para controlar los gobiernos regionales y locales; en Francia la centralización exige la creación de intendentes regionales que consiguen con el tiempo tener sus cargos de forma hereditaria; en Inglaterra, sin embargo, no hubo un control territorial tan intenso y se dejó la cuestión del día a día local en manos de los jueces de paz reclutados entre la burguesía local; en España subsiste una Administración señorial paralela a la de los municipios, pero permanecen algunos de éstos con autogobierno; a todo ello se añaden los corregidores regios (VILLORIA, 2000b: 142). Lo cierto es que el "aparato administrativo, que se va consolidando al tiempo que aumenta la conciencia nacional, comienza a desviar su fidelidad de la persona del Rey a la noción abstracta e impersonal del Estado" (BAENA, 2000: 90).

De la misma forma, ante la avalancha de conocimientos y habilidades que requiere el funcionamiento del Estado, empiezan a desarrollarse en el siglo XVIII las denominadas "ciencias cameralistas y de policía">. Este desarrollo genera una conciencia de los conocimientos técnicos y una idea de servicio del Estado y no a la monarquía, como expresa el cameralista Van Justi. La toma de decisiones en Consejo, que garantizaba un debate y una responsabilidad colectiva, empieza a no ser necesaria a finales de siglo cuando se genera un conocimiento suficiente y empieza a existir una clase funcionarial mínimamente competente organizada en Departamentos ministeriales y Ministerios (VILLORIA, 2000b: 142).

BECKE, PERRY Y TOONEN (citados por LONGO, 2001: 5) relacionan el origen del servicio civil moderno 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 y 5) la selección por mérito e igualdad. Según SÁNCHEZ MORÓN (1997: 28), la concreción de estos principios en la legislación de cada país es un proceso largo y desigual, íntimamente ligado a la evolución social y a las concepciones políticas y cul-

¹⁵ Véase Ornar GUERRERO OROZCO, *Las ciencias de la Administración en el Estado absolutista*. Ed. Fontarnara 1986.

turales. El primer país que adopta un Estatuto General de la Función Pública es España, en 1852. Italia, tras el precedente de una Ley de 1853 que establece una carrera administrativa, elaborará su primer texto único en 1908. Holanda lo hace en 1929 y Bélgica en 1937, fuertemente inspirada por el modelo británico. En Francia, si bien parte de su modelo -en particular el sistema de cuerpos- que se prefigura en la era napoleónica, el primer estatuto no se promulgará hasta 1941 bajo el régimen de Vichy. En Estados Unidos la *Pendleton Act* de 1883 supone la abolición del sistema de despojos o botín político, e implica el nacimiento del Servicio Civil. Algunos presidentes, en especial Roosevelt, quien había formado parte de la Comisión del Servicio Civil, potenciaron el sistema de mérito, el marco normativo permanecerá hasta la *Civil Service Reform* de 1978, bajo el mandato del presidente Carter, que configura el modelo actual.

d) Principios y valores rectores de un servicio civil de carrera

Todo servicio civil de carrera cuenta con una serie de principios y valores. De la abundante regulación que existe en esta materia, se considera que éstos son los más citados: los de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, profesionalismo, y responsabilidad, los cuales se encuentran materializados en normas, procedimientos y prácticas de los servidores públicos.

Mérito.- Este principio sostiene que el acceso a la función pública así como las promociones en su interior será a través de un procedimiento que, ante todo, considere el mérito de las personas basado en aptitudes, actitudes conocimientos y habilidades. Toda persona interesada en ingresar a la función pública, así como mantenerse en la misma, debe demostrar que posee la capacidad y las demás cualidades exigidas por los puestos para ser desempeñados por eficiencia (AMARO, 1996: 115). De igual forma, todo servidor público que forme parte del servicio civil de carrera debe dirigir su desempeño y comportamiento con base estrictamente en sus méritos y no a través de las preferencias personales o políticas que goce.

La fundamentación típica del sistema de mérito comprende los pasos siguientes: a) todos los ciudadanos son formalmente iguales frente al acceso a los cargos y empleos públicos, no siendo constitucionalmente admisible ninguna discriminación que no se halle fundada en el mérito exigible para el buen desempeño de aquéllos; b) la igualdad de acceso no implica necesariamente el acceso por mérito: el sistema de "patronazgo", instaurado de modo general al inicio del Estado constitucional, se entendió compatible con el principio de igualdad; e) aunque la clase política tiende naturalmente al sistema de patronazgo, como éste propende a la incompetencia, ineficiencia y corrupción, tiene que surgir una presión de la opinión pública que obliga a los políticos a instaurar el sistema de mérito (aunque tal instauración se produzca de manera incremental, es decir, mediante un tiempo largo de convivencia desigual de ambos sistemas) (PRATS, 1998a).

En atención a lo dicho por SÁNCHEZ MORÓN en cuanto a la concreción y prioridad de los principios en las legislaciones, Francisco LaNGa (2001: 5) basándose en ZILLER y PALOMAR sostiene que en ciertos países el principio de mérito va por delante. El primero de ellos, fue a principios del siglo XVIII, en Prusia, donde Federico Guillermo lo impuso mediante ordenanza de 1713. El sistema de mérito se generaliza asimismo en el Reino Unido a lo largo del siglo XIX. En 1853, Northcote y Trevelian, comisionados por Gladstone para realizar una encuesta sobre la función pública inglesa, se pronuncian por la implantación de un sistema de concurso abierto a todos para el reclutamiento de los servidores públicos, trasladando a la metrópoli el sistema ya aplicado el mismo año en el reclutamiento para el servicio en la India. Una *Order in Council* de 21 de mayo de 1855 es la verdadera acta de nacimiento del servicio civil, creaba la *Civil Service Commission* y nombraba a tres comisionados, encargados de examinar a todos los candidatos, a fin de evaluar su idoneidad para el cargo.

Igualdad de oportunidades.- Toda persona, mientras cubra los requisitos para la solicitud de un puesto, podrá ingresar al servicio público a través de convocatorias y procedimientos públicos y objetivos. Este principio evidentemente guarda una relación directa con el de la publicidad (RAMÍO, 2000: 4) y resulta de una importancia tal, que encuéntrase consignado en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano y la Carta de Naciones Unidas, esta última prescribe que debe darse oportunidad de ingresar al servicio civil de carrera a todos aquellos ciudadanos que se hallen en aptitud y con el deseo de hacerlo, siempre que se agoten los requisitos reglamentarios. Implica este principio el deber de que los encargados de la administración de personal de cada organización den la debida publicidad, cuando existan vacantes o sean creadas nuevas plazas (AMARO, 1996: 117).

Legalidad.- Indica que toda acción encaminada al fortalecimiento del servicio civil de carrera, así como de los servidores públicos que formen parte de él, tiene que estar apegada a Derecho. Así como todas las acciones que se deriven de los servidores públicos para con los ciudadanos. Este principio y valor sostienen la importancia de que los servidores públicos conozcan el marco jurídico que los rige de tal manera que su actuación y comportamiento estén apegadas a lo que dicta la norma.

Honradez.- Todos los servidores públicos que formen parte de un servicio civil de carrera deben acondicionar su actuación a este principio y valor, de no ser así serán expuestos a sanciones que rectifiquen sus acciones y conductas. La adopción y práctica de este valor por parte de los servidores públicos es fundamental para revertir el déficit de confianza que existe en los ciudadanos para con todo lo que significa autoridad.

Lealtad.- Los servidores públicos, más allá de sus intereses personales, religiosos y políticos, deben regir su actuación con lealtad a la institución para la que pres-

tan sus servicios y a la ciudadanía a la que sirven. Este valor también es sumamente importante, ya que reorienta la actuación de los servidores públicos en aras de que se dirijan exclusivamente a desarrollar de mejor manera la función que les corresponde.

Imparcialidad.- Se refiere a la forma en que deben desempeñarse los servidores públicos más allá de cualquier cambio de gobierno o contienda electoral. Sin duda, éste es uno de los principios más difíciles de llevar a la práctica, ya que si algo de lo que no se puede desproveer al ser humano es, precisamente, de sus preferencias políticas. No obstante, la idea central es que los servidores públicos realicen sus funciones de la mejor forma y al margen de consideraciones de otra índole. En algunos países a este principio se le conoce como de neutralidad, por ejemplo, es el que prevalece en el servicio civil inglés (PILKINGTON, 1999: 45-46) y tiene exactamente la misma connotación.

Profesionalismo.- Consiste en que toda acción y función que ejerzan los servidores públicos la tienen que hacer con el mayor profesionalismo posible con el interés de que generen resultados positivos, tanto en las funciones que desempeñan individualmente como para con los servicios que prestan a la sociedad. Lo cual conlleva la obligación de poner continuamente al día sus conocimientos.

Responsabilidad.- Consiste en que toda acción que realicen los servidores públicos se haga con el sentido más alto de responsabilidad. No por lo que señale la ley en la materia sino por iniciativa individual y compromiso con la institución y la ciudadanía.

Estos principios y valores se consideran sumamente importantes ya que representan la parte axiológica de todo servicio civil de carrera. Su importancia radica en el impacto que tiene que generar en las actitudes, comportamientos, compromisos, desempeño, calidad de los servidores públicos que, a su vez, tendrá que reflejarse en el desempeño de la Administración Pública y demás instituciones pero sobre todo con los ciudadanos. Al respecto Juan Carlos LEÓN y RAMÍREZ (1999: 103) señala: "recuperar la dimensión humanista de la Administración, dotarla de conocimientos e instrumentos que aseguren su eficiencia, recuperar su prestigio perdido y transformarla en un genuino y verdadero instrumento de cambio al servicio de la sociedad, es hoy necesidad obligada que no admite dilación, es responsabilidad de todos, postergarla nos expondría a graves peligros poniendo en entredicho el desarrollo y futuro de la democracia".

Otra clasificación de principios y valores es la que propone Carlos RAMÍREZ de la siguiente manera:

Principios básicos	Objetivos y valores vinculados
Principio de legalidad	Preeminencia del interés general
Principio de igualdad, mérito y capacidad	Antidiscrecionalidad
Estabilidad en el empleo e inamovilidad	Protección ante la arbitrariedad política
Principio de objetividad de la actuación administrativa	Garantizar la continuidad
Principio de imparcialidad	Tratamiento impersonal
Principio de publicidad	Asegurar comportamientos predeterminados
Principio de incompatibilidad	Garantizar la independencia
Preeminencia competencial del Estado	Gestión unitaria y centralizada
Regulación específica y límites de sindicación y negociación colectiva	Modelo unitario de Función Pública

Fuente: (RAMÍO, 2000: 5).

e) Ventajas y desventajas de los servicios civiles de carrera

El servicio civil de carrera, por supuesto, no es la solución a todos los problemas gubernamentales. Es un sistema que presenta diversas ventajas y desventajas que deben ser evaluadas en el contexto particular de cada caso antes de que cualquier gobierno decida adoptarlo. De las ventajas que se pueden enunciar está la relacionada con la estabilidad mayor que ofrece el servicio civil de carrera a los funcionarios (aunque no total) en sus empleos y al mismo tiempo los protege de los intereses políticos. También les ofrece reglas más claras sobre sus roles dentro de la institución, para que puedan alcanzar mejores posiciones laborales según su capacidad. Una de las ventajas más importantes de los servicios de carrera se refiere a su contribución a reducir considerablemente la corrupción. Esto se debe, en primer lugar, a la certidumbre jurídico laboral; los funcionarios saben que mientras hagan bien su trabajo tienen estabilidad en el empleo y no tienen que buscar mecanismos fuera de la ley para asegurar su patrimonio. En segundo lugar, los servicios civiles de carrera fomentan una fuerte transparencia en el quehacer gubernamental, lo cual es el principal antídoto contra la corrupción. Por último, los servicios civiles fomentan el profesionalismo, dignifican la función pública y fortalecen la eficacia y, con todos ellos, también se contribuye a la disminución de los incentivos para la corrupción (y aumentan, desde luego, el costo de oportunidad -estabilidad, posibilidad de promociones, prestigio, etc.- para quienes decidan salirse de la

norma). (MÉNDEZ, 2000: 6). De tal forma que, en todo el mundo los servicios civiles de carrera se han constituido en un instrumento efectivo para lidiar con la corrupción, al incentivar la rendición de cuentas, la supervisión y la evaluación (MÉNDEZ, 2000: 7; VILLORIA, 2000b: 143-144).

Con este sistema, los mejores candidatos son los que obtienen los empleos, además de que se favorece el desarrollo de una memoria administrativa, lo que resulta conveniente para políticas y proyectos gubernamentales de largo plazo. Otro rasgo fundamental de los sistemas de servicio civil es que las estructuras basadas en el castigo cambian por estructuras basadas en los incentivos. Esto trae consigo diálogo, entendimiento y coordinación entre los actores del sistema administrativo (MÉNDEZ, 2000: 7).

El ingreso en la carrera administrativa, una vez superadas las fases de selección, es un ingreso definitivo, es decir, existe una garantía de permanencia. Ciertamente, existen supuestos jurídicamente previstos y tipificados de responsabilidad que podrían, tras el justo y adecuado proceso, dar lugar a la expulsión de la carrera del empleado correspondiente; pero estos supuestos son para hechos de gravedad vinculados a la comisión de hechos delictivos, al práctico abandono del servicio o a la permanente falta de rendimiento y lealtad al servicio público. En suma, no se puede expulsar del servicio al funcionario por razones político-partidistas, por negarse a cumplir órdenes que atenten contra el ordenamiento jurídico, o por perjudicar al gobierno en decisiones realizadas en el ejercicio de sus competencias y con respeto a la ley y el Derecho.

En ese sentido, los funcionarios actúan de acuerdo con un código ético formal o informal, en el que la defensa del interés general con objetividad es el principio básico de referencia; son socializados en los valores del servicio público y su éxito profesional está vinculado al respeto a dichos valores y a las normas deontológicas en que se desarrollan.

De igual forma, la objetividad e imparcialidad con la que actúa una burocracia en un esquema de servicio civil de carrera, hace que su búsqueda de eficacia pueda beneficiar o perjudicar al partido político en el gobierno, es decir, que su eficacia es indiferente al interés partidista del poder (VILLORIA, 2000b: 122). Los funcionarios son seleccionados de forma que garanticen los principios de publicidad, igualdad y mérito. Nadie puede ser discriminado, si reúne los requisitos de la convocatoria pública de empleo, en su acceso al proceso público. y una vez admitido, debe ser seleccionado y, posteriormente nombrado por la autoridad competente, si reúne más méritos que los otros competidores por el puesto. Estos méritos se pueden vertebrar en currículum, conocimientos teóricos, habilidades específicas y actitudes hacia el servicio concreto a desempeñar.

Para países en los que por primera vez se incursionaría en el establecimiento de un servicio civil de carrera, MOCTEZUMA y ROEMER (1999: 54-55) consideran que éstas son algunas ventajas.

Eliminación de la cultura de la lealtad individual (MERINO, 1996). Esta cultura, que aún explica la conformación de muchos equipos de gobierno, no podrá ser sustituida en el corto plazo por una cultura de responsabilidad y de imparcialidad, dado que requiere de un amplio y constante proceso de modificaciones de los valores de los funcionarios públicos, así como del sistema de incentivos y castigos. Ante estas circunstancias, un servicio civil bien establecido contribuirá al cambio en gran medida.

Generación de seguridad laboral con base en el mérito. Otra situación que se aprecia en el servicio público general, evaluado por la ciudadanía, es que funcionarios de jerarquía media y alta de magnífico desempeño no cuentan, en muchas ocasiones, con seguridad en el empleo. Esto explica en parte la corrupción en la Administración Pública. Debe haber mecanismos de separación de funciones para los servidores no responsables (que no "responden" de manera eficiente a sus obligaciones) y seguridad en el empleo para los evaluados como excelentes por su desempeño. Asimismo, la falta o inadecuada legislación en la materia deriva en arbitrariedad en la selección de personal con criterios distintos al mérito. Estos problemas se reducirán si se cuenta con un servicio civil de carrera.

Preservación de la memoria institucional. La inestabilidad en el empleo de los buenos funcionarios, además de crear incentivos para el desarrollo de conductas corruptas por parte de los mismos, también propicia que se elimine su experiencia acumulada. Esta pérdida no sólo tiene costos de tiempo e información, sino que también obstaculiza un flujo constante de los servicios administrativos. En este contexto, un servicio civil de carrera eficiente no se limita a una simple regulación de las relaciones formales entre el gobierno y sus agentes, sino que establece las bases para alcanzar objetivos y crear estructuras y técnicas futuras que integrarán la administración de los recursos dentro del marco de la modernización de la Administración Pública.

Capacitación. Capacitar a los funcionarios de manera permanente y continua para el mejor desempeño de sus funciones, además de generar el incremento de su productividad, les proporciona incentivos cuasieconómicos que les permiten saber que la tarea que realizan es apreciada, respetada y valorada.

Resultados. Debido a que los sistemas de administración de personal generan incentivos para que los funcionarios realicen sus labores eficientemente, se produce una menor demanda de recursos por parte de cada agencia; lo que permite traducir los resultados alcanzados en ganancias de productividad.

Factibilidad de implementación. Profesionalizar la Administración Pública en países donde existe desconfianza generalizada en el gobierno, parece una tarea sumamente difícil. Sin embargo, es precisamente allí donde es posible obtener resultados sustanciales en un periodo relativamente corto.

En cuanto a las desventajas y disfuncionalidades se identifican las siguientes (MOCTEZUMA y ROEMER, 1999: 55-57; LONGO, 2001):

Un exceso de uniformidad en los marcos reguladores del servicio civil reduce la capacidad de adaptación a entornos plurales y de reacción frente a los cambios.

Los sistemas de reclutamiento son largos, complejos y excesivamente formalizados. Hay un peso excesivo de los conocimientos y los méritos formales.

La organización del trabajo (estructuras y puestos) se halla encorsetada y atomizada. Con frecuencia, deriva de la ley o de los acuerdos colectivos centralizados, y no de los gestores. Hay un exceso de especificación de las tareas que introduce rigidez en la asignación del trabajo.

La promoción se halla dificultada por la existencia de barreras de grado que dificultan los ascensos. Con frecuencia, se otorga un peso excesivo a la antigüedad.

Disminución de oportunidades. Los sistemas profesionales de carrera han venido asociados con mucha frecuencia a importantes problemas; por ejemplo, han generado una sobre oferta de funcionarios, a la vez que se disminuyen las oportunidades para acceder al empleo público de los profesionales que no están dentro de los sistemas.

Ineficiencia. Si bien un servicio civil de carrera fomentaría una cultura de la eficiencia en aquellos funcionarios preocupados por ascender, algunas veces estos sistemas perderían lugar frente a nombramientos de tipo político que acarrear problemas tradicionales, como rigidez, lentitud, burocratización y excesiva autonomía, entre otros problemas que implican ineficiencia. Muchas veces, la seguridad laboral ha tendido, desafortunadamente, a acentuar más que a solucionar el problema de la ineficiencia, debido a dificultades en la implantación de los procesos de evaluación de los funcionarios públicos. Por otro lado, los principios y ventajas de los sistemas de mérito no se realizan con facilidad, ya que dichos sistemas son difíciles de definir y administrar.

Parcialidad en los sistemas de selección y evaluación. Aunque los miembros del servicio civil, debieran contar con suficientes posibilidades para acceder a las posiciones superiores conforme existan oportunidades, el acceso a las mismas deberá otorgarse a los más calificados después de una evaluación imparcial y justa, lo que en algunos casos implicaría que el mejor candidato, sea interno o externo al servicio civil, recibiera el nombramiento. Sin embargo, en un sistema de carrera excesivamente cerrado resultaría negativo, al igual que uno excesivamente abierto, porque se presta para nombramientos demasiado políticos y personalistas. Del mismo modo, el establecimiento de un esquema meritocrático hace pensar en la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo del desempeño del funcionario público, lo que resulta muy costoso.

Complejidad institucional. Desgraciadamente, las reformas administrativas con frecuencia han probado ser elusivas y complejas. Cambiar las estructuras formales y sobre todo las prácticas reales, es una tarea sumamente compleja. Aún peor, no se trata de resolver sólo un problema complejo, sino varios a la vez, ya que los problemas administrativos están interrelacionados; por ejemplo, desarrollar una carrera administrativa con canales claros y formales debe acompañarse del desarrollo de sistemas de evaluación y capacitación eficientes.

Aislamiento, discrecionalidad y determinación de la agenda gubernamental. La primera implicación que se tendría, al contar con un servicio civil de carrera, es que resulta factible promover que los funcionarios públicos se encierren en un área particular de especialización, lo que provocaría que éstos se aislaran de las necesidades de las demás áreas del gobierno, dando como resultado que las políticas públicas se ejecutaran de manera desarticulada y sin coherencia. Asimismo, la especialización generará un amplio poder de discreción del funcionario, quien, al convertirse en el poseedor del conocimiento, crearía un espacio de influencia y control dentro de la dependencia, hecho que abre la posibilidad de que los funcionarios públicos desarrollen programas propios con el fin de aumentar su influencia en la agenda gubernamental.

Inamovilidad. Un servicio civil que termine por proteger los derechos adquiridos por los servidores públicos, e incapaz de exigir corresponsabilidad y resultados, es el máximo obstáculo para el desarrollo eficiente de la Administración Pública. El reto es romper con la inamovilidad del mal funcionario y garantizar certidumbre al bueno.

Hay una separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución. Las experiencias de retribución chocan con la inexistencia de mecanismos eficaces de evaluación.

No obstante estos considerandos de carácter negativo, se coincide con lo señalado por Manuel VILLORIA (2000a: 135): "Hoy más que nunca es preciso tener una burocracia independiente y seleccionada por criterios de mérito y con garantías de continuidad en su puesto. Al tiempo, hoy también es preciso transformar rasgos del modelo burocrático y generar políticas más participativas, trabajar en equipo, preocuparse de la calidad, pensar estratégicamente, etc. Es decir, que siendo reales los retos antes enumerados no es menos cierto que habrá que hacerles frente respetando los principios de igualdad, mérito y permanencia. Y ello por dos razones. La primera, es el recuerdo de los momentos previos a la entronización de la burocracia profesional, con la corrupción galopante y a la ineficacia permanente. La segunda, la consciencia de la importancia de la racionalidad, la profesionalidad y la seguridad jurídica para el mantenimiento de la democracia y para el desarrollo social y económico. Sin seguridad jurídica no es posible la previsibilidad y, sin previsibilidad se resienten la inversión y los contratos. Sin racionalidad la demagogia y el populismo nacionalista ocupan el lugar de la reflexión y el debate sosegado, con los

errores tremendos que ellos provocan. Sin profesionalidad, en una sociedad compleja y tecnologizada como la presente, los resultados de la acción de gobierno serán ineficaces e ineficientes. Ciertamente, el servicio civil de carrera tiene desventajas, pero el servicio que realiza valores como los antes mencionados demuestra su absoluta vigencia".

Sin lugar a dudas, un aspecto a considerar para la concreción de estas ideas es el contexto institucional de cada país así como su nivel de desarrollo tanto económico, político, administrativo y social. Estas variables finalmente determinarán qué tipo de burocracia se necesita y para qué ha de servir.

f) La importancia del servicio civil de carrera en las Administraciones Públicas contemporáneas

Señala Joan PRATS (1998a): "Vivimos tiempos en los que es frecuente oír que los arreglos institucionales característicos del sistema de mérito socavan los incentivos de la eficiencia, la responsabilidad y la receptividad administrativa. Pero si es así, ¿por qué se encuentran tan extendidos y perviven con tanta fuerza?, ¿sólo por los intereses creados? Es difícil creer que una institución tan común y persistente en los países avanzados como inexistente o deficiente en los que no lo son resulte un modo ineficiente de resolver problemas ¿No será que los problemas que el constituyente y el legislador han pretendido que resolviera la institución están mal identificados? 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".

Para ello, está claro que la institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas y otras. El sistema de mérito se presenta como una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica. Preguntarnos por el fundamento de la función pública institucionalizada en el sistema de mérito equivale a indagar cuáles son las funciones sociales (desde la perspectiva sociológica), los bienes jurídicos (desde la perspectiva jurídica) o los bienes económicos (desde la perspectiva económica) procurados por esta particular institución. El conjunto de valores, principios y normas que integran el sistema de mérito se han institucionalizado no por su belleza intrínseca, sino porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar (PRATS, 1998a).

Aunado al valor de la seguridad jurídica, Francisco LONGO (2001: 6) considera que la realidad del Estado y de las sociedades contemporáneas obliga a completarlo con la parte de las exigencias de eficacia de la propia acción de gobierno. Si en

la seguridad jurídica está la base de los requerimientos de imparcialidad y transparencia en el comportamiento de los servidores públicos (la igualdad en el acceso y la competencia abierta son, en ese sentido, elementos centrales), la eficacia del gobierno y la administración es el bien jurídico protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad de aquéllos, característicos de un sistema de mérito.

Seguridad jurídica y eficacia de la administración son pues principios que se hallan en la base de los servicios civiles. De esta forma, hablar de eficacia en un sistema de mérito, o propiamente un servicio civil de carrera, necesariamente se tendrá que vincular a otro aspecto de suma importancia como es el de la gobernabilidad. Si se parte de la idea de PRATS (1998b: 22), de que la gobernabilidad es un atributo de las sociedades no de sus gobiernos, se debe entender ésta como la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y las oportunidades que se le plantean en un determinado tiempo. Gobernabilidad no es estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo. Al ser también una cualidad de la sociedad, también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalecientes en la sociedad civil, es decir, del capital social o cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integran. Consiguientemente, un programa de fortalecimiento de la gobernabilidad será mucho más que un programa de reforma o modernización del gobierno y afectará al concepto mismo de ciudadanía. En ese sentido, se ha señalado, con razón, que el enfoque de gobernabilidad va más allá de la reinención del gobierno, pues exige reinventar también la ciudadanía y la propia sociedad civil (PRATS, 1998b: 22).

Según loan PRATS (1998b: 23): "los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios, sino de la convivencia social, si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consiguiente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente. Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública será muy difícil que ésta se 'reinvente' a base de pedir a los funcionarios que se superen tirándose de sus cabellos". En ese sentido, debe quedar muy claro que una de las partes más interesadas en una figura como lo es el servicio civil de carrera no sólo deben ser los gobiernos sino también la sociedad. Es, precisamente, en este punto en el que se reconoce la importancia de un servicio civil de carrera, ya que no solamente su función y resultados se circunscriben al terreno de lo organizacional, sino también su existencia propicia la generación de valores, formas de convivencia social y creación de una cultura cívica.

En este mismo orden de ideas, el sistema funcional de mérito o servicio civil de carrera, debidamente articulado, garantiza no sólo la eficiencia asignativa, la durabilidad de los compromisos legislativos, la confianza social y la seguridad jurídica, sino que es, además, el arreglo institucional garantizador de la eficiencia interna de los organismos y agencias administrativas (PRATS, 1998a).

Sin lugar a dudas, esta figura es un elemento que contribuye a la construcción de la necesaria cultura del servidor público. La existencia de un sistema de ingreso de los servidores públicos al sector público a través de criterios claros y objetivos; un sistema de evaluación permanente de los puestos públicos; la existencia de un sistema de profesionalización y actualización continuos; la existencia de una competencia interorganizativa sana en la que se entrelacen metas y objetivos; la estabilidad en el empleo para los servidores públicos; la implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención de resultados en todas las áreas de la función pública y el establecimiento de un sistema de incentivos y promociones son, sin duda, elementos que coadyuvan a la construcción de dicha cultura.

De igual manera, el sistema de mérito o servicio civil de carrera es un elemento que contribuye a fortalecer la capacidad de gobernar. Si la tendencia es gobernar con políticas públicas en las que esté de por medio la incorporación de la opinión pública en la toma de decisiones de la mayoría de los asuntos, es primordial contar con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados para afrontar los problemas y nuevos desafíos de la Administración Pública, sensibles a las demandas sociales y capaces de transformar los requerimientos públicos en políticas y acciones de gobierno.

Para englobar todo lo señalado, es sustancial decir que el papel del servicio civil de carrera es fundamental, ya que a partir del cambio en lo organizacional que se genera, impacta en el comportamiento tanto de los propios servidores públicos como en las relaciones del Estado con la sociedad, sin duda, para mejorarla y procura una mejor convivencia y beneficio para ambos. Además de ello, modifica valores y cultura tanto burocrática como ciudadana, intereses, actuaciones, desempeño, trato, diálogo, lenguaje y modo de vida, tendiente, por supuesto, a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a hacer más fuerte y saludable la pervivencia del Estado y de las instituciones. De ahí la importancia de su revisión, perfeccionamiento y establecimiento en aquellos países en los que esté ausente.

No obstante estos posibles beneficios, resulta sumamente conveniente señalar que el sistema de mérito no es una institucionalidad cristalizada. Como toda institución, es una entidad viviente hija de un proceso histórico de aprendizaje social incesante, que va produciendo su adaptación permanente, tanto por vías formales como informales. Obviamente, cada país ha seguido su propio curso histórico y ha construido su función pública específica. Pero es legítimo abstraer unas características comunes a todas las funciones públicas de las democracias avanzadas, integrantes de un modelo o tipo ideal de sistema de mérito. Disponemos de diversas descripciones de estos modelos, suficientemente coincidentes para resultar operativas (PRATS, 1998a).

Ahora bien, a efectos de implantar un sistema de mérito y profesional en contextos particulares, habría que preguntarse lo siguiente: ¿las necesidades con las que se enfrenta una democracia consolidada son similares a aquellas con la que se

enfrenta una sociedad en vías de consolidación hacia la democracia? Claramente, no. Según Ezra SULEIMAN (2000: 11), para una burocracia establecida, la institución de una burocracia pública en ocasiones evoluciona de manera que se reduce de forma significativa su papel, o se ve forzada a perder legitimidad, o bien se mina su profesionalismo por medio de una politización de la misma. Para las jóvenes democracias --es el caso de algunos países latinoamericanos, entre ellos México-- la cuestión principal a la que se enfrentan es una cuestión de creación; la cuestión de cómo desarrollar en una fase de transición un instrumento burocrático basado en el mérito y profesional.

¿Por qué la necesidad de un aparato basado en el mérito y profesional? Simplemente, porque eso es lo que distingue, de acuerdo con WEBER, un orden patrimonial de un orden racional-legal. Aquello a que se refiere WEBER (1964: 337) como la variedad monocrática de burocracia es un desarrollo que acompaña y subyace a todo orden capitalista y democrático. El desarrollo de la burocracia, en su mayor parte bajo auspicios capitalistas, ha creado la necesidad urgente de tener una administración estable, estricta y calculable. Es esta necesidad la que da a la burocracia un papel crucial en nuestra sociedad como elemento central en todo tipo de administración a gran escala. Pero sobre todo como un elemento que fortalece y consolida a la democracia de un país.

WEBER (1962: 215 -216), contrario a las teorías modernas anti-estatistas!¹⁶, sostenía que ninguna democracia podía verdaderamente anclarse o consolidarse, salvo que un Estado tuviera a su disposición una organización burocrática competente en la que pudiera confiar. Mantenía que las burocracias eran instrumentos inevitables en sociedades modernas y que ningún Estado puede funcionar sin un eficiente instrumento burocrático. SCHUMPETER (1949: 216) fue incluso más allá e identificó a la burocracia como un elemento indispensable para la democracia. Enumera la existencia de una burocracia profesional como una de las cinco condiciones necesarias para que exista un orden democrático. La burocracia --escribió-- "no constituye un obstáculo a la democracia sino un complemento inevitable de ésta. De forma similar es un complemento inevitable al desarrollo de la economía moderna".

Juan LINZ y Alfred STEPAN (citados por SULEIMAN, 2000: 13) se encuentran entre los primeros estudiosos de la transición a la democracia y consideran que una burocracia basada en el mérito y profesional resulta tan esencial para la consolidación democrática como una sociedad civil independiente, una sociedad políticamente

¹⁶ Entre ellas la de la elección pública, uno de sus representantes William NISKANEN (1971: 9) sostenía que la visión de la burocracia se basa en un simple modelo económico: el burócrata y los *bureaus* tratan de maximizar sus intereses. En otras palabras, buscan presupuestos muy superiores y un continuo aumento de personal. En su conjunto, la sociedad que paga a estos *bureaus*, claramente tiene un interés que es diametralmente opuesto al de los *bureaus*. Por tanto, la burocracia no puede contemplarse simplemente como un instrumento del Estado. Debe contemplarse, de acuerdo con el modelo económico, "como alguien que elige" y como un maximizador y como una institución con preferencias y objetivos propios.

autónoma, y el propio Estado de Derecho. Afirman, sea como sea, que cada uno contemple el papel del Estado, que una burocracia profesional y moderna es indispensable para la consolidación democrática.

La diferencia establecida entre lo que tienen que hacer las democracias consolidadas y aquellas que se encuentran en vías de consolidación democrática, con respecto al perfeccionamiento o creación de sus sistemas de mérito y profesionales, respectivamente, permite establecer, desde ahora, distintos tipos de alcances y retos. La tarea para algunos países -de acuerdo con su *status* democrático- resultará mucho más ardua que para otros, pero seguramente igualmente de importante, si se parte del reconocimiento de la vigencia del modelo burocrático weberiano y propiamente de los servicios civiles de carrera.

A pesar de estos considerandos, lo que es necesario para las democracias contemporáneas, en cuanto a eficiencia y autonomía de las Administraciones Públicas se refiere, es pensar y sustentar lo señalado por Manuel VILLORIA (1996: 39) "necesitamos un modelo de modernización de la Administración Pública que defienda y potencie la democracia; ésta entendida no como la ley de la mayoría, sino como la regla de juego que permite que la múltiple diversidad de opiniones se exprese y se confronte... a través de la polémica, de la discusión de foros, parlamentos, etc.". Al final, dice VILLORIA (1996: 65), la modernización de la Administración Pública debe ser un instrumento más para minimizar los riesgos de esta máquina desbocada que es la sociedad moderna.

Por lo tanto, los sistemas de mérito o servicios civiles de carrera, como instrumentos que contribuyen al fortalecimiento de la Administraciones Públicas, no pueden ser sólo vistos como una solución a problemas de eficiencia y de calidad, ni como simples paliativos a problemas de corrupción y de incapacidad en los servidores públicos. Por principio, tendrán que analizarse como un asunto mucho más complejo y que precisamente tenga que ver con el mantenimiento de la democracia y que no descuiden el control de esa maquinaria que es la Administración Pública y sus tentativas de institucionalización excesiva, ni destruir el papel de la democracia representativa y su sistema de articulación de intereses. Su importancia consiste en dotar a la Administración Pública de un mejor desempeño que contribuya a la construcción de la democracia y al fortalecimiento de la esfera pública, centro necesario de configuración del debate público.

4. EL NEOINSTITUCIONALISMO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Una vez que se han analizado tanto las propuestas modernizadoras, como el modelo burocrático weberiano en materia de profesionalización de servidores públicos, es menester hacer un análisis de ambas figuras a la luz de la variable institucional. Se considera que los cambios generados a partir de ambas figuras han tenido y siguen teniendo un impacto en las reglas del juego, en la conducta, en los

valores y en la configuración de las actuaciones de las Administraciones Públicas. Es por ello que, al plantear los procesos de cambio y modernización de los aparatos públicos, resulta conveniente introducir el aspecto institucional como una variable clave a considerar.

Según Ricardo UVALLE (2000: 29), la vida de las instituciones es un proceso complejo que denota cómo se gestan, consolidan y desarrollan en el ámbito de las condiciones estructurales de la sociedad moderna. La trayectoria institucional se explica en razón de los cambios que apuntan por la lógica de la transformación social y política. Así, los gobiernos y las Administraciones Públicas reflejan momentos que anuncian las etapas de ajuste, modernización y reestructuración. En ese sentido, la función pública entendida como uno de los pilares básicos de la gobernabilidad democrática es motivo de revisión, fortalecimiento y cambio, ya que se enlaza con el desenvolvimiento de la comunidad civil y política.

Los enfoques neoinstitucionalistas parten de la idea de que las estructuras administrativas simplifican la toma de decisiones de los individuos en las organizaciones, en la medida que ofrecen un sistema de valores, premisas y reglas que guían la toma de decisión en un contexto de racionalidad limitada (MARCH y SIMON, 1987). En consecuencia, se definen las instituciones como estructuras formales e informales de reglas y procedimientos que condicionan la conducta y la capacidad de actuación de los agentes, cuyas preferencias y decisiones no pueden entenderse sino en el contexto del marco institucional (MARCH y OLSEN, 1993).

Las instituciones se entienden así como pautas supraorganizativas de la actividad humana y sistemas simbólicos, a modo de ordenación de la realidad, que le dota de significado. En este sentido condicionan el comportamiento de los agentes organizativos en la medida que determinan la configuración de sus percepciones y la propia definición de sus intereses, estableciendo también el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. Estas reglas de actuación de origen cultural, con su plasmación a nivel formal e informal, van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación o institucionalización que las convierten en parte objetiva e incuestionada de la realidad (DIMAGGIO y POWELL, 1991; MEYER Y SCOTT, 1992).

