



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA PARA LA EFICACIA GUBERNAMENTAL

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO**

**PRESENTA:
SILVERIA CAMACHO ESTRADA**

**ASESOR DE TESIS:
DR. JOSÉ BECERRIL LEAL**

MORELIA, MICHOACÁN, NOVIEMBRE DE 2011

ÍNDICE

Introducción -----	
Contenido	

CAPÍTULO PRIMERO RECURSOS HUMANOS

1.1 Recursos humanos-----	2
1.2 El recurso humano, factor clave en el perfeccionamiento de toda organización - -----	4
1.3 Gestión de los recursos humanos -----	8
1.4 Proceso general de los recursos humanos-----	10
1.4.1 La planeación-----	10
1.4.2 Reclutamiento de personal -----	14
1.4.3 Selección e ingreso -----	18
1.4.4 Capacitación -----	22
1.4.5 Evaluación del desempeño -----	25
1.4.6 Desarrollo de carrera -----	29
1.4.7 Relaciones laborales -----	34
1.5 Contexto actual de los recursos humanos en la administración pública gubernamental- -----	38
1.6 Desafíos de los recursos humanos en la administración pública -----	43
1.6.1 La eficiencia y la eficacia -----	47

CAPÍTULO SEGUNDO

ELEMENTOS DE ESTUDIO PARA EL ANÁLISIS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

2.1 Concepto de servicio civil de carrera -----	53
2.1.1 Objetivos-----	60
2.1.2 Alcances-----	62
2.2 La profesionalización-----	64
2.3 El servicio civil de carrera meritocrático -----	67
2.4 El servicio civil de carrera como sistema de gestión del personal -----	71
2.5 La función pública -----	76
2.6 Del patrocinio al mérito-----	80

CAPÍTULO TERCERO

CONSIDERACIONES ELEMENTOS INTERNACIONALES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

3.1 Inglaterra -----	83
3.2 Australia -----	90
3.3 Francia -----	95
3.4 Nueva Zelanda -----	98
3.5 Chile -----	103
3.6 Brasil -----	106
3.7 Uruguay -----	110
3.8 Argentina -----	115
3.9 Estados Unidos -----	118

CAPÍTULO CUARTO
PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE
CARRERA

4.1 Marco jurídico-----	130
4.1.1 Consideraciones sobre el impacto que ha tenido la regulación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal -----	134
4.2 Definición de políticas de Estado-----	138
4.3 Voluntad política -----	141
4.4 Participación ciudadana -----	145
4.5 Costos y límites del servicio civil -----	147
4.6 Ventajas y desventajas del servicio civil de carrera-----	150
CONCLUSIONES-----	156
BIBLIOGRAFÍA-----	160

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Diferencias entre eficiencia y eficacia -----	52
Figura 2. Características del servicio civil de carrera meritocrático-----	70
Figura 3. Sistema de servicio civil de carrera -----	71
Figura 4. Consideraciones internacionales del servicio civil de carrera -----	123
Figura 5. Objetivos de la implementación del servicio civil de carrera-----	155

INTRODUCCIÓN

El futuro inmediato de la administración pública no solo es importante para quienes se desempeñan en las dependencias y entidades gubernamentales, si no que lo es también, para la sociedad en su conjunto, ya que la administración pública es una instancia que articula al gobierno y la ciudadanía, donde el papel del Estado como rector de la vida nacional confiere una necesaria responsabilidad, al asumir decisiones y responsabilizarse de su instrumentación.

La administración pública tiende a generar y recibir un amplio grupo de demandas que impacta su capacidad administrativa, en ellas se encuentra el perfeccionamiento en las tareas de los funcionarios públicos, así como el diseño de políticas públicas dirigidas al desarrollo y el bienestar de la sociedad.

La necesidad de mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad debe asumirse como una necesidad urgente, en donde la administración pública frente a los ciudadanos genere una nueva cultura reflejada en un servicio de calidad, donde se vean satisfechas las demandas que la sociedad reclama, en esta tesitura, el servicio civil de carrera se presenta como una alternativa viable, fomentando la profesionalización del servidor público.

El servicio civil de carrera, es un sistema de administración de los recursos humanos, que garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia de los funcionarios públicos, especialmente los de confianza, bajo los principios de igualdad de oportunidades, mérito y transparencia, fomentando en todo momento, la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, bajo reglas clara y definidas.

La administración pública de nuestro país, no escapa a la necesidad de efectuar estos cambios y transformaciones sobre un nuevo modelo de gestión de recursos humanos que sea eficiente, transparente y cercano a la gente. Este trabajo de investigación se centra en el servicio civil de carrera como una alta posibilidad para eficientar las funciones del Estado, bajo políticas públicas acordes a este sistema.

El contenido de este trabajo de investigación, se divide en cuatro capítulos, el primero de ellos tiene que ver con el reclutamiento, selección, inducción y carrera, como proceso de los recursos humanos, en el entendido y con la coincidencia de que muchos tratadistas afirman que para toda empresa, el eficiente desempeño de su potencial humano, debe ser un factor primario para cumplir con los objetivos que se pretenden alcanzar.

En la etapa actual de desarrollo de la humanidad, en el campo de la dirección, las organizaciones se ven sometidas a desafíos a los que tienen que responder con realismo y eficiencia, retos que son influenciados por la dinámica de la aplicación de los logros científico, técnicos y la cada vez mayor restricción de recursos humanos, materiales, financieros y el crecimiento de las demandas sociales de los que no se escapa la administración pública gubernamental.

Tras estos significativos cambios económicos, sociales y culturales, las organizaciones modernas cada vez más concuerdan en reconocer la significación que posee la dimensión de la gestión de recursos humanos, igualando en grado de importancia con los aspectos económicos, financieros y tecnológicos.

Las administraciones públicas del sistema de gobierno mexicano, carece de una eficiente administración de los recursos humanos, esto implica procesos definidos

para la planeación estratégica, para la definición de objetivos por áreas, diseño de perfiles, ingreso, capacitación, evaluación, certificación, carrera, relaciones laborales, retiro y medición de la calidad.

El rendimiento del trabajo contribuye al éxito de toda organización, por ello la importancia de atender e invertir su buen desempeño y capacitación de la platilla laboral, lo que contribuye a la base para brindar un buen servicio en la administración pública.

Mientras en el capítulo segundo, abordo los elementos de estudio del servicio civil de carrera, considerando que a pesar de que éste sistema de gestión de personal, tiene avances significativos a nivel nacional, la realidad es que la profesionalización del funcionario público no se ha consolidado, ciertamente no es un proyecto sencillo, ya que va contracorriente a los intereses políticos, que siguen imperando bajo articulación de mañas y estrategias que expulsan a los funcionarios que no son afines a sus intereses políticos.

El sistema meritocrático que planteo, tiene como principio fundamental el mérito, esto es, que la administración pública debe convocar a la sociedad interesada en incursionar a sus espacios laborales, privilegiando siempre la capacidad del aspirante, donde la certificación de su buen desempeño sea el factor principal para su permanencia en el cargo.

Si no se modifica la tradición del influyentismo, pasando del patrocinio al mérito, no se podrá avanzar en la resolución de los múltiples conflictos que aquejan a la administración pública, cuya capacidad parece colapsarse frente a una sociedad que cada día está más lejos, pero a la vez exige mediante estallidos sociales o en la urnas, el relevo de los gobiernos ineficientes.

La experiencia de otros países sobre la implementación del servicio civil de carrera, para la profesionalización de la función pública, se destaca un camino difícil, pero es en los países con gobiernos democráticos, donde mayor influencia tiene este sistema, que en casi la mayoría de ellos se privilegia el mérito y la capacidad para su permanencia.

En este recorrido por los sistemas de profesionalización de la función pública, países desarrollados, como en vías de desarrollo, que refiero en el capítulo tercero, cuentan con un sistema de gestión de personal reglamentado y con muchos más años de experiencia que nuestro país, como Inglaterra y Francia, donde su sistema de gobierno también es distinto al mexicano, pero hoy en día se colocan entre los países de avanzada en profesionalización de sus funcionarios públicos.

Ciertamente no es posible copiar toda la estructura de los sistemas que mejor funcionan en otros países, como son también, Nueva Zelanda, Estados Unidos, y Chile, en razón de que cada país tiene su modelo democrático, su forma de gobernar, sus fortalezas y demandas sociales diversas, sin embargo, nos ilustran como un referente de buen gobierno y promotores de políticas públicas, dirigidas a alcanzar una mayor administración pública de calidad, que reconcilie y acerque al Estado mediante un pleno desarrollo y bienestar, donde la gestión de personal a través del servicio civil de carrera, prevalezca.

La incursión de sistemas de profesionalización de la función pública en países con mayor experiencia, ha sido una tarea difícil, donde han tenido que luchar contra el influyentismo y la corrupción, obstáculos que algunos sistemas aun enfrentan y

algunos otros han logrado abatir a través de la voluntad política y la regulación meticulosa de los mecanismos de la profesionalización de la gestión de personal.

Para la metodología de implementación del servicio civil de carrera que refiero en el capítulo último, es fundamental el contar con una norma jurídica que defina de manera clara y específica los procesos y procedimientos que son adecuados para la operación de este sistema de gestión de personal.

En nuestro país está regulado el servicio civil de carrera en ámbito federal, y aunque se puede decir que su implementación ha generado beneficios importantes, especialmente en la organización de las estructuras, diseño de puestos y perfiles, no ha sido así su éxito en cuanto a la medición de la calidad y la inexistencia de mañas para el ingreso, permanencia y evaluación de los servidores públicos.

También es cierto, que el servicio civil de carrera en México, ostenta precedentes anteriores a los que tenemos en la administración pública federal, como Relaciones Exteriores, donde el éxito de su operación, obedece a la especialización de las tareas.

Bajo estas deficiencias imperantes en el sistema de servicio civil mexicano, considero que la regulación del servicio civil de carrera debe ir acompañada de la voluntad de los principales actores políticos, para que llegue a operar de manera plena y eficiente, pero además, este proyecto implica una cirugía mayor que trasciende a una nueva cultura generacional.

En esta tesitura se menciona la urgente necesidad de abordar como reforma de Estado, los cambios y transformaciones que requiere la administración pública, donde la capacitación sea una inversión y no un cargo, donde la planeación estratégica sea un principio organizacional, donde los criterios de profesionalización se rijan por el mérito y las aptitudes del funcionario público, donde el ingreso y evaluación, goce de imparcialidad y fundamente la permanencia.

La administración de los recursos humanos constituye todo un sistema, cuya premisa fundamental es concebir al hombre dentro de la empresa como un recurso que hay que optimizar a partir de una visión renovada, dinámica, competitiva, en la que se oriente y afirme una verdadera interacción entre lo social y el gobierno.

Ante las deficiencias múltiples que enfrenta la administración pública mexicana, el servicio civil de carrera es un sistema de gestión de personal, que por una parte profesionaliza al servidor público, le otorga garantías de permanencia, en cuanto al Estado, hace más competente su actividad institucional, que se traduce en calidad de los servicios a la sociedad.

CAPÍTULO PRIMERO

RECURSOS HUMANOS

El servicio civil de carrera está íntimamente ligado a la administración de recursos humanos, pues se presenta precisamente como una opción de gestión de personal que en muchos países, ha sido una alternativa que ha dado resultados muy importantes en la administración pública gubernamental. En este sentido, este capítulo dedicado a los recursos humanos, es un aspecto introductorio que permitirá allegarnos al servicio civil de carrera, como medio de profesionalización de la función pública, puesto que el capital humano es un factor determinante para que el Estado cumpla sus fines.

Cada persona posee distintas cualidades y habilidades que para las organizaciones, es fundamental allegarse de aquéllos perfiles que requiere de acuerdo a los objetivos que desee cumplir, es difícil alcanzar la eficiencia cuando no existe organización, planeación en sus estructuras y objetivos.

Los recursos humanos en la administración pública juegan un papel fundamental, pues es precisamente el factor humano quien con su dirección profesional hará que el poder público, eficiente sus recursos materiales, financieros y tecnológicos, encaminados a una función de calidad.

El recurso humano es el instrumento motor de este mundo, su inteligencia, capacidad y cualidades construyen el movimiento económico, político, cultural y

social, que permite la organización y funcionamiento de las instituciones públicas y privadas para poder lograr sus fines.

Invertir en recursos humanos es invertir en la profesionalización de la función pública, por ello la importancia de que el Estado, cuente con un proceso regulado en materia de administración de los recursos humanos.

1.1 Recursos humanos

El campo de los recursos humanos no apareció de improviso, ha tenido una evolución de largo tiempo, hasta adquirir sus características actuales, que ha sido influenciada por las condiciones ambientales, su naturaleza se encuentra en constante cambio, sin embargo, ninguna asociación humana puede prescindir de las técnicas necesarias para la división del trabajo y la especialización en determinadas labores.

Hoy en día adquiere mayor importancia para las organizaciones, los temas relacionados al desarrollo de talentos, la gestión del conocimiento, la retención del recurso humano y la formación de equipos que fortalezcan y sean competitivos para los fines de la organización.

La denominación de recursos humanos, es un término que ha venido siendo cuestionado al considerarlo discriminatorio, en razón de que el ser humano, no es un recurso; sin adentrarme en esa discusión, el término de recurso humano es

más frecuente, conocido y recurrente entre las organizaciones, ya sean de tipo político, social, económica o empresarial, es que denomino a este capítulo así.

Los recursos humanos, forman una parte importantísima de una organización, pues su existencia se materializa en la aplicación de los conocimientos, capacidades, operación, con resultados eficientes y eficaces para así poder cumplir con los objetivos específicos planteados.

Sin duda que los recursos humanos son considerados como una herramienta que ayuda a las organizaciones para obtener, desarrollar y conservar los empleados adecuados de acuerdo a sus perfiles. La administración de recursos humanos es y debe ser uno de los campos más importantes dentro de una organización, puesto que su tarea es seleccionar, contratar, formar y retener a los empleados.

Los recursos humanos tienen como principal función: “el análisis de puestos, reclutamiento de personal, selección de personal, inducción, capacitación, evaluación del desempeño, sistemas de remuneración, higiene y seguridad. Los recursos humanos determinan el éxito de la organización, su existencia apoya a la directiva y al personal sobre sus objetivos, que para lograrlos debe obtener, desarrollar, utilizar, evaluar, mantener y retener el número adecuado de las personas con las características necesarias. El propósito de la administración de los recursos humanos, se alcanzan a través de personas que contribuyen con las estrategias de la organización y que mejoran su efectividad y eficiencia”.¹

¹ Werther, William B y Davis, Keith, *Administración de personal y recursos humanos*, 5ª ed., México, Editorial McCraw-Hill, 1996, p. 11.