A diferencia de los enfoques propios del *rational choice*, que interpretan las instituciones como creaciones con un carácter instrumental en relación con la actividad humana y cuya vigencia se explica esencialmente por su funcionalidad, los enfoques ubicados en el campo de la teoría de la organización argumentan que las instituciones no son necesariamente resultado de un diseño consciente (DIMAGGIO y POWELL, 1991). Así, frente a un modelo de actores racionales en el que los individuos calculan el coste/beneficio de su actuación y desarrollan un comportamiento maximizador de su utilidad, se plantea un enfoque alternativo de actores sobre-socializados que aceptan las normas sociales sin cuestionarlas, sin un comportamiento de resistencia basado en su interés particular. Obviamente, ambos

modelos tienen un carácter ideal, por lo que TOLBERT y ZUCKER (1996) plantean su consideración como extremos en un *continuum* en el que se podrían situar los referentes empíricos de contrastación. Por su parte, PERROW (1986) apunta un equivalente de este esquema en relación con los procesos organizativos, contrastando los procesos de administración de los procesos de institucionalización. En el segundo proceso las organizaciones se adaptan a los equilibrios de poder de los grupos internos y a los valores de la sociedad que las rodea.

Para la operativización de los conceptos mencionados resulta imprescindible la identificación de los contextos institucionales, para ello resulta de gran utilidad la diferenciación –con base en el análisis de distintos regímenes político-administrativos- realizada por POLLIT y BOUCKAERT (2000: 52 y ss.) de dos tipos de modelos culturales dominantes. El primero de estos modelos se configura a partir de la perspectiva del *Rechtstaat* (dominación) por lo que la fuerza integradora central de la sociedad es el Estado, cuyas preocupaciones básicas son la elaboración de las leyes y el uso de la coerción necesaria para aplicarlas. Los valores típicos de este modelo cultural serían la seguridad jurídica, el respeto del precedente y la preocupación por la equidad, cuando menos en el sentido de la igualdad ante la ley. El segundo modelo, denominado del "interés público", atribuye al Estado –o más bien al gobierno- un papel mucho menos significativo, cuyos poderes en ningún caso deben ir más lejos de lo necesario. La ley se halla aquí en el fondo, más que en el primer plano. El proceso de gobierno es visto como la búsqueda del consenso –al menos el asentamiento- para la adopción de iniciativas de interés general. Se acepta que existen diferentes grupos sociales con intereses que compiten entre sí, y se preconiza para el gobierno un papel arbitral, más que de toma de partido. La imparcialidad, la transparencia, la flexibilidad y el pragmatismo son valores que preceden a la capacidad técnica e incluso a la estricta legalidad.

En el primero de estos modelos, las autoridades representadas a través de sus políticos y burócratas tienden a ser vistos como investidos de potestades, y el Derecho es el eje central de sus procesos de capacitación. Alemania, Francia y España serían, entre otros, los países en los que la cultura es dominante. De igual forma, los países latinoamericanos formarían parte de esta perspectiva, por su tradición legalista y por el papel central que ha desempeñado la figura del Estado en todos sus procesos de desarrollo. En la segunda perspectiva, las autoridades a través de sus servidores públicos, son vistos como simples ciudadanos que trabajan para organizaciones gubernamentales y no como una clase o casta especial investida de representar al Estado. Su formación técnica tiende a ser multidisciplinar. Los países anglosajones como los Estados Unidos y el Reino Unido estarían en este ámbito cultural. Otros, como Holanda o Suecia, han evolucionado desde el modelo básicamente legalista hacia marcos culturales más próximos a los del segundo tipo, dotados de una consistente dimensión consensual en lo que respecta a los procesos de elaboración de las políticas públicas, pero manteniendo un fuerte sentido de centralidad del Estado.

Como se puede observar, los contextos institucionales juegan un papel de primer orden, ya que a partir de su conformación, patrones culturales y referentes organizacionales es como se orientarán los procesos de cambio. En relación con el enfoque neoinstitucionalista se destacan cuatro conceptos clave para plantear el análisis de los procesos de cambio en la gestión de las Administraciones Públicas:

- Isomorfismo institucional: isomorfismo coercitivo e isomorfismo mimético
- *Decoupling*
- Procesos de cambio institucional
- Procesos de institucionalización

El primer concepto es el de isomorfismo institucional, que se refiere al hecho de que las organizaciones tienden a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Las organizaciones cuyos objetivos no están claramente determinados en un grado que les permita operativizar y que no dispongan de sistemas efectivos de evaluación de sus resultados (ambas condiciones suelen darse en el caso de las Administraciones Públicas), tienden a reproducir las instituciones de su entorno de referencia como mecanismo de legitimidad. Así, con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación, tanto a nivel formal como informal, aceptados por el contexto de la organización, ésta tiende a ganar legitimidad y aumentar su capacidad de supervivencia, pues su evaluación social se realiza en esos términos y no en función de los resultados de su actividad concreta en términos de eficacia o eficiencia (SALVADOR, 2000: 5).

Según GUILLÉN (citado por SALVADOR, 2000: 6), frente a modelos o paradigmas de gestión formulados desde el vacío institucional, el enfoque neoinstitucionalista destaca que en la práctica, los directivos públicos operan dentro de constricciones económicas, regulativas, de poder relativo (en relación con otros actores implicados en su ámbito de actuación) y de límites asociados a la posición de su administración dentro de un entramado organizativo. La forma y el proceso a través del cual estos actores interpretan las constricciones (o habilitaciones, según se definan) y actúan en consecuencia, determina en buena parte el resultado efectivo de su actividad. En un entorno de incertidumbre sobre las relaciones causa-efecto, los directivos suelen utilizar el recurso de imitar el comportamiento de otras organizaciones de su entorno de referencia, percibidas como exitosas, produciendo el denominado isomorfismo institucional.

A su vez, el isomorfismo institucional se divide en dos: el isomorfismo coercitivo y el isomorfismo mimético. Con respecto al isomorfismo coercitivo: es el resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Éste sería el caso, por ejemplo, de las actividades realizadas desde diversos organismos internacionales para el desarrollo de determinadas "soluciones" institucionales para

mejorar la eficacia y eficiencia de las Administraciones Públicas de buena parte de los países de América Latina. En relación con el isomorfismo mimético: es el resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, sin un claro criterio para evaluar los resultados, con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso. Éste sería el caso de algunos países de la Europa mediterránea como España (RAMÍO, 2001: 92). Con respecto a América Latina, en el caso de las tecnologías administrativas y organizacionales, se ha dado por supuesto que existe una amplia capacidad de transferencia de las experiencias de un país a otro. Transferencia tanto de experiencias administrativas innovadoras como de conocimiento gerencial, de organización a organización e incluso de país a país, como un hecho incuestionable. En otras palabras, se ha supuesto que toda tecnología organizacional aplicada con éxito en un contexto puede ser transferida a otro contexto con cambios mínimos, cambios o adaptaciones simples (ARELLANO y CABRERO, 2000: 398).

Por otra parte, con relación al concepto *decoupling* o "desacople", éste es una respuesta de la organización al isomorfismo institucional cuando éste entra en conflicto con sus valores predominantes (aunque sea a nivel informal) o bien cuando el conflicto se produce por la existencia de diversos contextos de referencia (diversos marcos institucionales con pautas institucionales que no se ajustan entre sí), lo que requiere cierta flexibilidad en la interpretación de las instituciones formales para que puedan ser aceptadas por los distintos agentes organizativos (SALVADOR, 2000: 6). El *decoupling* es un proceso independiente del isomorfismo que no necesariamente se da en función de aquél, sino que puede presentarse en las organizaciones cuando el interés es el de sólo hacer adaptaciones, reformas o variables al marco institucional de referencia.

A partir del isomorfismo institucional y *decoupling* -los cuales en un determinado momento pueden actuar al mismo nivel ya sea de forma independiente o de forma combinada-, la visión dinámica que permitiría analizar los procesos de modernización y cambio de las Administraciones Públicas debe incorporar los conceptos de cambio institucional e institucionalización. Sobre el cambio institucional, se considera que es un paso intermedio para la institucionalización. Para ello, es importante señalar que por principio las estructuras y rutinas institucionalizadas tienden a la estabilidad. Así, para que la combinación de un conjunto de valores, normas y pautas de funcionamiento se conviertan en "institución", y actúen efectivamente como constreñidores y direccionadores de la actividad de los agentes implicados, deben contar con cierto grado de estabilidad. Esta estabilidad de la institución no debe confundirse con la estabilidad del sistema o de la organización en la que se encuentra. Diversos valores y pautas de conducta permanecen estables incluso simultáneamente al cambio en los equipos y personas que dirigen una organización, e incluso durante periodos prolongados de inestabilidad general del sistema político y administrativo. Pero, aunque la relativa estabilidad es un rasgo dis-

tintivo de las instituciones, la realidad muestra que en el marco institucional se observan diversos niveles de heterogeneidad y procesos de cambio que se concretan en transformaciones profundas (SALVADOR, 2000: 6). Todo ello constituye lo que en el lenguaje de NORTH (1991: 72) se denomina como "factores del cambio institucional". Factores del cambio institucional que por sí mismos no determinan los cambios: es necesario que una coalición suficiente de actores llegue a la conclusión de que la inversión en cambio institucional va a quedar ampliamente compensada por los beneficios derivados de los nuevos arreglos institucionales.

En relación con los procesos o factores de cambio institucional, un primer elemento a considerar son los procesos y canales a través de los cuales se produce la difusión de las instituciones (SCOTT, 1995). De nuevo resulta clave la definición de la red de entidades con las que la organización se relaciona y de las cuales recibe influencias, aunque diversos autores resaltan la importancia de las dinámicas institucionales generadas en el propio seno de la organización. En este sentido, JEPPEPERSON (1991) identifica una tipología de cambio institucional (formación institucional, desarrollo institucional, desinstitucionalización y reinstitucionalización), apuntando en la mayor parte de casos hacia fuentes exógenas de cambio (contradicciones con el entorno, con otras instituciones o con el comportamiento social predominante), que detienen los procesos de reproducción institucional. Sin embargo, ello no niega la posibilidad de cambio institucional generado endógenamente. En relación al caso de la gestión de las Administraciones Públicas en general, y la gestión de sus recursos humanos en particular, esta consideración sobre el cambio endógeno resulta especialmente sugerente, aunque cabe apuntar la necesidad de definir qué se entiende por entorno y por *intorno* o entorno interno de la organización.

La consideración de las instituciones como limitadoras y también como orientadoras de la actividad generada en las organizaciones, a nivel formal e informal, no supone anular la capacidad de las organizaciones para introducir modificaciones e innovar en las pautas establecidas por su entorno de referencia. Al contrario, las instituciones presentan una dualidad de constricción/libertad en tanto que vehículo para la actividad organizativa. Los miembros de la organización pueden manipular o reinterpretar los símbolos y prácticas que constituyen las instituciones, quizás no con intención de cambiarlas sino como una vía para su internalización en las dinámicas organizativas (JEPPEPERSON, 1991: 146). Por otro lado, una dimensión a considerar en relación con la generación de procesos de cambio institucional es la del poder y conflicto que se desarrolla tanto a nivel intraorganizativo como a nivel interorganizativo (RAMÍO 1995; POWELL, 1991).

En conexión con el cambio institucional, los procesos de institucionalización se refieren a las dinámicas a través de las cuales una estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional, es decir, se acepta sin discusión y se incluye en los mecanismos de reproducción institucional. Esta aceptación recíproca por parte

de un conjunto de actores de una pauta de actuación, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones. En este sentido se recurre a esta pauta de actuación en respuesta a un mismo estímulo, sin cuestionar su origen o mantenimiento, y desarrollando a su alrededor un conjunto de creencias que le dan coherencia con el resto del marco institucional en el que se inserta (TOLBERT y ZUCKER, 1996).

Estos cuatro conceptos, que sirven como herramientas de análisis, se considera que son de enorme utilidad para clasificar en las Administraciones Públicas los tipos de fórmulas adoptadas para provocar cambios institucionales y procesos de institucionalización efectuados. Un parámetro, en este sentido, lo son los procesos de modernización de los últimos años. De tal manera que la idea, además de identificar las formas adoptadas dentro del análisis institucional, es la de identificar los diferentes impactos en la actuación y en la cultura generados en las organizaciones en proceso de transformación.

Según Miquel SALVADOR (2000: 10), más allá del diseño y de ciertas características comunes de los programas de modernización (que podrían interpretarse en clave de isomorfismo institucional ya sea coercitivo o mimético), se pueden identificar distinciones en lo que se refiere al estilo y al ritmo de las reformas (en lo que podría interpretarse como procesos de *decoupling*), atribuibles a los diversos enfoques subyacentes a cada tradición administrativa y a cada contexto institucional diferenciado. Así como la identificación de procesos claros de cambio institucional y procesos de institucionalización. En este último punto, resulta interesante observar cómo nuevas instituciones adquieren una posición en lugar de otras.

Así, mientras los programas de modernización de las Administraciones del modelo *Rechtstaat* tienden a tomar un carácter gradual, evolutivo y negociado, los referentes anglosajones muestran un estilo más radical, acelerado e impuesto directamente por el equipo de gobierno. Estas diferencias también se dan en el ritmo de las reformas, esporádicas y cautas en los casos continentales, y aceleradas y bruscas en los anglosajones (SALVADOR, 2000: 10). En el caso latinoamericano, nos atrevemos a decir que, en el marco de los procesos de modernización administrativa, se hace patente la presencia del isomorfismo institucional, tanto coercitivo como mimético, los cuales son evidentes en casi todos los procesos de modernización, con una dosis importante de *decoupling* por las necesidades del contexto particular de cada país, y con una manifestación de cambios institucionales más propiciados por fuera que por dentro. En este último punto, las pautas dictadas por los organismos financieros internacionales, la globalización, la revolución tecnológica, la presión de la sociedad y la democratización han jugado un papel preeminente.

En este proceso de transformación de las Administraciones Públicas y en el desarrollo de las capacidades de respuesta, los recursos humanos juegan un papel fundamental y, por lo tanto, no han sido la excepción en estos procesos de modernización que pretenden a su vez un cambio institucional. El tipo de personal con que

cuentan las Administraciones, su nivel de capacitación, motivación e implicación con la misión y los objetivos establecidos son un elemento esencial para conseguir el proceso de adaptación junto con la adecuación de estructuras y procedimientos.

Por lo tanto, plantear el cambio institucional supone plantear el cambio en los hábitos de comportamiento, en las maneras de hacer, en la cultura, en los valores y en los procedimientos. Un cambio de amplio alcance que habitualmente se supone sencillo y que se pretende conseguir mediante la importación de fórmulas consideradas exitosas en otros entornos. Sin menoscabo de las valoraciones otorgadas a una amplia diversidad de experiencias del entorno de referencia, lo que se propone destacar en este apartado es la necesidad de adecuar las actuaciones a emprender a la realidad institucional en la que se aplican, es decir, la necesidad de introducir las instituciones como variable a tener en cuenta al proponer reformas administrativas. Entender la lógica que subyace a cada entramado institucional representa un elemento esencial y previo a iniciar su transformación (SALVADOR, 2000: 12).

Según Miquel SALVADOR (2000: 13 y ss.), el primer paso para plantear la reflexión sobre el papel de las instituciones en las actividades vinculadas al personal en las Administraciones Públicas es la propia identificación de éstas, en tanto que elementos direccionadores y constreñidores de la actuación de los actores implicados. Las amplias definiciones aportadas, aunque sugerentes, resultan a veces poco operativas cuando se pretende identificar su concreción en el ámbito de la gestión de personal. En atención a estas matizaciones, una estrategia productiva para la identificación de las instituciones, como conjuntos de normas, valores, reglas, rutinas y procesos, pasa por centrar la atención en los valores predominantes en la cultura organizativa y comprobar su interacción con las estructuras y las dinámicas de funcionamiento habituales. A través de esta contrastación se pueden identificar interacciones que se dan entre valores que se sustentan en la normativa y que se reproducen mediante los procesos de trabajo habituales en la organización, estableciendo ciertos marcos conceptuales a través de los cuales la Administración aprende, actúa y produce ciertos resultados y no otros. La necesidad de introducir modificaciones en los sistemas de gestión del personal de las Administraciones Públicas debería plantearse, siguiendo esta argumentación, atendiendo a los valores o funciones sociales que se proponen impulsar. Si se pretende convertir a las organizaciones públicas en meras proveedoras de servicios, o si se pretende relegar su papel a la vigilancia del correcto funcionamiento de los mecanismos de mercado y la economía, o si se propone desarrollar su papel de promotoras de ciertos valores de equidad social, cambiarán de forma importante tanto los mecanismos de gestión de los servidores públicos como la capacitación y actitudes que éstos deberán presentar.

Sin embargo, la realidad en la mayoría de los casos demuestra lo contrario, sobre todo en países en los que el margen de maniobra es menor, llámese países latinoamericanos, lo cual no quiere decir que las Administraciones Públicas desarrolladas no hayan tenido dificultades. El ejemplo más evidente de los últimos años ha

sido la adopción necesaria de valores, lenguaje y técnicas del sector privado al sector público, proceso que ha sido mucho más complejo de lo que se creía. En algunos países, sobre todo promotores de estas propuestas -Estados Unidos, Inglaterra, Nueva Zelanda- por sus instituciones de referencia, valores, cultura, y reglas del juego tanto formales como informales, el cambio institucional y la institucionalización -no exenta de altibajos-, se ha dado de manera mucho más natural, que en otros países con distinto referente institucional, como por ejemplo, los que cuentan con sistemas clásicos de función pública (principalmente de tipo weberiano) como son las administraciones continentales (Francia, Alemania, España) que se destacan por la discontinuidad de sus sistemas políticos, en contraste con la continuidad de sus sistemas administrativos, pero en los que está presente la idea de asegurar la estabilidad en el aparato público que permita dar continuidad y seguridad al sistema social en el que se asienta (SALVADOR, 2000: 14).

Lo que se puede observar hasta el momento es la existencia de una pugna en muchas Administraciones Públicas por tratar de combinar aspectos administrativos tradicionales con aspectos administrativos modernos. La tarea por supuesto que no ha sido fácil por diferentes razones, entre ellas el tipo de contexto institucional, la resistencia al cambio -a diferencia del sector privado-, y por la adopción de nuevas formas de hacer las cosas y por ende de su impacto en la conducta y valores en el personal que forma parte de los aparatos administrativos.

Para el caso de las Administraciones Públicas latinoamericanas, es evidente que el reto es doble. Por una parte, al no haber consolidado del todo líneas administrativas de la burocracia weberiana, es preciso seguir trabajando en su implantación. Por otra, es necesario adaptarse a los cambios dictados por las tecnologías de la Nueva Gestión Pública, tanto en una vía de isoformismo institucional--el cual tiene enormes efectos legitimadores más no estrictamente en el terreno de la eficacia-- como del *decoupling*. Sin duda alguna, el entorno de la globalización, la búsqueda de la calidad, la lucha por la excelencia, la competitividad, pero, por otra parte, también, la necesidad de la consolidación democrática forzarán aún más todo ello, así como a la necesidad de un cambio institucional y por ende de su institucionalización. En suma, los dilemas y las contradicciones en las estrategias y en las políticas de modernización de las Administraciones Públicas estarán al orden del día y más aún en materia de profesionalización de los servidores públicos. Un país como México no es la excepción a esta vorágine de cambios, dilemas y contradicciones.

SEGUNDA PARTE

1. EL ESTADO ACTUAL DE LA REFORMA INSTITUCIONAL Y EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

Los comienzos del siglo **xxi** significan para el Estado mexicano estar presente en la innovación, renovación y redescubrimiento de sus instituciones tanto económicas, políticas, gubernamentales, administrativas y sociales (MARCH y OLSEN, 1997: 41 y ss.); en resumen, en la creación de una nueva institucionalidad que permita el fortalecimiento y la consolidación de la democracia, entendida precisamente como un sistema de vida institucional (UVALLE, 1998). Los procesos de cambio en los que se ha envuelto el Estado mexicano en los últimos 30 años lo conducen a replantear su papel, sus políticas, su quehacer gubernamental y administrativo, pero sobre todo sus instituciones, entendidas éstas como las reglas del juego tanto formales como informales, que propician la interacción y convivencia entre los individuos y las organizaciones (PRATS, 1999b: 34).

El Estado mexicano enfrenta principalmente cuatro grandes retos en relación con su reforma institucional vía consolidación democrática: 1) Un desarrollo económico sustentable respaldado por una infraestructura agroindustrial altamente competitiva en los mercados internacionales, acompañado de justicia social, traducida en mejores oportunidades de empleo, mejor distribución del ingreso y en elevar el nivel de vida de la sociedad. 2) La configuración de un nuevo sistema político que posibilite la creación de una nueva constitución, el redescubrimiento de la división de poderes, la publicitación de las decisiones políticas, una competencia justa entre partidos políticos, el fortalecimiento del federalismo, la sustancial mejoría del sistema electoral a través del perfeccionamiento de sus instrumentos legales y jurídicos, así como el uso de nuevas tecnologías, pero sobre todo la creación de instrumentos y fórmulas de participación ciudadana; todo esto con la idea de que se edifique la existencia y aplicación de un Estado de Derecho. 3) La reforma institucional del gobierno y la Administración Pública, que posibilite el perfeccionamiento y utilización de procesos como la descentralización administrativa, las políticas públicas, las tecnologías gerenciales, la gestión pública, la transparencia en el manejo de los recursos, la rendición de cuentas, la ética en el servicio público, el establecimiento de un servicio civil de carrera y la creación de nuevos mecanismos e instrumentos que permitan un mejor trato y diálogo con los ciudadanos. 4) El fortalecimiento de la sociedad civil y sus diferentes vertientes de organización a tra-

vés de la implementación de canales de comunicación con el Estado en un esquema de corresponsabilidad y complementariedad.

a) La reforma en las instituciones económicas

Lax instituciones económicas tradicionales como la empresa, el sistema financiero, los sectores primario, secundario y terciario, se han visto envueltos en nuevos procesos como la globalización, las operaciones bursátiles transnacionales, las nuevas formas de propiedad, los nuevos bienes públicos, los tratados comerciales, las nuevas tecnologías inmersas en lo que se ha denominado como sector cuaternario, que, en su conjunto, han redimensionado a las primeras y han dado lugar a la creación de otras instituciones mucho más complejas.

Este redimensionamiento de las instituciones económicas tradicionales y la aparición de otras nuevas han generado como consecuencia, modificaciones en los roles de los actores tradicionales como el Estado, la empresa, el mercado y en las reglas formales e informales que regulan la economía. El caso de México es sumamente contradictorio, ya que, por una parte, se encuentra en una situación de desarrollo de su estructura agroindustrial y financiera y por la otra, tiene que afrontar los desafíos de la globalización económica y la lucha en los mercados internacionales. En ese sentido, los retos son enormes, y aunque se han aprovechado oportunidades en los últimos años, gracias a las enormes capacidades de inserción que se han logrado en los grandes conglomerados económicos, reforzados por la dinámica de la globalización y apertura comercial que impera, es evidente que se carece todavía de una infraestructura económica lo suficientemente productiva para competir y adquirir un lugar preponderante en los mercados internacionales.

En este aspecto, desde hace algunos años, las políticas económicas de apoyo e inversión económica en la infraestructura productiva nacional han variado sustancialmente: parece ser que la tendencia inminente es posicionar al Estado como un ente estrictamente de carácter regulador y promotor de la actividad económica y ya no como gran benefactor y propulsor de la infraestructura económica. Este proceso de cambio institucional no ha resultado ser sencillo por la existencia de políticas proteccionistas que prevalecieron durante décadas y que incluso dieron nacimiento a la industria y al sistema financiero existente. Por el contrario, en muchos casos ha resultado costosa la dependencia que se generó de la industria con el Estado, lo que no le permite a la primera, hasta cierto punto, tener la mayoría de edad que se requiere para enfrentar los retos de la globalización.

Sin embargo, todo indica que no hay un retorno a las políticas proteccionistas que prevalecieron durante varios años, sino que hoyes necesaria la reorientación de las reglas y las políticas para lograr mejores condiciones tanto jurídicas como administrativas, que permitan una mayor certidumbre económica tanto a los sectores productivos como a los inversionistas, sean nacionales o extranjeros y que, en consecuencia, dé lugar, por un lado, al fortalecimiento de la estructura productiva nacional y, por el otro, a su preparación para la competencia en los mercados internacionales.

La integración a bloques económicos como el norteamericano o mejor conocido como Tratado de Libre Comercio tampoco ha estado del todo libre de sacrificios, por el contrario, ha generado costos, sobre todo en el tenor de la supeditación a lineamientos supranacionales de carácter económico como la disminución de aranceles a productos de importación, o la modificación de normas aduaneras y sanitarias. Aunado a ello, existe el obligado cumplimiento de lineamientos dictados en su mayoría por organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, entre otros, por concepto de deuda, como son los de: mantener finanzas públicas sanas, niveles mínimos de inflación, tipo de cambio estable, niveles razonables de endeudamiento público, industria competitiva hacia el exterior, promoción de inversión extranjera, etc.

Otro de los elementos a considerar en el diseño de la política económica nacional es el desarrollo sustentable o sostenible (como se le conoce en Europa), entendido como el proceso que comprende el impulso de toda actividad económica acompañada del cuidado y preservación del medio ambiente y del desarrollo social (mayores recursos a la educación, salud, vivienda, alimentación) (JIMÉNEZ, 2000: 22 y ss.). Esto significa que toda actividad económica no puede desarrollarse de manera indiscriminada, sino que debe ir acompañada de un uso inteligente de los recursos naturales, de una mejor distribución del ingreso y mejora en los niveles de vida de la población. Esta institución del desarrollo sustentable, sin duda alguna, se constituye en un nuevo derrotero del Estado mexicano, aunado a su papel de Estado regulador y promotor, que, poco a poco, comienza a incidir en la cultura y el comportamiento de empresarios, sociedad civil y autoridades.

Sin embargo, si bien han existido en los últimos años esfuerzos importantes en cuanto a la reorientación e innovación de políticas y estrategias para lograr las condiciones que reclama este esquema económico mundial, como consecuencia también del replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la clase empresarial, financiera y trabajadora, estos esfuerzos no han sido suficientes y sí han generado graves costos económicos tanto a la propia industria nacional como a la sociedad en general. Es una realidad el hecho de que se haya acelerado la apertura a los mercados internacionales, además de haber dañado -en algunos casos hasta con el cierre de empresas- a gran parte de la industria nacional, que no se encontraba preparada en esos momentos, ha tenido como consecuencia que se hayan diferenciado de manera acentuada los niveles de vida en la población. Es así, que se observa en los últimos años, la concentración de la riqueza en unas cuantas personas y el crecimiento de manera descomunal de la pobreza en un enorme número de la población. Se habla de casi un 53% de la población en México que vive con niveles de pobreza y de un 26% con niveles de extrema pobreza!¹⁷.

¹⁷ Esto se confirma con datos oficiales, los cuales señalaban al inicio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, que el número de mexicanos en pobreza extrema era de 18 millones, según datos de la Comisión de Desarrollo de la Cámara de Diputados. Hoy, de acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social, son 26 millones de mexicanos los que están sumidos en condiciones de pobreza extrema.

Por todo ello, en el terreno económico, en un lapso corto, las autoridades responsables del ámbito económico se han visto obligadas a reorientar la política económica nacional con la idea de tratar de generar un equilibrio entre el aspecto económico y el social. En efecto, en un período corto se implementaron procesos de desregulación económica, de privatización de empresas públicas, se modificó el marco jurídico en materia de inversiones, comercio exterior, normalización en el sistema financiero y se suscribieron tratados y acuerdos comerciales internacionales -los más importantes con los Estados Unidos y Canadá y recientemente el Acuerdo Comercial con la Unión Europea-, todo ello en su conjunto tendente a incentivar a la industria nacional y hacer atractiva la inversión de capitales extranjeros. Pero también de manera simultánea se han tenido que crear nuevos instrumentos de desarrollo social; se parte de la preocupación de reorientar la política económica para tratar de generar mejores condiciones de vida para los que no tienen los suficientes recursos para hacerlo. Sin embargo, en este rubro todavía falta mucho por hacer. Por lo que la preocupación para los próximos años será precisamente renivelar esa balanza.

En general, resulta indispensable la innovación de políticas tendentes a revertir el enorme problema de la inequidad y propiciar niveles de distribución de la riqueza tendentes a incrementar equitativamente la calidad de vida de las personas. El desarrollo económico necesariamente tendrá que ir de la mano de la creación de un mercado interno y de justicia social, a través de la creación de empleos, de facilitar el establecimiento de comercios e industrias, de impulsar el desarrollo agropecuario, de fortalecer las instituciones de asistencia y seguridad social, de impulsar el desarrollo en materia de educación, salud, alimentación y vivienda. La concatenación de instituciones económicas como el fortalecimiento de la industria agroindustrial y demás sectores productivos con el de la justicia social será de suma importancia para la posible solución del problema de la inequidad y desigualdad de oportunidades en un país como México.

Se trata de una labor extremadamente difícil, bautizada por Ralf DARENDORF (citado por VALLESPÍN, 2000: 16) como la búsqueda de "la cuadratura del círculo" que consiste en ser capaces de unificar a la vez tres dimensiones y fines sociales distintos que no se dejan integrar con facilidad: primero, mantener la capacidad competitiva bajo las inestables y agresivas condiciones de mundialización económica; segundo, conseguir hacerlo sin lesionar las bases de la cohesión y la solidaridad social; y tercero, lograrlo dentro de las reglas y bajo las instituciones democráticas de una sociedad libre. Competitividad, cohesión y libertad -no necesariamente en este orden- bien pueden ser los valores que se habrán de aprender a conjugar juntos en la nueva política.

b) La reforma en las instituciones políticas

Con respecto a las instituciones políticas tradicionales como la Constitución, el marco legal secundario, la división de poderes, el sistema de partidos, los sistemas

electorales, la descentralización política, también se han visto rebasadas por la aparición de otras instituciones como lo es la participación ciudadana a través de organismos civiles, el nuevo federalismo¹⁸, el pluralismo, las políticas supranacionales, pero, sin duda alguna, la más importante, ya que engloba a todas las mencionadas, es la relacionada con la creación y consolidación de un sistema democrático. La democracia entendida como sistema de vida institucional ha redimensionado a las instituciones tradicionales antes mencionadas, las ha dotado de una nueva configuración e incluso ha generado otras.

Los acontecimientos que se presentaron a finales de los años ochenta relacionados con la caída del bloque socialista, así como la abolición de regímenes de carácter militar (los casos del cono sudamericano), obedecen al surgimiento de sistemas democráticos, los cuales se constituyen en la piedra angular en la vida institucional de la mayoría de los países del mundo. Está claro que este proceso en México todavía no ha terminado, continúa y parece ser que todavía no ha llegado a su culminación y consolidación. De tal forma, que se observan dos tipos de factores que impulsan el fenómeno de la democratización. Unos de carácter externo y otros de carácter interno.

Sobre los factores de carácter externo, se identifican los lineamientos políticos de carácter supranacional que, de manera general, obligan a todos los países inmersos en la llamada cruzada por la democracia a establecer sistemas electorales confiables, de respeto a los derechos humanos, de apertura y coordinación con organismos civiles, de reestructuración y modernización de sus gobiernos y sus Administraciones Públicas. La adopción de estos lineamientos también se ha visto materializada en una serie de reformas legales y en acuerdos políticos nacionales entre el gobierno y los partidos políticos. Procesos que no han sido fáciles de efectuar sobre todo en países en los que no existió un régimen de características propicias a las prácticas democráticas. Por el contrario, se considera que éstos serán procesos largos y complejos que no serán sencillos de consolidarse.

Con relación a los factores de carácter interno, se refieren a los esfuerzos que hace cada uno de los países al interior de los mismos. En el caso de México, se avanza hacia el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos, el cual se ha reconfigurado a través de la existencia tanto de la alternancia en el poder como el de la competencia política entre los mismos, situación inexistente hasta hace algunos años, debido a la preeminencia de un solo partido. Esta situación ha ido acompañada de la necesidad de contar con sistemas electorales cada vez más confiables, con reglas certeras que garanticen competencia y elecciones justas, pero sobre todo que propicien una mayor participación ciudadana. En este terreno, procedimientos nuevos en el país como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular han

¹⁸ Véase Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 del Presidente Ernesto Zedillo. Seguramente la política del actual presidente no variará del todo, con el único detalle de un cambio de nombre.

comenzado a cobrar presencia y están a un paso de constituirse en los nuevos mecanismos formales que requieren tanto las autoridades como la ciudadanía para lograr mayores consensos y disminuir disensos (LEÓN, 1998: 27).

De igual forma, el poder legislativo también ha venido adquiriendo un nuevo papel y ha modificado su relación tanto con el poder ejecutivo como con el judicial, precisamente por su nueva composición política y por la existencia de pluralismo político. En consecuencia, instituciones como el poder ejecutivo y judicial han venido transformando gradualmente su desempeño con la idea de lograr un mayor equilibrio entre los tres poderes. La división de poderes es otra institución que ante esta coyuntura se vuelve a redescubrir y a renovar.

Es así que la aparición de la democracia en México ha venido a cambiar las condiciones que por mucho años prevalecieron en el país. Al respecto, Juan Pablo GUERRERO AMPARÁN (1999: 19-20) señala:

"1. Primero, el escenario de la contienda política pasa de la burocracia a la arena de las elecciones y los partidos políticos. Se distinguen por lo tanto los políticos (que deben tener una carrera partidista o electoral, generalmente iniciada a nivel regional) de los funcionarios públicos.

2. Con la creciente independencia del Congreso, éste se convierte en el órgano de representación, pues ahí se deciden las formas y montos de asignación de recursos, así como las reglas del juego formales -las leyes- que regulan la vida de los sectores sociales. Se ha visto ahora con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando por primera vez se han acercado al Congreso los sectores sociales interesados en ver representados sus objetivos en las disposiciones legales, es decir la democratización introdujo para la política en México el principio de la división de poderes, que ofrecerá al Congreso su papel especializado de legislador, le proporcionará la posibilidad de agregar su opinión en el diseño y hechura de las políticas públicas y le dará un papel supervisor de la actuación del ejecutivo y sus administraciones.

3. Por lo anterior, la Administración Pública ya no será el interlocutor exclusivo entre el Estado y la sociedad".

De la misma manera, la descentralización política se ha redescubierto y se ha sobredimensionado, por la fuerza y presencia que han venido adquiriendo los gobiernos estatales y municipales, materializado en una mayor demanda de participación en la toma de decisiones y en el reclamo de mayores recursos, lo que en su conjunto ha venido a fortalecer al federalismo. El centralismo en todos sus aspectos parece ser una de las instituciones que empiezan a marcar su salida del escenario político y, a la inversa, la presencia cada vez mayor de los estados comienza a ser la regla por establecerse.

Pero, sin duda alguna, las transformaciones de los próximos años a las que se verá sometida la institución presidencial, serán de las más relevantes, no sólo por

la real alternancia en el poder, la cual por fin se dio en México después de muchos años, sino por la necesidad de acotar cada vez más su poder metaconstitucional y que dé lugar, de acuerdo con la ley, a potencializar a las otras instancias gubernamentales y los demás poderes.

Es también importante destacar la presencia cada vez más fuerte de organizaciones civiles conocidas como ONG, en la vida política del país, como parte del pluralismo que reclama mayores espacios de participación y representación y que surge, por una parte, por lo que ha dejado de hacer el Estado y, por otra, por la falta de dinamismo en los partidos políticos. Para que puedan cumplir su papel, se observa la necesidad de edificar reglas que permitan institucionalizar la presencia de estas organizaciones y las formas de interactuar con las autoridades y con la sociedad en general. Este pluralismo es un elemento sustancial para la democracia.

En el mismo sentido, la presencia de las organizaciones civiles y su ánimo de participación y vigilancia en las decisiones públicas, también se ha constituido en una presión para el Estado y sus órganos de poder, para tratar de que éstos realicen de mejor manera la función que les corresponde hacer, pero también para forzar a una situación, antes no vista, como lo es la publicitación de las decisiones políticas. Esto ha dado lugar a la aparición de instituciones sumamente importantes: las contralorías sociales y la rendición de cuentas. Una de las novedades en el pasado reciente ha sido la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como también la expedición de leyes en la materia, en algunos estados de la República.

También cabe señalar que la globalización ha tenido un impacto en las instituciones políticas, principalmente en la política exterior, esto como consecuencia de que actividades como la lucha contra el narcotráfico, la preservación del medio ambiente, los derechos humanos, entre las más conocidas, han adquirido en los últimos años plena relevancia, de tal forma que las decisiones políticas en esas materias prácticamente han adquirido un carácter de supranacionalidad. Esto lleva necesariamente a la creación de instituciones que mejoren la convivencia del país con otros, con el propósito de unificar criterios y esfuerzos y evitar posibles conflictos.