El trabajo en grupo es fundamental, pues una sola persona no podría desarrollar todas las actividades que requiere una organización, además que cada ser humano tiene diferentes perfiles que conjugan una sola fuerza para cumplir los fines de cada organización, ya sea pública o privada.

La administración de recursos humanos es entendida como “aquellas prácticas que se requieren para llevar a cabo los aspectos relativos a las personas, pensando en el mejoramiento del desempeño y de las aportaciones del personal a la organización, su finalidad básica es lograr que los trabajadores contribuyan a alcanzar las metas de la organización, mientras directa o indirectamente van a satisfacer sus necesidades individuales o colectivas”.²

Cierto es que los recursos humanos forman parte fundamental para el cumplimiento de las tareas de toda organización, sin embargo, éstos no son propiedad de la organización, a diferencia de los otros recursos materiales; los conocimientos, la experiencia, las habilidades, son parte del patrimonio personal y no de la empresa.

1.2 El recurso humano, factor clave en el perfeccionamiento de toda organización

Toda organización pública o privada, requiere de personas para trabajar, por ello se dice que el activo más valioso de una empresa es su personal, cierto es que

² *Ibidem*, p. 69.

para obtener el éxito de toda organización, mucho depende de una serie de factores, pero en su mayoría, se refieren a la efectiva actividad de recurso humano.

La consultoría Ferruelo y Velasco, señala que las personas deben ser el centro y la clave de la organización, su visión es “Vivimos momentos de cambio, una oportunidad única para construir nuevos modelos económicos basados en las personas como factor crítico de éxito”.³

Esta empresa, enfoca su visión en las personas como factor crítico de éxito, ciertamente una empresa que no tenga personal capacitado, comprometido, ético, está lejos de concretar criterios de competencia y eficacia, así mismo sucede en la administración pública gubernamental.

Toda organización ya sea pública o privada, independientemente de que sea religiosa, política, económica o social, poseen el elemento en común de estar integradas por personas, quienes son las que llevan a cabo las actividades, avances, logros y objetivos previstos, esta es una razón para afirmar el porqué constituyen el recurso más importante.

³ Ferruelo y Velasco, “Cuando las personas importan”, *Corporativo visión empresarial*, consulta: el día 30 de septiembre de 2011, 20:43 horas, <http://blog.ferrueloyvelasco.com>.

Los avances tecnológicos han proporcionado equipos, herramientas, infraestructura técnica, instalaciones que ciertamente simplifican en gran medida las tareas de las organizaciones, sin embargo, por sí solas no pueden subsistir como factor único para el desarrollo de las empresas.

La verdadera importancia de los recursos humanos se encuentra en su habilidad para responder a satisfacción a los objetivos planteados, esto requiere que gente adecuada, con la combinación correcta de conocimientos y habilidades, se encuentre en el lugar y en el momento oportuno para desempeñar el trabajo necesario.

Toda empresa está compuesta por personas que forman un equipo para un beneficio determinado, así mismo la organización construye o se destruye por la calidad de su gente, luego entonces, lo que las caracteriza son sus hombres y mujeres que con sus habilidades y perfiles, distintos y complementarios, dan vida a los objetivos y fines de la empresa, por ello, sólo es a través del recurso humano que los demás recursos como el capital económico o infraestructura técnica, se puede utilizar con efectividad.

Como se ha afirmado en este capítulo, el éxito de una organización depende en gran medida de la actividad de los recursos humanos, que siendo tan cambiante, lleva a generar nuevas competencias en cuanto a cómo generar los recursos humanos en tiempos de inestabilidad. La administración pública de nuestro país, no escapa a la necesidad de efectuar estos cambios y transformaciones sobre un nuevo modelo de gestión de recursos humanos que sea eficiente, transparente y cercano a la gente.

En tiempos de diversas crisis donde la actividad del Estado pierde su legitimidad, es necesario replantear la función gubernamental, donde habrán de diseñarse mecanismos que tengan por objeto la eficacia y eficiencia como características permanentes, pues su actuar evidencia la necesidad de elevar la competencia en la gestión de los recursos humanos.

La crisis institucional en nuestro sistema de gobierno mexicano, fundamenta la necesidad de replantear un nuevo proceso de formación de cuadros directivos y operativos a partir del rediseño de sus estructuras institucionales, y el perfil de sus competencias, enfocados al cumplimiento de su misión.

En la actualidad las técnicas de selección del personal tienen que ser más cuidadosa, especialmente en la administración pública, acordes a los requerimientos de los recursos humanos, acrecentando las fuentes más efectivas que permitan allegarse de los perfiles más idóneos, evaluando sus aptitudes, cualidades y potenciales.

Las organizaciones están formadas por personas, no se dirigen solas ni fuera de ellas, por ello el recurso humano es el principal protagónico de toda empresa, aunque pareciera que no es un factor importante, al menos así aparece dentro de la administración pública gubernamental, puesto que la cúpula de poder no genera las condiciones necesarias para invertir en capacitación ni mucho menos cuenta con un modelo eficiente de administración de recursos humanos acorde a las necesidades y a la crisis institucional que hoy en día vivimos.

1.3 Gestión de los recursos humanos

En los últimos años la gestión de recursos humanos ha adquirido un papel protagónico dentro de la administración pública, puesto que la actividad de recursos humanos sigue siendo una tarea pendiente desde hace mucho tiempo, donde sin duda ha sido una función muy subestimada y poco atendida por los gobiernos que constituyen las fuerzas políticas más importantes en el país.

Ratifico la necesidad de que el conocimiento debe formar parte de las competencias de todas las organizaciones públicas o privadas, puesto que éste sólo resulta útil cuando puede ser aplicado, así mismo los poderes públicos que no apuesten por el conocimiento, la capacitación y la permanencia de funcionarios capaces y aptos, de una administración pública profesionalizada.

Para definir a las personas que trabajan en las organizaciones se emplean los términos de funcionarios, servidores públicos, empleados, recurso humano, capital humano, personal, trabajadores, colaboradores, capital intelectual, obreros, entre otros, muchos de estos términos se utilizan de forma incorrecta, puesto que si hay semejanzas de unos con otros.

Para Idalberto Chavenato, la gestión de recursos humanos, “es el conjunto de políticas y prácticas necesarias para dirigir los aspectos de los cargos gerenciales

relacionados con las personas o recursos humanos, incluidos reclutamiento, selección, capacitación, recompensas y evaluación del desempeño”.⁴

Para este autor, los objetivos de la gestión de personas están encaminados a la eficacia organizacional a través de los siguientes medios, “ayudar a la organización a alcanzar sus objetivos y realizar su misión, proporcionar competitividad a la organización, suministrar a la organización empleados bien entrenados y motivados, permitir el aumento de la autorrealización y la satisfacción de los empleados, desarrollar y mantener la calidad de vida en el trabajo, administrar el cambio; y establecer políticas éticas y desarrollar comportamientos socialmente responsables”.⁵

El contexto de la gestión de recursos humanos está conformado por las personas y las organizaciones, por una parte se entiende que las personas al dedicar la mayoría de su tiempo trabajando en la empresa, se vuelven dependientes de la organización para alcanzar sus objetivos profesionales, mientras que la organización depende directamente de las personas, para operar, producir bienes y servicios, competir en los mercados y alcanzar sus objetivos generales y estratégicos, en este sentido, se da una relación dependiente para obtener beneficios recíprocos.⁶

Ciertamente no resulta fácil para la administración pública considerando su tamaño y su complejidad, modificar la cultura de organización y mucho menos el

⁴ Chiavenato, Idalberto, *Gestión del talento humano*, Colombia, Editorial Campus Ltda., 2004, p. 9.

⁵ *Idem*, p. 10 y 11.

⁶ *Ibidem*, p. 5.

incidir sobre actitudes culturales de las personas que forman parte de la estructura administrativa en la función pública.

Es urgente modificar los mecanismos de formación de los cuadros directivos en la función pública, actualmente están influenciados por cuotas partidistas o compromisos políticos, característica añeja, que ha generado un freno en la profesionalización de los servidores públicos, en virtud del relevo por periodos administrativos y la falta de lealtad institucional que ello genera.

1.4 Proceso general de los recursos humanos

1.4.1 La planeación

La planeación constituye una de las herramientas más importantes e indispensable para toda organización, pues su existencia no es exclusiva de las grandes empresas o corporativos para ser brillantes.

Antes de iniciar una acción administrativa, es imprescindible determinar los resultados que pretende alcanzar la organización. A continuación señalo conceptos de diversos autores en esta materia, pero principalmente el criterio procesal del autor Chiavenato sobre los recursos humanos.

Para Agustín Reyes Ponce, “la planeación consiste en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo,

la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización”.⁷

Para Chiavenato, “la planeación de recursos humanos se describe como un procedimiento sistemático que forma una secuencia planeada de eventos o una serie de pasos cronológicos”.⁸

“Es una técnica para determinar en forma sistemática la provisión y demanda de empleados que tendrá una organización”.⁹

La demanda de empleados que debe tener una organización debe ser resultado de una planeación, en la función pública este factor es muy importante, pero las filas de empleados que ingresan a las instituciones están fuera de este método.

Para Rodríguez Valencia, “consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización”.¹⁰

⁷ Reyes Ponce, Agustín, *Administración moderna*, 6ª ed., México, Editorial Limusa, 1992, p. 122.

⁸ Chiavenato, Idalberto, *Administración: proceso administrativo*, 3a ed., Colombia, Editorial McGraw-Hill, p. 136.

⁹ Werther, William B y Davis, Keith, *op.cit.*, nota 1, p 55.

¹⁰ Rodríguez Valencia, Joaquín, *Introducción a la administración*, 4ª, ed., México, Editorial Ecasa, 1990, p. 76.

La planificación en los gobiernos es fundamental, pues ello indica una dirección hacia donde deban llegar los esfuerzos que habrán de concretar cada dependencia, cada funcionario, cada año administrativo.

“Ayuda a asegurar que se dispondrá de la capacidad ejecutiva necesaria cuando la organización la necesite. Prevé lo que le hará falta a la organización en términos de cantidad y de requisitos de puestos ejecutivos, tanto a corto, como a largo plazo”.¹¹

Para Manuel Fernández Ríos, es el “proceso mediante el cual partiendo de las metas, procesos y estrategias que la dirección ha aprobado, se definen y establecen las necesidades previsibles de recursos humanos para hacer frente a los planes productivos y de rendimiento de la organización en un momento dado, para ello se recurre a un sistema de información sobre los recursos humanos existentes y el pronóstico sobre las demandas actuales y futuras que surgen de los desafíos del entorno y de los proyectos de negocio”.¹²

La planificación planteada como primer instrumento en la administración de los recursos humanos, comprende todo el proceso desde el análisis, hasta llegar a la toma de decisiones, incluye metodologías para la recolección de información, programación, diagnóstico, pronóstico, avances y medidas de resultados, estos son los elementos más relevantes de los conceptos antes señalados.

¹¹ Hernández, Sergio *et al.*, *Administración de personal: desarrollo de los recursos humanos*, Estados Unidos, Editorial South-Western Publishing, 1984. p. 124.

¹² Fernández Ríos, Manuel, *Diccionario de recursos humanos, organización y dirección*, España, Editorial Díaz de Santos, 1999, p. 866.

De acuerdo a las definiciones anteriores la planeación es la determinación de lo que quiere hacerse, hacia donde se quiere llegar, se definen los objetivos, métodos, procedimientos y el establecimiento de los equipos de trabajo y perfiles.

De ésta manera, la planeación es una disciplina que trata de identificar acciones a través de una secuencia sistemática de toma de decisiones, para generar los efectos que se espera de ellas, en otras palabras la planeación es proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo.

La planeación de los recursos humanos, se encarga de llevar a cabo el proceso integral de la organización, conociendo cuantitativamente y cualitativamente las necesidades del recurso humano, genera la información suficiente para el adecuado desempeño, selección, formación y capacitación.

La planeación tiene por objeto prever la fuerza laboral necesaria, esto es, las competencias que la organización necesitará en cada momento y lugar, debe tener como premisa el análisis y descripción de los puestos de trabajo, partiendo de las competencias exigidas.¹³

A continuación señalo los propósitos y ventajas que tiene la planeación¹⁴. Propósitos, “utilizar todos estos recursos con tanta eficacia como sea posible donde y cuando se necesiten, al fin de alcanzar las metas de la organización, anticipar periodos de escasez y de sobre oferta de mano de obra, proporcionar

¹³ Hernández, Sergio *et al.*, *op.cit.*, nota 11, p. 866.

¹⁴ *Idem.*

mayores oportunidades de empleo a las mujeres, a las minorías y a los discapacitados y organizar los programas de capacitación de empleados”.

Ventajas, “mejorar la utilización de recursos humanos, permitir la coincidencia de esfuerzos del departamento de personal con los objetivos globales de la organización, economizar en las contrataciones, expandir la base de datos del personal, para apoyar otros campos y coadyuvar a la coordinación de varios programas, como la obtención de mejores niveles de productividad mediante la aportación de personal más capacitado”.

La utilización de los recursos con los que cuenta toda organización deben ser utilizados en su máxima capacidad, eso depende de una planeación adecuada que lleve a la eficiencia funcional de la empresa.

1.4.2 Reclutamiento de personal

Una vez que se han definido los puestos en la organización, se debe planificar las vacantes para el puesto y definir como serán cubiertas, arribamos al reclutamiento de personal, que es fundamental en la actividad de los recursos humanos de toda organización, que una vez que se han determinado las necesidades de personal y los requisitos de los puestos de trabajo, es cuando puede ponerse en marcha un programa de reclutamiento para generar un conjunto de candidatos potencialmente calificados.

Para que el reclutamiento sea eficaz, deben tomarse en cuenta las necesidades de la organización como las de la sociedad y el individuo, ello debe partir de los planteamientos establecidos en el proceso de planeación estratégica, dispuestos de acuerdo a los objetivos y metas a cumplir.

Para Chavenato el “reclutamiento es un conjunto de procedimientos que tienden a atraer candidatos potencialmente calificados y capaces de ocupar cargos dentro de la organización”.¹⁵

“Es una actividad fundamental del programa de gestión de recursos humanos de una organización. Una vez que se han terminado las necesidades de recursos humanos y los requisitos de los puestos de trabajo, es cuando puede ponerse en marcha un programa de reclutamiento para generar un conjunto de candidatos potencialmente cualificados. Estos candidatos podrán conseguirse a través de fuentes internas o externas.”¹⁶

De acuerdo a la concepción señalada anteriormente, tenemos que el reclutamiento es una actividad que tiene por objeto inmediato atraer candidatos, para seleccionar los futuros participantes de la organización.

¹⁵ Chiavenato, Idalberto, *Administración de los recursos humanos*, 5ª ed., Bogotá, Editorial Mc Graw Hill, 1999, p. 173.

¹⁶ Dolan, Shimon *et al.*, *La gestión de recursos humanos*, España, Editorial Mc Graw Hill, 1999, p. 86.

El aspecto del reclutamiento reviste de especial importancia en este tema de investigación, ya que constituye un tema toral para la eficacia de la función gubernamental, pues tenemos que en nuestro sistema de administración pública, no existen criterios formales efectivos para seleccionar a los mejores hombres y mujeres que estén al frente de la función pública, puesto que cerca del noventa por ciento de los que integran la estructura burocrática, son allegados en base al llamado influyentísimo, no existen convocatorias para ocupar vacantes.

“Las empresas tienen que hacer todo lo posible para buscar candidatos idóneos para los puestos disponibles, es por ello que el reclutamiento es el proceso de identificar e interesar a los candidatos para llenar las vacantes”.¹⁷

La administración pública en México, debe generar mecanismos para la integración de funcionarios profesionales, especializados y leales, que permita consolidar un equipo de inteligencia humana, que haga frente a la burocracia pesada que existe, a la corrupción y a la falta de legitimidad que padecen nuestras instituciones.

“Es un conjunto de actividades y procesos encaminados a obtener, de acuerdo a la legislación, el número suficiente de personas adecuadas en el momento y lugar oportunos, de forma que tanto las personas como la organización, pueden elegir en función de sus intereses a corto y largo plazo”.¹⁸

¹⁷ Werther, William B y Davis, Keith, *Administración de personal y recursos humanos*, 4ª ed., México, Editorial Mcgraw Hill, 1999, p. 236.

¹⁸ Dolan, Shimon, *op. cit.*, nota 16, p. 199.

El reclutamiento es muy importante ya que como he afirmado en este capítulo, el potencial de cada organización lo constituye su personal, puesto que de ello depende el éxito de la misma, luego entonces el propósito del reclutamiento es obtener el número adecuado de candidatos para cubrir los puestos, con el fin de tener el menos costo para la organización.

Para el reclutamiento se deben definir programas que especifiquen el proceso, cuidando en todo momento para el caso de la administración pública, evitar las prácticas viciadas con las que por muchos años han incursionado los mandos directivos, medios y bajos, a la función pública.

Este aspecto de reclutamiento debe estar definido cuidadosamente en los instrumentos legales para efectos de que se respete el potencial de los mejores hombres y mujeres con vocación de servicio y perfil idóneo para ocupar un cargo dentro de la actividad del Estado.

Este reclutamiento puede darse de maneta interna y externa, considerando las vacantes que pueden ser ocupadas por empleados que desea un ascenso y que cubran el perfil, constituye una actividad de divulgación, debe lograr una cantidad y calidad de candidatos que garantice una buena selección, entre los medios de reclutamiento pueden ser convocatorias ya sean abiertas o cerradas, o cualquier medio de difusión.

El Estado mexicano enfrente distintas crisis frente a la sociedad que los recursos humanos no alcanza a resolver, sin embargo, las organizaciones tiene como primer elemento para el cumplimiento de sus fines a los recursos humanos, por ello en la administración pública, se deben modificar los sistemas tradicionales de

gestión de personal, así como edificar políticas de Estado, para dar inicio a una nueva cultura dirigida a la profesionalización, que eficiente la función de los cuadros directivos que estructuran la actividad estatal. Por ello el reclutamiento de personal debe estar libre de influyentísimo que permita al sistema, que sus procedimientos y procesos puedan tener éxito.

1.4.3 Selección e ingreso

Después de la planeación donde tendremos los objetivos y proyección de las tareas de la empresa, se da inicio al proceso de selección, puesto que mientras el objeto del reclutamiento es abastecer el proceso de selección con candidatos, el objeto de la selección implica escoger y clasificar los candidatos más adecuados a las necesidades del cargo y la organización, en consecuencia, el objetivo específico del reclutamiento es suministrar la materia prima para la selección.

La selección de personal debe mirarse como un proceso de comparación entre las exigencias del cargo y las características de los candidatos, primero se constituye el análisis y descripción del cargo y después se selecciona.

En esta etapa de ingreso de los funcionarios públicos, es importante mencionar lo relevante que resulta la protección y garantía de la imparcialidad de los órganos encargados de ejecutar estos procedimientos, considerando también, la observancia de los principios de igualdad de oportunidades.

La ley suprema señala que los poderes de la unión, en materia de elección de perfiles se debe privilegiar el conocimiento del aspirante, en este sentido, coincide mi propuesta de investigación.

Este sistema de ingreso regula el proceso de reclutamiento, abarcando desde la forma en que se determina el perfil deseado para cada puesto concursado, incluye los requisitos que los aspirantes deben tener para entrar al servicio público, basados en la formación académica, los documentos probatorios, la experiencia, las características de los puestos ofertados y las condiciones de incorporación a la estructura.

Para Chiavenato, “la selección de personas funciona como un filtro que permite que sólo algunas personas puedan ingresar a la organización, es decir, sólo aquéllas que presenten características deseadas”.¹⁹

Considerando que el activo más importante de las organizaciones está constituido por las personas que las forman, las organizaciones para su normal y eficiente funcionamiento tienen que contar con los recursos humanos adecuadas.

“La selección es una actividad de comparación o confrontación, de elección, de opción y decisión, de filtro de entrada, de clasificación y por consiguiente, restrictiva”.²⁰

¹⁹ Chiavenato, Idalberto, *op. cit.*, nota 15, p. 111.

²⁰ Mathis, Robert L. y Jackson, John H., *Fundamentos de administración de recursos humanos*, México, Editorial International Thomson, 2003, p. 56.

En la administración pública, la selección del capital humano es y debe ser un proceso de trascendencia, puesto que con esta técnica se decidirá a los futuros colaboradores de la misma, porque dependiendo de ello, se podrá obtener la calidad y los resultados esperados o no superados.

Esta es una tarea de mayor responsabilidad y complejidad que asume la administración de recursos humanos, pues es determinante del logro de las metas y objetivos de la organización, no se concibe otra forma de que se genere este objetivo.

La importancia de elegir a las personas adecuadas para los puestos de la organización y que en el futuro le deparen beneficios; hacen que las instituciones, consideren el valor de una buena selección, destinando mayor desembolso de dinero, para contar con colaboradores selectos y escogidos, que se conviertan en mejor productor en el rendimiento del trabajo.

Para la selección de persona se requiere un programa de cuidado en la toma de decisiones sobre la contratación del recurso humano, en esta fase de incorporación se puede considerar la existencia de un periodo de prueba, el que el funcionario debe desempeñarse de manera satisfactoria antes de su incorporación definitiva.

A este proceso de selección también se le conoce como concurso, en razón de que las personas aspirantes a los cargos se someten a una contienda donde habrá de prevalecer los mejores perfiles, habilidades y talentos acordes a las características del puesto.

Las actividades que generalmente se realizan para ejecutar el proceso de selección son las siguientes:²¹

1. “Necesidad de requerimiento de personal;
2. Conformación de la comisión de concurso;
3. Publicación y convocatoria del concurso;
4. Recepción de solicitudes y expedientes;
5. Evaluación y calificación de expedientes;
6. Administración de pruebas de selección;
7. Entrevista personal;
8. Investigación de antecedentes; y,
9. Elaboración y publicación del cuadro de méritos del concurso”.

No todas las personas son iguales, cada una posee distintas virtudes, características, aptitudes, capacidades, asimismo, difieren tanto en la capacidad para aprender a realizar una tarea como en la ejecución de ella. Sin duda que la selección de personal busca solucionar la adecuación del hombre al cargo y eficiencia del hombre en el cargo, para con ello poder cumplir con los objetivos buscados dentro de la organización.

Para la selección e ingreso de personal es indispensable saber que perfil se busca y en ese sentido delinear los mecanismos de competencia a los mejores hombres y mujeres, es decir, en la función pública debe permanecer la gente más capaz, productiva y apta, de otra manera seguirá persistiendo el desorden funcional que caracteriza el desempeño de quienes están al frente de las tareas del Estado.

²¹ Bohlander, George *et al.*, *Administración de recursos humanos*, México, Editorial International Thompson, 2001, p. 89.

1.4.4 Capacitación

¿Invertir en el recurso humano, para qué? estas son algunas de las interrogantes comunes principalmente en el sector público, que solo piensan en la utilidad y no en la productividad, sin embargo, se sostiene que la educación no es otra cosa que una inversión.

La capacitación en todos los niveles constituye una de las mejores inversiones en recursos humanos y una de las principales fuentes de bienestar para el personal de toda organización.

La capacitación en la administración pública, requiere que el poder público invierta más en las capacidades de una fuerza de trabajo que conoce los sistemas de prestación de servicios.

Las inversiones en la función de desarrollo, va más allá del entrenamiento tradicional, deben superarse con mucho, se extiende a las áreas de la educación y del desarrollo del personal, en los cuales el poder público muestre sus deseos de hacer inversiones a largo plazo en el desarrollo y capacitación de sus empleados, la propia Constitución señala la obligatoriedad para que un funcionario público sea capacitado o adiestrado para desempeñar el trabajo que le fue asignado.

Los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias y capacidades de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus

expectativas de progreso profesional, la inversión en la capacitación es un ingrediente muy importante que habrá de observar una reforma estructural en materia de profesionalización de la función pública, en todos sus niveles.

La formación, la capacitación y el entrenamiento del potencial humano, son actividades que pueden catalogarse como la mecánica básica del cambio administrativo, “comprenden el desarrollo de conocimientos, habilidades, valores y actitudes a todos los niveles del personal”.²²

Para Idalberto Chiavenato²³ “la capacitación es un proceso educativo a corto plazo, aplicado de manera sistemática y organizada, mediante el cual las personas aprenden conocimientos, actitudes y habilidades, en función de objetivos definidos. El entrenamiento implica la transmisión de conocimientos específicos relativos al trabajo, actitudes frente a aspectos de la organización, de la tarea, del ambiente y desarrollo de habilidades. Cualquier tarea, ya sea compleja o sencilla, implica necesariamente estos tres aspectos”.

Para Dessler Gary, “la capacitación consiste en proporcionar a los empleados, nuevos o actuales, las habilidades necesarias para desempeñar su trabajo. La capacitación, por tanto, podría implicar mostrar a un operador de máquina cómo funciona su equipo, a un nuevo vendedor cómo vender el producto de la empresa, o inclusive a un nuevo supervisor cómo entrevistar y evaluar a los empleados”.²⁴

²² Dessler, Gary, *Administración de personal*. 6ª ed., México, Editorial Prentice Hall, 1994, p. 239.

²³ Chiavenato Idalberto, *op. cit.*, nota 15, p. 65

²⁴ Dessler, Gary, *op. cit.*, nota 22.

Mientras que Simón Dolan, nos dice que “la capacitación del empleado consiste en un conjunto de actividades cuyo propósito es mejorar su rendimiento presente o futuro, aumentando su capacidad a través de la mejora de sus conocimientos, habilidades y actitudes”.²⁵

Cada sistema e institución tiene fortalezas y debilidades distintas, por ello es importante, es definir el objetivo de la capacitación de acuerdo a las necesidades y metas que cumplir de cada organización, ante un programa determinado se debe definir si lo que se busca es transmitir conocimientos, habilidades o valores.

El proceso de formación y capacitación de los servidores públicos debe ser permanente, acorde a la evolución y cambios en las nuevas tecnologías, donde el principal objetivo sea atender e identificar, cualquier deficiencia en la formación que impida a los funcionarios desempeñar sus responsabilidades de acuerdo a los objetivos planteados.

Para Chiavenato, las formas de desarrollo humanos consisten en “adiestramiento, capacitación, formación, especialización”.²⁶

Hoy en día es importante contar con personal capacitado, por lo que resulta indispensable la necesidad de ir desarrollando y capacitando a las personas para lograr un alineamiento entre sus habilidades y los requerimientos de la organización.

²⁵ Dolán, Shimon, *op. cit.*, nota 16, p. 113.

²⁶ Chiavenato Idalberto, *op. cit.*, nota 15, p. 198.

Dentro de la administración de recursos humanos está la tarea de proporcionar la capacitación requerida por las necesidades de los puestos o de la organización, la cual orienta a los trabajadores a desempeñar su trabajo actual.

En la administración pública, la capacitación debe ser vista como inversión para el éxito, inmediato y futuro, más no debe ser una carga presupuestal, puesto que la capacitación efectiva mejora el conocimiento, las destrezas, las actitudes, el comportamiento de las personas y, por tanto, su desempeño, por lo que el mejor desempeño de los individuos conduce directamente a las ganancias de un Estado frente a la sociedad.

En la función pública, la capacitación crea beneficios futuros tanto para el trabajador, la sociedad y el Estado, por consiguiente la educación, debe ser una inversión, no obstante, casi siempre se considera y se contabiliza como un gasto innecesario, es el caso específico de la administración pública, aquellas empresas que invierten en la selección, reclutamiento y capacitación de su plantilla laboral, tienen como premisa, brindar un buen servicio.

1.4.5 Evaluación del desempeño

Este sistema es una técnica de dirección imprescindible en la actividad administrativa, a través de esta se podrá tener el resultado de su funcionalidad en el puesto, si cumple los objetivos por el cual fue nombrado y alcanza las expectativas de la operatividad del cargo.

La medición del desempeño de los funcionarios constituye un eslabón igual de importante para determinar su permanencia, permite implantar nuevas políticas de compensación, mejora el desempeño, ayuda a tomar decisiones de ascensos o de ubicación, permite determinar si existe la necesidad de volver a capacitar, detectar errores en el diseño del puesto y ayuda a observar si existen problemas personales que afecten a la persona en el desempeño del cargo.