Esta coyuntura de cambio en la vida política institucional que vive el país ha empezado a modificar las instituciones tradicionales y ha generado otras, lo que ha llevado a pensar, en más de una vez, en la necesidad de contar con una nueva Constitución de la República. Ha sido evidente que la gran multiplicidad de cambios en los que se ha visto involucrado el país en los últimos años ha propiciado también múltiples reformas a la Constitución. En consecuencia, si se considera que una Constitución tiene un funcionamiento similar al que tiene un reloj, en el que cada una de sus partes **tiene** que estar en perfecta armonía con las demás está claro que con la reconfiguración de muchas instituciones, unas tendrán impacto en otras, lo que requiere precisamente de un nuevo reloj totalmente armonizado, que no dé lugar a retrasos o adelantos.

Para ejemplificar lo señalado, bastará con observar cómo la nueva forma en que funciona el poder legislativo ha repercutido directamente en la actuación del poder ejecutivo y judicial y todos a su vez en los estados de la república. Esta reconfiguración de papeles en los actores y sus comportamientos necesariamente repercutirán directamente en otras instituciones como el federalismo, los gobiernos locales y en todos los procesos que esto conlleva como la seguridad pública, la política fiscal, el desarrollo social, entre otras. Por lo que queda claro que todas estas piezas de relojería, que se encuentran plenamente engranadas, afectarán el funcionamiento de unas con otras. De tal forma que si, en efecto, se asiste a una nueva institucionalidad democrática, se considera casi necesario contar con una nueva Constitución que conlleve la creación de un nuevo marco legal, pero sobre todo que dé lugar a la aplicación de un verdadero Estado de Derecho acorde a la nueva realidad que vive el Estado y la sociedad. Un Estado de Derecho que sobre todo garantice y revitalice los derechos de los individuos ante las organizaciones públicas encargadas de procurar justicia, desarrollo social y bienestar económico.

Es así que el reto en los próximos años será el de renovar a las instituciones políticas tradicionales con nuevas atribuciones y valores, pero también innovar instituciones políticas acorde a los tiempos democráticos que vive el país. Si bien existen avances significativos en instituciones como las electorales, el sistema de partidos, la apertura a organizaciones civiles, los esfuerzos todavía no son suficientes, la consolidación y perfecta armonía que se pretende todavía no se ha alcanzado; de ahí la importancia de los acuerdos y consensos que se logren para ello en los próximos años.

e) Reforma en las instituciones gubernamentales y administrativas

Las instituciones como el gobierno y la Administración Pública, junto con sus servidores públicos, estructuras burocráticas, actividades y procesos, tampoco pueden quedar fuera de la nueva institucionalidad que se está construyendo en el país. Por el contrario, los cambios que se registren en estas instituciones tradicionales serán fundamentales, por lo que en estos casos también se prepara un cambio ya sea en cuanto a redescubrimiento, o ya sea en cuanto innovación. Sobre todo por el importante papel central que ha jugado y sigue jugando el Gobierno y la Administración Pública en México. Si hubiera que ubicar a México en un modelo de contexto institucional, sin duda, forma parte del modelo denominado *Rechtsstaat* por la fuerte presencia de sus instituciones públicas, así como su tradición legalista que así lo demuestran. Esta situación es importante destacarla porque de alguna manera marca el ritmo y el estilo de las reformas.

Procesos tradicionales, como la descentralización administrativa, la ética en el servicio, la gobernabilidad, la legalidad, la imparcialidad, la seguridad jurídica requieren ser redescubiertos y renovados para recuperar la confianza y legitimidad que han perdido las instituciones gubernamentales y administrativas ante la ciudadanía. La Encuesta Mundial de Valores México 2000, con base en la pregunta rea-

lizada a la ciudadanía: ¿de las siguientes instituciones qué tanta confianza tiene en ellas? (mucho o algo, poco o nada). En el rubro (mucho o algo) se revela lo siguiente:

Institución	1981	1990	1996-1997	2000
Ejército	48%	47%	59%	51%
Iglesia	60%	70%	66%	80%
Policía	31%	32%	33%	29%
Partidos Políticos	N.P	N.P.	33%	24%
Diputados	28%	34%	41%	20%
Burocracia	23%	28%	41%	20%

Como se puede observar, las instituciones gubernamentales y administrativas (salvo el ejército) son los que representan los porcentajes más bajos en cuanto a confianza por parte de los ciudadanos.

Por lo anterior, es necesario que las instituciones antes mencionadas sean fortalecidas y complementadas con otros procesos que respondan a la lógica de los regímenes democráticos, como la transparencia en el manejo de los recursos, el mérito, la rendición de cuentas, la toma de decisiones compartida, la competitividad, la calidad en los servicios. Pero, sobre todo, la profesionalización de los servidores públicos.

En este último aspecto, el Estado mexicano y la Administración Pública enfrentan un doble dilema, por una parte, redescubrir y consolidar instituciones administrativas propias del modelo burocrático weberiano o de lo que se conoce como la Administración Pública tradicional, como lo es el establecimiento de un servicio civil de carrera y, por la otra, avanzar hacia los dictados de la Nueva Gestión Pública.

En efecto, la Administración Pública mexicana se caracteriza, entre otras cosas, por la ausencia de un servicio civil de carrera. No obstante ello, parece ser, ahora más que antes, necesario su establecimiento, ya que, por una parte, se requiere contar con aparatos administrativos eficientes, prestadores de servicios de calidad, que cuenten con servidores públicos profesionalizados y responsables de sus funciones y, por la otra, con aparatos administrativos imparciales de toda contienda política partidista que le den continuidad a la políticas y programas más allá de cualquier cambio que se registre en cualquier tipo de elección. En resumen, es preciso que de una vez por todas se genere el cambio institucional así como la institucionalización de un sistema de mérito en sustitución de un sistema de patronazgo.

Por otra parte, una esfera que se redescubre es la de la ciudadanía. El ciudadano, considerado como un cliente, por las contribuciones que aporta para la manutención del Estado, lo convierte en el centro de toda acción gubernamental y administrativa. Esta nueva situación demanda a los gobiernos y las Administraciones Públicas a desarrollar esfuerzos tendentes a mejorar el trato posible con los-ciudadanos.

Es así que la descentralización administrativa, la profesionalización de servidores públicos, la rendición de cuentas, la transparencia en el manejo de los recursos, se están constituyendo en los nuevos vectores del cambio institucional, por lo que habrá que estar pendiente de los diversos impactos y cambios que se generen tanto en la propias instancias gubernamentales y administrativas, como también en la cultura y modo de ser del Estado y la sociedad.

d) Las instituciones y el servicio civil de carrera

Como se ha podido observar, el país atraviesa vientos de cambio en sus instituciones más importantes y se encuentra en una franca transición hacia la consolidación de un sistema democrático. Aunque se considera que se está todavía en camino y hace falta mucho por recorrer. Es evidente que todavía no se cuenta con un sistema de partidos políticos consolidado, una división de poderes, un real federalismo, una impartición y procuración de justicia que le brinde verdadera protección a los ciudadanos; un respeto irrestricto a los derechos humanos y a la voz de los ciudadanos. Además de ello, como ya se señaló, se carece de una infraestructura agroindustrial fuerte y autosuficiente, con niveles aceptables de empleos, además de otros problemas como bajos niveles de poder adquisitivo, analfabetismo y desnutrición. Pero, sobre todo, existe un gran déficit de confianza y credibilidad de la ciudadanía para con la actuación y desempeño del gobierno y la Administración Pública y sus servidores públicos.

En materia de profesionalización de los servidores públicos, se avanza en dos senderos: uno dirigido hacia la profesionalización a través de las nuevas técnicas de la gestión pública, y el otro, hacia la institucionalización de un servicio civil de carrera para toda la Administración Pública tanto a nivel central como local. En este terreno, en los últimos quince años se han dado avances importantes, sobre todo con el establecimiento de servicios civiles de carrera a nivel sectorial en organizaciones públicas como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Secretaría de Educación Pública (carrera magisterial), Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Comisión Nacional del Agua, Procuraduría Agraria, Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Sistema de Administración Tributaria). La gran excepción por antigüedad lo es la Secretaría de Relaciones Exteriores con la existencia de la carrera diplomática que data desde 1934. A nivel de los estados de la República, actualmente el único estado que cuenta con esta figura es el Gobierno del Distrito Federal.

No obstante los pocos avances, se sostiene que resulta imprescindible que de estas experiencias aisladas e inacabadas se genere una que cubra todo el espectro de la Administración Pública del país. Se confía que con la nueva ley se concluya parte de esta expectativa. Esta necesidad parte de la idea de que el servicio civil de carrera no sólo mejorará al gobierno y a la Administración Pública a través de la profesionalización de los servidores públicos y la continuidad en programas y proyectos -más allá de cualquier cambio de tipo partidista- sino también a la sociedad por los servicios y soluciones que reciba a sus permanentes demandas, que se materializarán en su bienestar general. También propiciará una mayor gobernabilidad que se traducirá en mayor seguridad y protección a los ciudadanos, seguridad jurídica tanto a sus propios servidores públicos como a todos los sectores de la sociedad, propiciada en gran parte por el sistema de mérito *versus* patronazgo.

De igual forma, se visualiza que el servicio civil de carrera puede tener un impacto positivo y diferentes alcances en todas las instituciones tanto económicas, políticas y administrativas como sociales. En cuanto al impacto positivo y los alcances que tendría el servicio civil de carrera en las instituciones económicas se pueden enunciar los siguientes: se podrían mejorar las condiciones tanto jurídicas como administrativas para el fortalecimiento de la industria y la inversión tanto nacional como extranjera; se procuraría mayor certidumbre económica y seguridad jurídica a través de un mejor trato a los ciudadanos y en la prestación de mejores servicios públicos. Se fortalecerían las finanzas públicas al hacer un uso más adecuados de los recursos y se garantizaría una mejor utilización de la recaudación fiscal. De igual manera, como parte de la Administración Pública que vela por el bienestar general de los ciudadanos, se procuraría propiciar la creación de empleos, la mejor distribución del ingreso y el fortalecimiento de las organizaciones de asistencia y seguridad social.

Con respecto a las instituciones políticas y administrativas, en éstas también se considera que puede haber beneficios directos por el establecimiento de un servicio civil de carrera, por la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de las políticas, por la continuidad en programas y proyectos, más allá de cualquier cambio político, lo que propiciaría el cumplimiento de compromisos con la ciudadanía y la recuperación de la credibilidad y la confianza. También fortalecería la división de poderes, ya que la dinámica de profesionalización, eficiencia y calidad en los servicios de la Administraciones Públicas repercutiría en las funciones legislativas y judiciales, para que éstas adquieran niveles similares de desempeño. Otra parte en la que habría impactos positivos sería en el federalismo y la descentralización política y administrativa, ya que en el fortalecimiento de las Administraciones Públicas locales se propiciaría una menor dependencia de los gobiernos locales para con el gobierno central.

Se cree que un servicio civil de carrera puede propiciar competencia y mejores resultados para con las demandas de la ciudadanía, por lo que de manera sustancial mejorará la gestión pública, y provocará que los demás actores no gubernamenta-

les prestadores de servicios públicos también fortalezcan sus organizaciones y procedimientos, así como la profesionalización de sus empleados. En ellos también estaría presente la exigencia de la ciudadanía: demanda de resultados y rendición de cuentas.

Por último, se parte de la concepción de que el servicio civil de carrera, además de resolver un problema de carácter interno de las organizaciones públicas, también contiene este carácter público que lo hace mucho más relevante y necesario para el fortalecimiento de la nueva vida institucional del país. Por lo que su contribución a la creación de una cultura tanto administrativa como cívica puede ser muy importante. Al no incorporarlo a este concierto y construcción de instituciones democráticas, se estaría cancelando parte de la democracia que requiere un país como México.

2. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES ACTUALES EN MÉXICO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA (DIAGNÓSTICO)

La Administración Pública mexicana, a pesar de haber pasado un largo período de reforma administrativa (1970-1982) y de modernización (1984-2000), y haber logrado una serie de avances tanto en aspectos legales, organizacionales, procedimentales, como tecnológicos, con el propósito de contar con aparatos administrativos eficientes en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal, municipal, todavía tiene asignaturas pendientes. La más importante, sin duda alguna, es la de crear un servicio civil de carrera. La ausencia de este tipo de figuras y de otras propias del modelo burocrático weberiano, no sólo en México sino en Latinoamérica en general, ha dado lugar a que algunos especialistas califiquen al proceso de reforma administrativa como de un fracaso (PRATS, 1999a). Según PRATS (1999a), en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que WEBER llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron "buropatologías", que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que WEBER llamó "burocracias patrimoniales".

El caso mexicano no ha sido ajeno al tipo de burocracia patrimonial de la cual habla PRATS -aludiendo a WEBER-, y un aspecto notorio en ese sentido es lo que acontece con la mayoría del personal en cargos preferentemente medios y altos que compone a la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal y que son reclutados a través de la figura de la designación o confianza política. Fenómeno que, además de darse de manera natural en períodos de elección, también se presenta en etapas en las que se encuentra funcionando el gobierno electo. Los casos de cambios de secretarios de Estado en períodos inter-

medios o licencias de gobernadores de los estados de la República, se constituyen en verdaderas revoluciones en las estructuras de personal de la Administración Pública.

Esta situación anacrónica está vigente --contraria a los avances logrados en otras áreas y procesos de la Administración- y sigue resultando una incógnita el que no se haya configurado el establecimiento de un servicio civil de carrera y, en consecuencia, se siga alargando todavía más la distancia que se guarda con Administraciones Públicas de países avanzados, a tal grado que a la Administración Pública mexicana en este rubro se le identifique por las características que presenta, con una Administración Pública del siglo XIX (BARZELAY, 1998). En virtud de lo anterior, la pregunta obligada es: ¿cuáles son las razones por las que no se ha podido establecer un servicio civil de carrera en el país? Para ello, se identifican básicamente tres razones: razones políticas, razones jurídicas y razones administrativas.

a) Razones políticas

Con respecto a las razones políticas se distinguen dos problemas uno de carácter funcional que tiene que ver con la falta de autonomía de la Administración Pública y el otro con la forma en que se reclutan a los servidores públicos en México. En cuanto al primer problema, se puede decir que en gran parte se debió al ejercicio gubernamental-unipartidista que prevaleció por mucho tiempo en el país. Un ejercicio que en aras del proyecto nacional revolucionario dispuso de todo, sin ningún tipo de cuestionamiento, y en el que el corporativismo sindical y el de las organizaciones sociales fueron fundamentales. Por ejemplo, el papel de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)¹⁹ y del Partido Revolucionario Institucional jugaron un papel esencial como órganos de legitimación política de toda acción de gobierno. Esta situación determinaba que en la realidad no había una clara distinción entre política partidista y Administración, ya que en ambas los intereses eran los mismos; en el que además el sistema de patronazgo o botín eran preponderantes. ¿En esa situación, era necesario un servicio civil de carrera? Se considera que no era necesario.

Al respecto, Juan Pablo GUERRERO AMPARÁN (1999: 14-15) señala que, por lo menos, desde el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952), en México no ha estado clara la distinción entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, dado que la carrera política que ha llevado a la presidencia ha sido preponderantemente burocrática. Lo anterior se debe a que el sistema político era autoritario y presidencialista, con la subordinación del poder legislativo y con lógicas de competencia por el poder particulares y alejadas, hasta hace muy poco (1988), del juego democrático electoral.

¹⁹ La FSTSE está integrada por cerca de 1.700.000 **burócratas**, integrados en 88 sindicatos sólo en órganos de la Administración Pública Federal (HARO BÉLCHEZ, 2000: 174).

En este marco, la Administración Pública tuvo por lo menos cinco roles esenciales para el sistema político (GUERRERO AMPARÁN, 1997: 16-18):

1.- La Administración Pública se convirtió en el escenario de la contienda política, particularmente la sucesión presidencial, en el que los secretarios de Estado eran los políticos contendientes.

2.- Fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, y sustituyó al Congreso en ese papel de representación.

3.- Además de ser enlace entre el poder político y los sectores sociales, fue también sitio de la negociación para la asignación de esos recursos. La asignación de los mismos no se negociaba ni con los representantes distritales ni a nivel territorial. Todo ello ocurría en las secretarías de Estado y en sus aparatos administrativos. Desde la perspectiva de los secretarios de Estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político y favorecer los fines particulares de promoción política.

4.- El esquema de incentivos para los funcionarios, los individuos y los sectores sociales (costos de oportunidad de cumplir plenamente con las reglas y la falta de aplicación de sanciones) favoreció enteramente el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley (por cierto, extremadamente abigarrada). La Administración Pública fue el medio idóneo para el enriquecimiento de los sectores sociales que la han compuesto. Al mismo tiempo, la burocracia sale internamente cohesionada e infranqueable a consecuencia de su colusión. Es decir, que esto provee de un poderoso factor de cohesión interna dentro de la burocracia y frente al exterior, por las mutuas complicidades; a su vez, resta autonomía a los burócratas en el interior del sistema y frente a los superiores.

5.- Finalmente, la Administración Pública fue el brazo ejecutor incondicional del presidente. Esta moneda tiene dos caras, por el lado virtuoso, se generó un control estricto y vertical de los secretarios (y del presidente) sobre los administradores de los programas y políticas en los casos que interesaban particularmente al jefe jerárquico. En este caso, se redujeron sustancialmente los riesgos de que la aplicación no reflejara fielmente los objetivos buscados por los mandos superiores (que no forzosamente son los objetivos más deseables para los afectados por la política). Pero existe la otra cara de la moneda. Cuando los jefes no estaban personalmente -o con sus servicios más allegados- supervisando la ejecución de la política, resultaba muy difícil controlar a las Administraciones. Entonces estas últimas se veían fácilmente permeadas -eapturadas- por los intereses particulares de los sectores sociales interesados o por los mismos burócratas menores, una fácil presa de la corrupción (es el caso de la policía, de los órganos encargados de los permisos, las supervisiones, la administración de justicia, etc.).

Cada uno de estos roles fueron en contra de la autonomización de la Administración Pública y, por ende, de la posibilidad de instaurar un servicio civil

de carrera, que en cierta medida hubiera separado a la Administración de la competencia política, el cual también hubiera aislado y ofrecido neutralidad a los cuerpos burocráticos y condiciones e incentivos para el ejercicio honesto y apegado a la legalidad que exige la institución.

De los roles esenciales señalados y sobre todo el punto de la autonomización, se considera que en ella radica la clave para entender la necesidad de que primero se requiera democratizar al sistema político y posteriormente la Administración Pública incluso a través de un servicio civil de carrera. Negar la dependencia de la Administración Pública del sistema político -sobre todo de los partidos- y otorgarle una autonomía que nunca había tenido -por ejemplo a través de las reformas administrativas-, era simplemente tratar de crear una ilusión óptica.

Con respecto al segundo problema que tiene que ver con la forma en que se recluta a los servidores públicos en México, el ingreso al servicio público se realiza por conocimiento de las personas, por cuotas partidistas, compromisos políticos entre los servidores públicos, o por recomendaciones. Esto ha dado lugar, a lo que denomina Mauricio MERINO (1996: 8-9) como la subcultura administrativa de la lealtad individual; una dinámica que fue ciertamente funcional durante una larga época de la Administración Pública mexicana y que se sustentaba en el privilegio de valores como la lealtad y la disciplina de grupo, puestos por encima de la especialidad requerida para el desempeño de una función o nivel de profesionalismo de quien tenía un cargo específico.

Aunque esta situación ha venido cambiado en los últimos años, por el nivel de especialización de algunas áreas y de sus servidores públicos, se considera que, hasta hoy día, sigue vigente la idea en muchos servidores públicos del sentido de pertenencia a un proyecto político compartido, y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública como dos elementos *sine qua non* para el desarrollo profesional. Éste es todavía un componente muy fuerte de la cultura política-administrativa de las personas.

De igual forma, la subcultura de la lealtad tiene también otros impactos, por ejemplo en el sentido de competencia y cooperación que se da entre las distintas dependencias y en sus diferentes áreas del sector público. Competencia que en la mayoría de los casos no es leal. De acuerdo con ese mecanismo, cada uno de los programas implementados por las áreas gubernamentales constituye de hecho una herramienta para la construcción de poder político y para competir en la práctica con otras áreas públicas, que en el fondo persiguen el mismo objetivo. Prácticamente, lo que se crean son nichos de poder al interior de las áreas de las Administraciones en los tres niveles de gobierno. De ahí que las redes de cooperación entre distintas instancias gubernamentales no se definan tanto por las afinidades intrínsecas a los objetivos sociales que cada una persigue, sino por los lazos de amistad y por las alianzas políticas establecidas entre los jefes de cada equipo administrativo.

La idea, en todo caso, de implementar un servicio civil de carrera es que tendría como finalidad modificar actitudes, comportamientos, niveles de responsabilidad, lealtades, crear una nueva cultura del servidor público pero con la condición de que ésta también haya sido modificada desde su seno: el sistema político a través del factor democratizador.

b) Razones jurídicas

Con respecto a las razones jurídicas, las cuales guardan una relación directa con la legislación laboral burocrática prevaleciente, su enorme confusión por la existencia de múltiples ordenamientos jurídicos y marcada diferenciación sobre la situación de los servidores públicos, de acuerdo con lo que señala el artículo 123 constitucional y la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, han sido **también** razones claves para que no se haya instituido el servicio civil de carrera.

Efectivamente, la existencia de una legislación dispersa, que constituye lo que Guillermo HARO BÉLCHEZ (1991: 19) llama un "laberinto jurídico" que se materializa en falta de uniformidad, ha sido un factor preponderante para la falta de reglas claras que regulen la vida laboral de los servidores públicos. Por mencionar uno de los tantos ejemplos: el artículo 123 constitucional se divide en dos grandes apartados, el apartado A que regula la situación laboral de todo trabajador y el apartado B que regula la situación laboral de los trabajadores al servicio del Estado. Sin embargo, la confusión comienza cuando en el apartado A que si bien indica el propio texto constitucional: "El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo", curiosamente también regula la relación laboral de los empleados públicos de la Administración Pública descentralizada, salvo los que prestan servicios públicos-. Cabe decir que, en cuanto a derechos colectivos, los trabajadores del apartado A cuentan con una mayor amplitud para la sindicación, la contratación colectiva y el derecho de huelga, así como un régimen específico de seguridad social a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (HARO BÉLCHEZ, 2000: 142). Por lo que a los burócratas que son regulados a través de este apartado se les ha llegado a denominar como burócratas de "primer piso" a diferencia de los que son regulados por el apartado B.

Con respecto al apartado B del artículo 123 constitucional, que establece los derechos de los trabajadores de los poderes de la Unión y el Gobierno del Distrito Federal, así como del banco central y las entidades de la Administración Pública

²⁰ La Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 10 amplía su aplicación para organismos descentralizados como el ISSSTE, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho, Hospital Infantil y los organismos descentralizados similares que tengan a su cargo función de servicio públicos.

Federal del sistema bancario mexicano que prestan su servicio al Estado, comprende a los servidores públicos de base (o sindicalizados) de la Administración Pública centralizada, mas no contempla al personal de confianza que se conforma de todos los mandos medios y superiores; particularmente esto se corrobora en la ley reglamentaria de este apartado que lleva por título Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, que establece en algunos de los artículos lo siguiente:

En su artículo 4º establece dos grupos de trabajadores: los de confianza y los de base. En su artículo 5º define como trabajadores de confianza a aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del Presidente de la República y los tipifica como aquellos a los que se le confiere poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel de Director General, Directores de Área, Adjunto, Subdirectores y Jefes de Departamento. Incluye también los puestos que desempeñan las funciones de Inspección, Vigilancia, Fiscalización, Manejo de Valores, Auditoría, Control de Adquisiciones; Almacenes e Inventarios; Investigación Científica; Asesoría de Mandos Superiores; Secretarías Particulares; Agentes del Ministerio Público; las Policías y los miembros del Poder Legislativo y Judicial. Por su parte, el artículo 6º establece, que los trabajadores de base son todos los no incluidos en el artículo 5º y serán inamovibles.

Por último, en cuanto a este ordenamiento, de manera expresa en el artículo 8º se establece "Quedan excluidos del régimen de esta ley: los trabajadores de confianza, los miembros del Ejército y Armada...". Por lo tanto, no están establecidos cuáles son los derechos y el procedimiento a que debe sujetarse su baja o cese en el desempeño del servicio, por lo que puede considerarse que la relación del personal de confianza con la dependencia o institución es de carácter eminentemente administrativo y el cese es sólo un acto de autoridad; como consecuencia, los conflictos entre los empleados de confianza y la dependencia para la cual prestan sus servicios, sobre la estabilidad de sus empleos no pueden ser resueltos por los tribunales laborales sino por jueces federales; así, antes de recurrir al amparo o *habeas corpus*, deben hacerlo ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje-t. sin embargo, esto no está determinado por la Constitución.

Adicionalmente cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa que los "trabajadores al servicio del Estado de confianza no están protegidos por el apartado B del artículo 123 en cuanto a la estabilidad en el empleo"-. El artículo 124 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado establece que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (TFCA) es competente para conocer los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia y sus trabajadores -se refiere a los de base- por la exclusión que se hace de los de con-

²¹ Véase volumen relativo a las "Tesis ejecutorias 1917-1985", apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Parte, Cuarta Sala, pp. 282 Y 284.

²² Volumen relativo a las "Tesis ejecutorias 1917-1985", apéndice al *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Parte, Cuarta Sala, p. 286.

fianza en el artículo 8º. En consecuencia, el TFCA no incurre en violación de garantías en los casos de sobreseimiento del pago de indemnización constitucional y salarios caídos reclamados por un trabajador de confianza, con un despido injustificado (HARO BÉLCHEZ, 2000: 144-145).

A pesar de estas circunstancias, los trabajadores de confianza, cuya función o nivel se encuentre ubicado en el rango de los que describe la Ley, al menos cuentan con las medidas de protección al salario y los beneficios de seguridad social. Sobre el rubro de prestaciones socioeconómicas se otorgan con base en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y se hacen extensivas a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal que, por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal, se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros. La misma ley precisa como trabajador a toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades, mediante designación legal o nombramiento o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban emolumentos exclusivamente a cargo a la partida de honorarios, los cuales serán sujetos de la ley, además de los pensionistas y derechohabientes, para lo cual se entiende la inclusión tanto de trabajadores de base como de confianza.

Por otra parte, otro elemento que forma parte de la problemática existente es que hay un régimen particular para los diferentes tipos de servidores públicos, hay uno para las fuerzas armadas, otro para los empleados bancarios, obviamente de los bancos que todavía son del Estado, para los miembros del Servicio Exterior, marina nacional, etc. Tal existencia de normas es propiciada por la propia normatividad en la materia, la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional establece que ciertas dependencias de la Administración Pública Federal se regirán por sus propias leyes, tal es el caso de la secretarías de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional y Marina así como el Ministerio Público y la Policía Judicial; la fracción XIII-Bis señala lo mismo, en cuanto instituciones que prestan el servicio de banca y crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional. Esta situación se repite para el caso de órganos desconcentrados como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) u órganos autónomos como el Instituto Federal Electoral. En palabras de Guillermo HARO BÉLCHEZ (1991: 19), se concluye: "El laberinto termina por convertirse en un auténtico callejón sin salida al convivir con esta diversidad legislativa toda una gama de reglamentaciones propias de cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada".

Para dar una idea de la existencia de diversos ordenamientos jurídicos que regulan la función pública, a continuación se enuncian algunos de los más significativos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 123 constitucional. *Diario Oficial de la Federación (D.O.F.)* 5 de febrero de 1917.

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional. *D.O.F.* 28 de diciembre de 1963.
- Ley Federal del Trabajo, Reglamentaria del artículo 123 apartado A. *D.O.F.* 1º de abril de 1970.
- Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (trabajadores bancarios). *D.O.F.* 30 de diciembre de 1983.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas. *D.O.F.* 28 de mayo de 1976.
- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Área Mexicanos. *D.O.F.* 12 de diciembre de 1942.
- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios de la Armada de México. *D.O.F.* 24 de diciembre de 1984.
- Ley de Ascensos de la Armada de México. *D.O.F.* 14 de enero de 1985.
- Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Área Mexicana. *D.O.F.* 7 de enero de 1956.
- Ley de Recompensas de la Armada de México. *D.O.F.* 14 de enero de 1985.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles. *D.O.F.* 31 de diciembre de 1975.
- Ley del Servicio Exterior Mexicano. *D.O.F.* 4 de enero de 1994.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos *Diario Oficial de la Federación* 13 de marzo del 2002. México 2002.
- Reglamento de Vacaciones del Ejército y Fuerza Área Mexicanos. *D.O.F.* 2 de abril de 1984.
- Reglamento de Estímulos Sociales y Económicos del Ministerio Público Federal. *D.O.F.* 17 de mayo de 1993.
- Reglamento de Estímulos Sociales y Económico de la Policía Judicial Federal. *D.O.F.* 26 de marzo de 1993.

Además de las Leyes Orgánicas, Estatutos y Reglas que regulan a los organismos autónomos, descentralizados y desconcentrados en materia de administración de recursos humanos, habría que mencionar a los de los estados de la República, para lo cual la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 71, fracción 111, que es competencia de los estados iniciar leyes y decretos. A su vez, el artículo 73, fracción X, fija como facultad del Congreso la expedición de leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123, y el párrafo segundo de fracción VIII del artículo 115 determina que las relaciones de trabajo entre municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales,

con base en lo dispuesto en el mencionado artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias; y con mayor precisión el artículo 16 constitucional, en su fracción VI, indica que "las relaciones de trabajo entre estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas, los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias,...". Derivado de lo anterior, los Congresos de los estados han expedido diversos ordenamientos en los que se regulan las relaciones laborales con sus servidores públicos. Los cuales desafortunadamente, en su mayoría están hechos con criterios muy particulares y dispares, por lo que existe la situación de que no se apegan a los principios que dicta el apartado B del artículo 123 constitucional (HARO BÉLCHEZ, 1991: 20).

Cabe destacar que ocho estados denominan al ordenamiento como Ley del Servicio Civil: Baja California, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Veracruz y Zacatecas. Sin embargo, lo que pudiera permitir un servicio civil de carrera como tal, o la existencia de una carrera administrativa, aún no es contemplada en una regulación integral para todos los servidores públicos de la Administración Pública Estatal (HARO BÉLCHEZ, 2000: 162).

Finalmente, en cuanto al derecho a la sindicación de los trabajadores al servicio del Estado tiene como base constitucional lo señalado en la fracción X del artículo 123 propio apartado B, el cual a la letra indica: "Los trabajadores tendrán derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo al cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra". El Estado reconoce a la sindicalización como un derecho. Sin embargo, la normatividad y organización sindical a la que hace referencia este apartado es sólo del personal reconocido como de base, ya que los trabajadores de confianza, como lo establece el artículo 70 de la LFFSE, no pueden formar parte de ningún sindicato y, en el caso de que algún trabajador de base pasara a ocupar un puesto de confianza y gozara de la sindicalización, para éste quedarán en suspenso todas sus obligaciones y derechos convenidos con su organización sindical. En este aspecto, tampoco se descarta la posibilidad de legislar sobre el derecho a la sindicación de los trabajadores de confianza.

En virtud de todo lo anterior, son urgentes las reformas al artículo 123 constitucional apartado B, con el propósito de que se genere una nueva legislación con las siguientes características: que sea incluyente (por ejemplo, que no deje fuera a los servidores públicos de confianza), uniforme (que contenga criterios y lineamientos únicos y homogéneos) y general (que no haga distinciones de servidores públicos). Pero sobre todo, que dé lugar propiamente a un servicio civil de carrera: como la implementación de nuevos mecanismos de selección e ingreso, estabilidad en el empleo, nuevos derechos y obligaciones, desarrollo profesional, carrera administrativa, premios e incentivos y retiro digno.

c) Razones administrativas

Sobre las razones administrativas, habría que decir que están ligadas a la falta de una cultura administrativa basada en la eficiencia, eficacia, calidad en el servicio y apertura a la opinión ciudadana. Por el contrario, la Administración Pública ha adquirido una imagen de desprestigio creada por la corrupción, la ineficiencia, el autoritarismo, el nepotismo y el patrimonialismo. Términos contrarios al espíritu de un servicio civil de carrera.

Los medios por lo que se accede a la Administración Pública y la posición política de una gran parte de los servidores públicos también generan disfunciones de tipo administrativo. Las más conocidas están asociadas a la improvisación con la que se desempeñan no pocos funcionarios de todos los niveles, con el costoso aprendizaje que se transforma en acciones ineficaces y malos resultados para la ciudadanía. Por otra parte, también está el mecanismo de evaluación sobre el desempeño de los servidores públicos, que en la mayoría de las veces es aplicado por los jefes inmediatos, dejando de lado procedimientos claros y objetivos que efectivamente demuestren la capacidad o incapacidad de los servidores públicos.

Por otra parte, se coincide con José Juan SÁNCHEZ (1999: 232) en cuanto a que: "el sistema de remuneraciones para los servidores públicos no es acorde con los sueldos del mercado, de tal manera que el ingreso de las personas que toman decisiones de carácter nacional no se refleja en su ingreso, que son muy similares a los que tiene una persona con el nivel bajo de una gerencia, en una empresa mediana o pequeña de la iniciativa privada. Se tienen salarios poco competitivos. La descapitalización del recurso humano dentro del sector público cada día atrae a gente con menos aptitudes o calificaciones y, algo muy importante, se generan o provocan conductas ilícitas dentro del sector, o prácticas de corrupción". Sobre este punto, de acuerdo con el Índice de Percepción de Corrupción que preparó Transparencia Internacional para el año 2000, México se ubica en un sitio nada favorable, con una calificación de 3.3 en una escala de 10. Esto lo ubica en el lugar 59 de un total de 90 países considerados en la investigación que realiza dicho organismo-. En el año 2001, la misma institución ubicó a México en lugar número 51 entre 90 países, con una calificación de 3.7 dentro del mismo índice, ocho lugares arriba con respecto al año anterior-. Sin embargo, en el Índice de Transparencia Internacional correspondiente al 2002, se revela la posición de México en el número 57 de un total de 102 países con una calificación del 3.6. Esto demuestra un aparente retroceso con respecto a lo que se había logrado en el año anterior. Finalmente, *The International Institute for Management Development* otorga a México una calificación de 2.12 en incidencia de corrupción y soborno. El estudio coloca a México en el número 38 de un total de 47 países²⁵.

²³ Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* México 2001.

²⁴ Véase Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la corrupción y fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México 2001.

²⁵ Véase www.secodam.org.mx

De acuerdo con lo que señala el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, si bien es difícil cuantificar el tamaño del problema de la corrupción en México, ya que no se han hecho estudios al respecto, sí existen algunos indicadores que son marco de referencia para dimensionarlo. En efecto, el Banco Mundial estima que representa el 9% del PIB nacional, además de haber una fundada percepción en la opinión pública de que existe corrupción y de que ésta genera ineficiencias en la actividad pública y servicios de baja calidad; por lo que se trata de un fenómeno de magnitud importante.

Otras de las prácticas que existen en el personal que se desarrolla en la Administración Pública y que no percibe sueldos elevados es que cuenten con dos o más fuentes de ingreso adicionales, a veces dentro de la propia Administración Pública, lo que trae como consecuencia que no desarrollen de manera óptima las funciones que debiesen cumplir, y no tengan un verdadero compromiso con la institución.

También se carece de un sistema de desarrollo del servidor público dentro de las organizaciones. Esto significa que no existe un sistema que califique y reconozca la trayectoria del servidor público, sobre todo si éste ha adquirido mayores conocimientos o habilidades dentro de la función que desempeña, que le permita ir ascendiendo a niveles superiores. La ausencia de instrumentos objetivos de evaluación del desempeño también cancela la posibilidad de promover a las personas a puestos superiores. El sistema no está basado en el mérito sino en la lealtad personal.

Todo lo anterior se puede corroborar y sintetizar en el diagnóstico sobre la problemática actual de la Administración Pública Federal elaborado por Juan Pablo GUERRERO con base en información de la Secretaría de Hacienda. Al respecto, se señala que los principales puntos problemáticos se dividen en cuatro esferas (GUERRERO AMPARÁN, 1997: 21):

1.- Las compensaciones son el primer motivo de preocupación. El sueldo que perciben los funcionarios públicos se divide entre el sueldo base muy poco remunerado y que cuenta con fundamento legal, y las compensaciones, que constituyen la mayor proporción del ingreso, pero no tienen un respaldo legal sólido. La uniformidad en el sueldo según el nivel jerárquico no contempla las diferencias en el grado de responsabilidad. Y el monto de los salarios, insuficiente frente al mercado de trabajo, constituye una de las fuentes de corrupción, en el diagnóstico de Hacienda.

2.- La contratación de los funcionarios públicos no obedece a un esquema único que regule los procesos de selección, reclutamiento, ingreso, desarrollo profesional y separación. Prevalece la discrecionalidad del superior jerárquico que contrata y controla verticalmente a sus subalternos, que generalmente sólo responden ante él.