“La evaluación del desempeño constituye un proceso mediante el cual se estima el rendimiento global del empleado con base a políticas y procedimientos bien definidos”.²⁷

Esta técnica de la evaluación del desempeño, tiende a generar mejoras sobre el mismo, establecer nuevos métodos, genera compensaciones en relación a la productividad, promociones, separaciones, transferencias o ya sea necesidades de capacitación y desarrollo.

Para Chiavenato²⁸ la evaluación del desempeño tiende a mejorar el desempeño, generar políticas de compensación, decisiones de ubicación, determina la necesidad de capacitación y desarrollo, planeación y desarrollo de la carrera profesional, indica la imprecisión de la información, errores en el diseño de puestos y desafíos externos.”

²⁷ Werther, Jr, William B y Davis Keith, *op. cit.*, nota 17, p.193.

²⁸ Chiavenato Idalberto, *op. cit.*, nota 15, p. 296.

Como podemos apreciar las ventajas de las políticas de evaluación del desempeño se hace necesaria para medir el bueno o mal desempeño de un funcionario público, determinar su potencial, definir su permanencia, fijar su compensación y hasta detectar errores de la planeación.

Así pues, este sistema es un referente para establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad de los servidores públicos, que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como para garantizar la estabilidad laboral.

La ausencia de esta técnica, puede influir para que la administración pierda posibilidades de conocer las causas de la ineficiencia, lo primero que hay que considerar es su propósito, el diseño del sistema debe estar directamente vinculado con sus objetivos, es distinto evaluar el desempeño de las dependencias gubernamentales que a los funcionarios en lo individual, aunque una sea consecuencia de la otra.

El objeto de la evaluación debe definir si la evaluación se hará sobre resultados, es importante determinar los instrumentos de medición, cómo se debe evaluar y qué indicadores utilizar, así como quién debe realizar las mediciones, cómo debe hacerlo, con qué frecuencia y con qué recursos cuenta para realizarla.²⁹

Por lo que respecta a los estímulos y ascensos, la asignación del salario con base en el puesto y la basada en el desempeño individual, existe un salario base pero también bonos compensatorios para premiar el buen desempeño de los

²⁹ Dolan, Shimon, *op. cit.*, nota 16, p. 204.

funcionarios que, aplicados adecuadamente, pueden servir de incentivos para combatir la ineficiencia burocrática.³⁰

En la asignación de bonos y estímulos, se habrá de tener cuidado de que no se empiecen a otorgar de manera mecánica, como un medio para compensar más que para premiar, otra razón que puede desviar el propósito de utilizar los bonos como incentivo, es que los recursos sean insuficientes.

La evaluación del desempeño está directamente relacionada con la promoción y ascenso, si el funcionario público realiza bien su trabajo, es un indicador de que es una persona honesta, responsable y que cuenta con el perfil idóneo para continuar en la función pública en puestos de mayor responsabilidad seguramente.

A partir de la evaluación del desempeño debe certificarse a un funcionario y considerarse apto para continuar en la administración pública, en el entendido de que las evaluaciones serán periódicas, en las que habrá de opinar el superior jerárquico inmediato, hasta aplicar otras evaluaciones que requiera cada perfil.

Dentro de las distintas cualidades que tiene la evaluación del desempeño como medición en la administración de los recursos humanos, las compensaciones por buen desempeño, es un estímulo que le permite al funcionario continuar por el camino del trabajo, honestidad, capacitación y servicio al frente de administración pública.

³⁰ *Ibidem.*

1.4.6 Desarrollo de carrera

El mercado laboral enfrenta constantemente cambios que exigen a los profesionales desarrollar las competencias necesarias para mostrar los niveles de eficacia y eficiencia, que requieren sus trabajos o los trabajos que desean conseguir.

Para Ma. José Alarcón García, el desarrollo de carrera profesional es “una actividad sistematizada y estructurada que puede ser abordada desde una doble perspectiva, la del individuo y la de la organización. La primera se conoce como Planificación de Carreras y la segunda recibe la denominación de Dirección de Carreras.”³¹

Mientras que para Wayner Mondy y Noe Robert, el desarrollo de carrera es “el proceso continuo por el cual un individuo establece sus metas de carrera e identifica los medios para alcanzarlas. Las carreras individuales y las necesidades organizacionales no son cosas separadas y diferentes. Las empresas deben ayudar a los empleados en la planeación de su carrera para que se puedan satisfacer las necesidades de ambos”.³²

Estos autores, plantean la importancia de que cada empresa presente al trabajador políticas de permanencia mediante una carrera profesional, lo que

³¹ Hofstadf Román, Carlos J. Val Der *et al.*, *Competencias y habilidades profesionales para universitarios*, España, Editorial Díaz de Santos, 2006, p. 79.

³² Wayner, Mondy y Noé Robert M, *Administración de recursos humanos*, México, Editorial Mc Graw Hill, 1997, p. 8.

tiende a motivar e incentivar su actividad al frente de la organización, mientras que para esta última, otorgar estabilidad laboral le garantizará empleados capacitados, experimentados en las tareas y funciones de la empresa.

“El primer paso del proceso de la planeación de carreras es hacer que los nuevos empleados tengan un buen comienzo. Esto se lleva a cabo generalmente a través de un programa de inducción, el cual debe orientar al nuevo empleado sobre la forma en que el rendimiento del trabajo contribuye al éxito de la organización y cómo los servicios o los productos de la organización contribuyen al beneficio de la sociedad”.³³

Coincido con la expresión de este autor, al afirmar que el rendimiento del trabajo contribuye al éxito de la organización, ciertamente un buen desempeño de los trabajadores dará como resultado que la empresa exista, evolucione y se transforme.

Una carrera, es una secuencia de posiciones que ocupa una persona en una organización, el desarrollo de ésta implica un proceso continuo, donde se fijen metas y también exista evaluaciones, está determinada por las necesidades de cada uno de los individuos, las cuales son variables y dependen de la ambición y capacidades de los mismos.

La estabilidad laboral es muy importante para todo trabajador, no solamente desde el punto de vista económico, sino también emocional, por ello la importancia de

³³ Hernández Sverdlik, Varela y Chruden Sherman, *Administración de personal*, 4ª ed., España, Editorial Thomson South-Western, 1984, p. 88.

implementar la carrera profesional, que además para la empresa también implica otros beneficios, como la experiencia de sus empleados.

En toda organización, pero especialmente en la administración pública la carrera profesional habrá de depender en mucho de las expectativas del empleado, habrá quien no desee permanecer por siempre en la función pública, aunque sea un buen empleado, sin embargo el poder público, debe generar condiciones de permanencia para aquéllos funcionarios que busquen con sus capacidades protección legal en el desarrollo de sus tareas.

De acuerdo a Chiavenato³⁴, la carrera profesional tiene las ventajas de coordinar las estrategias generales de la organización con las necesidades del personal, permite el desarrollo de empleados con potencial de promoción, facilitan la ubicación, y disminuye la tasa de rotación.

El desarrollo profesional es fruto de la planeación de la carrera, comprende los aspectos que una persona enriquece o mejora, con vistas a lograr objetivos dentro de la organización.

El desarrollo de carrera profesional es una asignatura pendiente dentro de la administración pública, no existen garantías de seguridad para que el trabajador efectúa esta prerrogativa. Debería de haber una norma jurídica en todas las administraciones, que garantice a los trabajadores de los tres niveles de gobierno la carrera profesional, donde su permanencia esté condicionada a su buen desempeño.

³⁴ Chiavenato Idalberto, *op. cit.*, nota 7, p. 279.

La carrera profesional sin duda tiene muchos beneficios tanto para el trabajador como para el poder público, al primero le garantiza su permanencia y lo profesionaliza, lo estimula para un buen desempeño, mientras tanto que para el segundo, el tener empleados eficientes contribuye con una actividad administrativa oportuna frente a la sociedad.

La garantía de permanencia es una prerrogativa que también otorga la carrera profesional, garantiza la estabilidad administrativa y la promoción de los servidores públicos, sustentada en la profesionalización y en la evolución del desempeño.

Una vez que entran al sistema de carrera, los funcionarios tienen una serie de tareas, obligaciones y derechos particulares, como el ser titulares en el cargo, la permanencia en base a su desempeño, participar en los procesos de ascenso y promociones, tener acceso a los programas de capacitación, desarrollo y profesionalización, ser evaluado imparcialmente, recibir incentivos, interponer recursos de inconformidad, contar con un plan de retiro y obtener licencias.

Así como deben tener prerrogativas los funcionarios de carrera dentro de la administración pública, también debe tener limitantes como el hacer proselitismo de cualquier naturaleza o efectuar manifestaciones a favor o en contra de partidos, agrupaciones u organizaciones políticas, esto es, para que no vea contaminada su permanencia y parcialidad al frente de las tareas del Estado, la parcialidad del funcionarios público es parte de su buen desempeño.

Una vez adentro de la estructura de la organización el ascenso o la carrera se promueve generalmente por antigüedad y por mérito, el sistema debe contar con mecanismos de promoción, movilidad vertical y horizontal, por puestos, plazas y

niveles de responsabilidad, también de los derechos y garantías que deben beneficiar al funcionario.

En la administración pública de los tres niveles de gobierno, no existe un sistema de ascensos, estos se dan por influencia, no existe el reconocimiento del mérito y capacidad, por lo que genera desanimo de los funcionarios en desempeñarse, educarse, capacitarse con miras a escalar alguna posición.

Dentro de los planes de desarrollo de carrera las organizaciones deben garantizar la separación o retiro del cargo, donde le sean respetados sus derechos laborales apegados a la ley.

El desempeño inadecuado, el incumplimiento de funciones y obligaciones, podría ser una causa de amonestación o de suspensión, las constantes impuntualidades e inasistencias podrían ser consideradas para la destitución del cargo.

La separación del cargo puede darse por licencia ya sea porque quiere aspirar a acceder a cargos públicos superiores, por muerte, por pensión o jubilación y por falta de aprobación de la evaluación del desempeño. En cualquier caso, se habrá de preverse un plan de retiro y separación del cargo.

En la administración pública de los tres niveles de gobierno, la separación del cargo de los funcionarios públicos en la gran mayoría de los casos, el poder público comete muchas arbitrariedades, puesto que despide a los empleados cuando requiere el espacio, o ya sea en los constantes cambios de administración donde colocan a las personas que comprometen en campaña.

En todo caso, la ley debe definir las causales por las cuales a un funcionario de carrera debe despedírsele de su cargo o ya sea especificar las condiciones para el momento del retiro, pero siempre respetando los derechos que por ley le corresponden al funcionario.

El desarrollo de carrera debe ser una política fundamental que toda organización pública o privada debe mantener, en ello se fomenta la especialización del funcionario y la realización del mismo.

1.4.7 Relaciones laborales

Las relaciones laborales no están fuera de los recursos humanos, son fundamentales entre el patrón y el trabajador, estas se basan en las relaciones en la política de la organización frente a las exigencias y demás aspectos que esgrimen los sindicatos.

Cada día se tornan más complejas las relaciones obrero patronales, los paros laborales, los reclamos de prestaciones, incremento de prerrogativas, son una constante de los trabajadores frente al poder público. Por otra parte, el patrón busca mecanismos que le generen ventaja para disponer de la posición o en su casa disminuir la carga económica que implica el cumplimiento de las prestaciones legales frente al trabajador.

Las relaciones laborales, tienen que ver con la política de la organización, frente a los trabajadores, ya sean de base, de confianza o sindicalizados que deben tener como objetivo la resolución de los conflictos, a través de una negociación equilibrada.

Para Joaquín Rodríguez las relaciones obrero patronal las define como un “conjunto de comunicaciones que la empresa establece con su personal, tanto en forma individual como colectiva; éstos pueden referirse a distintos aspectos vinculados con su empleo, ya sean éstos laborales, económicos, sociales o jurídicos”.³⁵

Mientras que Alberto Trueba señala que es un conjunto de interrelaciones que se establecen entre un grupo de personas que pertenecen a una organización, que tienen roles, jerarquías, actividades y responsabilidades definidas; que se limitan a los vínculos de trabajo, que están normadas por un marco legal, que centran su poder en los representantes de la organización y en los representantes de los trabajadores.³⁶

Los elementos esenciales de las relaciones obrero patronales, tienen como finalidad la equidad de ambas partes ya que esto nos ayuda a tener un mejor desarrollo dentro de las organizaciones. El artículo 123 de la Constitución Federal, y sus reglamentos, así como la Ley Federal del Trabajo, señala las obligaciones de hacer y no hacer, para ambas partes, es decir, para el patrón y para el trabajador, por lo que siempre debe darse puntual cumplimiento a las disposiciones legales.

³⁵ Rodríguez Valencia, Joaquín, *Administración moderna de personal*, 6ª ed., México, Editorial Thomson, 2007, p. 561.

³⁶ Ley Federal de Trabajo.

El servicio civil de carrera se orienta a los trabajadores de confianza de la administración pública, pues esta clase de trabajadores son lo que se encuentran en menos desventaja en cuanto a garantizar su permanencia frente a los de base.

El trabajador de confianza tiene particularidades que lo diferencian de los trabajadores comunes, tales como la confianza depositada en él, por parte del empleador, la relación laboral especial del personal de alta dirección se basa en la recíproca confianza de las partes, las cuales acomodarán el ejercicio de sus derechos y obligaciones a las exigencias de la buena fe, como fundamento de esta relación laboral especial.

La Ley Federal del Trabajo señala en su “artículo 183. Los trabajadores de confianza no podrán formar parte de los sindicatos de los demás trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, ni podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren de conformidad con las disposiciones de esta ley”. Por otra parte, el patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza.

Las condiciones reglamentadas se dieron en función de la relación trabajado patrón, por lo que se les limitó la participación en conflictos colectivos y organizaciones sindicales del resto de los trabajadores.

Es decir, los trabajadores de confianza, no tienen las mismas prerrogativas que los trabajadores de base a sindicato, como por ejemplo, no tienen derecho de

permanencia en sus cargos, no pueden ser representantes de los trabajadores y no pueden ser sindicalizados.

La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas, los funcionarios conocidos con esta naturaleza, comprende aquéllas de dirección, vigilancia, inspección y fiscalización.

La importancia de las relaciones obrero patronal, tienen que ver con la influencia que éstas tienen en la generación de conflictos, el ambiente laboral, la satisfacción de los trabajadores, la conciliación de objetivos de la organización y trabajadores, la formación de juicios, creencias, actitudes y valores, así como el logro de las metas.

La política de relaciones con los sindicatos refleja de modo directo la ideología, la cultura y los valores asumidos por la alta administración de la organización, los cuales a su vez están influenciados por la etapa del desarrollo del sindicalismo, por el régimen político del gobierno y por la situación coyuntural de la economía del país, entre otros factores ambientales.

Está caracterizada por considerar que las relaciones laborales involucran al sindicato y los trabajadores por un lado, a la organización, a los dirigentes y a los supervisores por el otro. Presupone que las soluciones se negocien y discutan con datos concretos, objetivos, racionales y que no se sustenten en opiniones personales.

La Constitución Federal, La Ley Federal del Trabajo, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, Estatutos en esta materia, son instrumentos jurídicos que otorga derechos a los trabajadores, sin embargo, la parte patronal siempre busca la forma de sacar ventaja usando diversos mecanismos para violentar los derechos de los trabajadores, desde sus prestaciones, sus condiciones laborales, hasta su permanencia, para el caso de los trabajadores de confianza de la administración pública, encontramos que son los más vulnerables cuando se trata de garantizar la permanencia en su empleo.

Las relaciones laborales deben ser muy cuidadosas, puesto que es una relación constante y dependiente, por una parte el sindicato debe contribuir a la legitimación institución, mientras que el patrón debe en todo momento respetar los derechos de los trabajadores.

1.5 Contexto actual de los recursos humanos en la administración pública gubernamental

Las instituciones públicas débiles, dejan abiertos espacios a la corrupción, a la falta de transparencia, al influyentísimo y al desaseo institucional que persiste en nuestro país, mientras que la fortaleza de las mismas, genera armonía en las relaciones del poder público y de quien lo otorga.

En este tema, pretendo hacer un análisis de cómo se encuentran los recursos humanos en la administración pública mexicana, analizando el proceso por el cual se asignan los puestos públicos, quiénes y cómo se deciden los espacios de funcionarios que están al frente de la actividad del Estado.

Los cambios sociales y económicos que vivimos a nivel mundial, también impactan en el campo de la oferta y la demanda laboral en nuestro país, volviéndose más competitivo el mercado de trabajo. Encontramos que las fuentes laborales no son suficientes para cubrir los miles de personas que buscan emplearse, este fenómeno también repercute en la administración pública.

No es un secreto la injerencia que tienen los mecanismos utilizados para la colocación de personal en las instituciones públicas, donde si tienes el apoyo de quien puede, se ingresará a la nómina del poder público, tengas el perfil o no para ello, esto evidencia la falta de equidad para que los hombres y mujeres puedan competir, frente a una diversidad y gama de características de todo aquél que solicita trabajo, incluyendo sus diferencias, características, su raza, el género, la etnicidad, su nacionalidad, el idioma, la religión, la edad, la educación y las capacidades, que constituyen una variada escala de la fuerza de trabajo.

Mucho es el quehacer del poder público para resolver su desarmonía frente a la sociedad, por lo que la administración de personal en el sector público se debe considerar un elemento clave de toda sociedad democrática para una administración efectiva.

La cultura tradicionalista en la administración pública mexicana, que además dice ser democrática, nos ha mostrado poca sensibilidad política por resolver el desaseo que hoy en día es factor de crisis social y tiene frente a la sociedad poca legitimidad de sus instituciones.

La burocracia mexicana suele ser hoy en día una parte de los múltiples problemas que enfrenta la administración pública que la solución de los mismos, la idea de

que el bien público es el fin de la administración gubernamental y que ahora se encuentra en crisis.

¿Si la administración de recursos humanos en la función pública de los tres niveles de gobierno no cuenta con un sistema eficiente para la elección, inducción, promoción, capacitación y evaluación de los funcionarios que se encargan de dirigir y operar la administración pública, que impacto puede tener en la eficacia gubernamental su buen desempeño?.

Al no haber un sistema de control y monitoreo del buen funcionamiento y desempeño de las instituciones, los resultados que tenemos son los que vivimos, donde la lealtad a las instituciones es un asunto de elección, más no de ordenamientos jurídicos que vigilen la transparencia y los resultados que la sociedad le demanda al quehacer del poder público.

Un estado democrático debe ser incluyente en la participación social, por ello el servicio civil de carrera tiene estas características, ya que se apertura de recibir propuestas de ciudadanos que buscan incursionar en la función pública, donde además hará valer el principio de igualdad y no discriminación.

Los problemas que enfrenta la burocracia mexicana en materia de administración de recursos humanos radican por una parte en el sindicalismo que más que ser una solución a los problemas, se convierten en un problema, por ejemplo el sindicato de trabajadores al servicio de la educación, que es un gremio tan politizado que solo reconoce sus problemas individuales más no dispone una actitud de vocación y eficacia.

En general el problema de los sindicatos que ciertamente constituye una importantísima fuerza laboral dentro de la administración pública es grave, por una parte está sus legítimas demandas a sus prestaciones laborales y por otra, son un cuerpo burocrático intocable, disfuncional, inoperante para el quehacer público, lo que ha transformado la naturaleza original de estas instituciones que fueron creadas para defender los derechos los trabajadores y que hoy en día frenan la eficacia gubernamental.

Otro de los problemas que tenemos en la administración pública es la falta de inversión en capacitación, los poderes consideran a la inversión en capacitación un gasto innecesario, lo que genera un mayor costo económico y en tiempo para los empleados, en tener que aprender y especializarse en sus áreas. Dentro de las teorías de los recursos humanos, las empresas privadas consideran a las personas como el factor más importante dentro de sus tareas, por lo que capacitar a su personal, es una inversión que se verá reflejada en las mejoras de su producción.

Así mismo debería ser considerada la capacitación en la administración pública de los tres niveles de gobierno, como una inversión que generará mayor calidad en la producción de las tareas gubernamentales.

La falta de planeación estratégica, es otra detonante dentro de las administraciones gubernamentales, tenemos estructuras gubernamentales que considero son un exceso de personal y una burocracia excesiva en los procedimientos.

Hace falta una redefinición de puestos en las administraciones públicas, además de perfiles adecuados, existe carencia de vocación de servicio y de procedimientos ágiles y eficientes. No hace falta demostrar este dicho, es difícil otorgarle a la administración pública beneficios de eficiencia tanto en el personal que atiende, como los procedimientos establecidos.

No existen normas jurídicas que determinen una transparencia y aplicación de sanciones a funcionarios deban ser sancionados, tampoco existe la voluntad del poder público de aplicar el derecho ante una infracción, todos estos procedimientos se viven bajo la óptica de acuerdos políticos.

En resumen señalo como ejes a resolver dentro la administración pública actual en los tres niveles de gobierno a la falta de planeación, de perfiles adecuados, de procedimientos burocráticos eficaces, deficiencia en la administración de recursos humanos, influyentismo político, marcos jurídicos y políticas de Estado con miras de profesionalización institucional.

Tenemos un sistema de gestión de personal viciado de influyentismo político, carente de garantías de igualdad de oportunidades, donde se toma a la función pública, como un trampolín de ingresos, más no como una verdadera vocación al servicio de la sociedad.

Son varias asignaturas pendientes en la administración pública en materia de recursos humanos, pues no se encuentra un sistema de gestión de personal eficiente, que garantice funcionarios estables, aptos para dirigir las tareas que tanto aquejan y alejan a la sociedad de su gobierno.

1.6 Desafíos de los recursos humanos en la administración pública

Los esfuerzos para mejorar la calidad de la vida laboral, constituye un trabajo sistemático que realizan las organizaciones, con el objeto de proporcionar a los empleados una oportunidad de mejorar su desempeño y sus contribuciones en un ambiente de mejor confianza y respeto. Los factores de competitividad de las organizaciones son, en gran medida, factores vinculados a los recursos humanos, a sus habilidades, destrezas y competencias.

Cada día vivimos circunstancias políticas, sociales y culturales drásticas, producidas por distintos factores, que impactan en todos los órdenes, en lo que respecta a la administración, se han adoptado nuevas filosofías, se han roto paradigmas, muchas técnicas y nuevos modelos están surgiendo y prometen cambiar modernizar la administración, tanto pública como privada.

Los avances tecnológicos en el presente y futuro de las organizaciones, conllevan a la especialización de los recursos humanos, como componente primordial para lograr avances significativos.

Esta revolución tecnológica se transforma a una sociedad de la información, en este sentido la administración debe tomar giros acordes al momento que se vive, deberá integrarse a la revolución tecnológica como primer escenario; el conocimiento de nuevos modelos como la reingeniería, el desarrollo organizacional, la calidad total, la auditoría administrativa, son formas que coadyuvan a realizar el trabajo en forma eficiente y eficaz, es por ello que los

recursos humanos son la única esperanza real que tienen las empresas para mejorar, cambiar, transformar y combinar los procesos que han perdido vigencia.

La política ideal de la administración para el desarrollo de estrategias es considerar al hombre como el elemento más importante en el universo empresarial, nuestro país no escapa a las influencias de las nuevas tendencias. La administración de los recursos humanos, se vuelve cada día más compleja, ya que está sufriendo cambios tecnológicos, nuevos valores culturales, nuevos eventos sociales y nuevos estilos de vida.

En el marco jurídico mexicano se han aprobado nuevos ordenamientos legales, que dan iguales oportunidades en el trabajo, sin distinción de sexo, religión, nacionalidad, ideologías, lo cual exige el diseño y aplicación de nuevas políticas institucionales o la redefinición de sus objetivos, para poder hacer realidad estas prerrogativas.

Los hombres y mujeres están preparándose para un mercado laboral cada día más competitivo, donde en muchos casos se ofertan sueldos bajos con respecto a sus expectativas, sin embargo, las circunstancias sociales de desempleo y crisis social, generan un interés al empleado por hacer carrera, más que en la obtención simplemente de un empleo, por lo que la motivación para esa fuerza laboral será un desafío.

La competitividad y la calidad, exigen de las organizaciones, cambios culturales, modernas técnicas y conceptos para lograr que el desempeño sea más efectivo,

pero lo más importante es el cambio de mentalidad de la sociedad, gobierno y trabajadores, pues no estamos en presencia de una época de cambio, sino de cambios de época.

Las nuevas políticas requieren de una radical estructura de la administración de recursos humanos, especialmente en el ámbito público, donde deje de ser una estructura horizontal, en que el administrador sea un facilitador, no un defensor de privilegios piramidales.

Se requiere de políticas de transformación del potencial humano, con liderazgos multidimensionales, con actitudes de acción y no de reacción para provocar y crear las oportunidades y mantener siempre la organización repuntando en sus objetivos y nuevas tendencias.

Para este nuevo milenio, la razón de existir de los recursos humanos, se vuelve importantísima, se manifiesta por la necesidad de recurrir nuevamente a los seres humanos como elementos que piensan, sienten, se motivan, corrigen y ejecutan el hacer diario de la empresa, solo deberá de tener en cuenta su preparación y capacitación en las áreas que más se necesitan.

La administración de los recursos humanos, viene en competencia también con las nuevas tecnologías, que ciertamente facilita las actividades de trabajo de una manera más rápida y eficiente, como por ejemplo la incursión de las computadoras y el internet, que han generado una gran revolución en el campo laboral, donde se

ha desplazado la mano de obra del hombre, independientemente de los beneficios que nos ha dejado a las nuevas generaciones.

Frente a un mundo laboral competitivo y la falta de inversión en la capacitación de las organizaciones, se genera un costo adicional al empleado, el tener que ser competitivo, especialmente en el ámbito de la administración pública, donde el funcionario público para llegar a ser profesional o especialista en su ramo, debe generar su propios recursos.

Otro de los desafíos que enfrentan las organizaciones, son los sindicatos, ya que el número de empleados agremiados son potencialmente importante, son los operadores del trabajo institucional, pero los vicios sindicales restan productividad y funcionalidad, especialmente en las instituciones de gobierno, donde se politiza el manejo de sus intereses, dejando de lado la eficacia institucional.

Por lo tanto los recursos humanos, en la administración pública gubernamental, debe generar cambios culturales, económicos e ideológicos, frente a un buen desempeño, donde la inversión en capacitación del capital humano sea la visión en las políticas de gobierno y la reforma del Estado, para que los hombre y mujeres al frente de la función pública, sean los que contribuyan en gran medida en el resultado de la administración pública eficiente.

El desafío básico es contribuir a que la organización mejore su eficiencia y eficacia de manera ética y responsable, lograr una actividad del Estado eficiente, transparente y cercana a la gente, resulta un desafío para toda administración, en

los tres órdenes de gobierno, este objetivo debería contemplarse en la reforma de Estado, que rediseñe las políticas públicas sobre los recursos humanos, considerándolo como un instrumento fundamental para el cumplimiento de las tareas, es aquí, donde el servicio civil de carrera juega su papel importante.

1.6.1 La eficiencia y la eficacia

He decidido hablar específicamente de la eficacia y eficiencia por la importante que reviste como reto la administración pública. La función pública se ha consolidado frente a la sociedad, como una institución de organización social necesaria, pero con falta de seriedad y de legitimidad.

Es una constante las múltiples quejas que los ciudadanos hacen al gobierno y aunque este es electo por aquéllos, las protestas y rechazo de los gobiernos que no funcionan, se hace presente cada vez más en los periodos electorales para los relevos de gobernantes.

La eficiencia es el ingrediente sustancial en este tema de estudio sobre el servicio civil de carrera en la administración pública gubernamental, por lo que resulta muy importante analizar la concepción del término eficiencia y eficacia, como fin último donde quiero aterrizar mi trabajo de investigación.

Para Idalberto Chiavenato, eficiencia "significa utilización correcta de los recursos disponibles".³⁷

³⁷ Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, 7ª ed., Colombia, Editorial McGraw-Hill Interamericana, 2004, p. 52.

La falta de la utilización correcta de los recursos disponibles, impacta en mayores costos de tiempo y de carácter económico para la organización, así mismo, en la administración pública, la falta de sistemas de administración de personal genera una constante pérdida en detrimento de los beneficios sociales.

Mientras que para Koontz y Wehrich, la eficiencia es "el logro de las metas con la menor cantidad de recursos".³⁸

Según Robbins y Coulter, la eficiencia consiste en "obtener los mayores resultados con la mínima inversión".³⁹ Uno de los retos que cualquier organización desea es la obtención de los resultados, con la mínima inversión, para ello, se requiere que la planeación sea óptima.