3.- El desarrollo profesional de los servidores públicos no cuenta con una visión estratégica de largo plazo. La carrera depende del jefe administrativo del grupo del cual forma parte el funcionamiento. Si el superior es removido o reubicado, igual suerte corren sus subalternos.

4.- La separación es conflictiva, pues no hay ningún tipo de seguridad en el empleo para los funcionarios de confianza. Además, constituye otra fuente de corrupción, pues la inseguridad en el empleo es un incentivo para usufructuar, aunque sea al margen de las normas, los recursos públicos y la información privilegiada de esos puestos.

Estos puntos coinciden con lo que informó México a la OCDE en relación con la existencia de problemas de corrupción, de los cuales identificó a los siguientes: práctica de promoción ineficiente, falta de estabilidad en la carrera del servicio público, falta de recursos en la forma de remuneración adecuada y falta de confianza en el servicio público por parte de la ciudadanía (OCDE, 2000).

Otro problema de carácter administrativo es el que se registra con el personal que goza de inamovilidad en el puesto (puestos de apoyo administrativo, secretarías, auxiliares, mensajeros, en alguno casos analistas, jefe de oficina, etc.), que la mayoría de las veces es personal sindicalizado. Si bien no se trata de subvalorar al personal sindicalizado, por la posición que goza la mayoría de ellos, la realidad indica que no siempre ejercen adecuadamente las actividades que se les encomiendan. Este problema es muy palpable en instituciones que cuentan con un gran número de personal sindicalizado. Un ejemplo de ello lo es el Gobierno del Distrito Federal que cuenta entre sus filas con 109.000 trabajadores sindicalizados de una estructura total de 283,980 servidores públicos (datos de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno del Distrito Federal, noviembre de 1999), que representa poco menos de la mitad de la estructura del personal. Sin embargo, el problema se agudiza aún más por el peso que tienen casi todas las secciones del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal (SUTGDF), que prácticamente, en más de una vez, han cerrado instalaciones completas del Gobierno del Distrito Federal por demandas no satisfechas; situación como la antes descrita ha paralizado las actividades y por ende ha generado perjuicios a la ciudadanía, sobre todo si de por medio existen trámites por resolver. De igual forma, el fantasma del corporativismo también ha hecho acto de presencia, sobre todo cuando un sindicato como el SUTGDF con tintes priístas (tal como los señalan sus Estatutos), simplemente no coincide con los proyectos del gobierno actual del Distrito Federal, que es un gobierno de signo partidista distinto, por lo que las dificultades de coordinar funciones y para gobernar la Ciudad de México son mayores.

Por último, está la inexistencia de metas y cooperación intersecretariales o inter-organizacionales. En la práctica, las oficinas públicas no suelen establecer vínculos formales ni procedimientos de cooperación asentados en la cercanía de sus propó-

sitos públicos, a menos que haya razones políticas específicas. Por el contrario, la práctica más frecuente es que cada dependencia formule sus propios programas y trate de implementarlos sobre la base de sus propios recursos, aun cuando sea evidente que podría alcanzar mejores resultados mediante la cooperación con alguna otra dependencia complementaria. Al mismo tiempo; esa preferencia por la exclusividad cuando por el aislamiento tiene su correlato en el trato generalmente discreto -cuando no secreto- de la información que se produce en cada una de las dependencias. De tal forma, que la competencia por los espacios políticos suele imponerse sobre las posibilidades de cooperación entre órganos de gobierno, incluso dentro de una sola dependencia (MERINO, 1996: 13-14). Los ejemplos abundan, están los casos en los que al buscarse una solución a un desastre ecológico es notoria la falta de coordinación y cooperación que se da entre las tres instancias de gobierno. Todo este manejo político y administrativo poco eficiente, falta de transparencia y falta de cooperación, tienen por añadidura una repercusión en el diseño e implementación de políticas públicas.

3. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

Si bien desde mediados del siglo dieciocho, bajo el sello de la Casa Borbón y la creación de la Secretaría Virreinal en 1742, se marcó el principio de la reforma del sistema administrativo, a través de la división del ejercicio público por áreas específicas y funciones, profesionalización de funcionarios, renovación de estructuras y depuración de procedimientos, no se llegó a establecer un servicio civil de carrera. No obstante ello, habría que destacar en cuanto a políticas de personal durante 1761-1832, que se hicieron esfuerzos importantes en materia de profesionalización y permanencia de funcionarios públicos en sus puestos (ARNOLD, 1988), aunque la designación de los puestos públicos siguieron otorgándose por los medios conocidos, lejos de mecanismos claros e imparciales de ingreso.

Algunos autores como José Juan SÁNCHEZ (1999) han relacionado figuras como el Juicio de Residencia, el Montepío de Ministros y Oficinas y todos los antecedentes relacionados con las Constituciones de 1812, 1824, 1836, 1857, incluso los de la propia Constitución de 1917 (en especial el título cuarto), alusivas a servidores públicos como antecedentes del servicio civil de carrera en México. Al respecto, se considera que tales antecedentes tienen que ver más con aspectos propiamente de responsabilidades de los servidores públicos, que con aspectos de estabilidad, desarrollo y profesionalización en el empleo.

De tal forma, que para hablar de la figura de un servicio civil de carrera en México, se tiene que tener como referente al siglo xx. De los antecedentes que se pueden citar en los que se hace mención de manera expresa al servicio civil de carrera, existe el antecedente de 1911, de un proyecto de ley del servicio civil presentado a la Cámara de Diputados por Justo Sierra y Tomás Berlanga, que sólo

quedó en precedente para la Diputación de 1917, autora de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 123, que habría de regular las relaciones de trabajo, pero que fue omisa en la reglamentación o definición de las características específicas de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores-".

En 1922, un movimiento de servidores públicos del Gobierno federal dio origen a la Confederación Nacional de la Administración Pública (CNAP), encabezada por el Presidente de la República, Alvaro Obregón y cuyo propósito era fungir como una congregación profesional de servidores públicos en todo el país, pugnando por crear un seguro oficial, prevenir emergencias de trabajo y apoyarse entre sí y sus familias en casos de cesantía, jubilación o deceso; así como la creación de la carrera administrativa, mediante una ley de servicio civil (GUERRERO OROZCO, 1998: 453-454).

Por lo que hace a la seguridad social para los servidores públicos, en agosto de 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro que tuvo como propósito fundamental integrar un sistema de seguridad social. Durante el mismo año por acuerdo del presidente se establecieron los requisitos de admisión, de escalafón y de separación de los empleados de la Contraloría, a fin de ofrecer garantías de estabilidad y como cimiento de una carrera administrativa. Resultado de esto fue la expedición de la Ley Orgánica de la Contraloría y el Reglamento de Exámenes para normar el requisito de ingreso mediante examen (GUERRERO OROZCO, 1998: 453-454).

a) Período postrevolucionario

En el año 1929 se elaboró un proyecto de ley de servicio civil para el Poder Legislativo formulado por Amílcar Zetina. Dos años más tarde, en el año de 1931, siendo Presidente Constitucional Pascual Ortiz Rubio, se aprobó la Ley Federal del Trabajo. En su artículo segundo se estipuló que "las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes de Servicio Civil que se expidieran" (CHÁVEZ, 1987: 65).

Años más tarde, se expidió un documento que llama poderosamente la atención, denominado: "Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil" del 12 de abril de 1934 publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Dicho acuerdo, el cual se considera que bien pudo haber sido una ley en la materia, se integraba de siete capítulos: I.- Del Servicio Civil, II.- De las Comisiones del Servicio Civil, III.- Del ingreso al Servicio Civil, IV.- De las vacaciones, licencias y permisos, V.- De las recompensas y ascensos, VI.- De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil, VII.- De las sanciones. En términos

²⁶ Véase Coordinación General de Estudios Administrativos, "Los escalafones del sector público centralizado" *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal*. Ed. Presidencia de la República, México D.F. 1978. p. 89

generales, se puede decir que dicho acuerdo fue una aproximación al esquema de lo que sería un servicio civil de carrera.

En el mismo acuerdo, en lo que se puede considerar como la exposición de motivos, se destaca lo señalado por el entonces Presidente de la República Interino Abelardo L. Rodríguez:

..."Estimo que ha llegado para mí la oportunidad de iniciar el cumplimiento de un principio revolucionario y la satisfacción de prohijar un régimen con el que me vinculo personalmente, para que sirva, a través del tiempo, como campo de experiencia que propicie a la nueva Administración el estudio de los problemas que lleva en su entraña la implantación del Servicio Civil y la formulación de su ley respectiva. Por lo pronto, abduco de la facultad constitucional que tengo para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados que dependen del Poder Ejecutivo y estatuyo, como seguridad de los propios funcionarios y empleados, y en bien de la eficacia de los servicios públicos, un régimen interno que fija normas para la admisión y nombramiento de los servidores del Gobierno, señale sus derechos, obligaciones y recompensas y establece en su favor la garantía de que, a partir de la fecha del presente acuerdo y hasta el día último de noviembre de este año en que terminará mi ejercicio presidencial, ningún funcionario o empleado podrá ser removido de su puesto sin causa justa, debidamente comprobada ante las Comisiones del Servicio Civil que se instituyen" ...²⁷

Efectivamente, el acuerdo prescribía el día 30 de noviembre de ese mismo año (artículo 2º transitorio), fecha que coincidía con el término del período interino del entonces Presidente de la República, quien duró en el cargo de 1932 a 1934. Está muy claro que la medida que se implantó obedeció más a un interés de carácter político partidista, que a una necesidad de tipo administrativo, no obstante ello, se considera que, por la modalidad que se eligió tiene la validez de considerarse como un antecedente del servicio civil de carrera en México.

También durante 1934 el titular del Ejecutivo reorganizó el Servicio Exterior estableciéndose una sola carrera administrativa del servicio, la cual se iniciaba con el cargo de vicescñsul dentro de la rama consular y su culminación en el puesto de consejero dentro de la rama diplomática, y de cñsul de primera en la otra rama. Se impuso la regla de un tiempo mínimo de desempeñio en el puesto actual para la promoción y se siguió conservando la aplicación de exámenes para determinados casos. En la reorganización se innovó la clasificación horizontal de la carrera administrativa atendiendo a dos categorías: funcionarios de carrera y empleados de

²⁷ Véase Secretaría de Gobernación, *Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil*. *Diario Oficial de la Federación*. 12 de abril de 1934.

carrera. El régimen de promoción era con base en el mérito; la estabilidad y permanencia se garantizaba con procedimientos de remoción de los miembros del Servicio Exterior (GUERRERO OROZCO, 1998: 454).

En el año de 1935 el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del Partido Nacional Revolucionario presentó un proyecto de ley de servicio civil de carrera para los empleados públicos. En él se hablaba de la necesidad de contar con un sistema de ingreso a la Administración Pública a través de concursos de oposición, con servidores públicos profesionalizados y con la posibilidad de hacer una carrera administrativa. En el proyecto presentado se tomó en cuenta los trabajos y opiniones realizadas por diversas instituciones y particularmente de los mismos empleados públicos. El documento llevó por título "Proyecto de Ley del Servicio Civil de la Federación", no fue enviado al Congreso como parte de una iniciativa del Ejecutivo Federal, pero sí fue publicado por un órgano oficial del partido, dicho documento puede ser visto en la *Revista Política Social*, editada por el Instituto de Estudios Sociales, Políticos y Económicos del PNR, tomo 1, número 4, México 1935.

Años más tarde, se publicó el Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1938, y el de 1941; cabe mencionar que ambos documentos no hicieron mención de la figura de servicio civil de carrera. En 1943 con el propósito de revisar el aparato administrativo, el Presidente de la República acordó crear una Comisión Intersecretarial con el fin de formular y llevar a cabo un Plan coordinado de Mejoramiento de la Organización Pública. El plan contemplaba la supresión de servicios no indispensables, el mejoramiento del rendimiento del personal, la agilidad de los trámites con el menor costo para el erario y un mejor aprovechamiento de los fondos públicos-. En 1947 una nueva ley en materia de seguridad social extendió la magnitud de las pensiones incorporando al régimen de la seguridad social a un mayor número de trabajadores y de organismos públicos. Finalmente, al crearse el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), mediante ley expedida en diciembre de 1959, se incrementaron notablemente los derechos de seguridad social de los servidores públicos-",

Con respecto al Estatuto de Trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, hubo de venir la reforma constitucional del 5 de diciembre de 1960, que incorporó al texto del artículo 123 el apartado B, regulador de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, para que se elevase a rango constitucional la necesidad de establecer sistemas que permitiesen a los trabajadores ascender conforme a sus conocimientos, aptitudes y antigüedad. Como parte de esta reforma constitucional, tres años más tarde, se expidió la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del

28 Véase Secretaría de la Presidencia: *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*. México 1977.

29 Véase *Semanario Judicial de la Federación*. T. XXV, p. 918

Estado del 28 de diciembre de 1963, que recuperó parte del principio constitucional ya que se introdujeron en varios de sus artículos disposiciones que obligan al Estado a establecer, en cada una de sus dependencias, sistemas escalafonarios para otorgar ascensos y autorizar las permutas de las plazas. Sin embargo, tampoco se hizo mención propiamente de la figura del servicio civil, salvo la reforma a la Ley del 31 de diciembre de 1984, que adicionó al artículo 35 la mención de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (creada en 1983). Por lo que tuvieron que pasar muchos años, para que de manera formal se crearan las bases y posteriormente se pudiese hablar de posibilidades reales del establecimiento de un servicio civil de carrera.

Estaba muy clara, de acuerdo con la existencia de los instrumentos jurídicos mencionados, la concepción de una Administración Pública como parte indistinta del sistema político, carente de autonomía y, en consecuencia, instrumento de las políticas e intereses del partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional. Por otra parte, la ley que se crea en 1963, que consagra los derechos de los empleados sindicalizados al servicio del Estado, se considera que es un producto de la prácticas corporativistas de la época. Para ese entonces, la burocracia mexicana se constituía en un frente importante del Estado, tanto por su número de burócratas como centro de operación política, y qué mejor que "corporativizarla" a través de una legislación como la antes descrita.

b) Período 1964-1970

En este mismo orden, como antecedentes del servicio civil de carrera se pueden mencionar los trabajos realizados por la Comisión de Administración Pública (CAP) de la Secretaría de la Presidencia, creada en 1965. Dicha Comisión se propuso estudiar a fondo y revisar de manera sistemática la organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto, a fin de sentar las bases para proceder en forma organizada a la simplificación de su estructura y procedimientos, así como a la corrección de sus principales deficiencias y para garantizar que su futuro crecimiento fuese más racional y ordenado.

En 1967, la Comisión emitió un informe sobre el estado que guardaba la Administración Pública Federal -informe sumamente importante comparable al Informe Fulton del Reino Unido de 1968 y de 1971, prueba de ello, es que muchas de sus propuestas tienen plena vigencia- en el cual se destacó la necesidad de depurar y actualizar el sistema de administración de personal público, haciendo hincapié en la importancia de establecer una política general que precisara las normas y criterios rectores de la relación del Estado con sus trabajadores. El informe destacaba lo siguiente:

"La Comisión considera indispensable, para la buena marcha del Gobierno, que se defman con claridad los objetivos del Servicio Civil (que en esencia persigue ya

la legislación vigente), para dar cuerpo a una política congruente que abarque desde la entrada al servicio hasta las promociones y jubilaciones, y dar unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores'<".

De manera inmediata, en materia de capacitación muchas de las propuestas de la comisión se vieron materializadas en el Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, que sirvieron de base para establecer el programa de reforma administrativa. Efectivamente el análisis y las recomendaciones de la Comisión de Administración Pública, propiciaron la acción participativa de los encargados de la administración y desarrollo del personal público federal, que dio lugar entre otras significativas aportaciones, a la parte relativa a las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976".

e) Período 1970-1976

El órgano encargado de crear las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976" fue la Dirección de Estudios Administrativos de la Presidencia (como sustituta de la CAP) creada en 1971, tales bases contemplaban un subprograma en materia de recursos humanos; esta reforma tenía el propósito, entre otros, de crear en el personal una conciencia adecuada de servicio y una actitud responsable, dinámica e innovadora, así como fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo de acuerdo con lo señalado por Roberto RIVES SÁNCHEZ, (citado por PARDO, 1991: 117).

Como producto tanto del Informe como de las Bases en diciembre de 1972 se ordenó la creación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la organización de los sistemas de administración de personal, procurar el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas y establecer normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores públicos.

Paralelamente a la creación de la Comisión de Recursos Humanos se establecieron formalmente 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.

Sin lugar a dudas, la creación de figuras como la Comisión o Comités Técnicos obedecieron al nivel de especialización y racionalidad administrativa que requerían las áreas y funciones de la Administración Pública en esos momentos, de ahí la tras-

30 Citado por la Coordinación General de Estudios Administrativos en "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal" en *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal*, Documentos Básicos, Ed. Presidencia de la República, México 1978, p. 15.

cendencia de incluso ir formando cuadros administrativos, a través de estas figuras, para que se comenzaran a especializar en la administración de personal. Por último, en 1975 entra en vigor la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, la cual sigue vigente y que abrogó a la Ley de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación de 1957. Esta ley tiene por objeto determinar las normas que regulan el reconocimiento público que haga el Estado de aquellas personas que por su conducta, actos u obras merezcan los premios, estímulos o recompensas que la misma establece. Se instituye para servidores del Estado en dos modalidades:

- a. Premios, que son otorgados por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: y
- b. estímulos y recompensas, entregados por los titulares de los ramos correspondientes de la Administración Pública.

Los primeros se otorgan por reconocimiento público de una conducta o trayectoria ejemplar o por determinados actos u obras valiosos o relevantes, realizados en beneficio de la humanidad, del país o de cualesquiera personas; los estímulos se otorgan a los servidores públicos seleccionados de entre aquellos que prestan sus servicios en las dependencias y entidades cuyas relaciones laborales se rigen por el apartado B del artículo 123 constitucional-". En cuanto a los estímulos de carácter económico, están regulados por el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal, publicado mediante Acuerdo en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo de 1998 que precisa el otorgamiento de estos estímulos, tanto para el personal de base como de confianza, de acuerdo con los lineamientos emitidos por la Unidad del Servicio Civil, considerando para los primeros lo establecido en las Condiciones Generales de Trabajo de cada dependencia y los convenios sindicales. Mientras que para el personal de confianza los estímulos de productividad, eficiencia y calidad en el desempeño están sujetos a los criterios de transparencia y equidad (HARO BÉLCHEZ, 2000: 153). Es menester mencionar que esta normatividad en la mayoría de los casos se aplica a los empleados de base y no a los de confianza, atendiendo al factor de movilidad y cambios en los segundos.

d) Período 1976-1982

Durante el período del presidente José López Portillo 1976-1982 Y en el marco del proceso de reforma de la Administración Pública Federal, se ordenó mediante Acuerdo Presidencial, publicado el 31 de enero de 1977, la modificación de la estructura y atribuciones de la Comisión de Recursos Humanos, para favorecer la participación organizada de los trabajadores del Estado a través de sus legítimos

³¹ Véase Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1975, con reformas por Decretos de 15 de enero de 1980 y de 27 de diciembre de 1983; y una adición publicada el 18 de noviembre de 1986.

representantes, y preparar los estudios necesarios para configurar e integrar un "Sistema de administración y desarrollo de personal del Gobierno Federal" y proponer, asimismo, la unidad encargada de su administración y coordinacióné-.

Dicha modificación permitió que los propios interesados coadyuvaran con el Ejecutivo Federal a la adopción de las medidas tendentes a perfeccionar la administración del personal público, proponiéndole mejoras a los sistemas de organización y funcionamiento de las unidades de administración de personal, así como normas y disposiciones generales para propiciar el desarrollo integral de los servidores públicos y lograr una mayor eficacia en el funcionamiento de la Administración Pública Federal.

La Comisión de Recursos Humanos logró la obligatoriedad de varias políticas de personal. Por ejemplo, el sistema de compensación por años de servicio burocrático denominado "quinquenios", que consiste en otorgar una remuneración adicional al salario del trabajador por cada cinco años de servicio. Por otro lado, en virtud de la diversidad de horarios de trabajo que existía en el aparato gubernamental, la Comisión estableció reglas para horarios homogéneos; estableció un sistema con procedimientos definidos para la reubicación de los trabajadores; elaboró el nuevo sistema escalafonario para los trabajadores al servicio del Estado y actuó como órgano normativo de la política de administración de los recursos humanos para la Administración Pública centralizada.

En el mismo período, se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, su creación obedeció a la necesidad de adecuar la Administración Pública a lo que exigía el desarrollo económico -no menos el social, se subrayó entonces- ya-la de establecer un marco general que coordinara tanto la formulación como la práctica y evaluación del programa de reforma administrativa, con asesoría y apoyo para los órganos legislativo y judicial, gobiernos estatales y municipales (PARDO, 1991: 118).

Entre los principales logros de esta Coordinación General debe mencionarse la creación de unidades de recursos humanos en cada uno de los sectores administrativos, los cuales desde entonces tienen la responsabilidad de vigilar el desarrollo de la función de personal de cada dependencia (PICHARDO, 1988: 179). A la Coordinación General de Estudios Administrativos correspondió vigilar y dar apoyo a cada una de las unidades de recursos humanos para implantar un ambicioso programa que se denominó "Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal", integrado por varios subsistemas que fueron: planeación y organización, empleo, remuneraciones, relaciones jurídico-laborales, préstamos y servicios, capacitación y desarrollo, motivación, información y evaluación.

³² Véase Poder Ejecutivo Federal: "Acuerdo por el que se modifica la **estructura** de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de **enero** de 1977.

La Coordinación formuló y distribuyó una guía para la reestructuración de la administración y desarrollo de personal público federal, formuló documentos de apoyo denominados lineamientos para el establecimiento de las comisiones mixtas de capacitación y de las de higiene y seguridad. Por último, tocó a la Coordinación conducir la evaluación y formular las recomendaciones sobre el resultado de la aplicación de los programas de administración y desarrollo de personal de las dependencias.

Finalmente, en el mismo período, en cuanto a documentos elaborados en materia de recursos humanos, se identifica el denominado "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración de Personal del Poder Ejecutivo Federal" elaborado por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos (COTECURH) y el de Capacitación (COTECUC), en estrecha vinculación con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Coordinación General de Estudios Administrativos. En tal documento, elaborado en septiembre de 1978, se analiza y se emite una serie de estudios y recomendaciones con base en los componentes del Sistema Global de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

Este documento, tanto por lo que contiene como por lo que propone, es sumamente importante, ya que parece ser el antecedente inmediato de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil de Carrera de 1983; ya que además de hacer propuestas relacionadas con el establecimiento de un Servicio Civil, así como de la creación de una Comisión del Servicio Civil y de un Órgano Central del Servicio Civil, se describe parte de lo que sería un sistema de ingreso con base en méritos->. Por último, en lo que comprende a este período, se promulgó en 1979 la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal.

e) Período 1982-1988

En el período de 1982-1988, la Administración Pública Federal reorganizó los instrumentos orgánicos encargados de implantar las políticas de recursos humanos. Cabe destacar a la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal y a la Dirección General del Servicio Civil dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La Dirección General del Servicio Civil que dependía de la Subsecretaría de Control Presupuesta! y Contabilidad fue creada como producto de la reestructuración de la Dirección General de Administración de Personal Federal (creada en 1980 adscrita a la Subsecretaría de Presupuesto), también dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la

³³ Véase Coordinación General de Estudios Administrativos: "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal" en *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal*. Documentos **Básicos**, Ed. Presidencia de la República. México 1978.

expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto el 25 de enero de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación. Las atribuciones que tenía esta Dirección General eran:

- Promover las normas en materia de administración y desarrollo de personal federal.
- Proponer los procedimientos para la integración, reubicación y reasignación de personal en las entidades de la Administración Pública Federal.
- Establecer criterios generales para la administración de remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado y dictar normas sobre la estructura presupuestal de las mismas.
- Formular criterios respecto con los sistemas escalafonarios de las dependencias del gobierno federal.
- Dictar las normas sobre el registro del personal civil.
- Estudiar y emitir resoluciones sobre beneficios con cargo al erario federal, y sancionar los acuerdos de las juntas directivas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, respecto de pensiones, haberes de retiro, jubilaciones y compensaciones.

Según Ignacio PICHARDO PAGAZA (1988: 180-181), uno de los resultados más importantes de la existencia de esta Dirección General del Servicio Civil fue la introducción en forma generalizada y sistemática de las técnicas tradicionales de administración de personal. En efecto, este organismo creó en 1983 el Catálogo General de Puestos del Gobierno Federal, diseñó la metodología para el análisis y la evaluación de puestos conocido como manual de evaluación, formuló un catálogo de puestos por dependencias y diseñó el tabulador de sueldos del gobierno federal. No obstante los logros, es importante aclarar que esta Dirección General en un lapso de dos años 1983-1985 sufrió una serie de cambios, en febrero de 1984 fue sustituida por la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública y el 25 de julio de 1985, según el Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, desaparece esta Coordinación y vuelve a ser creada la Dirección General del Servicio Civil (CASTELAZO, 1985: 44-48). Para esta ocasión, la Dirección General del Servicio Civil contó con cinco áreas básicas: Normatividad y Evaluación; Organización del Gobierno Federal; Análisis y Registro de Estructuras Salariales y Ocupacionales; Informática y Documentación; e Integración y Control.

Las acciones más sobresalientes en los siguientes años, se centraron principalmente en la política salarial de los servidores públicos del Gobierno Federal, la cual tuvo como principal propósito la de otorgar incrementos significativos a éstos, sobre todo en los puestos inferiores en los que había bajos ingresos, además, se

actualizaron catálogos de puestos y tabuladores de cada una de las dependencias, lo que trajo como consecuencia que se actualizara el Catálogo General de Puestos y el Tabulador de Sueldos del Gobierno Federal. Por último, se destaca la implementación del Programa Nacional de Capacitación y Productividad, el cual, entre otras cosas, otorgaba becas de especialización y posgrado y operaba sistemas de enseñanza abierta en primaria, secundaria y bachillerato para los servidores públicos.

Con la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1988, las atribuciones de la Dirección General del Servicio Civil pasaron a formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo que tenía como competencia la de diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesarias". Actualmente, estas atribuciones las tiene la recién creada Unidad del Servicio Civil adscrita a la misma Secretaría, las cuales se explican más adelante.

En este mismo período 1982-1988, tuvo lugar el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado el 29 de junio de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*, el cual estableció la necesidad de instaurar el servicio civil de carrera, con los siguientes objetivos: "crear las condiciones de carrera administrativa y garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo; promover mayores grados de responsabilidad, diligencia y eficacia; fomentar la vocación de servicio del personal federal mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad así como promover la capacidad permanente del personal federal".

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", de fecha 29 de junio de 1983 en el *Diario Oficial de la Federación*, Entre las funciones más importantes de esa Comisión estaban las de promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la realización de los programas específicos del Servicio civil de carrera; la de promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el servicio civil de carrera; la de determinar y proponer los elementos que permitieran la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requería la instauración del servicio civil de carrera; y evaluar, periódicamente, los resultados de las acciones orientadas a la instrumentación del mismo.

Adicionalmente, la Comisión contemplaba una Subcomisión Técnica conformada por todos los Oficiales Mayores de todas las dependencias, así como por tres

³⁴ Véase art 80 del "Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público", *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 1992.

representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) para la formulación de estudios relacionados con la materia que le encomiende la Comisión. Por último, este Acuerdo contaba también con un Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil (de fecha 19 de junio de 1984 publicado en el *Diario Oficial de la Federación*), en el que se especifican las funciones e integración de la Comisión y la Subcomisión.

Cabe señalar que lo interesante de la propuesta fue la incorporación de la FSTSE; ya que, de acuerdo con la tradición que marcan los servicios civiles de carrera tradicionales, éstos por lo regular no incluyen a los trabajadores de base o sindicalizados. Sin embargo, para el caso mexicano, según Juan Pablo GUERRERO AMPARÁN (1997: 14), hubo dos razones principales para esa incorporación. La primera fue de orden práctico: la instauración de un servicio civil, para los funcionarios de base o para los burócratas medios y altos implicaba una modificación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, en la que están plasmados los privilegios y fuerza del sindicato. La segunda razón fue consecuente y de índole política: cualquier proyecto de modificación de la ley o de reforma del sector es difícil sin la negociación y con la representación de los trabajadores de base, dados los términos de la organización corporativista del aparato estatal, que concede el monopolio de la representación al sindicato -y, por lo tanto, de la interlocución con el gobierno- a cambio del poder político sobre el sector en cuestión. Por lo que fue difícil, en las condiciones tradicionales de la organización del aparato estatal mexicano, que la reforma pudiera instaurarse con la exclusión del sindicato.

Por su parte, la Comisión formuló un programa de Servicio Civil en 1984. En palabras de GUERRERO AMPARÁN (1997: 15), "era un proyecto bastante sistemático que proponía un Servicio Civil controlado centralmente. Por ser considerado como 'demasiado duro', con un formato único de condiciones de trabajo, fue rechazado por la federación de sindicatos. Aunque reconocía la necesidad de una carrera civil para los trabajadores del gobierno, pedía que toda iniciativa se mantuviera subordinada a la ley, con el 'respeto a los derechos adquiridos por los trabajadores'. El proyecto de la Secretaría de Programación y Presupuesto quedó congelado por el bloqueo de la FSTSE. No hubo proyecto de ley". No obstante las dificultades y los pocos resultados que se obtuvieron, se considera que se creó un precedente y sentó las bases para retomar la idea años más tarde. Finalmente, en el mismo año en 1983, se da vigencia a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la cual abrogó a la de 1979.

f) Período 1998-1994

Con el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, el tema del servicio civil se reintrodujo en la agenda gubernamental pero en las postrimerías del sexenio, cuando surgieron presiones en ese sentido por parte de la **Organización** para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) organismo al que se integró

México en 1994. El proyecto se integró en el marco de la llamada Reforma del Estado. Sin embargo, no se hizo a través de declaraciones y documentos oficiales en los que se contemplara la intención de implantarlo. Se cree que la medida no fue prioritaria en la agenda gubernamental, sobre todo si se considera que estaban de por medio proyectos mucho más ambiciosos como la firma de un Tratado de Libre Comercio o incluso la incorporación a la OCDE. La proyección de México hacia el exterior, así como la firma de acuerdos y tratados comerciales, eran a todas luces los proyectos más importantes del entonces gobierno salinista.

g) Período 1994-2000

En el período del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, aunque utilizó la figura de servicio profesional de carrera, señaló al respecto lo siguiente:

..."La profesionalización del servicio público permitirá dar continuidad a muchos programas de trabajo. Es necesario avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera que garantice que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechará la experiencia y los conocimientos del personal y que no interrumpirá el funcionamiento administrativo. De igual modo, un servicio profesional de carrera debe facilitar la capacitación indispensable para el desarrollo de cada función, la adaptación a los cambios estructurales y tecnológicos, y el desenvolvimiento de la iniciativa y creatividad que contribuya a un mejor servicio a la sociedad. Un servicio profesional de carrera deberá establecer, además, un código claro de ética del servidor público y promover esquemas de remuneración, promoción e incentivos basados en el mérito y la capacidad profesional. Con base en las importantes experiencias con que ya cuenta el Gobierno de la República deberán determinarse las nuevas áreas de gobierno en las que se avanzará en la carrera civil"...

Por su parte, el programa sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo se denominó Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 Promap, en su subprograma denominado "Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público" planteó como uno de sus principales objetivos:

"Contar con un servicio profesional de carrera en la Administración Pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo".

En diciembre de 1996, el Presidente de la República se comprometió a promover la iniciativa de ley para la creación del Servicio Civil el siguiente año. El ofrecimiento fue hecho en las instalaciones de la FSTSE, en donde prometió que su pro-

puesta de ley incluiría el punto de vista de los trabajadores de base de la burocracia. Esta encomienda la desarrollaron de manera conjunta la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de la Unidad de Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la Unidad del Servicio Civil.

Para ello, es conveniente precisar algunos datos, la Unidad de Desarrollo Administrativo surge a partir de la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en diciembre de 1994. De acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 1995, esta Unidad adscrita al titular de la Secretaría tiene como atribuciones:

- I. Diseñar, con la participación que les corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría y proponer a la superioridad, el Programa Nacional de Desarrollo de la Administración Pública Federal, en el que se establezcan compromisos y objetivos específicos por parte de las dependencias y entidades, para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad.
- II. Proponer a la superioridad los lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de desarrollo administrativo integral, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma sean aprovechados y aplicados con criterios de eficacia, descentralización y simplificación administrativa.
- III. Integrar, con la participación de las demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, la opinión sobre los proyectos de normas que elabore la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre administración de recursos humanos.
- IV. Autorizar-conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus respectivas competencias, las propuestas de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras y operar el sistema correspondiente.
- V. Realizar, con la participación de otras áreas de la Secretaría y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estudios y programas para el mejoramiento de la gestión gubernamental, la simplificación, y la automatización de trámites y procesos, y la descentralización y desconcentración de funciones.
- VI. Diseñar y promover la adopción de medidas y programas que conduzcan al incremento permanente de la productividad en dependencias y entidades y

estimulen la capacitación y la vocación de servicio de los servidores públicos, a efecto de que sean aprovechadas y aplicadas con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia.

- VII. Establecer, con la participación de otras unidades administrativas de la Secretaría y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que correspondan, los criterios para formular los programas de incentivos al cumplimiento de objetivos, por parte de los servidores públicos. Cuando dichos incentivos impliquen afectaciones al presupuesto éstos se determinarán conforme a las políticas y normas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- VIII. Prestar asesoría en materia de desarrollo administrativo a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- IX. Diseñar, coordinar y supervisar el Sistema de Evaluación del Desarrollo Administrativo de la Administración Pública Federal con la participación de otras áreas administrativas de la Secretaría, y en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estableciendo metas y objetivos de servicio de las propias unidades administrativas de las propias dependencias y entidades, evaluando su cumplimiento.
- X. Determinar los métodos y modelos para la evaluación del desempeño en los servicios que prestan a la ciudadanía las dependencias y entidades.
- XI. Realizar, por cuenta propia o a través de terceros, estudios de medición de resultados de los objetivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del desempeño de sus unidades administrativas, con base en los parámetros previamente especificados y concertados.
- XII. Dar seguimiento a los programas de desarrollo administrativo de la Administración Pública Federal, así como captar y difundir, en coordinación con la Dirección de Comunicación Social, los resultados del proceso de desarrollo administrativo de las dependencias y entidades.

El proyecto de Servicio Profesional de Carrera de esta Unidad se basó en el Promap tanto en los objetivos como en uno de sus subprogramas antes descrito. Este proyecto tuvo como principal instrumento al Servicio Profesional de Carrera, cuyo objeto fue la profesionalización y capacitación de los servidores públicos. No fue interés de este proyecto, los procesos de reclutamiento, selección e ingreso al servicio público, ni la carrera administrativa, que son elementos más cercanos a un Servicio civil de carrera a manera de órgano central.

La propuesta de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) enfatizó en la necesidad de confiar en órganos colegiados la ejecución de los programas de profesionalización con el propósito de evitar la discrecionalidad de las decisiones en la puesta en marcha de dichos programas. Esto a pesar de que, en la revisión, tanto de las experiencias extranjeras como de los programas que apuntan hacia la profesionalización de la función pública en marcha en México, se concluye que el establecimiento de estos sistemas mediante acuerdos o decretos tienen menos solidez que aquellos constituidos a través de leyes, ya que los primeros, al depender de una sola autoridad y ser ajenos a los procedimientos de promulgación de las segundas, dan lugar a que puedan ser modificados con mayor facilidad. No obstante ello, la propuesta señalaba la que la instauración de programas tendientes a incrementar la profesionalización de los servidores públicos, debería hacerse tomando en consideración las particularidades de cada agencia gubernamental. Se debería desarrollar los marcos normativos y de procedimientos que permitieran la congruencia necesaria tanto de los mecanismos de ingreso, capacitación, evaluación del desempeño, ascenso y promoción, como respecto a los tabuladores, remuneraciones y condiciones de retiro. De igual manera se estimaba que la viabilidad de la propuesta estaría condicionada a que su avance tendría que irse dando de manera diferenciada y gradual, tomando en cuenta la infraestructura administrativa y financiera de cada dependencia. Una forma de aproximación gradual fue ir impulsando la incorporación de estos programas en dependencias y entidades que tenían mayor incidencia en la atención a la población usuaria de servicios públicos. Se partió de la idea de que la sociedad percibía en la profesionalización un beneficio claro, tangible y en el plazo más breve, ya que de lo contrario podría considerarse que el fin fuera que los servidores públicos obtuvieran provecho para sí mismos (PARDO, 1999: 69).

Sobre las acciones de profesionalización, lo que se sabe es que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, a través de sus Centros de Calidad (CECAL), únicamente profesionalizó a un cierto número de servidores públicos, sobre todo de niveles medios y altos -muy pocos por cierto-, en temas generales como calidad, calidad total, reingeniería de procesos, planeación estratégica, etc., y no sobre materias especializadas que maneja cada una de las dependencias-. Lo que puso en tela de juicio el trabajo de profesionalización que se estaba ejerciendo, máxime cuando la idea central de la profesionalización radicaba en otorgarle al servidor público las herramientas y conocimientos sobre el área en la que se desarrollaba.