Mientras que la aportación del Reinaldo O. Da Silva, la eficiencia significa "operar de modo que los recursos sean utilizados de forma más adecuada".⁴⁰

Analizando las anteriores definiciones considero que la eficiencia, es la optimización de los recursos al máximo resultado, es hacer lo necesario para alcanzar los objetivos establecidos. Ciertamente es que la administración pública enfrenta distintas carencias que se reflejan en un camino más complejo para el

³⁸ Koontz, Harold y Wehrich, Heinz, *Administración un perspectiva global*, 12ª ed., México, Editorial McGraw-Hill Interamericana, 2004, p. 14.

³⁹ Robbins, Stephen y Coulter, Mary, *Administración*, 8ª ed., México, Editorial Pearson Educación, 2005, p. 7.

⁴⁰ Oliveira Da Silva, Reinaldo, *Teorías de la administración*, trad., de Pilar Mascaró S, México, Editorial Thomson, 2002, p. 20.

cumplimiento de su actividad, el contar con personal profesional, capacitado, con vocación de servicio, muy seguramente llevará al Estado, a cumplir en mayor medida con los objetivos planteados.

Para efectos de llevar una congruencia en los términos que refiero en mi trabajo de investigación, también defino el término de eficacia por lo ligado que está con la eficiencia, cuyas características son.

Para Koontz y Weihrich, la eficacia es "el cumplimiento de objetivos".⁴¹ Mientras que la eficiencia, se dirige a alcanzar los objetivos que la empresa requiere al menor costo.

Según Idalberto Chiavenato, la eficacia "es una medida del logro de resultados".⁴² Para este autor, la utilización correcta de los recursos, frente a la medida de logro de resultados, distingue la diferencia entre eficacia y eficiencia, claro es que el ideal de las organizaciones es lograr los resultados utilizando correctamente los recursos.

La administración pública gubernamental enfrenta grandes retos, algunos de tipo económico, otros de tipo cultural, otros de tipo ético, ahora bien, en el entendido de que las personas son el ingrediente principal que da movimiento a las organizaciones, debe empezar a atenderse las cosas en ese sentido, que el equipo de trabajo sea calificado y se oriente en un mismo en la misma dirección.

⁴¹ Koontz, Harold y Weihrich, Heinz, *op. cit.*, nota 38, p. 14.

⁴² Chiavenato, Idalberto, *op. cit.*, nota 37, p. 132.

Según Robbins y Coulter, la eficacia se define como "hacer las cosas correctas, es decir; las actividades de trabajo con las que la organización alcanza sus objetivos".⁴³

Para Reinaldo O. Da Silva, la eficacia "está relacionada con el logro de los objetivos, resultados propuestos, es decir con la realización de actividades que permitan alcanzar las metas establecidas. La eficacia es la medida en que alcanzamos el objetivo o resultado".⁴⁴ La eficiencia no puede ir sola sin una planeación adecuada, la administración pública carece de este sistema de medición de resultados.

Simón Andrade, define la eficacia de la siguiente manera: "actuación para cumplir los objetivos previstos. Es la manifestación administrativa de la eficiencia, por lo cual también se conoce como eficiencia directiva".⁴⁵ Curiosamente la tradición gubernamental en sus tres niveles de gobierno, se caracteriza por nepotismo e influyentismo político, en el área de recursos humanos, ante estos fenómenos imperantes, que llega a ocupar un noventa por ciento en las estructuras de gobierno.

Eficiencia y eficacia: En esencia, la eficacia es el cumplimiento de objetivos y la eficiencia es el logro de objetivos con el empleo de la mínima cantidad de recursos.⁴⁶ Una vez expuestos distintos conceptos de eficacia, considero que ésta

⁴³ Robbins, Stephen y Coulter, Mary, *op. cit.*, nota 39, p. 8.

⁴⁴ Oliveira Da Silva, Reinaldo, *op. cit.*, nota 40, p. 20.

⁴⁵ Andrade, Simón, *Diccionario de Economía*, 3ª ed., Lima, Editorial Andrade, 2005, p. 253.

⁴⁶ Koontz, Harold, Weihrich, Heinz, *op. cit.*, nota 38, p. 6.

es obtener los resultados esperados a lo que cueste, por ello enfoco el tema central de esta tesis hacia la eficacia.

De ahí la importancia que reviste la implementación de un sistema de selección de personal en la administración pública, donde la permanencia del funcionario público sea acorde a sus capacidades, buen desempeño y meritos propios, un sistema que planee, defina objetivos y optimice los recursos con los que cuenta el Estado para el cumplimiento de las tareas que la ley le señala.

Actualmente la función pública frente a la sociedad está en crisis de legitimación de sus instituciones, está plagada de desprestigio, corrupción, disfuncionalidad, ineficiencia, desde lo local, hasta lo federal, fenómeno que no es reciente y que genera pérdidas en la relación de la sociedad y gobierno.

Una administración pública eficiente es aquella que cumple con sus funciones, es aquella cercana a la sociedad, que satisface sus requerimientos básicos en la prestación de servicios públicos, es aquella que funciona de manera transparente y es de calidad.

Figura 1. Diferencias entre eficiencia y eficacia

Eficiencia	Eficacia
Énfasis en los medios	Énfasis en los resultados
Hacer las cosas correctamente	Hacer las cosas correctas
Resolver problemas	Lograr objetivos
Salvaguardar los recursos	Utilizar los recursos de manera óptima
Cumplir las tareas y obligaciones	Obtener resultados
Capacitar a los subordinados	Proporcionar eficacia a los subordinados
Conservar las máquinas	Máquinas disponibles

Creación: Chiavenato

CAPÍTULO SEGUNDO

ELEMENTOS DE ESTUDIO PARA EL ANÁLISIS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La administración pública hoy en día, exige una función profesional y eficaz que se encuentre al servicio de la sociedad, no de intereses o políticas partidistas y parciales, requiere de hombres y mujeres leales, comprometidos con sus instituciones y el buen desempeño.

La administración pública gubernamental, juega un papel muy importante en la función del Estado, en virtud de las tareas que realiza y debe realizar, donde es fundamental que satisfaga las necesidades públicas, como fines del Estado y siempre dentro de los mandatos legales.

El servicio civil de carrera es una herramienta total para la profesionalización de los servidores públicos, encaminado hacia la eficiencia y eficacia de la administración gubernamental, incluye como primer término, un beneficio social, pues al tener una operación eficiente, planeada y organizada, habrá mejor prestación de servicios que el Estado, está obligado a brindar.

2.1 Concepto de servicio civil de carrera

A continuación iniciare abordando el concepto de servicio civil de carrera tomando como referencias, algunas definiciones que estudiosos en esta materia han señalado:

“El servicio civil de carrera establece un conjunto de acciones relativas al mérito y a la restricción presupuestaria en materia laboral. Establece una manera de conectar estas acciones con las percepciones y las posiciones jerárquicas de los servidores públicos, por lo tanto, es un mecanismo particular para ejecutar las preferencias de la coalición de gobierno, parte en el Legislativo y parte en el Ejecutivo, respecto a una parte de las relaciones laborales en la administración pública federal”.⁴⁷

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, define al servicio civil de carrera como: “un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.”⁴⁸

El servicio civil puede tener tres acepciones, una que hace referencia al conjunto de funcionarios civiles que prestan servicios en la administración pública, la segunda, lo concibe como el conjunto de normas jurídicas que rigen la actuación de los funcionarios civiles del Estado y la última, lo concibe como órgano que tiene a su cargo la competencia en materia del servicio civil.⁴⁹

⁴⁷ Molinet, Jonathan, “Cuál es el problema del servicio profesional de carrera?”, X Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, fecha de consulta 17 de abril de 2011, 18: 34 horas, <http://www.sociedadevaluacion.org>.

⁴⁸ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, consulta 19 de agosto de 2011, 21:44 horas, <http://www.diputados.gob.mx>.

⁴⁹ Correa Freitas, Rubén y Vázquez, Cristina, “El servicio civil”, Manual de derecho de la función pública, Fundación de cultura universitaria, Montevideo, Mayo, 1998, p. 20. consultado el día 02 de mayo de 2011. 9:55 horas, <http://idbdocs.iadb.org>.

En el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas se define el servicio civil o público como: “un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos de un sistema de servicio civil son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación”.⁵⁰

“El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos para formar servidores públicos cuyo compromiso sea el interés común, sin consideraciones políticas de partido o grupo, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades”.⁵¹

Ciertamente, el servicio civil de carrera es un mecanismo de gestión de recursos humanos, para habilitar servidores públicos eficientes, competitivos, capaces de resolver los problemas y necesidades que demandan la administración pública, con los recursos que dispone.

La Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, señala que el servicio civil es: “la racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar la

⁵⁰ Echebarría, Koldo, “La reforma del servicio civil”, *Organización de Naciones Unidas*, Comité de Expertos en Administración Pública, Nueva York, 1982, p.8., consulta: el día 9 de mayo de 2011, 12:09 horas, <http://mercedesiacoviello.com>.

⁵¹ Pardo, María del Carmen, *El servicio civil de carrera en Latinoamérica, diagnósticos, causas y propuestas*, Madrid, Edita Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, p. 126.

vigilancia y aplicación permanente, con el objetivo de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos”.⁵²

“El servicio civil se define como un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo”.⁵³

“El servicio civil de carrera, se entiende como el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada”.⁵⁴

Para Duhalt, el servicio civil de carrera es: “el conjunto de normas legales y de políticas y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de

⁵² Cervini Iturre, Héctor, “Proyecto para la instauración del servicio civil de carrera en México”, *Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal*, México, 1984, p. 45.

⁵³ Martínez Silva, Mario, (coord.), *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, t. II, Edita Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p. 49.

⁵⁴ Guinovart, Beatriz, “Diagnóstico institucional de sistema de servicio civil: *El caso de Uruguay*”, Uruguay, *Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política*, 2002, p. 3, Consulta: 19 de abril de 2011, 15:34 horas, <http://idbdocs.iadb.org>.

administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública”.⁵⁵

“El servicio civil de carrera es el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública. Así las diversas etapas operativas que incluye dicho sistema son: reclutamiento, selección, inducción al puesto, capacitación, evaluación del desempeño, promociones e incentivos y retiro”.⁵⁶

Ambas definiciones coinciden que el servicio civil de carrera es un medio de gestión de personal, basado en un conjunto sistematizado de formas que se encargan del ingreso, permanencia, capacitación y retiro de los servidores públicos, basado en el mérito y la capacidad, con miras a la eficiencia y eficacia gubernamental.

Pareciera que el servicio civil de carrera no debiera tener complejidades para su instauración y operación, es decir, pudiera ser un asunto del deber ser, desde el punto de vista de la planeación estratégica en la administración pública, sin embargo, en muchos sistemas de gobierno como el nuestro, ha sido dificultoso a lo largo de los años tener avances eficientes que nos demuestren una función pública armónica frente a las demandas de la sociedad.

⁵⁵ DuhalT Krauss, Miguel, *La administración de personal en el sector público*, México, Edita Instituto Nacional de Administración Pública, 1972, p.14.

⁵⁶ Cuevas Plancarte, Rubén, “Profesionalización del Servidor Público” *¿Servicio Civil de Carrera?*, Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, *Revista Control Gubernamental*, México, Año VII, No. 15, Enero-Junio 1999, p. 19.

Para Horn, los rasgos característicos de los servicios de carrera son principalmente: “la selección mediante exámenes competitivos; las restricciones a la remoción arbitraria del cargo; la exigencia de neutralidad política a los funcionarios que aspiran a entrar y permanecer; y la existencia de un cuerpo regulador independiente que vigile el funcionamiento integral del sistema. Otras características que comparten de forma menos generalizada de los servicios civiles de carrera modernos son, primero, que las posiciones de los funcionarios se deciden de forma centralizada y éstas se clasifican de acuerdo con el rango; segundo, el salario y pensión de los burócratas se pagan en función del cargo y no con base en su desempeño; y tercero, existen claras restricciones a las entradas laterales en los estratos medio y alto del escalafón administrativo, lo que obliga a ingresar desde la parte más baja del escalafón”.⁵⁷

Ahora una vez abordado el aspecto conceptual del servicio civil de carrera, es importante ubicarlo dentro de la función gubernamental del Estado y su función como ente público. El servicio civil de carrera se plantea como una herramienta para eficientar el aparato administrativo que activa la función del Estado, por el que se seleccione a los mejores hombres y mujeres con vocación de servicio, capacidad y méritos para su permanencia.

El servicio civil de carrera operado adecuadamente, genera productividad, derechos laborales, eficacia en la función pública, vocación de servicio, pero el mejor ingrediente, es que se ofrece como una herramienta que favorece la prestación de servicios a la sociedad, por parte del Estado, que garantiza la permanencia del funcionario y profesionaliza las instituciones.

⁵⁷ Longo, Francisco, “Revitalización de la administración pública”, *Estrategias para la implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Foro Iberoamericano, México, 5 y 6 de mayo de 2005, p. 22, consultado 30 de abril de 2011, a las 20:07 horas, <http://unpan1.un.org>.

“Los servicios civiles se caracterizan por la permanencia de los funcionarios a pesar de cambios en la estructura política del gobierno. La relación laboral entre el Estado y sus servidores en los sistemas de servicio civil, se define por dos elementos, la selección del tipo de mercado laboral en la administración pública y el diseño del sistema de gestión de recursos humanos”.⁵⁸

Es importante puntualizar que el concepto de servicio profesional de carrera está íntimamente asociado al de profesionalización, pues precisamente las tareas de profesionalización de la función pública se han encauzado mediante el establecimiento del servicio profesional de carrera, por lo tanto, para hablar de un concepto tenemos que recurrir forzosamente al otro, es irrealizable hablar de profesionalización sin partir de su eje fundamental, es decir, el servicio civil de carrera.

Partiendo de las distintas definiciones del servicio civil de carrera, considero que éste es una forma de gestionar los recursos humanos para formar servidores públicos comprometidos y leales con el interés social, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la capacidad, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades.

Los elementos comunes que se desprenden de la mayor parte de las definiciones antes mencionadas, coinciden en la necesidad de implementar en la función pública, fundamentos de ética para lograr una actitud y desempeño honorable por parte de los funcionarios, de igual forma instrumentar mecanismos legales que administren y desarrollen al personal para que la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas que la sociedad plantea.