Por su parte, la Unidad del Servicio Civil, creada hace algunos años y dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se incorporó a la estructura orgánica a partir del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y

³⁵ Sobre este punto se recomienda: Santiago ROEL RODIÚGUEZ, "El Programa de Modernización de la Administración Pública" en *Revista Prospectiva* no. 8 noviembre, México 1997, pp. 3-11.

Crédito Público publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 1998. Compete a la Unidad del Servicio Civil:

1. Diseñar, coordinar, supervisar y evaluar el sistema de Servicio civil de carrera, así como captar, analizar e integrar la información básica necesaria.
11. 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,
111. 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, descentralización, sectorización, y siste-

SEGUNDA PARTE

mas 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 viabilidad 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.

Con respecto al proyecto de servicio civil de carrera, en un primer momento correspondió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborar el proyecto de ley. La Unidad de Servicio Civil (USC) fue la encargada de elaborar la propuesta, que consiste en lo siguiente (GUERRERO AMPARÁN, 1997: 21-22):

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 tenía 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 hecha 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 aumentos 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 del 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.

Aunado a las observaciones de GUERRERO AMPARÁN, se considera que tal proyecto tenía un esquema demasiado centralizado en cuanto a su operación; se concluye que una sola Unidad como lo es la del Servicio Civil es insuficiente para manejar una Administración Pública como la federal que maneja 630.333 servidores públicos (véase ANEXO). Por otra parte, de acuerdo con el esquema que se proponía era muy discrecional en cuanto al manejo de los puestos y eso evidentemente rompía con el principio de igualdad que promueve un servicio civil de carrera. Por último, se considera que la inviabilidad del proyecto radicaba en tratar de incluir al personal de base, sobre todo considerando que ellos cuentan con sistema de escalafón, en el que los criterios para las promociones son otros.

Como se puede observar, ambas unidades tienen atribuciones posiblemente complementarias, pero proyectos de Servicio Profesional de Carrera y Servicio Civil diferentes en muchos aspectos, que indican que no existió la suficiente coordinación entre estas dos unidades para emprender un proyecto de carácter conjunto; por el contrario, al parecer existieron diferencias sustanciales en cuanto a la concepción de la idea de lo que debiera ser esta figura para la Administración Pública Federal, tanto en aspectos legales, administrativos como políticos. Estas dos visiones distintas sobre el asunto (GUERRERO AMPARÁN, 1997; PARDO, 1999) cancelaron la posibilidad de establecerlo en el sexenio analizado.

Lo que es una realidad es que todos los intentos antes descritos carecieron de las condiciones tanto jurídicas, políticas y administrativas -a pesar de que la tendencia cada vez más se pronuncia por esos cambios- para poder llevarse a cabo. Se tiene que admitir que todavía el régimen del país se encuentra en un mezcla de autoritarismo y democracia, entre patrimonialismo y mérito, entre clientelismo y ciudadanía, por lo que el cambio institucional y organizacional que se requiere para establecer un servicio civil de carrera no será sencillo.

No obstante ello, a la par de los esfuerzos que se siguen realizando a nivel de toda la Administración Pública, no se deben dejar de lado los esfuerzos de carácter sectorial de los últimos años en materia de profesionalización de servidores públicos tendentes a establecer un "servicio civil de carrera" o en las cuales al menos su normatividad ya contempla esta figura jurídica-administrativa; estos esfuerzos de carácter sectorial son:

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

Además de éstas, habría que agregar el personal que forma parte del Poder Judicial a través de sus Consejos de la Judicatura, cuyo ingreso se realiza por concurso de oposición y de los intentos que se están logrando en el Poder Legislativo, así como a las universidades públicas que cuentan con profesorado de carrera cuyo procedimiento de ingreso es similar al anterior.

A la par de estas experiencias sectoriales, es menester mencionar las distintas iniciativas que ha habido para el establecimiento de un servicio civil de carrera para la Administración Pública Federal. Al respecto, existió una propuesta de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) denominada Estrategia de Mediano Plazo para la Carrera de Servicio Civil de 1989. En

cuanto a proyectos de iniciativas de Ley que se han creado en los últimos años están los siguientes: Ley del Servicio civil de carrera (Iniciativa del Partido Acción Nacional, Octubre de 1996)*, Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos y de la Administración Pública Federal Centralizada (iniciativa presentada por Esteban Moctezuma Barragán, Senador con licencia, abril de 1998)*, la Ley del Servicio Civil Federal (proyecto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1996), y recientemente el proyecto de Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal presentado por el Senador Carlos Rojas Gutiérrez en el año 2000 y la iniciativa de Ley Federal del Servicio Público Profesional presentada por el Senador César Jáuregui Robles en el mes de abril de 2002. De estas dos últimas iniciativas se ha conformado una sola denominada Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual ha sido aprobada por el Congreso de la Unión y publicada el 10 de abril de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*.

En el caso de los congresos locales o Administraciones de los estados de la República, no se duda de que próximamente se anuncien o recuperen ejercicios de esta índole y posiblemente algún día los municipios. Se utiliza el término de recuperar ya que estas instancias también en su momento han realizado esfuerzos en la materia, bastará con mencionar la Ley del Servicio Civil para el estado de San Luis Potosí del 31 de junio de 1923, la Ley del Servicio Civil del Estado de Nuevo León del 5 junio de 1948, la Ley de Trabajadores al Servicio de los Municipios del Estado de Sinaloa del 19 de marzo de 1984, la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios del 22 de marzo de 1984. En el caso del Gobierno del Distrito Federal, en su calidad de entidad federativa, también se registraron algunos esfuerzos como la Ley del Servicio civil de carrera en el Distrito Federal (Iniciativa del Partido Acción Nacional en la Asamblea Legislativa del D.F., agosto de 1996), la iniciativa de Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (iniciativa de ley presentada por el Gobierno del Distrito Federal, marzo de 1999), y la iniciativa de Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (presentada por el Diputado Francisco Ortíz Ayala, miembro del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la 1 Asamblea Legislativa del Distrito Federal, abril de 1999). En estos casos, como ya se mencionó, ya fructificó el esfuerzo del Distrito Federal con la aprobación de la iniciativa de ley presentada por el Poder Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal por parte de la Asamblea Legislativa del Gobierno del Distrito Federal y publicada en junio del 2000.

h) Período 2001-2006

Con respecto al gobierno federal actual del presidente Vicente Fox Quesada, quien tomó posesión del cargo el primero de diciembre del 2000, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en su apartado denominado "Buen Gobierno" señala lo siguiente en sus principales líneas:

"A fin de que esta administración cumpla con su responsabilidad histórica de dar respuesta a las grandes demandas y expectativas de la sociedad, requerimos acciones capaces de transformar radicalmente los esquemas tradicionales de gestión... El gobierno que necesitamos construir es uno de calidad total, que ponga en el centro del quehacer gubernamental la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad... Requerimos de un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Dispuesto a aprender de las experiencias de éxito registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar... Requerimos de un gobierno ágil y flexible, capaz de captar oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente... Frente al paradigma de un gobierno operativo, orientado a administrar normas y procesos, prevalezca el de un gobierno estratégico, orientado a administrar resultados. Requerimos que los procesos burocráticos que inhiben el desarrollo de los actores generadores de riqueza se rediseñen con un enfoque de calidad para atender las necesidades del ciudadano. La rigidez tiene que ser sustituida por flexibilidad, la cual nos permitirá derribar las barreras existentes para la innovación y creatividad, impuestas por la excesiva normatividad y sobre-regulación existentes... Requerimos de un gobierno descentralizado, que en sus relaciones con los estados y municipios propicie no sólo una simple desconcentración de funciones, sino un nuevo pacto federal, que deje en claro que la nación es más que la suma de sus partes... En suma, requerimos un gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para lograrlo, trabajaremos en dos vertientes contenidas en el modelo de innovación y calidad que se ha adoptado. Por un lado, la innovación que permita concebir nuevas formas de hacer las cosas, y por el otro, la calidad total que permita mejorar y optimizar lo que se ha estado haciendo bien y ha demostrado que genera valor agregado a la sociedad".

De este plan básicamente se desprenden dos documentos que representan y sobre los que gira la propuesta modernizadora de la Administración Pública Federal. Uno de ellos es el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 PNCTDA, cuya responsabilidad de ejecución la tiene la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo Secodam y el otro es el "Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental" diseñado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental", la cual no tiene el rango de secretaría sino de órgano *staff* del Poder Ejecutivo Federal.

Sobre el primer documento que es el PNCTDA se tiene que señalar que tiene cinco objetivos con sus respectivas líneas estratégicas:

OBJETIVO	LÍNEAS ESTRATÉGICAS
1.- <i>Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.</i> El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamental para lograr el éxito, lo que trasforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública.	1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría. 1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la Administración Pública Federal. 1.3 Desarrollar los recursos humanos de la APE
2.- <i>Controlar y detectar prácticas de corrupción.</i> Céntra la atención en el análisis y la mejora de los controles internos en las instituciones, de manera principal en aquellos relacionados con sus aspectos sustantivos y en los críticos. Este esfuerzo se acompañará de los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría focalizados en el fortalecimiento de los mecanismos de control.	2.1 Implantar controles en la Administración Pública Federal. 2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño
3.- <i>Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.</i> Premisa de la acción pública en la aplicación objetiva y sin distinción de la Ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos serios y sistemáticos de investigación, pero con pleno respeto de los derechos de los servidores públicos y de los particulares.	3.1 Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas.
4.- <i>Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.</i> Se pretende que el desempeño de las dependencias y entidades en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas sean conocidos y de fácil comprensión para la sociedad. Por lo tanto, condición indispensable de la función pública, lo es el abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la población del conocimiento y evaluación de sus tareas.	4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública. 4.2 Generar acuerdos con la sociedad. 4.3 Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción.
5.- <i>Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.</i> Este objetivo se dirige a conocer, mantener y aprovechar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación.	5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APE

Elaboración propia

Si bien todos los objetivos y líneas de acción son de carácter transversal, evidentemente el objetivo relacionado con la 1. *Prevención y abatimiento de prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora en la calidad en la gestión pública*, en el que se encuentra la línea estratégica del 1.3 *Desarrollar los Recursos Humanos de la Administración Pública Federal*, es el que más interesa de acuerdo con los fines de esta investigación. Por principio, el PNCTDA señala en su parte tipo diagnóstico de la Administración Pública Federal, la existencia de políticas de desarrollo de recursos humanos limitadas por la carencia de un sistema de carrera que facilite su profesionalización, que contribuya de manera significativa a mejorar las competencias laborales y que, en consecuencia apoye, premie, y motive el desempeño de los servidores públicos. Por lo que corresponde a la relación con las organizaciones sindicales, se reconoce que no se han conseguido relaciones permanentes y amplios espacios de entendimiento y colaboración a fin de mejorar e innovar procesos en la Administración Pública Federal y en crear las condiciones más favorables para el desarrollo laboral del trabajador en el sector público.

Para ello, esta línea estratégica contempla dos vertientes principales: en la primera se busca impulsar el cambio hacia un gobierno de calidad, a través de la formación de servidores públicos que impriman en su gestión un enfoque de innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos. La segunda vertiente comprende la creación de condiciones de trabajo y oportunidades para el servidor público que privilegien su buen desempeño, el reconocimiento de éste para su promoción a mayores responsabilidades y que otorguen confianza, adecuada remuneración y certidumbre a su vida laboral, a partir de la evaluación continua de su quehacer. Se afirma que el establecimiento gradual de un servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal será un pivote de principal importancia para impulsar la mejora integral del servidor público y la prestación de servicios de alta calidad por instituciones competitivas.

A la vez, para la realización tanto del objetivo como de la línea estratégica de *Desarrollo de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal* se contempla la realización de acciones y proyectos concretos, para ello la línea estratégica contiene cuatro líneas de acción: i.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*.

1.3.Desarrollar los Recursos Humanos de la Administración Pública Federal	<i>1.3.1. Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la Administración Pública Federal.</i> En esta línea de acción se pretende hacer un estudio e identificación de los puestos más vulnerables a la corrupción, para que, además de proponer para ellos a personas honestas y debidamente capacitadas, se establezcan sueldos y salarios más adecuados. Entre las metas está la de establecer capacitación al personal en áreas vulnerables a la corrupción e impulsar la operación de sistemas de premios, estímulos y recompensas que permitan motivar la honestidad de los servidores. <i>1.3.2. Formación y capacitación de servidores públicos.</i> Su objetivo es formar y capacitar a los servidores públicos en materia de mejoras de procesos y administración de proyectos, en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con procesos y servicios públicos de alto impacto, que incidan en beneficios directos en la sociedad. Como principal meta está la de promover la capacitación en técnicas y herramientas de clase mundial para la mejora de procesos y servicios que contribuyan a disminuir la corrupción. Para ello, se contemplan actividades de investigación sobre lo que están haciendo otros países en la mejora de sus procesos y servicios; establecimiento de convenios con instituciones de educación superior o contratación de empresas especializadas de capacitación. <i>1.3.3. Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.</i> El propósito de este proyecto es coadyuvar en la búsqueda de los mecanismos necesarios para asegurar que las funciones públicas se desarrollen por los servidores públicos de mando más capacitados y con mejores habilidades, aptitudes y experiencia para que las personas que lleguen a los cargos públicos cumpliendo con esos requisitos, tengan estabilidad en sus empleos y permanezcan en ellos más allá de cambios en los niveles directivos de las instituciones y de cambios de gobierno. Entre las principales metas están las de contribuir al diseño de los mecanismos necesarios para profesionalizar a los servidores públicos y en la simplificación y enriquecimiento de la normatividad que permita profesionalizar a los servidores públicos. Finalmente, entre las principales actividades concretas por desarrollar están la investigación de las mejores prácticas de los mecanismos vigentes en México y en el mundo; el diseño de los mecanismos necesarios para profesionalizar a los servidores públicos. Es menester comentar que esta labor de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo será desarrollada en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esto por las atribuciones que tiene cada una en la materia otorgadas por sus respectivos reglamentos interiores, y a ellas se une la recién creada Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. Finalmente, como parte de esta línea estratégica está la creación de la Ley del Servicio Civil de Carrera. <i>1.3.4. Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos.</i> Este proyecto tiene como objetivo difundir y promover la práctica voluntaria de todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal de un conjunto de valores éticos y de un catálogo de conductas deseables en el desempeño de las funciones públicas bajo su responsabilidad. Entre las principales metas están las de contar con un Código de Ética del Gobierno Federal y que sea elaborado, conocido y comprendido por todos los servidores públicos en su totalidad y apoyar al 100% a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la preparación de sus servidores públicos en materia de ética profesional y personal.
---	--

Elaboración propia

Tres avances que se han dado en el marco de este programa es la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de marzo del 2002, que abroga a la anterior ley de responsabilidades de 1982 y la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002. Y nuevamente cabe mencionar la Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal de 10 de abril de 2003.

Sobre el segundo documento que es el "Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental", cuya responsabilidad de ejecución corresponde a la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, parte del argumento de que la política del cambio de la Administración Pública no puede concretarse con instrumentos y estructuras "del viejo régimen"; la innovación gubernamental, según el modelo, es el movimiento cultural que busca transformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizando todo desde múltiples perspectivas. Sus elementos claves son; 1) concentrar a todos los servidores públicos en un propósito *ifocus*); 2) está orientado a generar resultados que añadan valor al gobierno y la sociedad y 3) toma en cuenta el entorno en el que participa, afecta e impacta a la Administración Pública Federal. El *focus* estratégico es que 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.

La columna vertebral de este modelo se basa en la creación de un Código de Ética para los servidores públicos, como base para implementar una política de innovación y calidad y como medio para propiciar el cambio de paradigma en la Administración Pública a través del uso intensivo de técnicas como la reingeniería de procesos, el *benchmarking*, la calidad total y la subcontratación de servicios. Por lo que, a lo largo del documento, se encontrarán términos como gobierno por resultados, "administración cruzada", "conexión emocional" (los cuales por ejemplo no se explican con claridad), *focus* estratégico, planeación estratégica, *host groups* y todos los términos propios de "la familia ampliada de ideas" de la que habla BARZELAY (1998) como eficiencia, eficacia, visión, resultados, flexibilidad, innovación, clientes; términos propios de los modelos gerenciales. Por lo visto el isomorfismo mimético estará presente. Paradójicamente a la enorme carga de técnicas y términos gerenciales, el documento considera indispensable la creación de un servicio civil de carrera para la Administración Pública. En este punto es en el que surgen dudas de cómo conciliar reingeniería de procesos, cuya idea de acuerdo con las experiencias del sector privado tiende a reducir las plantillas (MICKLETHWAIT y WOOLDRIDGE, 1998), con calidad total que considera que el personal es el recurso más importante, o con servicio civil de carrera que privilegia la estabilidad en el empleo.

Para alcanzar el propósito *tfocus*), los objetivos y poner en marcha las estrategias, el modelo propone construir una red de socios estratégicos compuesto principalmente por los responsables de las áreas administrativas (oficialías mayores) y de recursos humanos, así como la inclusión de las áreas responsables de estos asuntos tanto de la Secodam como de la SHCP; estos socios no sólo serían gubernamentales sino también habría socios externos como las universidades, consultorías, colegios gremiales, etc. Se puede observar que no deja de ser un esquema sumamente centralizado sobre todo por lo que significa la complejidad y el tamaño de la Administración Pública Federal.

Un elemento que llama poderosamente la atención es el de los tiempos para efectuar todo el modelo. El proyecto de "Innovación Gubernamental", para llevar a cabo el proceso de transformación consta de cuatro fases fundamentales, según el "mapa guía":

"Arranque: calentando motores". Primeros 100 días de gobierno. Diseño y organización del modelo "Innovación y Calidad Gubernamental", Organización para la Innovación y la Calidad, Red Nacional para la Innovación y la Calidad Gubernamental, Negociación de metas, Capacitación del equipo coordinador del proceso de cambio, Transformación de Oficialías Mayores, Negociación sindical con la FSTSE, Acuerdos con el gabinete ampliado (compuesto por altos funcionarios del gobierno central y de la administración descentralizada y paraestatal), Propuesta de cambio (estructural y organizacional) de las delegaciones federales (fase I y II). *Primera fase: "encendiendo el fuego de la innovación" (corto plazo: 2001-2002).* Revisión de procesos (Prueba del ácido) (sic), Programa de capacitación integral, Premio del Presidente a la Innovación y la calidad, Programa de Reconocimientos a la Innovación y la Calidad, Programa de Austeridad, Sistema de Evaluación y Compensación por resultados, Medición del clima organizacional, Medición de la satisfacción del cliente, Cumbre Internacional sobre Innovación y Calidad en el sector público, Programa *E-Government*, Consejo para la Innovación, Desregulación burocrática, Publicación de los factores críticos de éxito, Consulta a los servidores públicos, Laboratorios para la Innovación, Capacitación masiva A-B-C, Difusión y capacitación del Código de Ética, Iniciativa del Servicio Civil de Carrera, Reingeniería gruesa. *Segunda Fase: "Avivando las llamas de la innovación" (mediano plazo: 2003-2004).* *Outplacement and Telecommuting* (RENATA), Gobierno enfocado y diferenciado, *Corporate Governance*, Servicio civil de carrera (visión futurista), Rediseño de procesos, Financiamiento estratégico, Conexión emocional (PASION), Metiendo goles (Sic), Capacitación continua. *Tercera fase: "730 días para cambiar el Gobierno para siempre" (largo plazo: 2005-2006).* Blindaje constitucional, Reforma jurídica y Proceso de mejora continua, Nuevos paradigmas de la gestión pública y servidores públicos de carrera.

Es importante agregar que este documento, además de ser polémico por carecer de un diagnóstico de sustento técnico y del estado de la Administración, **Pública**

Federal, se basa en una experiencia previa como es la del gobierno de Guanajuato, entidad de la que fue gobernador el actual Presidente de la República Vicente Fox. De igual forma, se considera que la preferencia por el tipo de términos gerenciales obedece en parte al propio perfil empresarial del presidente y de la mayoría de los funcionarios que forman parte de su gabinete y demás áreas de la Administración, así como de la gente que forma parte de su partido, el Partido Acción Nacional PAN; Partido que tradicionalmente está identificado con la clase empresarial del país.

Sobre estos dos documentos se puede concluir diciendo que, en ambos, es notoria la preferencia por la utilización de términos y técnicas propios del modelo gerencial, no obstante ello, no se desatiende la posibilidad de la implementación del servicio civil de carrera, pero simplemente como una medida más. En ambos documentos se destaca la presencia de elementos propios del modelo de responsabilidad (Ross, 2001), incluso en el título de uno de ellos, en la que figuras como los códigos de ética, el control ciudadano sobre la Administración, la supervisión legislativa, la transparencia en el manejo de recursos se hacen notar de manera recurrente a lo largo de los mismos, pero sobre todo se enfatiza en el enfoque preventivo sobre el correctivo para combatir la corrupción.

Entre los puntos sobresalientes del análisis de estos dos documentos están las propuestas y medidas por implementar para el combate a la corrupción que guardan una gran concordancia con los principios y recomendaciones que hace la OCDE³⁶ y que están llevando a cabo los países miembros, entre ellos México; precisamente la concordancia radica en lo que hace falta por hacer. Se espera solamente que las medidas por implementar respondan a las necesidades y expectativas propias del país para solucionar el problema de la corrupción, por su posición de ser miembro de la OCDE y no por presiones de ésta. De hecho, sobre este asunto, la posición de México de formar parte de la OCDE resulta privilegiada con respecto a los otros países de América Latina, ya que se tiene la oportunidad de observar de manera cercana las experiencias de los demás países miembros y por la autoevaluación y el análisis comparado que pueden resultar ser muy provechosos.

4. AVANCES EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO

En los últimos años, con la excepción del Servicio Exterior, a la par de los intentos en el establecimiento de un servicio civil de carrera para toda la Administración Pública Federal y por ende para los estados de la República, se han institucionali-

³⁶ Véase Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *La Ética en el servicio público*. Ed. MAP/INAP Madrid, España 1997. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Recommendation on improving ethical conduct in the public service*, 23 de abril de 1998. Ed. OCDE París, France 1998. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Trust in government Ethics measures in OCDE countries*. Ed. OCDE París, France 2000.

zados algunos esfuerzos en organismos de la propia Administración central y paraestatal, y en algunos de carácter autónomo. Este fenómeno de carácter parcial o experimental, o como algunos especialistas le llaman de prueba piloto (RAMÍO, 2000: 5), se ha venido dando de manera gradual, y en instituciones que por las actividades que desarrollan ha resultado imprescindible la profesionalización de sus servidores públicos. De las experiencias institucionales más representativas de la Administración Pública, se destacan las siguientes:

- a. Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).
- b. Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública (SEP).¹
- c. Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA).
- d. Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria.
- e. Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- f. Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE).
- g. Profesionalización en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- h. Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria (SAT).
- a) Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

La profesionalización del Servicio Exterior así como el establecimiento de su carrera administrativa son sin duda de las acciones en la materia, con mayor desarrollo y consolidación en la Administración Pública del país. La existencia de esta actividad, con antecedentes en el siglo XIX³⁷, tiene como fecha de inicio el año de 1922, en el que el ingreso de las personas al Servicio Exterior Mexicano se realiza por medio de concursos públicos. Con una reorganización en 1934, con una Ley de 1994, actualmente tiene como fundamento jurídico la Ley y el Reglamento del Servicio Exterior de 2002.

El capítulo 11 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que el Servicio Exterior Mexicano está integrado por personal de carrera, personal temporal y personal asimilado. El Servicio Exterior se compone de las siguientes ramas: diplomática-consular y técnico administrativa. La rama diplomática-consular compren-

³⁷ Algunos antecedentes son el "Decreto de la Regencia estableciendo reglas para los nombramientos e Instrucciones y Sueldos del Personal Diplomático" del 7 de mayo de 1822 bajo la regencia de Agustín de Iturbide. La Ley del Servicio Exterior Mexicano del 31 de octubre de 1829 del presidente Vicente Guerrero. Los cuales sumadas a otros más dan cuenta de un total de 29 ordenamientos, desde 1822 hasta 2002, fecha en que entró en vigor la actual Ley del Servicio Exterior Mexicano. Véase Gustavo MARTÍNEZ CIANEA, "La carrera en el servicio exterior mexicano" en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y Perspectivas*, Memoria del seminario, Ed, INAP México 2001.

de los siguientes rangos: la primera de ellas Embajador, Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario y Agregado Diplomático. Y la rama técnico-administrativa que se subdivide en: Coordinador Administrativo, Agregado administrativo con tres categorías A, B y C, y Técnico Administrativo con tres categorías A, B y C.

El personal de carrera, de acuerdo con lo que señala el artículo 6 de la Ley, es permanente y su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior en México. Con respecto al personal temporal, de acuerdo con el artículo 7° de la Ley del Servicio Exterior, le corresponde al presidente de la República hacer los nombramientos que no podrán exceder de seis años; una vez concluido este término cesarán sus funciones automáticamente. Los así nombrados no formarán parte del personal de carrera del Servicio Exterior ni figurarán en los escalafones respectivos. Por su parte, el artículo 8° determina que el personal asimilado se encuentra integrado por funcionarios y agregados a misiones diplomáticas y representaciones consulares, cuyo nombramiento ha sido gestionado por otras dependencias y entidades del Ejecutivo Federal ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. La cual considerará si la solicitud de dicho personal es procedente o no; si es procedente, entonces el personal será acreditado con el rango que dicha Secretaría determine y su duración será por el tiempo que dure la comisión. El personal asimilado estará sujeto a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior y las dependencias o entidades que hayan solicitado su asimilación serán las únicas responsables de los actos realizados por sus representantes. Es importante mencionar que el personal asimilado y temporal podrá ingresar a la carrera del Servicio Exterior a las ramas diplomática-consular y técnico-administrativa, previo cumplimiento de requisitos y existencia de vacantes.

El sistema de carrera cuenta actualmente con 1.352 funcionarios (MOCTEZUMA y ROEMER: 1999: 167). Para atender 136 representaciones diplomáticas y consulares; es decir, 70 embajadas, 7 misiones diplomáticas permanentes ante organismos internacionales, 32 consulados generales, 25 consulados de carrera y 4 agencias consulares (MARTÍNEZ CIANCA: 2001: 127).

La organización del Servicio Exterior le corresponde a la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano, que es un órgano colegiado que conoce cualquier asunto relativo al ingreso, reincorporación, ascensos, traslados, comisiones, disponibilidades, separaciones, retiro, sanciones administrativas, y casos excepcionales de licencia de personal del Servicio Exterior.

La Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano se integra por un Embajador de Carrera designado por el secretario, quien la presidirá, el Oficial Mayor de la Secretaría, el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal de Servicio Exterior, el Director de Asuntos Jurídicos de la

Secretaría y un representante de cada uno de los rangos técnico-administrativos "C" hasta coordinador administrativo y de Tercer Secretario hasta Ministro, adscritos a la Secretaría, que serán elegidos por sus pares para cubrir periodos de un año. Dichos representantes participarán exclusivamente cuando se trate de asuntos relacionados con el personal de la categoría que representan.

La Comisión de Personal se encuentra dividida en cuatro subcomisiones: Subcomisión de Ingreso, Subcomisión de Rotación, Subcomisión de Evaluación y Subcomisión de Asuntos Disciplinarios.

La Ley regula el sistema y define al Servicio Exterior como el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios constitucionales. Norma el ingreso como funcionario de carrera a la rama diplomático-consular, el cual se realiza por oposición, mediante concursos públicos anuales organizados en etapas eliminatorias y contempla los siguientes exámenes y cursos:

- examen de cultura general orientado a las relaciones internacionales;
- examen de español;
- exámenes para comprobar el dominio de un idioma extranjero y la capacidad para traducir otro, ambos de utilidad para la diplomacia;
- elaboración de un ensayo sobre un tema de actualidad en política exterior;
- entrevistas con funcionarios de la SRE y, en su caso, cursos especializados de un mínimo de seis meses en el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (cuya existencia data desde 1975) y un año adicional de experiencia práctica en la SRE; y
- exámenes médicos y psicológicos.

Actualmente, el Instituto ofrece una maestría para los miembros recién ingresados al Servicio Exterior.

La Subcomisión de Ingreso está integrada por el titular del Instituto Matías Romero, quien la presidirá, dos representantes de instituciones de educación superior, legalmente reconocidas, una de las cuales deberá tener establecida la carrera de relaciones internacionales, y la otra, cuando menos, carreras afines a esta última y el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del Servicio Exterior, quien actuará como secretario de la misma y otra persona ajena a la Secretaría que tenga experiencia en recursos humanos.

Con respecto al ingreso como personal de carrera a la rama técnico-administrativa, es también por oposición, mediante concursos públicos, preferentemente cada

dos años. Los requisitos para ingresar son los mismos que se señalan para la rama diplomática-consular, con excepción del requerimiento del grado académico, para el que es suficiente haber completado la educación media superior y el dominio de un idioma extranjero de utilidad para la diplomacia, preferentemente inglés. Quienes hayan obtenido las calificaciones más altas en el concurso de ingreso a la rama técnico-administrativa reciben una beca con las percepciones que determine la secretaría y deben acreditar un curso de capacitación en el Instituto Matías Romero con duración máxima de tres meses, para posteriormente cumplir tres meses de práctica en la Secretaría, y hacerse acreedor a un nombramiento de técnico administrativo "C".

El artículo 37 de la Ley determina que: "Los ascensos del personal de carrera a Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero y Ministro de la rama diplomático-consular, así como Agregado Administrativo en la rama técnico-administrativa, serán acordados por el Secretario de la SRE, previa recomendación de la Comisión de Personal, misma que organizará concursos de ascenso que comprenderán la evaluación del expediente de los aspirantes en función de acuerdo con prioridades de: méritos y eficiencia demostrados en el desempeño de sus cargos y comisiones; el potencial de desarrollo y capacidad para asumir mayores responsabilidades, y la antigüedad en el rango y en el servicio, que será definitiva en igualdad de circunstancias, así como la aplicación de exámenes escritos y orales para determinar la capacidad de los aspirantes a ascenso". En ningún caso se podrá ascender o participar en concursos de ascenso sin antes haber cumplido dos años de antigüedad como mínimo en el rango al que pertenezca.

Por su parte, el artículo 37 bis señala lo siguiente: "La evaluación de los expedientes personales será realizada por la Subcomisión de Evaluación, y será dada a conocer a los interesados con anticipación a la celebración de los exámenes. Dicha Subcomisión está integrada por el presidente de la Comisión de Personal, quien la preside; por el titular del Instituto Matías Romero; el Director General que tenga bajo su cargo los asuntos concernientes al personal del servicio exterior y dos miembros del Servicio Exterior con rango mínimo de Consejero o de Coordinador Administrativo propuestos por el presidente de la Comisión de Personal y aprobados por el secretario".

Los ascensos del personal siempre deberán ser a rango inmediato superior. El Secretario, por recomendación de la Comisión de Personal y sujeto a la disponibilidad de plazas, convocará anualmente durante el mes de julio, a concursos de ascenso; dicha convocatoria será publicada en el Diario Oficial de la Federación y circulada a todas las representaciones de México en el exterior. Una vez expedida la convocatoria de los concursos de ascenso, cuando menos 30 días naturales antes de la celebración de los mismos, la Secretaría dará a conocer la puntuación preliminar que cada miembro del Servicio Exterior interesado en concursar obtenga en la evaluación de su expediente, dándose a conocer únicamente la evaluación del

personal del Servicio Exterior Mexicano que previamente haya enviado a la Secretaría el documento denominado "Presentación de Merecimientos y Trayectoria".

La Comisión de Personal, por recomendación de la Subcomisión de Evaluación, determinará si un funcionario puede o no participar en el concurso, cuando éste haya sido sancionado por faltas administrativas, desde su último ascenso y hasta la fecha de expedición de la convocatoria correspondiente.

Por otra parte, los exámenes de los concursos de ascenso en la rama diplomático-consular se llevarán a cabo por un jurado designado por el secretario para cada rango, compuesto de tres personas: un miembro del Servicio Exterior en activo o en retiro que podrá o no ser funcionario de la Secretaría, pero en su caso deberá tener un rango superior al evaluado; un funcionario de la Secretaría o de otra dependencia del Gobierno Federal con cargo superior o igual al evaluado; y un tercero de la sociedad civil. Los jurados nombrarán entre sí a su presidente. En el caso del concurso de ascensos a Ministro, el jurado que represente a la Secretaría deberá ser un Embajador emérito o equivalente quien invariablemente ocupará el cargo de presidente. Los exámenes tendrán como objeto conocer el grado de dominio que cada concursante tiene de las áreas en las que ha estado comisionado desde su último ascenso y determinar su aptitud para desempeñarse en un rango superior en la carrera. La Comisión de Personal vigilará que el grado de dificultad de los exámenes sea distinto para cada rango; en todos los casos, el examen escrito consistirá en la elaboración de un ejercicio teórico-práctico y propositivo, sobre un tema seleccionado libremente por los concursantes, entre los propuestos por el jurado en las siguientes nueve áreas: Asuntos bilaterales; Asuntos multilaterales; Asuntos consulares; Asuntos de protección; Asuntos de comunidades mexicanas en el exterior; Asuntos económicos; Asuntos jurídicos internacionales, Asuntos de cooperación internacional, y Asuntos relacionados con la difusión de la cultura y la imagen de México. Los temas y las modalidades del examen escrito se darán a conocer el mismo día de su elaboración.

Una vez calificado el examen escrito en forma anónima, los concursantes deberán sustentarlo frente al jurado designado para cada rango. Asimismo, los concursantes serán examinados oralmente sobre las funciones y los conocimientos relacionados con la adscripción o adscripciones que hubiesen tenido desde su último ascenso y sobre conocimientos generales de la política exterior de México y temas de actualidad internacional en la materia. Para ello, el jurado tomará en cuenta los niveles de responsabilidad actual y el rango al que se pretende ascender. Al término de los exámenes escrito y oral, el jurado entregará la calificación de los mismos a la Comisión de Personal.

La Comisión de Personal determinará la puntuación final de cada URO de los concursantes, sumando a la de los expedientes la obtenida en los exámenes escrito y oral; el resultado lo hará del conocimiento de los concursantes y serán inapela-

bles. En los casos en que dos o más concursantes obtengan calificación idéntica, la Comisión de Personal procurará obtener una plaza adicional, y si ello no fuera posible recomendará al Secretario otorgar la plaza en cuestión al funcionario con mayor antigüedad relativa; en caso de un segundo empate prevalecerá la mayor antigüedad absoluta, y si se llegara a dar un tercero, el Secretario decidirá lo conducente.

Los ascensos del personal de carrera de la rama diplomático-consular serán acordados por el Secretario. Para ese efecto, la Comisión de Personal transmitirá la recomendación correspondiente, que incluirá a los candidatos que en cada uno de los rangos hayan obtenido las más altas puntuaciones en el concurso, tomando en cuenta el número de plazas concursadas para cada rango. Los nombres de los funcionarios, cuyas recomendaciones de ascenso hubieren sido aprobadas y acordadas por el secretario, serán difundidos por la Dirección General junto con las puntuaciones finales que haya obtenido cada uno de los concursantes. La Comisión de Personal dejará constancia en los expedientes de los miembros de carrera del resultado de cada concurso, incluyendo las de la evaluación del expediente y la de los exámenes correspondientes. Las modalidades de los exámenes para ascender a los rangos de coordinador administrativo y agregado administrativo "C" de la rama técnico-administrativa serán definidas, para cada caso, por la Comisión de Personal.

Los miembros de carrera del Servicio Exterior podrán participar en los concursos de ascenso, mientras se encuentren comisionados en otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, instituciones de educación superior o en organismos internacionales, y cumplan con los requisitos del caso, en el entendido de que deberán notificarlo por escrito al presidente de la Comisión de Personal (véanse arts. 44, 45, 46, 47 48 49 del Reglamento de LSEM).

La SRE procura que la estructura de plazas en las diferentes categorías permita una adecuada movilización escalafonaria, obteniendo una pirámide ascendente entre las categorías de agregado diplomático y ministro. De acuerdo con el artículo 125 del Reglamento del Servicio Exterior Mexicano, la SRE propone a las autoridades hacendarias (Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP) los tabuladores de los sueldos de los miembros del Servicio Exterior en el extranjero, de acuerdo con el costo de vida de cada lugar. Para este efecto, la Comisión de Personal revisa cada año la fórmula de pago de acuerdo con la información sobre carestía de vida que periódicamente publiquen las instituciones internacionales -una es la Organización de las Naciones Unidas- para adecuar los criterios de pago de honorarios del personal del Servicio Exterior y proponer ajustes al tabulador autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como se puede observar, la Secretaría de Relaciones Exteriores de hecho cuenta con dos sistemas paralelos de personal: el adscrito al servicio de carrera y los fun-

cionarios nombrados bajo las normas del personal de confianza. Los funcionarios que pertenecen al servicio de carrera pueden tener o no tener una comisión (específicamente los de la rama consular). En este sistema hay una clara separación entre el puesto (las funciones que en ese momento desempeña el funcionario) y la plaza (nivel jerárquico dentro del servicio de carrera).