⁵⁸ *Ibidem.*

2.1.1 Objetivos

El servicio civil de carrera es un sistema que puede considerarse el más importante para aspirar a la profesionalización de la función pública, ya que cuenta con sistemas de gestión de personal, capacitación, evaluación del desempeño, ascensos, incentivos, remoción y retiro, procesos que bien aplicados implican una metodología que vendrá a resolver los problemas recurrentes que presentan las estructuras de las administraciones en todos sus niveles de gobierno, como son perfiles inadecuados, estructuras engrosadas, liquidación de personal y retraso de tiempo en el aprendizaje de los funcionarios en los relevos de la administración.

Como ya lo he señalado el servicio civil de carrera tienen como objeto profesionalizar la función pública, a través de un sistema de servicio civil de carrera, que es la base sobre la que se fundamenta la capacidad, la eficiencia y el progreso en la administración pública, requiere que sea sostenida por un sistema de reclutamiento, selección de personal, capacitación, incentivos y evaluación del desempeño que evite el influentísimo político.

El servicio civil de carrera lleva implícita la profesionalización del servidor público, no se concibe sin ésta, puesto que con ello el Estado tendrá mayor capacidad, cuando cuenta con un servicio público de calidad, que responda a las demandas sociales, al cumplimiento de la prestación de bienes y servicios a que está obligado, así como impulsa el crecimiento y desarrollo económico, en favor del Estado.

Como ya se ha advertido, un servicio público de calidad, requiere de la profesionalización de sus integrantes, incluyendo a sus directivos y operadores,

para que así puedan conjugar responsabilidad, capacidad y habilidades técnicas, además de unir formas de participación que vengán a fortalecer las respuestas y contenido de las institucionales.

Un Estado de derecho requiere que los funcionarios de la administración pública sean adecuados, imparciales, competentes, responsables en sus tareas, así como en el manejo de los recursos que corresponden a erario público, esto puede alcanzarse con la profesionalización de la función pública que responda a los intereses que la sociedad demanda y no a los intereses de los grupos o decisiones políticas, que persisten de manera muy arraigada en cada cambio de gobierno.

La sociedad demanda cambios y transformaciones en la vida política y administrativa, exige capacidades, aptitudes y actitudes de los funcionarios públicos para que la formulación, ejecución y evaluación de planes y programas del gobierno sean eficaces, generen resultados sociales y productivos; asimismo sea transparente y racional en el uso y destino de los recursos públicos disponibles.

El servicio civil de carrera en la administración pública en cualquier orden de gobierno es una responsabilidad que exige un trabajo colectivo para responder al interés de la sociedad, para ello, se requiere la formación de profesionales que puedan mantener ésta experiencia adquirida, para que se mejoren los procesos y procedimientos de los asuntos y las tareas públicas.

Es momento de superar la incompetencia que deja el nepotismo y el pago de compromisos de campañas, se requiere una cultura generacional en la formación de servidores públicos, aptos, eficaces, sensibles al trato humano, fieles a su

trabajo y a servir a la sociedad, para que el Estado pueda ser profesional en su función.

2.1.2 Alcances

El surgimiento de inconformidades sociales, son detonantes de gobiernos que figuran lejanos a sus gobernantes, faltos de atención, con deficiencias en sus políticas públicas, que fomenten el desarrollo y la mejora en la prestación de servicios, donde el ciudadano sienta la actividad retributiva del derecho coercitivo tributario.

En cada sociedad y forma de gobierno, siempre ha sido importante mantener una buena relación entre el gobierno y sociedad, quienes pactan tácitamente su relación, sus derechos y obligaciones, para garantizar el bienestar social, donde la población ejerce su derecho soberano y responde de distintas maneras cuando un gobierno no cumple con esa función.

El servicio civil de carrera viene a ofrecer un sistema de capacitación, experiencia y profesionalización, para que el funcionario público tenga el perfil y sea eficiente en las tareas y responsabilidades que el Estado asume frente a las necesidades que la sociedad demanda.

En este tenor, el servicio civil de carrera se presenta como una necesidad para garantizar una función administrativa más estable, más eficiente, que optimice los recursos públicos, puede significar importantes recursos y reducción de tiempo en el aprendizaje en los cambios de gobierno, además de garantizar la estabilidad de permanencia del servidor público, no dejando de lado que ello se traducirá el mejoras de servicios.

En el ámbito de la corrupción el servicio civil de carrera también juega un papel importante, ya que el funcionario estará sujeto a evaluaciones periódicas sobre la función de su desempeño, aunque ciertamente, el asunto de la corrupción está muy ligado a factores de ética.

Es importante mencionar que si bien el servicio civil de carrera es una herramienta que puede resultar muy eficiente en la administración pública para efectos de profesionalización, también es cierto que no se le puede atribuir la resolución de todos los problemas que existen en la función pública, como la corrupción y la falta de legitimidad de sus instituciones, las deficiencias económicas, puesto que su alcance es limitado.

El servicio civil de carrera es una herramienta que se presenta con éxito en los países donde hace muchos años opera, sus fines son la profesionalización de la actividad del Estado, operativa y funcional, donde el mérito y capacidad, sustenta la permanencia de los hombres y mujeres que formen parte de la administración pública.

El servicio civil de carrera persigue distintos propósitos, por una parte hace más eficaz y eficiente el funcionamiento de la administración pública, gestiona recursos humanos, genera garantías de permanencia a los funcionarios que bajo evaluación continúen siendo eficientes en su desempeño, profesionaliza al servidor público, utilizando la experiencia y formación profesional de aquellas personas consideradas como las más aptas, garantiza capacitación continua y especialización a efecto de contar con personal idóneo para desempeñar adecuadamente las diversas acciones que componen la actividad gubernamental, erradica el influyentismo político como práctica constante en la función pública, en algunos supuestos dar continuidad y seguimiento a los programas de gobierno, sin importar los cambios de administración.

“Los cambios estructurales en la administración pública pueden promoverse tomando en consideración los recursos humanos con que cuenta el gobierno, pues en ellos reside el mayor potencial. Así la profesionalización de los servidores públicos permite dar continuidad a los programas de trabajo y facilita la capacitación; elemento indispensable para el mejor desarrollo y adaptación a cambios estructurales y tecnológicos”.⁵⁹

La profesionalización en la administración pública, debe estar ligada a la gestión de recursos humanos, con este principio es posible introducir una cultura de servicio público, es decir, una cultura de imparcialidad, de profesionalización, que inclusive involucra generaciones de servidores públicos.

En el sector privado, cuando se habla de calidad total, se habla de que uno de sus elementos es el cuidado del recurso humano, que en este caso, es la base de la propia administración pública, por lo que no lo descuidan, sino por el contrario constantemente buscan obtener la calidad de sus trabajadores.

2.2 La profesionalización

Al principio de este capítulo, he mencionado la relación que involucra al servicio civil de carrera con la profesionalización, puesto que referirme al primero concepto, es vincularme con el segundo, ya que el servicio civil de carrera tiene como fines profesionalizar la función pública.

⁵⁹ Haro Bélchez, Guillermo, “Servicio público de carrera” *Tradición y perspectiva, Memorias del Seminario*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, p.19, consultado con fecha 12 de enero de 2011, a las 12:09 horas, <http://www.inap.org.mx>.

La profesionalización del servicio público entendida como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia, tiene un lugar preponderante en el contexto del fin de siglo, y desde luego con los procesos internos que se requieren para hacerla posible, en donde se conjugan voluntad política y medios tecnológicos y técnicos para desarrollarla al máximo.⁶⁰

“La profesionalización de la función pública, es la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia”.⁶¹

La administración pública tiene muchas carencias, las económicas, la falta de planeación, de operatividad, la falta de dirección, de compromiso social e institucional, todo esto ha generado un desgaste y falta de legitimidad frente a la sociedad, por la falta de eficacia de la función pública, sin embargo, no todo está perdido, es cuestión de voluntades para poner orden y reencausar los fines del Estado y un buen gobierno.

⁶⁰ Prats I Catalá, Joan, “Servicio civil y gobernabilidad democrática”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, N. 11, Madrid, julio-diciembre de 1998, p. 22, 14 de diciembre de 2010, 20:horas, <http://www.juridicas.unam.mx>.

⁶¹ Medina Aguilar, Alberto, “Profesionalización de la función pública y gestión de calidad”, *Revista de Servicio Civil, XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana*, 16 al 18 de julio del 2008, San José Costa Rica, consulta: 16 de julio de 2011, 11:46 horas, <http://unpan1.un.org>.

“En su sentido práctico la profesionalización es la necesidad de establecer un catálogo de puestos que integran las diversas estructuras administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública, definir con claridad y certeza la naturaleza de estos y la relación de funciones que les corresponden, y determinar con igual precisión la calidad profesional que debe reunir quienes ocupen dichos cargos públicos”.⁶²

El servicio civil de carrera, se presenta como una alternativa para profesionalizar la acción gubernamental, donde se pueda romper con los arraigados vicios de posiciones por compadrazgo o compromisos políticos, donde se concluya con los relevos masivos en cada cambio de administración, sin tomar en cuenta la vocación y capacidad de servicio del funcionario público.

La profesionalización tiene la responsabilidad de procurar el desarrollo del capital humano, generar opciones para que los servidores de la administración pública, obtengan mayor preparación académica, la cual les permita, desempeñarse con un mayor grado de eficacia en las funciones que tienen encomendadas, así como para su desarrollo institucional e individual, hecho que también contribuye a la modernización de la administración pública a fin de ofrecer mejor calidad en los servicios que se proporcionan a la sociedad.

La profesionalización del servidor público se enfoca a la capacitación adecuada, constante y evaluada de cada individuo que ocupa un lugar en la administración pública para que su desempeño sea el más adecuado. Es también la designación adecuada al puesto atendiendo a sus meritos personales, que cada puesto sea ocupado por funcionarios con el mejor perfil.

⁶² Cuevas Plancarte, Rubén, *op. cit.*, nota 56, p. 20.

La profesionalización del servicio público es un tema crucial dentro de la visión que debe tener una administración pública, para lograr la competencia, la eficacia, la oportunidad, pero también la optimización de los recursos públicos. Sin duda la profesionalización, es una herramienta que le permite al Estado la realización de sus funciones utilizando la experiencia y formación profesional de aquellas personas consideradas como las más adecuadas, las más idóneas en cada uno de los puestos encargados.

La profesionalización y el servicio civil de carrera constituyen el fin y el medio para que la administración pública, pueda conseguir una función congruente, legal, sólidas en sus instituciones y armonía frente a la sociedad.

2.3 El servicio civil de carrera meritocrático

En México encontramos que la estructura administrativa no ha sido capaz de responder de manera eficaz a las demandas de la sociedad, lo que denota que tenemos una burocracia ineficaz, ineficiente e improductiva, desencadenando crisis de legitimidad institucional, de ahí que la llamada reforma de Estado, esté vinculándose con el mejoramiento en la calidad de la administración pública.

El modelo meritocrático del servicio civil de carrera es un sistema de gestión de recursos humanos, al servicio de las organizaciones públicas, que tiene como principios el mérito, la capacidad, la capacitación y la evaluación de los funcionarios que la integran. La principal característica del modelo meritocrático es la promoción del mérito en el ingreso y permanencia de los servidores públicos, con el fin de estimular el profesionalismo, la rectitud y neutralidad.

El mérito es el criterio central para el acceso y la promoción de los servidores públicos, cuyas características y metas son la regulación del sistema por medio de reglas escritas, salarios adecuados, la antigüedad en el servicio público como criterio de promoción, operación de estructuras jerárquicas y estabilidad del empleo público.

La experiencia en la designación y despido de los funcionarios públicos por acuerdos políticos, se convierte en un obstáculo para el buen gobierno, porque lleva a tener muchos empleados poco calificados y en consecuencia se tiene poca productividad.

Ser promovido mediante el mérito busca la igualdad, incentivar a los miembros del servicio por medio de recompensas, para que mejoren la calidad del trabajo, impulsa la innovación y creatividad. La flexibilidad se refiere a la sustitución del control de procesos por el control de resultados y meta, también busca promover una adecuada combinación entre mérito y la antigüedad, que dote al servicio civil de carrera de innovación, calidad y eficacia.

La administración pública mexicana requiere contar con una administración de recursos humanos profesional, orientada a obtener resultados, contar con un desarrollo integral del personal, en el que el servidor público sea considerado como ser humano y no como recurso, capital, gasto o activo, a fin de que encuentre en la función pública un espacio de realización personal y de servicio a su país, que se vea reflejado en beneficios a la sociedad.

Los incentivos deben basarse en las remuneraciones, promociones y prestigio, así como atraer y mantener al personal más calificado y eficiente. Por lo tanto la

permanencia en el cargo debe estar ligada al cumplimiento de los objetivos estipulados en convenios de desempeño, deben definirse las condiciones claras para la evaluación, promoción y separación.

El Doctor José René Olivos, señala: “no existe modelo único para la profesionalización de la función pública”,⁶³ y tiene razón, considerando que cada Estado, país y municipio tiene sus propias características, potencialidades y forma de gobierno, por ello se dice que este sistema es flexible.

En el servicio civil de carrera meritocrático, debe establecerse y mantener sistemas de capacitación que atiendan las necesidades específicas de cada función, garantizando a los servidores públicos el desarrollo de una carrera profesional que combine movilidad vertical y horizontal.

Requerimos un servicio civil de carrera integral donde la conducta de los servidores públicos se oriente de manera permanente a la calidad, transparencia y rendición de cuentas. La tendencia mundial en la nueva gestión pública es evaluar las aptitudes de los hombres y mujeres que la conducen, contar con un sistema de profesionalización integral, que busque atraerlos, mantenerlos y motivarlos, esta tarea es la que asume el servicio civil meritocrático.

Este sistema meritocrático, supone adoptar a una visión amplia, en la que caben relaciones de empleo distintas, que no están lejanas del régimen laboral tradicional, se requiere que la administración pública transite con la mínima crisis y

⁶³ Olivos Campos, José René, *La gobernabilidad democrática municipal en México*, Editorial Porrúa, México 2006, p. 105.

la máxima eficacia, que haya seguridad de su imparcialidad y se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.

Figura 2. Características del servicio civil de carrera meritocrático

MODELO MERITOCRÁTICO	CARACTERÍSTICAS	PROBLEMAS A ABATIR
	Estabilidad laboral	Influyentísimo político
	Beneficio a la ciudadanía	Despidos injustificados
	Mérito	Ahorro económicos
	Profesionalismo y Modernización	Descontinuación de políticas y programas.
	Rendición de cuentas.	Corrupción
	Planeación, Capacitación	Falta de legitimidad institucional
	Incentivos y ascensos	Organización institucional
	Calidad, Igualdad	Falta de cultura profesional
	Ahorro económico	Falta de sistema de recursos humanos.
	Eficacia y Eficiencia	

Fuente: Creación propia

El servicio civil de carrera debe operar con los sistemas de planeación, diseño de puestos, ingreso, permanencia, capacitación, evaluación, promoción y retiro o separación del cargo.