Uno de los problemas de esta dualidad de sistemas es que las comisiones de mayor jerarquía (como las embajadas) pueden ser ocupadas por personal temporal (designación presidencial) como de hecho ocurre con las principales embajadas. En la medida en que estos nombramientos han sido sistemáticos y no sustentados por razones meritorias justificadas, esto ha desvirtuado la funcionalidad del propio sistema.

El Servicio Exterior se puede clasificar como sistema semicerrado, por principio por estar dividido en categorías, en las que es necesario ir ascendiendo desde el escalafón más bajo. Sin embargo, la ley también permite, sobre todo para los casos de personal temporal o asimilado, el ingreso a media carrera, sólo y cuando cumplan los requisitos que se señalan para cada puesto (véase arto 34); esta situación se considera que es excepcional, no es la regla. Un aspecto positivo por destacar es la permanente profesionalización brindada por un órgano *ad hoc* como lo es el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

En cuanto a la evaluación, el criterio de antigüedad es un factor que tiene una alta ponderación ya que cada cinco años la Comisión de Personal evalúa a todos sus miembros, y la separación del Servicio Exterior puede ser por causas de: renuncia, jubilación, declaración de estado de interdicción mediante sentencia que cause ejecutoria, incumplir una orden de traslado, por no presentarse al término de una comisión, disponibilidad o licencia a reanudar sus funciones; por dejar de cumplir con los requisitos que se establecen para ingresar al servicio exterior, por reprobar el examen de media carrera y por no obtener una evaluación satisfactoria (arts. 53 y 53 Bis del LSEM), asimismo, también se prevé las sanciones administrativas que pueden consistir en suspensión, destitución y sanción económica.

Para la substanciación de los procedimientos disciplinarios existe una Subcomisión de Asuntos Disciplinarios, dependiente de la Comisión de Personal, que conocerá de las faltas de los miembros del servicio exterior que ameriten la imposición de sanciones administrativas, en las sesiones de la Comisión de Personal en las que se ventilen asuntos disciplinarios participará un Contralor Interno o un representante que éste designe con nivel de Director de Área. Es importante resaltar que en las sanciones administrativas el personal que sea destituido no podrá volver a ingresar al Servicio Exterior, o desempeñar algún puesto, cargo o comisión temporal en la SRE; por otra parte, para lo no previsto en la Ley y su respectivo Reglamento será aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Cabe señalar que los puestos de mayor **jerarquía** como son

el de Embajador o Cónsul también podrán ser privados temporal o definitivamente de sus cargos, como consecuencia de la aplicación de una sanción administrativa.

b) Programa de Carrera Magisterial de la Secretaría de Educación Pública (SEP)

En el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal³⁸ firmado en mayo de 1992 por el Ejecutivo Federal, los ejecutivos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores al Servicio del Estado, uno de los puntos es el denominado Revaloración de la Función Magisterial (RFM), el cual considera al maestro como uno de los principales beneficiarios del nuevo federalismo educativo. La Revalorización de la Función Magisterial comprende seis aspectos principales:

- Formación del maestro
- Actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio
- Salario profesional
- Vivienda
- Carrera Magisterial, y
- El nuevo aprecio social por su trabajo.

El establecimiento de la carrera magisterial se inició a partir del 14 de enero de 1993, haciéndose retroactivos sus beneficios a septiembre de 1992. En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la carrera magisterial propone dar respuesta a dos necesidades de la actividad docente del país: estimular la calidad de la educación y establecer un medio claro de mejoramiento profesional, material y de la condición social del maestro. Sus objetivos específicos: 1) elevar la calidad de la educación, reconociendo y estimulando la labor de los mejores maestros; 2) reforzar el interés en la actuación profesional del magisterio, al ofrecer mejores niveles de remuneración a mayor calidad docente; 3) reconocer el desempeño y la permanencia del maestro en el servicio docente, así como la preparación académica, sus conocimientos y la asistencia a cursos de actualización; 4) promover el arraigo profesional y laboral de los docentes en el nivel educativo o en el lugar donde trabajan, reconociendo aquéllos que prestan sus servicios en escuelas ubicadas en comunidades de bajo nivel de desarrollo y escasa atención educativa; y 5) cumplir con esquemas que promuevan una amplia participación del maestro en la escuela y en la comunidad, propiciando un mayor reconocimiento a la actividad docente.

³⁸ Véase www.sep.gob.mx Revaloración de la función magisterial/1999.

La operación del programa de carrera magisterial está regulada por un conjunto de Lineamientos Generales suscritos por la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato de Trabajadores de la Educación. Este programa se basa en un sistema de promoción horizontal -que consiste en crear en un mismo nivel de puestos diferentes grados de categorías, en este caso hasta cinco A, B, C, D, y E, con diferentes tipos de salarios-, para el personal docente de los subsistemas de educación básica, con reglas y modalidades propias, que responde a las demandas de los maestros y de su organización sindical; se cuenta con un mecanismo que permita la movilidad dentro su propia categoría, manteniendo vigente el escalafón actual y sin afectar ningún derecho laboral del trabajador. Todo esto tiene el propósito de superar la promoción sólo vertical -que data desde 1973 a través del *Escalafón de los trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública*- que se sustenta en buena medida en la antigüedad y parcialmente en el mérito.

En el programa de la carrera magisterial pueden participar todos los docentes de educación básica que cuenten con los siguientes requisitos: 1) tener nombramiento definitivo; 2) tener nombramiento provisional sin titular; 3) cubrir los requisitos mínimos de antigüedad y 4) cumplir con el grado académico establecido para cada tipo de modalidad educativa. En cuanto a niveles educativos que participan están los siguientes: Inicial, Preescolar, Primaria, educación Indígena, Secundaria, Secundaria Técnica, Telesecundaria, Física, Especial, Extraescolar, Internados y Centros de capacitación.

Como es un programa de alcance nacional y la formación magisterial pasa a ser de jurisdicción estatal, cada entidad federativa tiene la responsabilidad de integrar un sistema para la formación del maestro que articule esfuerzos y experiencias en los ámbitos de formación inicial, actualización, capacitación, superación e investigación y corresponde al gobierno federal la parte normativa correspondiente. Este dato es importante proporcionarlo ya que si el programa de carrera magisterial está destinado para una cobertura 580,993 plazas en todo el país, en su mayoría éstas son administradas por los estados de la República.

Este programa incluye un proceso de evaluación que permite valorar antigüedad 10%, y tareas docentes a partir de mediciones objetivas del conocimiento, acreditación de cursos 15%, grado académico 15%, preparación profesional 25% y del desempeño del maestro 35%. Para ello se instituye por cada escuela un Órgano Escolar de Evaluación y se complementa con la autoevaluación. En cuanto a estímulos, el gobierno federal y los gobiernos estatales procuran el reconocimiento nacional al maestro mexicano, instituyendo honores, premios, distinciones y estímulos económicos (PARDO, 1999: 77).

Según Esteban MOCÍEZUMA y Andrés ROEMER (1999: 212), los lineamientos de la carrera magisterial incurrir en una serie de beneficios otorgados por este tipo de promoción, los cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera: -

- Garantiza la promoción horizontal.
- No modifica el escalafón actual.
- El estímulo que otorga es económico.
- Reconoce la eficiencia del maestro.
- Valora la imagen del maestro.
- Es flexible en torno a la cantidad de horas impartidas por un maestro.

Este sistema de servicio civil tiene las características de ser un sistema cerrado ya que gira en torno al escalafón; las promociones están en función de los méritos y de la antigüedad de las personas. Es un sistema que privilegia al personal de base o sindicalizado, el cual bien puede ser representativo como esquema para otros sindicatos de tipo gubernamental. Por último, se considera que centra principalmente su atención en la parte de incentivos y promociones en detrimento de los otros procedimientos del servicio civil llámese ingreso, selección, etc.

e) Sistema de Especialistas en Hidráulica de la Comisión Nacional del Agua (CNA)

El "Sistema de Especialistas en Hidráulica" de la Comisión Nacional del Agua fue instituido en 1989 como un primer paso de lo que sería la integración de un programa de servicio civil de carrera y actualmente se regula por el Reglamento de los Especialistas en Hidráulica emitido desde 1994. Con este sistema se buscó incorporar a un grupo de profesionistas calificados que desarrollaran su potencial dentro de la comisión. Orientado a las ramas de meteorología, comunicación y participación, sistemas de información de agua potable y capacitación para la transferencia de distritos de riego. Un objetivo básico es que los especialistas tengan un plan de carrera y que la evaluación del desempeño se traduzca en mejores sueldos, estímulos y acceso a los niveles que se establecen para impulsar la carrera administrativa, de acuerdo con programas de capacitación, becas, entrenamiento, actualización profesional y estudios de posgrado (CNA, 1995 citado por UVALLE, 200: 170). Esto se logró trabajando de manera paralela en acciones tales como la autorización de un tabulador especial con niveles homologados a los de los mandos medios de la Administración Pública Federal, para lograr mayor competitividad en materia de sueldos. La contratación de personal especializado sustituiría con calidad la cantidad de funcionarios. En 1990 se reclutaron 4.313 personas y se incorporaron 245 al sistema, y en 1991 se reclutaron 2.260 habiéndose incorporado 434 especialistas (PARDO, 1999: 79). Actualmente la comisión cuenta con un total de 3.014 especialistas que cuentan con un sistema de carrera (EsPINOSA, 2001: 86). Esta cantidad de un total [mal de 20.368 empleados tanto de confianza como de base, de los cuales el 10% son de libre designación.

El ingreso se realiza a través de concursos abiertos o cerrados. En el primer caso se consideran dos grupos:

1.- Prestadores de servicio social, a través de diferentes convenios con las instituciones de estudios superiores.

2.- Candidatos externos, a través de convenios con asociaciones de profesionistas, empresas y particulares.

En el caso de los concursos cerrados, se considera únicamente como candidatos a los empleados de la Comisión Nacional del Agua.

La Gerencia de Personal define los criterios para la selección a través del área correspondiente. La CNA se apeg a la normatividad pero establece criterios más específicos dadas las características técnicas que se requieren en un gran número de estos puestos, de tal forma que existe un sistema de calificación que comprende tres parámetros de evaluación: antecedentes académicos, trayectoria laboral y una prueba psicométrica. De acuerdo con el puntaje que obtiene cada candidato con la ponderación de las tres evaluaciones, se asigna por sistema el nivel de Especialista en Hidráulica y de sueldo que le corresponde para su incorporación en el tabulador específico que está conformado por niveles que oscilan entre el 28 y el 30 de mandos medios. De igual modo, por sistema se reporta cuando un candidato no es susceptible de ser contratado de acuerdo con los resultados obtenidos (ESPINOSA, 2001: 87). Para efectos de permanencia se han puesto en marcha programas continuos de actualización y superación profesional y laboral que consisten en apoyos para titulación, impartición de cursos y becas para posgrado.

La evaluación consta de un proceso tanto de autoevaluación, como por la realizada por parte del jefe inmediato superior, consistente en otorgar puntos por superación académica, logros de metas, desempeño y capacidad técnica. Con los resultados de esta evaluación se toman decisiones tanto para la promoción como también para la remoción de los funcionarios. Para que el sistema pueda ir transformándose en un servicio profesional de carrera, se integró a los niveles del tabulador a partir de los resultados de la evaluación. Todo esto forma parte de las reglas internas que regulan este sistema.

Este sistema de acuerdo con sus características se puede calificar como un sistema mixto ya que sus convocatorias de ingreso son tanto internas como externas independientemente del lugar del escalafón. Se destaca la función de la profesionalización. En cuanto a posibles problemas, se observa poca amplitud en el escalafón, que es más de carácter vertical que horizontal, por lo que la carrera no es muy atractiva en ese sentido. Por otra parte, uno de los principales problemas con que se ha enfrentado el sistema se centra en los mecanismos de evaluación y separación, sobre todo, en este último se estipula que en caso de conseguir dos evaluaciones no satisfactorias, el funcionario será despedido o reubicado. Según Esteban MOCTEZUMA y Andrés ROEMER (1999: 203), el problema con un sistema así son los

costos "culturales" y de evaluaciones metodológicas correctas. Además de ello, no se reconocen medios de defensa para los empleados destituidos, en concreto no existen mecanismos claros de apelación, más allá de los que otorga la ley, en este caso LFTSE, la cual tampoco es muy expedita para ese tipo de situaciones. Por último, aunque el sistema de evaluación es extraordinariamente preciso en la ponderación de cada uno de los factores que deberán evaluarse, la forma cómo se asignan estos puntos en cada uno de los factores está sujeta a la apreciación (principalmente) de los jefes del empleado.

Es importante mencionar que el "Sistema de Especialistas en Hidráulica" se encuentra en proceso de revisión y de posible rediseño. De modo que, actualmente, no se encuentra en funcionamiento.

d) El Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria

El Servicio Profesional Agrario se instaura en 1994, sustentado con la pretensión de desarrollar un servicio civil de carrera. El Servicio Profesional Agrario es un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal con funciones sustantivas de la Procuraduría Agraria (órgano paraestatal de la Administración Pública Federal), cuyos objetivos son proveer a la dependencia de personal idóneo, asegurar el desempeño profesional de sus servidores públicos, fomentar los principios fundamentales de la institución y contribuir a la consecución de sus fines.

La estructura del servicio se compone de tres subsistemas: 1) subsistema de reclutamiento, selección e inducción del puesto, 2) un subsistema de evaluación del desempeño y 3) un subsistema de ascensos a categorías de mayor responsabilidad. La integración del personal contempla tres momentos: becarios, personal en fase provisional y personal propiamente de carrera integrado por diferentes categorías.

Se cuenta con una Comisión del Servicio Profesional Agrario, compuesta por representantes de la Procuraduría Agraria que es el órgano de coordinación, supervisión y ejecución en materia del servicio de carrera. La comisión toma en cuenta para el ingreso de los aspirantes los siguientes requisitos de acuerdo con el Estatuto del Servicio Profesional Agrario, artículos 28 y 29, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 1994:

- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional;
- ser titulado o pasante con créditos terminados de una carrera profesional de cualquier área relacionada con las cuestiones agrarias;
- demostrar una clara vocación por el servicio social;
- aprobar el curso de capacitación básica y la fase provisional, así como los exámenes que les sean aplicados; y ganar el concurso de incorporación conforme a lo establecido en las convocatorias.

En la actualidad 1.446 funcionarios conforman la plantilla del personal de carrera de la institución. Sus profesiones, en orden decreciente corresponden a 648 Ingenieros Agrónomos; 557 Licenciados en Derecho y 241 con otras profesiones. Con una antigüedad del personal en la institución dividida de la siguiente manera: 1.099 personas que representan el 76%, con una antigüedad de 2 y hasta 7 años, y el 24% restante que equivale a 347 personas, que cuenta con una antigüedad menor o igual a dos años (CÁRDENAS, 2001: 100-101).

Adicionalmente, el Procurador Agrario tiene la facultad de designar libremente a titulares de cierta categoría, quienes no forman parte del personal de carrera. Al personal que cumpliendo con los requisitos se acepte como miembros del servicio profesional se les otorga titularidad en una categoría mediante nombramiento y, de acuerdo con lo señalado por el Estatuto del Servicio Profesional Agrario, en su artículo 11, son considerados como personal de confianza.

En cuanto a capacitación, el personal del servicio profesional y los aspirantes al mismo están obligados a participar y acreditar los programas de capacitación y desarrollo, lo cual les habrá de permitir ingresar, permanecer o ser ascendidos en las categorías del servicio.

Los programas dirigidos al personal del Servicio Profesional Agrario están clasificados en:

- Programa de capacitación básica para aspirantes a visitadores y abogados agrarios;
- programas de capacitación para visitadores y abogados agrarios;
- programa de capacitación para subjefes de residencia, jefes de residencia y jefes de departamento;
- programa de capacitación para subdelegados, subdirectores y directores, y
- programa de capacitación para delegados y directores generales.

En cuanto al subsistema de evaluación del desempeño es un proceso construido a partir de elementos objetivos, como son la capacidad en el manejo de la información sobre materia de litigio de la Procuraduría Agraria, que deben tener los funcionarios, el examen de conocimientos, las aportaciones hechas por los funcionarios para mejorar los servicios de la procuraduría, además del voto de los miembros de la Comisión del Servicio Profesional Agrario que organiza estos sistemas. Todos estos elementos se traducen en valores de medición (PARDO, 1999: 80).

El subsistema de evaluación, tiene como objeto sustentar las decisiones de la procuraduría respecto de:

- Incorporación de becarios;
- desempeño del personal en fase provisional;

- ingreso al personal de carrera;
- promoción de categorías;
- concurso para categorías;
- ascenso de nivel;
- asignación de interinatos, y
- los demás procedimientos en relación con los miembros del servicio profesional que establece el estatuto.

El subsistema de evaluación del desempeño valora el trabajo que en un período de seis meses, o fase provisional, desarrolló este personal, con el propósito de otorgarles la titularidad en el puesto. A partir de aquí este subsistema realiza evaluaciones anuales para otorgar los ascensos de nivel, situación a la que están obligados todos los miembros del Servicio Profesional Agrario que adquieren la titularidad. Este ascenso se acompaña de un estímulo económico (CÁRDENAS, 2001: 99).

Para concluir en cuanto a los subsistemas, de la mano del anterior, está el subsistema de ascensos que esta sujeto a los procedimientos de promoción y concurso; el primero, como un mecanismo exclusivo para ser asignado a ciertas categorías y se inicia mediante convocatoria. El concurso como mecanismo exclusivo para categorías de subdelegados o subdirectores, directores de área y delegados o directores generales.

Cabe agregar que los miembros del Servicio Profesional Agrario podrán separarse de éste por: retiro por edad o tiempo de servicio; incapacidad física o mental que le impida el desarrollo de sus funciones, renuncia; rescisión de contrato y destitución.

Con base en todo lo anterior, se puede decir que el Servicio Profesional Agrario es un sistema mixto ya que, además de privilegiar la carrera y el historial de las personas interesadas en ir ascendiendo, establece concursos abiertos para el acceso a otras categorías. Se destacan aspectos como la capacitación y la evaluación del desempeño tan importantes para evitar la monotonía de los servidores públicos y su posible inamovilidad.

e) Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

El Sistema Integral de Profesionalización (SIP) del INEGI se puso en marcha en 1993 y adquirió plena formalidad el 11 de noviembre de 1994 en el "Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática", emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicado por el *Diario Oficial de la Federación*. Cabe comentar que este programa tiene como antecedente al Programa

Integral de Capacitación que apareció en 1989, año en el que el Instituto inició un profundo programa de modernización y de descentralización.

El Sistema Integral de Profesionalización tiene como objetivo garantizar la permanencia del personal en sus puestos a partir de acciones que favorecen el desarrollo profesional. Esta decisión se tomó debido, entre otras razones, a que el INEGI requiere de personal especializado para participar en la generación y manejo de información estadística y geográfica, lo que implicaba una importante inversión en tiempo y en recursos que valía la pena proteger. El SIP se define como un modelo de administración de personal basado en la filosofía de calidad que permite, mediante reglas de operación y objetivos claros, brindar posibilidades mayores de desarrollo en todas las etapas por las que transitan los funcionarios dentro de la institución. La preocupación de fondo para instaurar este sistema fue la de modificar la tendencia a la alta rotación de personal, que representaba un grave problema para la institución. Por lo que el SIP está dirigido a todo el personal que trabaja en el INEGI. El ingreso se hace por vía de convocatorias a exámenes y concursos de oposición de acuerdo con los requerimientos de los diferentes puestos, además de una entrevista con el jefe inmediato, quien somete a la consideración de una comisión *ad hoc* las propuestas de incorporación con base en las plazas vacantes. La promoción está relacionada con la evaluación del desempeño y con la capacitación. El número de integrantes asciende actualmente a 11.000 personas (PARDO, 1999: 80).

El sistema está coordinado por una comisión denominada Comisión SIP-INEGI y se integra por:

- 1.- El Presidente del INEGI
- 2.- El Coordinador Administrativo del INEGI.
- 3.- Los Directores Generales del INEGI.
- 4.- Los Directores Regionales del Norte y Centro Norte.
- 5.- El Director de la Unidad de Administración y Servicios al Personal.
- 6.- El Director de Planeación y Capacitación.
- 7.- El Director de la Unidad de Integración y Análisis Presupuestal.
- 8.- El Director Técnico de la Dirección General de Geografía.
- 9.- El Director de Censos Nacionales de la Dirección General de Estadística.
- 10.- El Director de Desarrollo de Sistemas de la Dirección General de Política Informática.
- 11.- El Director de Normatividad y Producción Editorial de la Dirección General de Integración y Análisis de la Información.

12.- El Director de Apoyo Jurídico.

13.- El Director de Auditoría.

Dentro de esta comisión, el presidente cuenta con voto de calidad en caso de empate y es él quien preside la comisión. En cuanto a los Directores Regionales Norte y Centro Norte, éstos se encuentran incluidos en representación de las demás direcciones regionales, que en total suman diez. El Director de la Unidad de Administración y Servicios al Personal funge como secretario técnico de la comisión; esta unidad es a la vez la responsable de la operación y el control del sistema. Cuando la comisión trata asuntos relacionados con los trabajadores de base, entonces tiene que incorporarse el secretario general del Sindicato Nacional de Trabajadores del INEGI (MOCTEZUMA y ROEMER, 1999: 180).

La Comisión SIP-INEGI es el máximo órgano de decisión del sistema y cuenta entre sus funciones:

- Coordinar y vigilar la operación del sistema.
- Aprobar las normas y lineamientos para la operación del sistema.
- Determinar la creación de subcomisiones y los miembros que deban integrarlas.
- Emitir dictamen respecto de los exámenes y concursos de oposición y solicitud de incremento salarial.
- Elaborar las propuestas para modificar, adicionar o derogar el acuerdo del SIP.
- Autorizar la baja de los servicios públicos por conducto de la Coordinación Administrativa.
- Aprobar el diseño y contenido de los instrumentos de evaluación para efectos de incremento de rango salarial.
- Resolver las solicitudes de revisión relativas a los dictámenes que se emitan acerca de los exámenes o concursos de oposición.

El SIP del INEGI está integrado por tres subsistemas, aunque *de Jacto* sólo responde a los intereses del primero (BÉLCHEZ, 2000: 211):

- Subsistema de Profesionalización del Personal de Confianza, reglamentado por el acuerdo que establece las reglas del sistema.
- Subsistema del Personal de Confianza nombrado bajo las Normas Generales del Sector Público Federal, integrado por los servidores públicos superiores y homólogos y sus condiciones laborales están sujetas a lo establecido en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con fundamento en lo establecido en su artículo 5º; y

- Subsistema del Personal de Base, integrado por los trabajadores con plaza de base y sus relaciones laborales están reglamentadas por la LFTSE.

Tanto los ingresos como las promociones del subsistema de profesionalización se llevan a cabo mediante exámenes y concursos de oposición, los cuales se dan a conocer por medio de convocatorias internas o abiertas. El Instituto promueve y lleva a cabo acciones dirigidas al desarrollo profesional del personal, así como el establecimiento de programas de actualización permanente del personal perteneciente al subsistema de profesionalización, para lo cual considera las propias necesidades de cada una de las áreas de especialización del INEGI. Estas actividades están a cargo de la Subcomisión de Elaboración de Exámenes dependiente de la Comisión. De igual forma, se otorgan apoyos para el personal interesado en realizar estudios de especialización o posgrado fuera del instituto, tales como becas, pagos de matrículas, licencias con o sin goce de sueldo, o bien horarios especiales en la jornada laboral. Estas actividades están a cargo de la Subcomisión Presupuestal también dependiente de la Comisión.

Las causas por las cuales se terminan los efectos de nombramiento dentro de este subsistema son: renuncia al puesto; abandono de empleo; incumplimiento en las obligaciones establecidas en la Ley de Información, Estadística y Geografía, especialmente en lo referente a la confidencialidad; irresponsabilidad y descuido manifiesto en el desempeño de sus funciones; sentencia condenatoria dictada por delito intencional; desobediencia reiterada y sin justificación a las instrucciones del jefe inmediato superior; falta de probidad u honradez; las demás señaladas por la legislación laboral aplicable.

De los puntos positivos que se pueden destacar de este sistema es que el SIP resuelve la dualidad de sistemas (libre designación y base *versus* personal de carrera) a través de los subsistemas. De este modo se logró resolver los problemas de los funcionarios de libre designación dentro del sistema de profesionalización, sin sacrificar demasiado la flexibilidad que este tipo de nombramientos conlleva. Otro de los puntos positivos del sistema es que la capacitación -al no ser obligatoria y no ser parte formal del sistema de evaluación- funge como un medio para que los funcionarios estén más preparados y tengan mayores oportunidades de ascender sin acumular puntos *per se*. Por último, el SIP a diferencia de otros sistemas, no es un sistema autocontenido, es decir, el ingreso a cualquier plaza es abierto, de tal forma que no es necesario estar en el puesto inmediato inferior; de hecho, ni siquiera es necesario ser funcionario de la institución para concursar. Desde luego, esto tiene la racionalidad de seleccionar a los funcionarios más aptos para el desempeño de las funciones de un puesto específico, ampliando la gama de opciones. Por supuesto, se asume que los funcionarios del INEGI, y sobre todo aquellos vinculados a las áreas en las que se abrió la vacante, tienen una ventaja por los conocimientos adquiridos en el desempeño de sus funciones, pero ésta es implícita y deberá demostrarse en los exámenes (MOCTEZUMA y ROEMER, 1999: 186-187).

Todo lo anterior indica que se trata de un sistema mixto y que enfatiza preponderantemente en los aspectos de profesionalización y en la actualización permanente así como en una serie de estímulos y premios para el desarrollo del personal.

Cabe mencionar que este sistema después de casi 10 años de existencia ha entrado en una fase de evolución y de posible rediseño. Se están valorando su funcionamiento y resultados, por lo tanto, no se encuentra operando.

f) El Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE)

Por sus características institucionales el Instituto Federal Electoral creó desde junio de 1992 la carrera administrativa, 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. Según, José Luis MÉNDEZ (1998a: 7) -exDirector Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral-: "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 la 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 que se denomina como Servicio Profesional Electoral es el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, el cual ha sufrido una serie de reformas tendientes a su perfeccionamiento. La reforma más reciente es la realizada en 1999 que dio lugar al nuevo ordenamiento de nombre: "Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral". Según Ricardo UVALLE (2000: 173), en la reforma al Estatuto se destacan los siguientes puntos: 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; y 8) la certidumbre laboral que es fruto de la meritocracia, la cual se reconoce con reglas que garantizan la seguridad en el cargo a partir de las capacidades demostradas.

Este sistema se concibió para ser políticamente imparcial, reglamentando el ingreso, la promoción y la permanencia de sus integrantes. De igual manera se contempla la necesidad de generar condiciones que permitan al personal de dicho servicio especializarse en tareas de su competencia. Cuenta con una estructura propia organizada en rangos y un sistema de evaluación basado en el desempeño y en el mejoramiento profesional. El sistema incorpora la modalidad de concurso abierto para el ingreso. Los datos indican que para la primera convocatoria se recibieron 26.700 solicitudes para optar en ese entonces por alguno de los 2.336 puestos que integran el servicio profesional electoral. 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 institu-

to e incluye tanto la formación básica como la profesional y la especializada. Es un programa de carácter obligatorio para las personas que en definitiva integrarán el servicio profesional electoral (PARDO, 1999: 78-79).

El Servicio Profesional Electoral está integrado por dos cuerpos de funcionarios especializados que tiene por objeto proveer al Instituto Federal Electoral del personal cualificado necesario para proporcionar el servicio electoral, contribuyendo al desempeño profesional de sus actividades: el directivo que realiza funciones de mando y supervisión, y el técnico que efectúa actividades especializadas en materia electoral. Ambos cuerpos se integran actualmente por un total de 2.359 puestos, tanto en órganos centrales como desconcentrados (HARO BÉLCHEZ, 2000: 207).

El ingreso al SPE se ha venido realizando a través de concurso mediante convocatoria pública. El proceso de incorporación responde a un mecanismo desconcentrado, las juntas locales y distritales colaboran con la difusión de la convocatoria y la orientación personal a los aspirantes en la recepción de solicitudes y revisión de documentos. Las evaluaciones se realizan por personal de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral con el propósito de hacer de la calificación un fenómeno impersonal, distante e imparcial. Desde luego, en los concursos se valora la experiencia y mérito de los aspirantes internos, quienes tienen, entre otras ventajas, la ser eximidos de presentar el examen de conocimientos generales (MÉNDEZ, 2001: 35).

Para integrar los dos cuerpos de funcionarios la estructura está diseñada por rangos o grados, estableciéndose tres vías de acceso:

- Resultar ganador de un concurso público de oposición.
- Aprobando un concurso de incorporación; y
- Acreditando los cursos y las prácticas dentro de la institución.

Si el aspirante cumple satisfactoriamente los requisitos y evaluaciones se otorga un nombramiento provisional, el cual podrá hacerse definitivo después de participar en un proceso electoral federal y acreditar evaluaciones anuales de desempeño y programas de formación y desarrollo.

Al respecto, como resultado de la reforma al estatuto, se formaliza el Programa de Formación y Desarrollo a cargo de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, con el apoyo del Centro de Formación y Desarrollo. El programa de referencia 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. Orientado a profundizar los conocimientos del personal de carrera en materias o áreas específicas, de interés para el instituto.

La evaluación del Programa de Formación y Desarrollo, por su parte, se aplica por medio de exámenes semestrales, valorando el aprovechamiento de los miembros del servicio en dicho programa.

Con relación al sistema de evaluación del desempeño califica, fundamentalmente: conocimientos, eficiencia, disciplina, manejo de relaciones interpersonales, iniciativa, autonomía y, en su caso, 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 en la piedra angular del servicio. Para ello, de manera formal existen tres tipos de evaluación: la del desempeño, que mide el cumplimiento anual de objetivos y el adecuado funcionamiento de actividades y funciones; la del aprovechamiento en el Programa de Formación y Desarrollo, que por medio de exámenes califica los conocimientos adquiridos; y una evaluación global, que, además de ponderar las dos anteriores, valora los incentivos o sanciones que se hubieran recibido (MÉNDEZ, 2001: 36).

En cuanto al sistema de promociones se establecen dos alternativas: la promoción en rangos (que se basa en los resultados de la evaluación) y el ascenso en cargos o puestos (que ocurre por medio de concursos). Así, el nuevo estatuto reglamenta en forma novedosa la duración de la carrera del personal del servicio a lo largo de nueve rangos, al establecer en cada uno de ellos una estancia temporal mínima de carácter obligatorio, que permita la promoción con base en la continua comprobación del mérito del personal de carrera (MÉNDEZ, 2001: 37).

El sistema de promociones está basado en los siguientes aspectos:

- Análisis de méritos personales;
- desempeño profesional;
- obras y estudios realizados;
- resultados obtenidos en los cursos de formación; y antigüedad.

De igual modo, se establece también la posibilidad de obtener incentivos (que ya se han comenzado a otorgar) por los buenos resultados de las evaluaciones de los funcionarios del servicio. De esta forma, como en todo servicio de carrera eficaz, se establecen mecanismos de promoción y ascensos que se basan ante todo en el desempeño y en las capacidades.

El personal de carrera podrá separarse del servicio activo de forma temporal, sin perder vinculación con el Instituto. Asimismo, bajo ciertas condiciones, el personal de carrera que cuente con nombramiento definitivo podrá dejar el servicio activo, pudiéndose reincorporar posteriormente al mismo rango que ocupara. Adicionalmente, el estatuto contempla un apartado de sanciones y un procedimiento para su aplicación, así como medios de defensa para el personal que forma parte del servicio.

Cabe mencionar que esta experiencia y esquema de profesionalización se está trasladando a los órganos electorales de carácter estatal. De ellos, se destaca al Instituto Electoral del Distrito Federal. Sin duda alguna, de todas las áreas hasta ahora mencionadas, el área electoral ha resultado de las más alabadas en materia de profesionalización en los últimos años.

Con base en las características descritas, se puede decir que el IFE cuenta con un Servicio Profesional Electoral de carácter mixto, que le da un lugar importante tanto al ingreso a través de concursos abiertos y privilegiando la carrera administrativa, como a la formación y a la evaluación del desempeño.

g) Profesionalización en la Procuraduría General de la República y en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

El antecedente más inmediato en la Procuraduría General de la República PGR sobre el tema del servicio civil de carrera, lo es el Reglamento de Carrera del Ministerio Público Federal del 17 de mayo de 1993. En dicho reglamento se establecieron una serie de disposiciones que definían y regulaban la carrera, sin embargo, este primer paso no fue suficiente para obtener los resultados deseados, ya que en la práctica se observaba una inconsistencia en el cumplimiento de las reglas que involucraban el desarrollo del personal ministerial. Como consecuencia de lo anterior, se siguieron planteando alternativas que permitieran la consolidación del servicio civil, las cuales fueron materializadas en 1996 con la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como de su reglamento. En el citado cuerpo normativo se regula expresamente el Servicio Civil de Carrera del personal sustantivo de la PGR y se establecen una serie de reglas bajo las cuales se detenninan tanto los procedimientos de ingreso como de permanencia (MIRÓN, 2001: 103).

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 32, establece el servicio civil de carrera del Ministerio Público Federal como elemento básico para el ingreso y la formación de los integrantes de la institución, del personal del Ministerio Público, de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales y, por la naturaleza de sus funciones, son trabajadores de confianza, de acuerdo con lo previsto en la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado. El servicio civil de carrera tiene carácter de obligatoriedad y es permanente, desarrollándose bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad; y bajo los principios de excelencia, objetividad, profesionalismo, imparcialidad, legalidad, eficiencia, honradez y antigüedad. Para el desarrollo y operación del **Servicio** Civil de

Carrera, la citada Ley Orgánica establece un órgano colegiado con facultades de supervisión, control y evaluación, dicho órgano es el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación, así como la creación de Comités de Zona que auxiliarán al consejo en la ejecución de las normas de dicho servicio.

El servicio comprende los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción, evaluación, reconocimiento y separación del servicio público. El ingreso y la promoción se realiza mediante concurso, a través de convocatoria y bajo la aplicación de exámenes prácticos y orales. Tales procedimientos son administrados por la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, cuyo titular es el Secretario Técnico del Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación.

El ingreso a la categoría básica de Agente del Ministerio Público se realiza mediante concurso por oposición interna o libre, al primero solamente tienen acceso los secretarios del Ministerio Público de la Federación. El ingreso y la promoción para la Jefatura de Unidad Especializada y la inmediata inferior a ella, se realiza a través de concurso interno de oposición o de oposición libre. En los concursos internos de oposición para Jefe de Unidad Especializada, sólo participan los agentes del Ministerio Público de la Federación de la categoría inmediata inferior. En cuanto al ingreso a las categorías de perito en el rango básico se realiza a través de concurso de ingreso (HARO BÉLCHEZ, 2000: 213).

En relación al nombramiento, la propia Ley Orgánica, en su artículo 33, determina que los agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y peritos del Servicio Civil tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo.

El Procurador General de la República, en casos excepcionales, puede efectuar nombramientos de agentes del Ministerio Público de la Federación, especiales o visitantes, agentes de la Policía Judicial Federal o peritos, omitiendo el concurso de ingreso, siempre y cuando se trate de personas de amplia experiencia profesional. El personal nombrado en estos casos no podrá ser personal del servicio civil, a menos que efectúe el proceso para el ingreso establecido. En consecuencia, son nombrados y removidos libremente.

Para la permanencia en el servicio los interesados deberán participar en los programas de formación profesional y en los concursos de promoción a los que se convoque. Para las promociones existen como requisitos esenciales: la antigüedad, la ausencia de sanciones administrativas y la existencia de un concurso de oposición. De este modo, el proceso de profesionalización y actualización del personal ministerial, peritos profesionales y otros servidores públicos abocados a la procuración de justicia, **posee** un carácter prioritario. Es importante agregar que la formación y actualización del personal ministerial y de los peritos profesionales, si bien es pro-

porcionada tanto a ministerios públicos del fuero común y federales es también extensiva a las Procuradurías Estatales.

Sobre el tema la Procuraduría General de la República PGR lleva a cabo su programa de profesionalización a través del Instituto Nacional de Ciencias Penales INACIPE. Este instituto es la entidad que organiza la enseñanza de los estudios de posgrado -especialidades, maestría y doctorado- e impulsa la profesionalización del Ministerio Público de la Federación y de los Servicios Periciales. Este Instituto de capacitación de la PGR inició sus actividades en marzo de 1993.

Recientemente se diseñó un nuevo proceso para la selección de aspirantes a ingresár como agentes del Ministerio Público de la Federación y se determinó el perfil de estos funcionarios. Para el ingreso existe la modalidad de convocatoria abierta y se estableció como requisito para la contratación, llevar a cabo y aprobar cursos que han ido perfeccionándose desde que inició sus trabajos el INACIPE. Es importante decir que desde 1994 se han aumentado las horas-clase de los cursos de capacitación que brinda el instituto y se han revisado los programas existentes de formación, adecuándolos a las exigencias internas y a parámetros internacionales para lograr contar con agentes con mayor grado de profesionalización. Todos estos procedimientos están regidos por la Ley Orgánica y su reglamento, teniendo como referente el Programa de Modernización Institucional que se elaboró con el apoyo de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. También influyó en ese sentido el Programa Sectorial de Justicia 1998-2000 y el Sistema Integral de Evaluación del Desempeño a cargo de la Contraloría Interna del PRG.

Con respecto a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, su órgano de profesionalización es el Instituto de Formación Profesional que es un órgano desconcentrado. A partir de marzo de 1996 sufrió una reestructuración importante, convirtiéndose en un órgano técnico que permite que los profesionales que lleven a cabo las funciones encomendadas a la procuraduría tengan acceso a sistemas e instrumentos de educación, capacitación y adiestramiento de la mejor calidad. Los aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público deberán cubrir los cursos de formación que se establezcan para ese propósito. El ingreso se hará mediante convocatoria abierta y los requisitos consisten en aprobar las evaluaciones de conocimientos y psicosociales que se realizan. Existe un Consejo Consultivo integrado por destacados criminalistas y penalistas que es quien diseña los programas y planes de estudio englobados en lo que se conoce como Cursos de Formación para el Ingreso. Las evaluaciones se hacen por personal especializado de instituciones de educación superior en el país. El número de integrantes que forman parte del sistema asciende a 337 personas (MOCTEZUMA y ROEMER, 1999: 167).

De estos dos sistemas, se destacan los aspectos de capacitación y profesionalización. Desde nuestro punto de vista, las características de estos dos sistemas dan lugar a clasificarlos de semicerrados. En cuanto a que si bien hay convocatorias

abiertas en las que pueda haber casos excepcionales para llenar una vacante, sin duda se privilegia la carrera administrativa, la formación adquirida y la experiencia de las personas que forman parte de la propia institución, esto sobre todas las cosas.

h) Servicio Fiscal de Carrera del Sistema de Administración Tributaria (SAT)

La propuesta arranca a partir de la transformación de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda en uno nuevo: el Sistema de Administración Tributaria en 1997. En el seno del organismo se contempla la creación del Servicio Fiscal de Carrera que ha comenzado a operar a partir del año 2001. Desde el 7 de febrero del 2000, el Secretariado Técnico de la Comisión del Servicio Fiscal de Carrera -órgano rector del sistema- autorizó el funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera, con el fin de puntualizar perfiles, valuaciones, temarios de conocimiento, teniendo como apoyo el inventario de recursos humanos (UVALLE, 2000: 171).

Según se señala en el artículo 15 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria: "El Servicio Fiscal de Carrera tendrá como finalidad dotar al Servicio de Administración Tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales, cualificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto".

De acuerdo con la Ley del Servicio de Administración Tributaria, en esta institución actualmente existen tres categorías de personal:

- Los funcionarios fiscales de carrera, que son aquellos directivos, especialistas y técnicos de confianza que han superado el proceso de reclutamiento y selección para nuevo ingreso, o bien que han aprobado el proceso de detección de conocimientos y habilidades para el personal que labora actualmente en la institución.
- Los funcionarios de libre designación, en el que se agrupan los directivos, especialistas y técnicos de confianza que pueden ser nombrados y removidos libremente.
- Los empleados de base, que se rigen por la reglamentación prevista para el personal sindicalizado, y que también pueden aspirar a ser funcionarios de carrera renunciado o pidiendo licencia a su base y cubriendo los requisitos que correspondan.

El Servicio Fiscal de Carrera está regido por un Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera que regula las relaciones entre los funcionarios fiscales y el Servicio de Administración Tributaria. El objetivo de este ordenamiento es establecer las bases para la integración, operación, funcionamiento, operación y desarrollo del Servicio Fiscal de Carrera. La instrumentación del Servicio Fiscal de Carrera persigue un doble propósito: **por** un lado, que el Servicio de **Administración** Tributaria logre óptimos niveles de operación al contar con los cuadros técnicos directivos idóneos

y, por el otro, organizar un sistema de servicio civil que estimule la superación constante del personal, que lo impulse a alcanzar niveles de excelencia en su desempeño y a sentirse satisfechos dentro de la institución, y en consecuencia, que se sienta motivado para permanecer en ella (VÁZQUEZ CANO, 2001: 142).

Los principios rectores que definen la filosofía y bajo los cuales se organizan e integran todos los componentes del Servicio Fiscal de Carrera son:

- El de igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción en el servicio, con base en la experiencia, desempeño, aptitudes, conocimientos y capacidades,
- El de especialización y profesionalización para todos los puestos de carrera.
- El de retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad que sean suficientes para atraer y retener los mejores funcionarios fiscales.
- El de capacitación y desarrollo integral obligatorio, permanente y vinculado con la actividad sustantiva, con la promoción y con la elevación de la eficiencia institucional.
- El de integridad, responsabilidad y conductas adecuadas que deben observar los funcionarios fiscales en el cumplimiento de sus funciones.

En el Servicio Fiscal de Carrera se integran e interactúan diversos subsistemas regulados por un marco normativo claro y preciso, que son los siguientes: 1) incorporación, reclutamiento y selección del personal; 2) compensaciones y reconocimientos; 3) planeación de la carrera fiscal; 4) capacitación, desarrollo y cultura organizacional; y 5) evaluación. Según María del Carmen PARDO (1999: 81-82), se plantea la profesionalización de los funcionarios que integran el Sistema de Administración Tributaria como una tarea dentro de otra de magnitudes más amplias referidas a un cambio en la cultura organizacional, lo que está indicando que los intentos por profesionalizar deben darse en contextos distintos a los que han operado tradicionalmente.

De igual manera, en el estatuto se describen las causas que pueden dejar sin efecto o ser motivo de revocación el nombramiento de los Funcionarios Fiscales de Carrera, así como los derechos y obligaciones tanto para los funcionarios fiscales como para los del Servicio de Administración Tributaria en general. Es importante resaltar que el propio estatuto contempla la necesidad de defender a los Funcionarios Fiscales de Carrera contra actos de autoridad que afecten sus derechos. Para ello, se contempla la existencia de un Comité de Conciliación, ante el cual los afectados podrán interponer recursos de revisión para solventar situaciones como las descritas. Adicionalmente, al estatuto y todas las medidas que contempla, se cuenta con un Código de Ética del Servicio Fiscal.

Con base en las características del Servicio Fiscal de Carrera, se puede decir que, por tratarse de un sistema de reciente creación, las personas que forman parte

actualmente del SAT tendrán más ventajas y facilidades de poder formar parte del mismo y de poder hacer un plan de carrera administrativa. No obstante, el Servicio Fiscal de Carrera tiene las características de ser un sistema mixto, ya que además de privilegiar la carrera administrativa no está exento de contratar a personal para cubrir ciertos puestos que requieran un nivel importante de especialización. En términos generales, el Servicio Fiscal de Carrera resulta sumamente interesante, por tratarse de un órgano desconcentrado, que, si bien goza de autonomía financiera y de gestión, no cuenta con personalidad jurídica propia. De tal forma que, por ser un organismo desconcentrado dependiente de un órgano central, la ley que lo regula es la LFTSE, lo que le proporciona poca solidez a su estatuto, sobre todo tratándose de asuntos relacionados con despidos y separaciones de cargo. Habría que estar muy al pendiente de cómo se resolverán este tipo de situaciones cuando se presenten este tipo de casos.

Es importante señalar que, a pesar de existir una declaración oficial en cuanto al funcionamiento del Servicio Fiscal de Carrera, éste no se encuentra funcionando en todas sus líneas, continúan evaluándose algunos de sus procesos, y por lo tanto es todavía un proyecto en muchos sentidos.

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	CENTRAL
Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.	2.336	AUTONOMA
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	337	CENTRAL

Una mención especial merecería el Gobierno del Distrito Federal por tratarse de un estado de la República y no como parte de la Administración central, paraestatal como órgano autónomo.

i) Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (en fase de implementación)

Por principio, resulta conveniente señalar que las Administraciones Públicas de los estados de la República (32) tienen una estructura similar a la Administración Pública Federal. Se componen también de una Administración central y otra paraestatal. La Administración central se compone de secretarías, que a su vez cuentan con órganos desconcentrados y la Administración paraestatal de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas públicas. El número de organismos para cada tipo de Administración es variable. Las Administraciones Públicas de los estados de la República se regulan por su Constitución Local en atención a la autonomía de que goza cada uno de ellos -con la excepción del Gobierno del Distrito Federal que tiene un Estatuto de Gobierno-, una Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, y una Ley para la Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública del Distrito Federal, actualmente se compone de las siguientes Dependencias en su ámbito central:

- Secretaría de Gobierno (están adscritos a ésta los Órganos Político-Administrativos de cada Demarcación Territorial y el Órgano Desconcentrado: Comisión de Asuntos Agrarios del Distrito Federal).
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría del Medio Ambiente (se le adscriben los Órganos Desconcentrados: la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural y la Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental).
- Secretaría de Obras y Servicios (se le adscribe el Órgano Desconcentrado: Planta de Asfalto del Distrito Federal).
- Secretaría de Desarrollo Social (se le adscriben los Órganos Desconcentrados: Servicio Público de Localización Telefónica, Instituto del Deporte del Distrito Federal, el Instituto de la Mujer del Distrito Federal y el Instituto de Asistencia Social).
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Transportes y Vialidad.
- Secretaría de Seguridad Pública.

- Secretaría de Turismo (se le adscribe el Órgano Desconcentrado: Instituto de Promoción Turística del Distrito Federal).
- Secretaría de Cultura.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría General.
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Adicionalmente, se compone, entre otras, de las siguientes entidades paraestatales: Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (PIVIDESU), Fideicomiso Programa "Casa Propia" (PICAPRO), Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular (PIDERE II), Fondo de Desarrollo Económico del Distrito Federal, Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal, Procuraduría Social del Distrito Federal, Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, Sistema de Transporte Colectivo "Metro", Servicio de Transportes Eléctricos del D.F., Red de Transporte de Pasajeros del D.F., Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V., Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V., Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal y Caja de Previsión de la Policía Preventiva del D.F., entre otros.

Mención especial merecen los Órganos Político-Administrativos -antes Delegaciones- de las 16 Demarcaciones Territoriales en que se divide el Distrito Federal denominadas:

Álvaro Obregón;

Azcapotzalco;

Benito Juárez;

Coyoacán;

Cuajimalpa de Morelos;

Cuauhtémoc; .

Gustavo A. Madero;

Iztacalco;

Iztapalapa;

La Magdalena Contreras;

Miguel Hidalgo;

Milpa Alta;

Tláhuac;

Tlalpan;

Venustiano Carranza, y

XochimiIco.

Los Órganos Político-Administrativos de cada Demarcación funcionan como cuasimunicipios, ya que se encuentran en proceso de descentralización del Gobierno Central, y cuentan con un Jefe Delegacional electo por tres años.

En total el Gobierno del Distrito Federal cuenta con una estructura de personal de 283.980 personas dividida en 103.415 pertenecientes al gobierno central; 139.615 pertenecientes a los órganos político-administrativos; 34.256 para la Administración paraestatal y 6.694 pertenecientes a órganos de justicia administrativa pertenecientes al Poder Ejecutivo del Distrito Federal (datos de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno del Distrito Federal, noviembre de 1999).

De acuerdo con lo que señala la Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada el 13 de junio del 2000 (cuyos procedimientos sustantivos entrarán en vigor el 1 de julio del 2004), sólo será de aplicación para la Administración Central y sus Órganos Desconcentrados (con excepción de la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuyo funcionamiento se rige por disposiciones jurídicas y administrativas específicas), por lo que los Órganos de la Administración Paraestatal, así como los Órganos-Político Administrativos podrán organizar sus propios Servicios Civiles de Carrera. Por lo que el universo de servidores públicos de confianza para el que está dirigida la leyes de 7.300 servidores públicos aproximadamente. Esta Ley no es aplicable al personal sindicalizado.

La Ley contempla como servidores públicos de carrera a aquellos que, siendo personal de confianza, hayan cumplido con el proceso de ingreso que establece la Ley y ocupen alguna plaza de los puestos siguientes:

Director de Área y Homólogos.

Subdirector de Área y Homólogos.

Jefe de Unidad Departamental y Homólogos.

Personal de Enlace y Líder Coordinador de Proyecto.

La Ley plantea una estructura compuesta por los siguientes órganos:

Consejo Directivo del Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal: Instancia deliberativa, normativa y resolutoria en la materia.

Comités Técnicos de cada Dependencia, Unidad Administrativa u Órgano Desconcentrado: Instancias encargadas de operar e implementar el Servicio Civil de Carrera.

Un Órgano de Apoyo para la profesionalización de los servidores públicos de carrera.

El Sistema Integral del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal contempla un procedimiento de ingreso que debe atender los principios de igualdad de oportunidades y méritos de los aspirantes, compuesto por cuatro etapas:

Reclutamiento.

Selección.

Emisión del Dictamen.

Emisión del Nombramiento.

El esquema del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal es sumamente descentralizado; en éste los Comités Técnicos tienen un papel de primer orden ya que se deben organizar (aproximadamente 200) el Servicio Público Profesional en cada una de las áreas de las Dependencias y uno por cada Órgano Desconcentrado. De tal manera que cada Comité Técnico atienda las necesidades de su respectiva área y sea asesorado por el Órgano de Apoyo del Sistema.

Entre los derechos más importantes que la ley concede a los servidores públicos de carrera están la permanencia en el puesto, las promociones y el medio de defensa en caso de despido injustificado. La permanencia está en función de los resultados que el servidor público de carrera obtenga por su evaluación del desempeño y su profesionalización. Se trata también de un sistema que privilegia los concursos públicos y la carrera administrativa; que enfatiza, sobre todo, los procesos de reclutamiento y selección como etapas para que el aspirante demuestre sus capacidades, habilidades y experiencia.

Es primordial resaltar que se trata de una ley de carácter administrativo y no laboral, por lo que los medios de defensa de los servidores públicos en caso de separación injustificada se substanciarían por la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, cuya resolución se emitiría por un tribunal de carácter administrativo, y no por un tribunal laboral.

Comentarios sobre los avances

En cuanto a números absolutos, y excluyendo a los miembros de la carrera militar (120.000, aproximadamente) y a la magisterial (más de 580.000 plazas), los integrantes de los restantes sistemas de profesionalización son cerca de 20.000 servidores públicos entre la Administración Pública Federal, la paraestatal y órganos autónomos y 3.400 en el Poder Judicial. Como se puede observar, es escasa la cobertura en cuanto a recursos humanos que, si bien ha aumentado en años recientes, es aún marginal para las dimensiones de la Administración Pública en sus tres órdenes de gobierno.

En efecto, la cobertura resulta escasa, pero sin duda muy necesaria en los rubros mencionados y seguramente en otros más de la Administración Pública en los que se empiezan a gestar movimientos de las mismas características. Un elemento interesante en todas las experiencias de profesionalización analizadas consiste en la diversidad de los esquemas de profesionalización existentes, la mayoría de ellos es mixto, y otros de carácter cerrado o semicerrados. Se pueden notar también diversos niveles de maduración en los diferentes sistemas y como en algunos de ellos se enfatiza más en unos procesos que en otros. De los esquemas de profesionalización se destaca el Instituto Federal Electoral, por su nivel de organización y resultados.

Por otra parte, el reto de pasar de casos individuales y aislados a una propuesta de mayor cobertura es, sin duda, enorme. En este aspecto se considera que por "salud jurídica" es indispensable crear un ordenamiento general que les dé respaldo a todos estos estatutos o reglamentos particulares, ya que se considera que una cantidad desbordada de ordenamientos de entidades individuales tiene también el riesgo de generar incertidumbre laboral. ¿Cuál debe ser la forma para lograr el establecimiento de un servicio civil de carrera? ¿Si de arriba abajo o de abajo arriba? Éste es precisamente el meollo del asunto, que invita a hacer propuestas e imaginar escenarios sobre la cuestión.

Por lo que respecta a la Administración Pública del Distrito Federal, independientemente de los problemas que existen por la enorme estructura de personal con la que cuenta y de muchos intereses encontrados, entre ellos la presencia del Sindicato Único de Trabajadores del Distrito Federal, que seguramente reclamará un sistema con prestaciones similares, así como una serie de atavismos y resistencias culturales político-administrativas; se considera que el paso que ha dado la entidad es sumamente importante, de hecho, la idea o tendencia es que cada estado de la República, por la autonomía que los caracteriza, implementen sus propios servicios civiles de carrera, y el siguiente paso es que haya una legislación para los municipios para que puedan hacer lo mismo.

Lo que sí es inobjetable es que la Administración Pública en sus tres órdenes de gobierno no puede seguir siendo un botín de los partidos políticos en detrimento de la seguridad jurídica y la profesionalización de sus servidores públicos y de la continuidad de las políticas públicas y la prestación de servicios **públicos**.

5. DILEMAS Y PERSPECTIVAS DEL ESTABLECIMIENTO DE UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO

La coyuntura de reforma institucional y de consolidación democrática por la que atraviesa un país como México está llena de grandes cambios que van desde la definición del papel del Estado y de sus órganos de poder en la sociedad, hasta la transformación de las prácticas de patronazgo, patrimoniales y clientelares, vigentes hasta hoy día, para sustituirlas por las de mérito, responsabilidad, legalidad, seguridad jurídica y ciudadanía, con un cariz de competitividad, eficiencia y calidad, con el propósito de abatir el déficit de legitimidad y recuperar la confianza ciudadana. Sin lugar a dudas, la profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública es un proceso de mucha importancia como parte de esos cambios que se quieren lograr.

Para ello, como ya se explicó a lo largo de la investigación, existen en juego dos visiones sobre la materia, la que se pronuncia por la profesionalización a través del movimiento de la Nueva Gestión Pública, en particular la Gestión Estratégica de Recursos Humanos y aquella que tiene que ver con el establecimiento de un servicio civil de carrera. La problemática, sobre todo, de conjugar ambas visiones consiste principalmente en que estas dos posiciones no son necesariamente complementarias, por el contrario, con base en sus respectivos postulados aparentemente se rechazan de manera mutua. Se plantea así un conflicto entre dos instituciones, el modelo burocrático weberiano, fuertemente asentado en las Administraciones Públicas contemporáneas a pesar de las críticas y de los intentos de cambio, y la gestión estratégica de recursos humanos soportado por el movimiento de la Nueva Gestión Pública.

Según Miquel SALVADOR (2000: 17), el conflicto se genera especialmente al plantear la necesidad de preservar las funciones clásicas de la Administración Pública junto con el desarrollo de nuevas actividades de corte empresarial, sobre todo dirigidas a la prestación de servicios públicos. La discusión se plantea en términos de combinar los principios básicos y comunes de la función pública clásica con las propuestas desarrolladas desde un enfoque de gestión, que apuntan a la necesidad de introducir una orientación estratégica en la gestión de recursos humanos, unida a cierta flexibilidad y a la capacidad de adaptación, para asegurar el propio cumplimiento de la misión (variable y cambiante) de las Administraciones Públicas. Para efectos de un cambio institucional, se podrían dar incluso dos escenarios distintos: uno que significara la ruptura de un modelo con otro, en el que se hicieran valer los valores predominantes de uno de ellos, o un escenario de tipo incremental en el que a partir de un modelo se hicieran una serie de innovaciones a partir del otro.

Al respecto, se está totalmente de acuerdo con Miquel SALVADOR en la identificación del problema y sus posibles soluciones a través de un cambio institucional, que sería la sustitución de un modelo por otro o la combinación de ambos modelos

de profesionalización, pero, claro está, esto sólo puede darse en Administraciones Públicas que tengan la condición de haber consolidado previamente un modelo burocrático clásico, y que partir de ahí se comiencen a realizar una serie de innovaciones propias de otro estilo o quehacer administrativo llámese en este caso la Nueva Gestión Pública.

Evidentemente que la situación es distinta para un caso como México -seguramente también para otros casos latinoamericanos- en el que no se puede hablar de la consolidación de un modelo clásico en ausencia de un sistema de mérito o un servicio civil de carrera. Sobre este punto, es de gran relevancia lo que señala Joan PRATS (1999a): "Frente a las interesantes propuestas de este neorreformismo administrativo latinoamericano envuelto de propuestas de modernización pública y de técnicas de la Nueva Gestión Pública, creemos, se tiene que adoptar una posición de diálogo crítico. Las consideraciones que siguen tienden a resaltar:

- a. que para el desarrollo latinoamericano, en el que está incluido México, 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 problemática inherente a los cuasimercados o mercados planificados y, finalmente, los impactos de la información y participación ciudadana".

En ese sentido, se sostiene la idea de que el camino para países como México es que se tiene que avanzar hacia la consolidación de una burocracia weberiana antes de continuar únicamente hacia un sendero marcado por la Nueva Gestión Pública. El servicio civil de carrera es la gran asignatura pendiente pero también el gran dilema. Esto a pesar de que en la dinámica actual y las razones expuestas que han impulsado el movimiento mundial de modernización de las Administraciones Públicas, exista una inclinación mucho mayor a favorecer al movimiento de la Nueva Gestión Pública en detrimento de la posición que defiende a la Administración Pública burocrática. De acuerdo con lo que se puede observar, tanto

por lo que prescriben las corrientes teóricas como los programas de modernización -incluidos los de México-, existe una atmósfera tendente a la adopción de formas de administración de tipo gerencial; marcando incluso diferencias entre un viejo estilo y un nuevo estilo -llámese burocracia *versus* potsburocracia-; de un nuevo lenguaje y de un nuevo discurso que sin duda tiene un fuerte propósito de legitimación.

Lo que no se puede perder de vista es la importancia que sigue jugando la Administración Pública de tipo burocrática y más en un país como México en el que los poderes públicos juegan un papel preponderante, así como su tradición legalista, lo cual permite ubicarla en la perspectiva del *Rechtstaat* (POLLIT y BOUCKAERT, 2000). A ello cabe añadir la funcionalidad que cumple perfectamente la función pública burocrática en cuanto se refiere a las funciones clásicas o núcleo central de la actividad del Estado. Esto se refiere a los "bienes puros" en el sentido económico del término, que se deben relativizar en función de cada realidad nacional, pero entre los que destacan la idea de seguridad personal, familiar, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de contratos, la estabilidad y la disciplina macroeconómica y fiscal o la provisión de infraestructuras básicas, entre otros (PRATS; 1999a). En el aseguramiento y provisión de este tipo de bienes, la gestión de los recursos humanos en el sector público, siguiendo la institución de la función pública burocrática, cumple adecuadamente su funcionalidad al facilitar tanto la protección e independencia de los empleados públicos como su actuación en relación del interés general.

Se plantea así la distinción entre la eficiencia interna de las Administraciones, consistente en minimizar los costes de sus resultados, atendiendo a su actividad proveedora de bienes y servicios, y la eficiencia asignativa de las Administraciones, consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social, cumpliendo con las funciones centrales habitualmente atribuidas al Estado (POSNER, citado por PRATS, 1998a). El cumplimiento de esta segunda función permite que, a pesar de las críticas, la función pública burocrática mantenga sus principales procesos de reproducción institucional, tanto a través de la cultura organizativa como mediante las principales rutinas y procesos de las Administraciones Públicas.

Con todo esto, lo que se pretende decir es que en una coyuntura de cambio institucional, la revalorización de la función pública burocrática y lo que es propiamente la figura del servicio civil de carrera se vuelve un requisito ineludible, tanto en países que cuentan con experiencias previas como en los que por primera vez quieren incursionar en su establecimiento. Una revalorización que, por supuesto, no está exenta de cambios, rediseños, reformas, reorientaciones y adecuaciones a los tiempos actuales.

Con base en esta idea, para que la Administración Pública mexicana pueda participar en un cambio institucional de tipo incremental, necesariamente se tendrán

que crear las bases para ello, como lo es el establecimiento de un servicio civil de carrera, y una vez creadas las bases, no se descartarían de ninguna manera, otros instrumentos tendentes a su mayor dinamismo. Un enorme paso que se ha logrado recientemente es con la aprobación y publicación de la Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública el día 10 de abril del 2003³⁹, la cual, sin duda alguna, viene a formar parte de los cimientos que se requieren construir para seguir avanzado hacia escenarios distintos de innovación gubernamental y administrativa.

De modo que, una vez creadas las bases, por ejemplo como la antes mencionada, no se pueden dejar de lado las experiencias con diferente grado de éxito que se han dado en las distintas Administraciones sobre todo a nivel local, así como las diversas técnicas de gestión de recursos humanos puestas en práctica (evaluación del rendimiento, certificación de capacidades, programas de calidad vinculados al cambio en la cultura organizativa, contratos de desempeño, entre otros). La conveniencia y posibilidad de introducir ciertos elementos propios del enfoque de la Gestión de los Recursos Humanos, sin llegar a adoptar sus postulados como una institución integral alternativa a los valores y normas, reglas, rutinas y procesos asociados a la "función pública democrática", se plantea como una opción de cambio incremental que puede contribuir a mejorar la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas (SALVADOR: 2000: 20).

En efecto, todo parece indicar que el escenario próximo será el de andar o atravesar estos dos grandes modelos, con la posibilidad de arribar a un tercer escenario administrativo. De modo que se combinen aspectos como la estabilidad en el empleo con la evaluación del desempeño, el desarrollo de la carrera administrativa con los sistemas de calidad total, las promociones del personal con la certificación de capacidades, la capacitación con la formación de gerentes públicos, la continuidad con la planeación estratégica, el manejo de la información con el gobierno elec-

³⁹ La Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal fue publicada el día 10 de abril de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*. Es una ley de carácter administrativa y no laboral, con ella prácticamente se crea un régimen especial para los servidores públicos de confianza. Su ámbito de aplicación es sólo para la Administración Pública Centralizada y está dirigida a los puestos de Director General, Director de Área, Subdirector, Jefe de Departamento y Enlace. El personal sindicalizado no forma parte del sistema, pero se prevé la inclusión de sus afiliados, si así lo desean, bajo ciertas condiciones. La secretaría encargada de la dirección del servicio profesional de carrera será la Secretaría de la Función Pública en sustitución de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Para la operación del servicio se apoyará en los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección (uno por cada una de las 17 dependencias) y de un Consejo Consultivo (compuesto de los propios titulares y demás autoridades de cada una de las dependencias así como miembros de la sociedad civil) que emitirá recomendaciones generales. El sistema del servicio profesional de carrera se dividirá en siete subsistemas que son los siguientes: Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, Subsistema de Ingreso, Subsistema de Desarrollo de Personal, Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, Subsistema de Evaluación del Desempeño, Subsistema de Separación y Subsistema de Control y Evaluación. En cada una de las dependencias, a través de un esquema descentralizado, se administrarán dichos subsistemas. Se prevé la creación de un Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, así como una serie de derechos, obligaciones y medios de defensa para los servidores públicos de carrera.

trónico, la seguridad laboral con la ética en el servicio, y así sucesivamente. Con base en estas ideas, todo apunta hacia la creación de una tercera alternativa como producto de la combinación de los dos modelos analizados.

Por lo pronto, el panorama y las perspectivas, compuesto de un escaso número de servicios profesionales, ahora de una ley para el establecimiento de un servicio civil de carrera a nivel federal y de los múltiples intentos existentes a nivel de los estados de la República, son un buen comienzo para poder contar con esta figura en los próximos años y superar los enormes rezagos institucionales existentes. Todo esto, a pesar de que la política de modernización administrativa del gobierno actual tenga una fuerte inclinación a nivel de discurso y de posibles acciones, teniendo como base los principios que el modelo gerencial preconiza.

Sin embargo, se insiste en que en una situación como la que atraviesa México de cambio, y de consolidación y apertura democrática, las perspectivas son mayores para la implementación y consolidación de un servicio civil de carrera. Está muy claro que los gobiernos electos en lo sucesivo tendrán que refrendar sus triunfos con una actuación gubernamental y administrativa compuesta de buenos resultados, prestación de servicios públicos de calidad, manejo transparente de las finanzas públicas y rendición de cuentas, entre los aspectos más importantes. Para ello, será sustancial contar con una Administración Pública eficiente y profesionalizada, alejada de toda contienda partidista y abocada a cumplir las políticas y programas tanto de corto como de mediano y largo plazo.

Como se mencionó anteriormente, la importancia de un servicio civil de carrera también radica en que no solamente su función y resultados se circunscriben al terreno de lo organizacional, sino también su existencia propicia la generación de valores, formas de convivencia social y creación de una cultura cívica. Para el caso de México, el servicio civil de carrera puede ser un elemento que contribuya a la construcción de la nueva cultura del servidor público. A través de esta figura, se tiene que transitar de la subcultura de la lealtad individual a la subcultura de la responsabilidad (MERINO, 1996: 12-15), en la que se hagan presentes cambios fundamentales: como la instauración de un sistema diferente de ingreso de los servidores públicos al sector público a través de criterios claros y objetivos; un sistema de evaluación permanente de los puestos públicos; la existencia de un sistema de profesionalización y actualización continuos; la existencia de una competencia interorganizativa sana en la que se entrelacen metas y objetivos; estabilidad en el empleo para los servidores públicos; implementación de criterios de calidad, eficiencia y obtención de resultados en todas las áreas de la Administración Pública y se establezca un sistema de incentivos y promociones.

Se considera que, no suficiente con los avances que se han logrado, se tienen que continuar realizando una serie de reformas que deben apuntar a lo siguiente:

- a. Simultáneamente a la implementación del servicio civil de carrera a nivel federal, se requiere avanzar hacia la reforma laboral, particularmente hacia

reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, Apartado B. Todo esto para resolver el problema de carácter laboral de los servidores públicos de confianza, que la reciente ley no resuelve del todo, por tratarse de una ley de carácter administrativo.

- b. Reformas a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado para que le otorgue seguridad jurídica a los trabajadores de confianza y que acorte diferencias entre distintos tipos de servidores públicos. Esta medida es de suma importancia ya que además de brindarle derechos, estabilidad, seguridad laboral y recursos de defensa a los servidores públicos de confianza, le brindaría una protección constitucional a todos aquellos servicios civiles de tipo sectorial -además de los ya existentes- que tuviesen que crearse por exigencias técnicas.

Por otra parte, se visualiza la existencia de diferentes servicios civiles de carrera en distintas modalidades de acuerdo con los diferentes tipos de administración prevaletentes; los escenarios posibles son los siguientes:

- a. Aunado a la Ley para el Servicio Profesional de Carrera para el Administración Pública Federal están cada uno de los organismos que forman parte de la Administración paraestatal. En cada uno de ellos seguramente se creará un servicio profesional de carrera en atención a la personalidad jurídica y autonomía con la que cuentan.
- b. La formulación de leyes para cada uno de los estados de la República, de tal forma que cada uno cuente con su propio servicio profesional de carrera. Del mismo modo, se prevé que cada Congreso Local legisle en la materia para con sus municipios.
- c. La existencia de servicios profesionales de carrera por cada órgano autónomo, creados a partir de sus propios estatutos o leyes orgánicas.

Como se puede observar, se prevé en un futuro próximo la existencia de una enorme multiplicidad de servicios profesionales de carrera. Lo deseable para el caso de los estados de la República, es que en vez de haberse creado una ley federal, se hubiese creado una ley general que sirviera como marco de principios y lineamientos generales para con la elaboración de cada una de las leyes de los estados, pero incluso para con los demás órdenes y tipos de administración. Lo ideal hubiese sido que a través de la reciente ley se pudiera haber avanzando hacia una política de Estado en materia de servicio profesional de carrera. Se considera que esto no hubiera roto el pacto federal, el referente en esta situación concreta lo es Alemania que, no obstante tener un sistema federal, su ley a nivel de federación sirve de marco para con las demás leyes de sus estados y municipios. En nuestro caso, se tendrá que apelar a la autonomía y "soberanía" de cada uno de los estados para la elaboración de sus leyes respectivas en la materia.

Evidentemente que el esquema antes descrito es sumamente general y seguramente excluye a otros tipos de administración que, ahora mismo, juegan un papel igual de importante que las otras instancias. Este esquema tiene el propósito de proporcionar sólo algunas ideas sobre los posibles derroteros. En este mismo sentido, se tiene que remarcar que el establecimiento de un servicio civil de carrera en los distintos tipos de administración no significa que desaparezcan del todo figuras como la designación política y los puestos ocupados por los sindicatos. Se prevé que los niveles de politización de las Administraciones Públicas -federal, estatal y municipal -a través de la figura de la designación política, así como los espacios que deben conservar los sindicatos, serán objeto de amplias negociaciones entre políticos y burócratas. De hecho, no se descarta la tendencia que parece apuntarse en la mayoría de los países occidentales, que es la de un cierto equilibrio o modelo mixto, que combinaría, en proporciones variables, cesantías, clientelismo, cargos de confianza políticos y funcionarios de carrera, con trasvases a la arena política de numerosos ejecutivos de la Administración Pública, lo que una vez más confirma la habitual confusión o falta de delimitación clara entre administración y política (SUBIRATS, 1991: 35). La Administración Pública mexicana no está exenta de la dinámica descrita, sin embargo, le sigue faltando una pieza a su *puzzle* o rompecabezas: un sistema de mérito o servicio civil de carrera consolidado.

Finalmente, se insiste en la idea de que un sistema de mérito o un servicio civil de carrera puede ser un instrumento que modifique valores, cultura tanto burocrática como ciudadana, intereses, actuaciones, desempeño, trato, diálogo, lenguaje y modo de vida, tendente, por supuesto, a mejorar el bienestar de los ciudadanos y a hacer más fuerte y saludable la vida del Estado y de las instituciones. De no establecerse se estará cerrando la puerta a una buena parte de la consolidación democrática que necesita un país como México. De ahí la importancia de dar los pasos y sentar las bases para establecerlo.

ANEXO

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

De acuerdo con la últimas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas el 30 de noviembre del 2000, está es la nueva estructura de la Administración Pública Federal.

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Procuraduría General de la República.

Adicionalmente cada Secretaría cuenta con una serie de órganos desconcentrados y cabe mencionar la existencia de una Administración Pública paraestatal regulada por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. La Administración Pública paraestatal se encuentra dividida en: 100 empresas paraestatales, 80 organismos descentralizados y 21 fideicomisos. De los cuales están en proceso de desincorporación 14 empresas paraestatales, 5 organismos descentralizados y 2 fideicomisos⁴⁰.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

Con respecto a las Administraciones Públicas Estatales, cada estructura orgánica guarda una similitud con la Administración Pública Federal, de igual forma se divide en centralizada y descentralizada y cuenta con ordenamiento jurídico para cada una de ellas definidos por sus respectivos congresos locales de acuerdo con las facultades que les otorga su propia Constitución.

En el siguiente cuadro, se puede observar la composición de los estados de la República en cuanto a su representación partidista en el Poder Ejecutivo.

ESTADO	PARTIDO POLÍTICO
Aguascalientes	Partido Acción Nacional
Baja California	Partido Acción Nacional
Baja California Sur	Partido Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.
Campeche	Partido Revolucionario Institucional.
Chiapas	Partido de la Revolución Democrática
Chihuahua	Partido Revolucionario Institucional.
Coahuila	Partido Revolucionario Institucional.
Colima	Partido Revolucionario Institucional.
Distrito Federal	Partido de la Revolución Democrática
Durango	Partido Revolucionario Institucional.
Estado de México	Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista.

⁴⁰ Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Relación de entidades paraestatales* publicada el 13 de agosto de 2001 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Hidalgo	Partido Revolucionario Institucional.
Guanajuato	Partido Acción Nacional
Guerrero	Partido Revolucionario Institucional.
Jalisco	Partido Acción Nacional
Michoacán	Partido de la Revolución Democrática
Morelos	Partido Acción Nacional
Nayarit	Partido Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.
Nuevo León	Partido Acción Nacional
Oaxaca	Partido Revolucionario Institucional
Puebla	Partido Revolucionario Institucional
Querétaro	Partido Acción Nacional
Quintana Roo	Partido Revolucionario Institucional
San Luis Potosí	Partido Revolucionario Institucional
Sinaloa	Partido Revolucionario Institucional
Sonora	Partido Revolucionario Institucional
Tabasco	Partido Revolucionario Institucional
Tamaulipas	Partido Revolucionario Institucional
Tlaxcala	Partido de la Revolución Democrática
Veracruz	Partido Revolucionario Institucional
Yucatán	Partido Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.
Zacatecas	Partido de la Revolución Democrática

Con respecto a los municipios del país que suman un total de 2.445, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, tienen personalidad jurídica y la facultad de emitir disposiciones administrativas para la organización de sus Administraciones Públicas.

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO:
DILEMAS y PERSPECTIVAS

Empleo en el Gobierno Federal (1)
(Plazas)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 (2)
TOTAL	1,469,272	1,599,890	1,547,935	870,983	910,036	898,054	905,914	763,670	731,151	630,333
Poderes, Organos										
Electorales y Tribunales	15,868	106,297	36,403	51,148	66,211	33,761	39,691	60,072	45,619	49,340
H. Cámara de Diputados	3,899	3,899	3,800	3,942	3,922	3,956	3,956	5,505	5,509	5,760
H. Cámara de Senadores	613	613	613	613	851	851	851	1,054	1,054	1,054
Suprema Corte de Justicia	11,356	12,033	12,915	14,058	14,955	15,626	16,876	19,557	19,483	21,475
Órganos Electorales (3)		89,752	18,281	31,378	45,287	11,122	15,794	31,644	16,902	18,118
Tribunales Agrarios			794	1,057	1,196	1,347	1,336	1,348	1,520	1,527
Tribunal Fiscal Federación						859	878	964	1,151	1,406
Administración Central	1,453,404	1,493,593	1,511,532	819,936	843,825	864,293	866,223	703,598	685,532	580,993
Presidencia de la República	2,669	2,668	2,608	2,542	2,359	2,565	2,123	2,247	2,224	2,172
Gobernación	12,039	10,384	12,352	13,961	15,267	15,812	18,161	18,244	18,107	18,479
Relaciones Exteriores (4)	3,704	3,944	3,750	3,713	3,703	3,716	3,625	3,747	3,912	4,068
Programación y PresupuestorS)	9,627	9,130								
Hacienda y Crédito Público(6)	39,819	38,135	39,235	34,376	33,550	45,267	47,446	10,423	10,818	10,167
Defensa Nacional	151,178	155,218	157,142	162,169	169,689	172,072	163,638	177,018	183,788	181,708
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (7)	78,022	73,188	69,596	59,449	60,509	35,001	31,770	31,762	29,525	26,901
Comunicaciones y Transportes(8)	46,600	44,639	44,222	44,138	44,115	42,350	75,335	45,847	34,018	30,035
Comercio Fomento Industrial	6,924	6,503	7,397	8,558	6,042	6,204	5,535	5,407	5,308	5,121
Educación Pública (9)	873,315	908,460	928,311	235,069	243,975	241,566	250,234	251,847	255,444	156,032
Salud (10)	134,504	144,671	145,564	154,538	160,488	163,915	138,006	20,752	11,812	13,615
Marina	41,816	43,737	46,687	48,072	48,170	53,128	53,128	54,247	53,566	54,972
Trabajo y Previsión Social	5,781	5,682	6,569	6,980	6,107	6,033	5,358	5,882	7,057	6,079
Reforma Agraria (11)	15,258	14,380	13,773	11,053	11,245	11,436	9,921	10,158	3,189	2,662
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (7)	4,920	4,895	4,344	4,325	4,436	34,150	32,421	36,606	36,469	40,221
Procuraduría General de la República	7,841	8,947	9,835	11,244	14,201	15,839	15,132	15,513	15,806	15,753
Energía (7)	2,177	1,973	1,926	2,146	2,245	1,669	1,447	1,092	1,140	1,029
Desarrollo Social	12,867	12,751	13,923	13,672	13,601	9,404	8,608	8,345	8,336	7,239
Turismo	2,658	2,672	2,640	2,312	2,373	2,410	2,271	2,321	2,338	2,249
Contraloría y Desarrollo Administrativo (7) (12)	1,658	1,616	1,658	1,618	1,750	1,756	2,064	2,080	2,675	2,491

- (1) Incluye al personal directivo, técnico o profesionista, administrativo y operativo. Los datos se refieren al número de plazas permanentes y eventuales ocupadas al 31 diciembre de cada año.
- (2) Cifras al mes de diciembre.
- (3) En 1994 fue un año de elecciones, por lo que una vez concluido este proceso, se llevó a cabo la depuración del personal administrativo y operativo de manera eventual en los Órganos Electorales. Es por ello que en 1995 se observa una disminución del personal ocupado. En 1997 el IFE contrató en promedio 25,339 plazas eventuales para llevar a cabo el Proceso Electoral Federal 1997, apoyando los programas del Registro Federal de Electores, las áreas de Capacitación Electoral, Educación Cívica, así como de Organización Electoral, el Programa de Preliminares, y las áreas de Vocales y Comunicación Social. A partir de 1998 reporta sólo personal del IFE, debido a la incorporación del TRIFE a la Suprema Corte de Justicia.
- (4) Incluye servicio al exterior.
- (5) Según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, esta Secretaría desapareció 2n 1992, integrándose una parte del personal a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otra a la nueva Secretaría de Desarrollo Social.
- (6) El incremento que se observa en 1995 se debió a la reconversión de aproximadamente 14,000 plazas correspondientes a la policía fiscal, que hasta 1994 estaban contratadas por honorarios a plazas presupuestales. A partir de 1997 se excluye al personal del Servicio de Administración Tributaria.
- (7) En virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1994, la SARH se transformó en SAGAR, la SEMARNAP absorbió funciones de SEPESCA, la SEMIP se redimensionó para conformar la nueva SE y la SECOGEF cambió su denominación a SECODAM, asumiendo nuevas atribuciones.
- (8) En 1997, 1998 Y 1999 se excluyen 1,291,725,979.702 Y 679,361 empleos temporales del Programa Emergente Temporal, respectivamente.
- (9) Debido a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, en 1992 se dio la transferencia del personal ocupado por la SEP a los gobiernos de los estados, por lo que a partir de 1993 sólo se reporta lo que registra el sistema federal. La disminución que se observa en 1999 se debió a las transferencias de plazas al Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal.
- (10) En 1996 no incluye 20,005 empleos eventuales contratados para llevar a cabo las campañas de vacunación; programas prioritarios del dengue, paludismo y cólera; y becarios que se encuentran en Unidades Auxiliares de Salud, y en Centros de Salud Rural. La reducción observada a partir de 1997 se debió al proceso de descentralización de facultades y recursos a los gobiernos de los estados.
- (11) La reducción observada en 1998 se debió al Programa Voluntario y a la reestructuración en las representaciones estatales.
- (12) En 1997 incluye 876 promotores sociales y para 1998 considera 28 contratos de honorarios y 584 promotores sociales.
- (13) Los datos de este cuadro no representan, en estricto sentido, el número de personas ocupadas en cada actividad, sino el número promedio de puestos remunerados que se estima que fueron requeridos para la producción. En consecuencia una misma persona puede ocupar dos o más puestos dentro de una o varias actividades económicas, tal es el caso del personal del magisterio. Asimismo, los incrementos en el número promedio de ocupados no representan necesariamente un aumento neto en plazas, sino la regularización del personal contratado por honorarios. No se dispone de datos actualizados de los Poderes Legislativo y Judicial.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en datos de las dependencias del Gobierno Federal.

México. Empleo público, por tipo de organización

AÑO	TOTAL NACIONAL	ADMIN PROVINCIAL	ADMIN PÚBLICAS	EMPRESAS LOCAL	ADMIN
1990	4.683,129	2.622,730	893,272	949,588	217,539
%		56	19	20	5
1991	4.711,853	2.701,727	935,484	850,092	224,550
%		57	20	18	5
1992	4.533,410	2.711,063	964,211	626,319	231,817
%		60	21	14	5
1993	4.477,015	1.677,391	2.022,596	539,737	237,291
%		37	45	12	5
1994	4.557,432	1.710,629	2.076,759	526,719	243,325
%		38	46	12	5
1995	4.328,083	1.484,545	2.078,735	518,515	246,288
%		34	48	12	6
1996	4.422,206	1.491,462	2.162,346	517,430	250,968
%		34	49	12	6
1997	n.d.	636,422	n.d.	n.d.	n.d.
%		-	-	-	-
1998	n.d.	576,152	n.d.	n.d.	n.d.
%		-	-	-	-
1999	n.d.	569,382	n.d.	n.d.	n.d.
%		-	-	-	-

Fuente: Instituto de Administración Pública (1999) con base en *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*. 1997. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. 1997, pp. 655. *Estadísticas Históricas de México*. Tomo I. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

México. Gasto en personal del sector público
(En pesos mexicanos)

LAÑO	TOTAL (a)	ADMIN NACIONAL(b)	ADMIN PROVINCIAL	EMPRESAS PÚBLICAS	ADMIN LOCAL
1990	69.601.895	32.339.725	10.778.904	23.910.317	2.572.949
%		46	15	34	4
1991	90.897.560	45.686.343	15.093.094	26.604.375	3.513.748
%		50	17	29	4
1992	108.380.099	60.150.648	19.851.306	23.919.112	4.459.033
%		55	18	22	4
1993	131.170.798	53.432.075	47.913.039	24.224.825	5.600.859
%		41	37	17	4
1994	155.168.017	63.391.180	58.048.242	27.028.031	6.700.564
%		41	37	17	4
1995	165.879.423	58.083.954	67.625.374	32.103.896	8.066.199
%		35	41	19	5
1996	212.842.748	75.858.915	86.629.862	40.587.365	9.766.606
%		36	41	19	5
1997	n.d.	32.472.895	n.d.	n.d.	n.d.
%		-	-	-	-
1998	n.d.	47.446.885	n.d.	n.d.	n.d.
%		-	-	-	-
1999	n.d.	59.010.502	n.d.	n.d.	n.d.
%		-	-	-	-

Fuente :Instituto Nacional de Administración Pública (julio 1999) con base en:

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 1997. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).1997, pp. 655. *Estadísticas Históricas de México*. Tomo I, INEGI.

(a) Los datos de este cuadro no representan, en estricto sentido, el número de personas ocupadas en cada actividad, sino el número promedio de puestos remunerados que se estima que fueron requeridos para la producción. En consecuencia una misma persona puede ocupar dos o más puestos dentro de una o varias actividades económicas, tal es el caso del personal del magisterio. Asimismo, los incrementos en el número promedio de ocupados no representan necesariamente un aumento neto en plazas, sino la regularización del personal contratado por honorarios.

Las cifras aquí presentadas derivan de la metodología establecida para el Sistema Nacional de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de Producción del Sector Público, para el rubro Remuneración de Asalariados por tipo de Gobierno, cuyas principales fuentes son el Presupuesto de Egresos de la Federación, Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, Cuenta de Hacienda Pública Federal, Cuenta Pública del Departamento del Distrito Federal, Estadísticas de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, Información sobre Personal Ocupado de cada una de las dependencias así como los presupuestos de Ingresos y Egresos Estatales y Municipales de los años comprendidos entre 1990-1996. Las cifras están dadas en valores corrientes (la valuación a precios corrientes de cualquier aspecto económico significa que los resultados numéricos que lo expresan se encuentran calculados a precios vigentes de cada año).

(b) Los datos de la Administración Central (Federal) entre los años 1995 a 1999 fueron proporcionados por la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en sus registros del gobierno federal.

Capacitación en el Sector Público

Concepto	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (1)	1999	2000 (2)
TOTAL										
Cursos impartidos	18,541	12,555	14,204	15,368	11,874	13,853	10,949	10,144	8,933	5,043
Personas capacitadas	310,057	169,644	221,927	212,927	139,666	196,338	242,729	275,522	286,099	81,594
Salud										
- Cursos	6,854	121	125	179	148	5,199	72	572	131	49
- Personas	98,184	1,449	23,310	4,404	32,115	106,847	128,177	145,918	150,900	1,217
Educación Pública										
<Cursos	1,570	1,976	1,043	2,289	1,015	522	622	991	1,127	1,158
- Personas	37,536	26,398	10,224	23,882	8,415	4,083	11,240	16,801	24,604	24,588
Trabajo y Prevención Social										
- Cursos	245	1,160	1,299	963	626	819	975	1,011	399	112
- Personas	4,558	13,516	14,661	11,529	7,840	10,159	11,113	10,504	7,028	1,608
Desarrollo Social										
-Cursos	496	284	195	396	585	1,327	899	858	311	109
- Personas	4,369	2,286	2,541	8,106	7,110	5,034	12,240	10,647	4,634	2,192
Turismo										
-Cursos	9	39	32	52	69	52	53	66	40	5
- Personas	68	698	351	671	1,233	1,008	820	274	494	78
Comunicaciones y Transportes										
- Cursos	3,167	2,121	2,310	1,350	1,197	789	579	809	1,203	348
- Personas	62,776	28,639	35,626	24,033	18,829	13,947	10,501	18,242	22,983	9,205
Reforma Agraria										
-Cursos	n.d.	74	73	105	2,582	516	164	158	159	56
- Personas	n.d.	2,465	1,670	2,290	2,582	1,450	2,596	1,829	1,617	830
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (3)										
- Cursos	17	19	87	121	23	355	443	344	531	218
- Personas	268	713	871	1,226	486	4,971	5,702	12,168	7,213	2,681
Comercio y Fomento Industrial										
- Cursos	423	720	780	210	992	843	1,581	496	506	134
- Personas	1,440	2,300	2,329	1,463	2,307	n.d.	1,802	5,269	6,669	3,060
Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (3)										
<Cursos	1,571	802	1,650	1,685	1,108	943	2,126	1,362	1,471	770
- Personas	29,549	17,359	29,801	31,857	18,939	19,780	20,221	21,454	25,088	13,850
Hacienda y Crédito Público										
- Cursos	124	317	610	557	361	493	584	808	708	356
- Personas	2,579	4,358	5,494	6,792	4,919	5,484	6,974	7,696	8,572	3,41X)
Procuraduría General de la República										
- Cursos	337	438	540	1,404	1,832	794	1,104	1,333	1,169	725
- Personas	1,228	2,386	2,881	5,905	13,967	5,484	5,534	9,581	10,180	6,527
Contraloría y Desarrollo Administrativo (3)										
<Cursos	89	94	57	46	74	89	50	141	166	146
- Personas	3,561	1,397	1,032	875	1,456	2,236	918	2,366	2,187	686
Defensa Nacional										
- Cursos	80	190	199	411	351	108	330	215	286	104
- Personas	3,355	2,181	5,146	10,076	7,217	1,674	2,799	1,980	2,708	959
Marina										
- Cursos	151	229	107	66	81	121	115	170	26	9
- Personas	1,242	1,222	1,241	773	871	1,073	994	1,204	189	69
Gobernación										
-Cursos	752	682	692	506	526	689	661	458	366	456
- Personas	5,750	6,837	7,605	6,498	7,984	9,553	12,761	6,331	7,543	8,672
Presidencia de la República										
- Cursos	111	89	96	84	129	110	155	126	95	42
- Personas	1,413	1,173	1,447	1,142	1,442	1,350	1,641	840	291	605
Relaciones Exteriores										
- Cursos	126	78	100	116	65	17	69	56	56	52
- Personas	1,772	949	1,109	1,142	686	304	893	776	776	666
Energía (3)										
- Cursos	56	39	45	64	110	67	337	170	183	171
- Personas	530	251	402	546	1,268	1,557	5,803	1,642	2,423	701
Departamento del Distrito Federal										
-Cursos	2,363	3,083	4,164	4,764	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
- Personas	49,879	53,067	73,319	69,717	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

(1) Cifras revisadas y actualizadas por la dependencia responsable.

(2) Cifras reales para el periodo enero-junio.

(3) En virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Federal en diciembre de 1994, la SARH se transformó en SAGAR, la SEMARNAP absorbió funciones de SEPESCA, la SEMIP se redimensionó para conformar la nueva SE y la SECOGEF cambió su denominación a SECODAM, asumiendo nuevas atribuciones.

n.d. No disponible.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Servicio Civil con base en datos del Sistema integral de información.

BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, Joel y Bert ROCKMAN, "Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas.", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* Mayo/Agosto, número 15, Madrid, España 1999.
- AGUILAR VILLANUEVA, Fernando, *El estudio de las Políticas Públicas*, Ed. POITÚa, México 1996.
- ALCÁNTARA, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1995.
- ALMADA LÓPEZ, Carlos, "Democracia, Modernización y Eficiencia de la Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, no. 82 Ed. Instituto Nacional de Administración Pública A. C. México 1992.
- AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Derecho y Práctica de la Función Pública*, Ed. Oficina Nacional de Administración de Personal. Santo Domingo, República Dominicana 1996.
- AMSTRONG, M., *A Handbook of Human Resource Management Practice*, Koogan Page. London 1999.
- ARBÓS, Xavier y Salvador GINER, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Ed. Siglo XXI. 1993.
- ARELLANO, David, *Definición del concepto de teoría de la organización*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México (mimeo) 1998.
- ARELLANO, David y Enrique CABRERO, "El dilema de la importación de modelos organizacionales (hacia una deconstrucción posmoderna del cambio en las organizaciones gubernamentales mexicanas)", *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Ed. POITÚa, México 2000.
- ARNOLD, Linda, *Burocracia y burócratas en México 1742-1835*, Ed. Grijalbo y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México 1988.

- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, Ed. Tecnos, Madrid 2000.
- BALLART, Xavier y Carles RAMIÓ, *Ciencia de la Administración*, Colección Ciencias Políticas, no. 8, Ed. Tirant lo blanch, Valencia 2000.
- BAÑÓN, Rafael, "Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales" en *La Nueva Administración Pública*, Rafael BAÑÓN y Ernesto CARRILLO (comps.). Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997.
- BARZELAY, Michel, *Atravesando la burocracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1998.
- BOZEMAN, Barry, *La Gestión Pública su situación actual*, Ed. EC.E, México 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luis, Carlos y Nuria CUNNILL, *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*, Ed. Paidós y el CIad. Argentina 1998.
- BRUGUÉ, Quim, "La dimensión democrática de la nueva gestión pública" Revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* número 5-6, enero/agosto, Madrid, España 1996.
- BRUGUÉ, Quim y Ioan SUBIRATS, *Lecturas de Gestión Pública*, Ed. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, España 1996.
- CÁRDENAS BARAJAS, Luis, "El Servicio Profesional Agrario" en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, Ed. INAP, México 2001.
- CARRILLO BARROSO, Ernesto, "La Modernización de las Administraciones Públicas ante la integración de Europa" en *Cambio Político y Gobernabilidad*, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., México 1992.
- CASTELAZO, José Rafael, *Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público*. INAP PRAXIS no. 76 De., INAP México 1985.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1 La Sociedad Red*, Alianza Editorial, España 1999.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 2 El poder de la identidad*, Alianza Editorial, España 1999.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 3 Fin de Milenio*, Alianza Editorial, España 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- CHAVÉZ ALCÁZA, Margarita, *El Servicio civil de carrera en la Administración Pública Mexicana*, Ed. Estrella, México 1987.
- CROZIER, Michel, "El cambio en las organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, Vol. 1, no. 1. Julio- Diciembre de 1992 Ed. CIDE México 1992.
- CRUZ, Jorge, *Reinventando el gobierno en México*. Ed. Orión, México 1998.
- DE MONTRICHER, Nicole, "La Función Pública en Francia: Problemas y Perspectivas" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 57, núm. 3, Septiembre 1991.
- DILULIO, J. G. Garvey y Donald KETTL, *Improving Government Performance. An Owner's Manual*, Washington the Brookings Institutions. USA 1993.
- DI MAGGIO, P. and POWELL W., *The New institutionalism in organizational analysis* Chicago University Press. Chicago 1991.
- DRUCKER, Peter, *Las nuevas realidades*, Ed. Hermes, México 1992.
- ESPINOSA GARIBAY, Alejandro, "El sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua" en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, Ed. INAP, México 2001.
- FELCMAN, Isidoro, *Burocracia pública: Tecnología informática, transformación cultural y condicionantes políticos*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas y el Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Administración General, Madrid, España 1988.
- HORINA, Morris P., *Divided Government*, Ed. Mac millan, New York, U.S.A. 1992.
- GIDDENS, Antony, *Consecuencias de la modernidad*, Ed. Alianza, Madrid, 1993.
- GIDDENS, Antony, *Política, Sociología y teoría social*, Ed. Taurus, Barcelona, 1997.
- GRAZIER, Francois, *Lafonction publique dans le monde*, Ed. Cuyás, París 1972.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, "Trabas y oportunidades para el servicio civil de carrera en un México Democratizado" en *Visión Dimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Ed. Plaza y Valdés, México 1999.
- 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 OROZCO, Ornar, *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Ed. POITÚa y UAEM, México 1999.
- GUERRERO OROZCO, Ornar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, Ed. UG/IAPG/INAP y Plaza y Valdés, México 1998.
- GUERRERO OROZCO, Ornar, *Las ciencias de la Administración en el Estado absolutista*. Ed. Fontamara 1986.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo, "La vigente legislación de funcionarios en México y la necesidad de su reforma", *La función pública en el proceso de modernización nacional*, Ed. IAPEM, Edo. de México 1991.
- HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Servicio Público de Carrera. Tradición y perspectivas*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México 2000.
- JEPPERSON, R.L. "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism" en P. Di MAGGIO y POWELL W., *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago University Press. Chicago 1991.
- JIMÉNEZ HERRERO, Luis, *Desarrollo Sostenible Transición hacia la coevolución global*, Ed. Pirámide Madrid, España 2000.
- KERAUDREN, Philipe y Hans VAN MERLO, "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" en VERHEIJEN, Tony y David COMBES (comps.) *Innovations in Public Managment. Perspectives from East an West Europe*, Cheltenham, UK; Edward Elgar, 1998.
- KETTL, Donald, *Reinventing Government? Apraising the National Performance Rewiew*, Washington The Brookings Institutions 1994.
- KLINGNER, Donald E. y John NALBADIAN, *Public Personal Management Contexts and Strategies*, Ed. Prentice Hall U.S.A. 1998.
- KOOIMAN Jan, "Governance and gobernability: using complexity, dynamics and diversity" en KOOIMAN (ed.), *Modern Governance. New Governance. Society interactions*, Sage Publications, Londres 1993.
- LEÓN y RAMÍREZ, Juan Carlos, "La importancia del desempeño profesional en la Administración Pública mexicana" Revista *Prospectiva* no. 9, Ed. Política Nueva A.C., Marzo, México 1998.
- LEÓN y RAMÍREZ, Juan Carlos, "La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia", *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México 1999.

- LINZ, Juan, "Transitions to Democracy", *The Washington Quarterly*, Washington verano de 1990.
- LONGO Francisco y Koldo ECHEBARRÍA, "La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno, experiencias latinoamericanas" en *Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina*. Ed. CLAD, Caracas, Venezuela 2001.
- LONGO, Francisco, "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad. Red de Gestión Pública y Transparencia", *Documento de Trabajo*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Abril del 2001.
- LYNN, Laurence, E. Jr., "Reforma administrativa desde perspectiva internacional: ley pública y la nueva Administración Pública" Revista *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, México, segundo semestre de 1996.
- LYNN, Laurence E. Jr., "Public Management and Government Performance: A consideration of Theory and Evidence", *Working Group of the International Public Managment*, Postmam, Germany 26-27 junio 1997.
- LUHMANN, Niklas, *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Ed. Alianza Universidad, España 1997.
- MARCH, J.G. YH. SIMON, *Teoría de la organización*, Ariel. Barcelona 1987.
- MARCH J.G. Y Johan OLSEN, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política" en *Zona Abierta* 63/64. 1993.
- MARCH, James y Johan OLSEN, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1997.
- MARTÍNEZ CIANCA, Gustavo, "La carrera en el servicio exterior mexicano" en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, Ed. INAP, México 2001.
- MARTÍNEZ PuÓN, J. Rafael, "La calidad en la Administración Pública mexicana, de la calidad total a las normas ISO 9000: el camino correcto o el falso camino". Revista *Prospectiva* no. 17 noviembre del 2000, Ed. Política Nueva, A.C. México D.F. 2000.
- MATHIASSEN, David, "The New Public Management and it's critics", *International Public Management Journal* 1, 2 1998.
- MAYNTZ, Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de govemance" en *Instituciones y Desarrollo* no. 7, noviembre del 2000, Ed. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España 2000.

- MÉNDEZ, José Luis, "Avances y perspectivas del Servicio Profesional Electoral" Revista *Prospectiva* 11, México. 1998.
- MÉNDEZ, José Luis, "El servicio profesional electoral: el servicio civil para la democracia" en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, Ed. INAP, México 2001.
- MÉNDEZ, José Luis, "La modernización administrativa", Revista *Enlace*, mayo-junio 1998. México 1998.
- MÉNDEZ, José Luis, "Oportunidades para la profesionalización de la Administración Pública: análisis a la luz de la experiencia del servicio profesional electoral". *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. República Dominicana, Octubre de 2000.
- MÉNDEZ, José Luis, "¿Vieja o Nueva Administración Pública? Una propuesta ante los dilemas de la Modernización Administrativa" Documentos 0183 *III Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España 14-17 de octubre de 1998, Ed. CLAD, Venezuela 1998.
- MERINO HUERTA, Mauricio, "De la Lealtad Individual a la Responsabilidad". Ensayos sobre la Nueva Administración Pública, *Revista de Administración Pública* no. 91 México 1996.
- MERINO HUERTA, Mauricio, "Servicio Civil" en *Diccionario de Política y Administración Pública*, Tomo III N-Z, De. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. México 1981.
- METCALFE, Les y Sue RICHARDS, *La Modernización de la Gestión Pública*, Ed. INAP, España 1989.
- MEYER, J.G Y H. SIMON, *Organizational Environments. Ritual and Rationality*, Sage. London 1992.
- MICKLETHWAIT John y Adrian WOOLDRIDGE, *La hora de los gurús. Visionarios y nuevos profetas de la gestión empresarial*, Ed. Alianza Editorial. Madrid, España 1998.
- MINTZBERG, Henry, *La estructuración de las organizaciones*, Ed. Ariel, Barcelona, España 1988.
- MIRÓN REYES, Jorge, "La carrera del personal del Ministerio Público y de 10s servicios periciales en la Procuraduría General de la República" en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, Ed. INAP, México 2001.

- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y Andrés ROEMER, *Por un gobierno con resultados*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1999.
- MORUNO, Leonardo, "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, 35, 1986.
- MoUZELIs, Nicos, *Organización y burocracia*, Ed. Península Barcelona, España 1991.
- NISKANEN, William Jr., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago Aldine 1971.
- NORTH, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1991.
- OFFE, Claus, "Criterios de racionalidad y problemas del funcionamiento político administrativo", *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Ed. Sistema, Madrid 1996.
- OLÍAS DE LIMA GETE, Blanca, "La evolución de la gestión pública: La Nueva Gestión Pública" en *La Nueva Gestión Pública*, Ed. Prentice Hall, Madrid, España 2001.
- OSBORNE, David y Ted GAEBLER, *La Reinventación del Gobierno*, Ed. Paidós, Madrid, España 1986.
- PARDO, María del Carmen, "Un testimonio de modernización en la Administración Pública: La profesionalización de la Función Pública" en *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Ed. Plaza y Valdés y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México 1999.
- PARDO, María del Carmen, "El Servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización." *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IV núm. 2, México, segundo semestre 1995, Ed. CIDE, México 1995.
- PERROW C.H., *Complex organizations: a critical essay*. McGraw-Hill. New York 1996.
- PETERS, Guy, *The politics of bureaucracy*, Ed. Longman, USA 1995.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México* Tomo II, Ed. INAP, México 1988.
- PILKINGTON, Colín, *The Civil Service in Britain Today*, Manchester University Press, England 1999.

- PIMENTA, Carlos César, "La reforma gerencial del Estado brasileño en el contexto de las grandes tendencias mundiales", Revista *Prospectiva* no. 11 noviembre de 1998, México D.E 1998.
- POLLITI, Christopher, *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales Madrid, España 1993.
- POLLIT, C y G. BOUCKAERT, *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford University Press. U.K. 2000.
- POWELL, Walter, "Expanding the Scope of Institutional Analysis" en DiMAGGIO, P. y POWELL, W., *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago 1991.
- PRATS, Joan, "Del Clientelismo al Mérito en el Empleo Público: Análisis de un Cambio Institucional". Documento electrónico incluido en la Biblioteca del I/G-PNUD (<http://www.igov.org/igov/pnud/bibliote/pbiblio.htm>). Colección Textos, n°. 058 1998.
- PRATS, Joan, "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público". en *Documentación Administrativa* 241-242 enero-agosto, Ed. INAP, Madrid, España 1995.
- PRATS, Joan, "Reinventar la Burocracia y Construir una nueva Gerencia Pública". Documento electrónico incluido en la Biblioteca del I/G-PNUD (<http://www.igov.org/igov/pnud/bibliote/pbiblio.htm>). Colección Textos, n°. 063 1999.
- PRATS, Joan, "¿Quién se pondrá al frente? La larga marcha a través de las instituciones", Revista *Prospectiva* no. 13, México 1999.
- PRATS, Joan, "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática", Revista *Iberoamericana de Administración Pública* no. 1 Julio - Diciembre de 1998, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España 1998.
- RAMIÓ, Carles, "Algunos problemas de las estrategias de mejora de la calidad de los servicios públicos", Revista *Prospectiva* no. 17, noviembre del 2000, México D.E 2000.
- RAMIÓ MATAS, Carles, "Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos", V Congreso del CLAD Paper no. 265, Octubre del 2000.

- RAMIÓ MATAS, Carles, "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* no. 21 octubre, Caracas, Venezuela 2001.
- RAMIÓ MATAS, Carles, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Ed. Tecnos, España 1999.
- RAMIÓ MATAS, Carles, *Teoría y práctica del cambio organizativo en la Administración Pública*. Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra 1995.
- RANSON, S. y J. STEWART, *Management for the public domain*, Macmillan Press, Londres 1994.
- ROEL RODRÍGUEZ, Santiago, "El Programa de Modernización de la Administración Pública" en *Revista Prospectiva* no. 8 noviembre, México 1997.
- ROSE, Richard, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Ed. F.C.E., México 1998.
- Ross, Ben, "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables" *Revista del CLAD Reforma y Democracia* no. 20 junio, Ed. CLAD, Caracas Venezuela 2001.
- SALVADOR, Miquel, "Procesos de modernización y prestación de servicios públicos. El papel de las instituciones en la gestión de las Administraciones Públicas", *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, República Dominicana 2000.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, "Profesionalización del servicio público: antecedentes y perspectivas en México", *Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, Ed. CNCP y S, ITAM Y Universidad Anáhuac, México 1999.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho de la Función Pública*. Madrid, España 1997.
- SCOTI, W.R., *Institutions and Organizations*. Sage. Thousand Oaks U.S.A. 1995.
- SCHMITTER, Philippe C., "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Estados Unidos en la actualidad", *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*, Suzanne Berger (comp.), Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España 1988.
- SPIN, Peter, *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y desafíos*. Ed. CLAD, Caracas, Venezuela 2001.

- SULEIMAN, Ezra, "¿Es Max Weber realmente irrelevante?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* número 17-18 Enero/ Agosto, Madrid, España 2000.
- SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo Socialism and Democracy*, 3ª ed., Harper, New York 1949.
- SUBIRATS, Joan, "La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta" en *Documentación Administrativa* 224-225, *Políticas Públicas y organización administrativa* octubre de 1990-marzo de 1991, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España 1991.
- TOLBERT, P.S. y L. ZUCKER, "The Institutionalization of Institutional Theory" en CLEGG, S.R., HARDY, C. and NORD, W.R. (eds.): *Handbook of Organization Studies*. Sage. London 1996.
- ULRICH DELIEN, Hans, "Legado Histórico y Evolución Reciente de la Función Pública" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 57, núm. 3, Septiembre 1991.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*. Ed. Plaza y Valdés, México 2000.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, "Visión del Estado Contemporáneo" en *Revista Prospectiva* no. 9, marzo de 1998, Ed. Política Nueva, A.C. México 1998.
- VÁZQUEZ CANO, Luis, "El Servicio Fiscal de Carrera" en *Servicio Público de Carrera. Experiencias y perspectivas*, Memoria del seminario, Ed. INAP, México 2001
- VALLESPÍN, Fernando, *El futuro de la política*, Ed. Taurus. Madrid, España 2000.
- VILLAREAL, René, *México 2010. De la industrialización tardía a la reestructuración industrial*, Ed. Diana, México 1988.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel, *El servicio civil de carrera hoy: crisis y vigencia*, Mimeo, Madrid, España 2000.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel, *Ética Pública y corrupción: Curso de ética administrativa*, Madrid, España 2000.
- VILLORIA, Manuel, *La modernización de la Administración Pública como instrumento al servicio de la democracia*, Ed. INAP, 1996.

BIBLIOGRAFÍA

- VILLORIA, Manuel, "Modernización Administrativa y Gobierno Potsburocrático" en *La Nueva Administración Pública* (Rafael BAÑON y Ernesto CARRILLO, comps.), Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid España 1997.
- WEBER, Max, "Bureaucracy" en H.H. GERTZ y C. Writh MILLS (eds.), *Max WEBER: Essays in Sociology*. Oxford University Press 1962.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1998.
- WEBER, Max, *The Theory of Social and Economic Organization*, Free Press, New York, 1964.
- WRIGTH, Vincent, "Reshaping the State: The implications for Public Administration", *West European Politics* 1, 4 Julio, Reino Unido 1994.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES.

- Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Una Nueva Gestión Pública para América Latina 14 de octubre de 1998 <http://www.clad.org.ve/gespub.html>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 2001.
- Coordinación General de Estudios Administrativos, "Los escalafones del sector público centralizado", *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal*, Ed. Presidencia de la República, México D.E
- Coordinación General de Estudios Administrativos, "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal" *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal* Documentos Básicos no. 1, Ed. Presidencia de la República. México 1982.
- Coordinación General de Estudios Administrativos. *Glosario de Términos Administrativos*. Ed. Presidencia de la República. México 1982.
- Estatuto del Servicio Profesional Agrario, *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 1994.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, en *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1975. México D.E 1975.

- Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal* 13 de junio 2000 México D.F. 2000.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, *Diario Oficial de la Federación* 28 de diciembre de 1963 México D.F. 1963.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación* 13 de marzo del 2002. México 2002.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, *Diario Oficial de la Federación* 10 de mayo de 1996. México 1996.
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental *Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental 2001-2006*. Gobierno de la República, México 2001.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, "Executive Summary" Simposio ministerial sobre el futuro de los servicios públicos, 5 y 6 de marzo de 1996 París, Francia OCDE, 1996.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, PUMA, *In Search of Results. Performance Management Practices* París, Francia OCDE 1997.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *La Ética en el servicio público*. Ed. MAP/INAP Madrid, España 1997.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Recommendation on improving ethical conduct in the public service* 23 de abril de 1998. Ed. OCDE París, France 1998.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Government of the future*, Ed. OCDE París, France 2000.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *Trust in government Ethics measures in OCDE countries*. Ed. OCDE París, France 2000.
- Poder Ejecutivo Federal "Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal", *Diario Oficial de la Federación* 31 de enero de 1977.
- Poder Ejecutivo Federal, "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", *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de junio de 1983.

- Poder Ejecutivo Federal, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación* 13 de marzo del 2002. México 2002.
- Poder Ejecutivo Federal, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, *Diario Oficial de la Federación* 31 de diciembre de 1982.
- Poder Ejecutivo Federal, Ley para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación* 10 de abril de 2003.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo* 1983-1988, México 1983
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo* 1995-2000, México 1995.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo* 2001 2006, México 2001.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Modernización de la Administración Pública* 1995-2000, México 1995.
- Secretaría de Educación Pública, www.sep.gob.mx Revaloración de la función magisterial/1999.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo por el que se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Diario Oficial de la Federación* 11 de noviembre de 1994.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Relación de entidades paraestatales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 13 de agosto del 2001.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación* el 24 de febrero de 1992.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación* 24 de febrero de 1994.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación* 11 de septiembre de 1996.

Secretaría de Gobernación, Acuerdo sobre Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, *Diario Oficial de la Federación* 12 de abril de 1934.

Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* 25 de octubre de 1993.

Secretaría de Gobernación, Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *Diario Oficial de la Federación* 22 de agosto de 1996.

Secretaría de Gobernación, Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, *Diario Oficial de la Federación* 5 de diciembre de 1938.

Secretaría de Gobernación, Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, *Diario Oficial de la Federación* 17 de abril de 1941.

Secretaría de Gobernación, Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado *Diario Oficial de la Federación* 28 de diciembre de 1963.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa Nacional de Combate a la corrupción y fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México 2001.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Reglamento Interior de la Secretaría y Desarrollo Administrativo, *Diario Oficial de la Federación* de 12 abril de 1995.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, *Diario Oficial de la Federación* 25 de enero de 1983.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Ley del Servicio Exterior Mexicano, *Diario Oficial de la Federación* 4 de enero de 1994.

Semanario Judicial de la Federación T.XXV

Semanario Judicial de la Federación, "Tesis ejecutorias 1917-1985", Apéndice, Quinta Parte, Cuarta Sala.

World Bank, *World Development Report: the State in a Changing World*, Oxford University Press New York U.S.A. 1997.



00439

No. DE ADQUISICION

AC/351.6/M35
MARTINEZ PUON, RAFAEL
1A PROFESIONALIZACION DE

040020

040020

AC/351.6/M35
MARTINEZ PUON, RAFAEL
1A PROFESIONALIZACION DE

ISBN 84-7088-451-4



9 788470 884511



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

INAP