Figura 3. Sistema de servicio civil de carrera



Fuente: Creación propia

2.4 El servicio civil de carrera como sistema de gestión del personal

El servicio civil de carrera se coloca como la mejor alternativa de gestión de personal. En algunos países donde los cambios en las esferas económicas, política y social, los cambios se están ventilando de manera pronta, donde la formación, capacitación y actualización de cuadros para el servicio civil de carrera, ha adoptado perfiles de amplia relevancia, dando forma a programas y estrategias encaminadas a la profesionalización del servicio público, así como al impulso para la creación o fortalecimiento de un servicio civil de carrera.

El servicio al público es lo que justifica la vida de los gobiernos, en la democracia, el público es diferenciado, la pluralidad exige que los gobiernos sean capaces de atender y solucionar los problemas públicos. Exige que las repuestas institucionales sean eficaces, oportunas y consistentes.⁶⁴

La planeación es un elemento muy importante en la operación del servicio civil de carrera, mediante esta herramienta se llegará a construir un mapa que orientará la proyección a corto, mediano y largo plazo sobre los objetivos de la administración pública gubernamental.

Es una necesidad impulsar una política de gestión de recursos humanos, fundamentada en la Ley, donde se definan los cargos que deberán ser ocupados basados en un criterio de ética e imparcialidad, a través de procesos de selección, basados en los mejores perfiles y en concursos públicos transparentes y abiertos a la ciudadanía.

Se requiere establecer un sistema integral de formación, capacitación y especialización del servidor público, que garantice su desarrollo y permanencia, así como la definición de sistemas confiables de ascenso, crecimiento, movilidad y permanencia en el sector, basados en la capacidad y evaluación de su desempeño.

⁶⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, “El nuevo papel del servicio público”, *Seminario Nacional*, Guanajuato, Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas, febrero 1995, consulta 21 de noviembre de 2010, 9:00 horas, <http://www.congresogto.gob.mx>.

Se requiere también garantizar igualdad en la retribución salarial e incentivos, desarrollar sistemas de control y monitoreo del servidor público, de acuerdo a su responsabilidad en el cargo.

La administración pública en México, ha vivido subordinada a la naturaleza del régimen político en turno y por esta razón, el contenido de la función pública, está politizado, su funcionamiento y percepción social cada vez es más carente, insensible, corrupto e irregular, las estadísticas nos refieren que somos uno de los países con mayor corrupción a nivel internacional.

Requerimos fortalecer la capacidad de gobierno, no solamente partiendo de las aptitudes técnicas del servidor público, sino cambiar y transformar la visión generacional de la sociedad, que centren su interés en el cambio y consolidación de una nueva cultura de servicio y función pública, que amplíe y mejore las relaciones del gobierno con la sociedad.

El servicio civil requiere una transformación urgente, este proceso de modernización de la administración pública, es uno de los grandes temas pendientes en la agenda de la reforma del Estado. Es necesario promover un cambio de fondo en las instituciones gubernamentales y la voluntad política para dejar atrás las prácticas clientelares y combatir la cultura que acepta como normal la partidización de la administración pública que favorece la corrupción y frena el desarrollo democrático de nuestras instituciones.

La modernización y eficiencia gubernamental, tiene como objetivo desarrollar sistemas enfocados a facilitar el acceso, dar respuesta y atención oportuna a la

población, el servicio civil trasciende al del sistema de gestión de los recursos humanos de la administración pública, puesto que los funcionarios de carrera son responsables de ejecutar decisiones políticas.

En un sistema de gobierno democrático el Estado debe fomentar servidores públicos cuyas características sean acordes a los requerimientos de la actividad administrativa, esta selección debe ser responsable y eficiente, sostenida en un marco legal.

La mayoría de las administraciones públicas, no cuentan con un sistema de gestión de personal que garantice el acceso a los mejores hombres y mujeres que con su desempeño puedan mantenerse en su cargo, nuestro sistema está viciado de influyentismo, de compromisos políticos, donde además muchos funcionarios toman de la función pública, un recurso de ingreso, más no se genera una verdadera vocación al servicio de la sociedad.

En otros países como Francia y Chile, el servicio civil de carrera ha sido una herramienta de profesionalización de la administración pública, que ha dado como resultado menos corrupción, reducción de la burocracia, planeación, beneficios al erario público, pero principalmente mayor y mejor relación entre sociedad y gobierno en la tarea del Estado.

La profesionalización de la función pública, es una necesidad inaplazable, la relación entre sociedad y gobierno cada vez se torna más distanciada y tensa. La función pública juega un papel muy importante ante la sociedad, a través de ella se genera la comunicación y relación entre el poder público y la sociedad, por ello una administración ordenada generará resultados ordenados de las obligaciones del Estado, ante quien le otorga el poder.

Académicos con vocación de servicio en la función pública sostienen que el servicio civil de carrera, es una herramienta hasta hoy, la más importante para profesionalizar las estructuras administrativas por las cuales el Estado realiza su actividad. La administración pública no es una función menor dentro de las tareas del Estado, puesto que el poder público existe para resolver, organizar, prestar servicios, atender demandas y generar una relación estrecha con quien le otorga el poder.

En la experiencia internacional los países democráticos son quienes adoptan más fácilmente esquemas de servicio civil, porque se ajustan a la legalidad y son los más interesados en mantener la estabilidad administrativa, mientras que en los regímenes autoritarios y de partido único, son poco propensos a tener servicios civiles de carrera, puesto que utilizan a la administración pública para privilegiar a sus partidarios.

Continuando con el análisis de este trabajo de investigación, es importante colocar al funcionario burócrata del político, del científico, de aquellos funcionarios que ocupan puestos directivos en la administración pública, ambos tienen fines distintos dentro de la burocracia administrativa,

El político es transitorio, piensa en las generaciones siguientes, mientras que el funcionario en lo inmediato, ahí está el sin embargo en la diferencia entre el político y el científico, entre el funcionario y el burócrata. Actualmente el burócrata es una especie de técnico empírico que hace lo que el manual le indica, no innova, ni se esfuerza, su proyecto de vida es la estabilidad laboral y la jubilación.

En todos los sistemas modernos de planeación, no sólo de administración, sino también las asociaciones, la economía, la familia, se aspira a funcionar de manera correcta, de manera idónea, donde la organización resuelva los problemas más básicos, donde las funciones y las tareas, sean las más claras y específicas, a un menor costo.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, señala que el mérito, el desempeño y la capacidad son criterios orientadores del acceso, la carrera y las políticas de recursos humanos, incluye los principios de eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública para las políticas y procesos de gestión del empleo.⁶⁵

2.5 La función pública

En la revisión del papel que juega el Estado frente a una sociedad que le otorga el poder, es necesario revisar las políticas de Estado, que los gobiernos han implementado para relacionarse con la sociedad, que cada vez es más demandante y participativa.

Las instituciones cada día enfrentan retos de menor credibilidad ante la sociedad que protesta ante los malos gobiernos, teniendo el derecho de exigir mejores servicios y atención, en razón de las pesadas cargas tributarias que el Estado

⁶⁵ Bonifacio, José Alberto, "Carta Iberoamericana de la función pública", V *Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, Bolivia, 26-27 de junio de 2003, p. 5, consultada el día 14 de marzo de 2011, a las 12:00 horas, <http://www.juridicas.unam.mx>.

impone al ciudadano para financiamiento de los servicios que la sociedad requiere para su bienestar.

La tarea del Estado, constituye un elemento de articulación de los sistemas políticos administrativos, por ello, la modificación de las políticas públicas de gestión y recursos humanos constituye un eje de las reformas que debe hacer el Estado, modificaciones que en los últimos años han emprendido muchos gobiernos en diferentes partes del mundo.

La función del Estado entiende la realización del interés público, dividida en los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Así, pues, la función pública es la actividad esencial del Estado, que tiene sus orígenes en la soberanía que radica en el pueblo y que se traduce en el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.⁶⁶

La actividad del poder público, debe ser satisfactoria a la sociedad, esa es su tarea fundamental, satisfacer las necesidades de carácter general, de manera apta, proporcionada y suficiente para alcanzar sus fines. Esta función se atribuye a la Federación, estados y municipios a través de los respectivos órganos del poder público.

La función pública para la prestación de servicios, requiere de recursos humanos que son las personas dedicadas a la realización de las tareas necesarias para tal

⁶⁶ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, México, Editado por Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

efecto, también requiere de los recursos materiales y financieros para poder operar adecuadamente en el cumplimiento de sus tareas.

“La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública, profesional y eficaz, al servicio del interés general”.⁶⁷

Para la mejora de la capacidad de las instituciones del Estado, se requiere una función pública profesionalizada y la formación continua de sus integrantes constituyen un recurso para mejorar las capacidades institucionales, un insumo que beneficia la transparencia, la concertación, la participación, el control en el proceso de gestión gubernamental.

La función pública es la actividad del Estado, entendiéndose por éste “una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución jurídica y patrimonio propio”.⁶⁸

⁶⁷ Bonifacio, José Alberto, *op. cit.*, nota 65, p. 5.

⁶⁸ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 33ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 27.

La función pública debe ser abierta, en cuanto que su acceso sea mediante reglas que aseguren equidad y estabilidad, donde profesionalización del servicio sea un sistema de características formales, públicas, abiertas y competitivas, encaminado a que la función pública se desarrolle, con base en reglas de certidumbre y permanencia de los funcionarios públicos.

La función pública enfrenta grandes retos ante una sociedad que demanda mejoras de servicios y bienestar social, los recursos humanos, materiales y económicos con los que cuenta el poder público, resultan insuficientes para resolver la gama de problemas de una sociedad que presiona la capacidad efectiva del Estado.

La idea de reforma y modernización de la administración pública, ha nacido en base al resultado de una realidad cambiante y compleja, que demanda una mayor capacidad de respuesta de parte de la administración pública gubernamental, donde fenómenos como la globalización y el cambio tecnológico, obligan a modificar la óptica de análisis de los aspectos económicos, políticos y sociales que impactaron de manera decisiva en la forma de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas del Estado.

La administración pública también se impacta por los fenómenos de la globalización, puesto que estos cambios tecnológicos, deben ser asumidos por las instituciones gubernamentales, de otra manera va quedando desfasado, como el uso del internet, las computadoras que se han convertido en una herramienta fundamental e indispensable en el manejo y realización de las funciones del Estado.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública también señala como ejes para el desarrollo de una función pública profesional, a la planificación para el estudio de las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos; vinculación de la estrategia organizativa y las políticas con las prácticas de gestión del empleo con sistemas de información eficientes; reclama instrumentos de gestión de personal como la descripción de los puestos de trabajo y los requisitos de idoneidad o perfiles de competencias correspondientes, equilibrando especialización con flexibilidad, y en los perfiles, además de conocimiento y experiencia, habilidades, actitudes, capacidades cognitivas y rasgos de personalidad considerados relevantes para el éxito en el trabajo”.⁶⁹

2.6 Del patrocínio al mérito

La administración pública gubernamental, no será más eficiente por tener más recursos, cuyo factor sale a relucir, cuando se cuestiona las deficiencias en su actuar, el papel del Estado se realiza con todo un conjunto de funcionarios cuyas tareas son extensas y apegadas a la ley y cuyo buen desempeño dependerá en buena medida, al desarrollo económico de un país, la legitimidad del Estado y a la consolidación de la democracia.

El servicio civil de carrera es un elemento clave para la modernización del Estado, donde habrán de desarrollarse y fortalecerse los sistemas de gestión de personal, bajo los criterios de mérito y capacidad, donde habrá de mejorarse la eficiencia y transparencia, modernizar la gestión de servicios públicos aprovechando las tecnologías de la información.

⁶⁹ Bonifacio, José Alberto, *op. cit.*, nota 65.

La eficiencia y la calidad que debe haber en la administración pública, se hacen necesarias para lograr un desarrollo adecuado y equitativo, esto exige la existencia de un sistema que impida la corrupción, los compromisos políticos, donde impere el mérito y la capacidad individual como criterios a los que debe aspirar y regirse la gestión de recursos humanos, dentro de las administraciones públicas en sus tres niveles de gobierno.

El patrocinio de funcionarios públicos es un factor que genera resistencia al cambio de sistema de gestión de personal en México, donde a pesar de ser un gobierno democrático, las practicas del influyentísimo político, genera bloqueos a estudiantes universitarios que aspiran a incursionar a la función pública en razón de sus capacidades.

La transición del patrocinio al mérito es impulsada por trabajadores, académicos y algunas corrientes políticas que insisten en la necesidad del cambio, de la modernización de las instituciones públicas, de una nueva cultura generacional en la gestión de administración de personal que sea competitiva a las necesidades y demandas que enfrenta la función pública.

Un sistema meritocrático como gestión de recursos humanos tiene grandes bondades en las tareas de la administración pública, por una parte, atiende al principio de igualdad de oportunidades en el campo de oferta de trabajo, de la misma forma garantiza la permanencia basada en la capacidad, que desarrolle un sistema de carrera.

CAPÍTULO TERCERO

CONSIDERACIONES INTERNACIONALES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

La profesionalización en la administración pública ha ocupado un lugar relevante en la reforma y modernización administrativa de diversos países, estas propuestas van en función de las características institucionales de cada país, relacionadas con sus dinámicas e historia, su nivel cultural, político y administrativo, que prevalece en cada uno de ellos.

Algunos países en el mundo llevan muchos años de experiencia con la implementación del servicio civil de carrera, donde no todo ha sido los mejores resultados ciertamente, mientras que en otros países sobre todo los de mayor desarrollo, se han posicionado con una administración pública mucho más eficiente y profesionalizada.

La profesionalización de la función pública en algunos países, ha estado en una evaluación constante en su manera de organizarse y administrarse, a fin de lograr las mejoras y las metas que se plantean de acuerdo a sus necesidades y las que les exige la competencia.

La redefinición del Estado en su relación social, es una asignatura que pone en valor al sistema de servicio civil, visto también como la reglas de juego explícitas para el ingreso, permanencia, promoción y retiro de la función pública, bajo este esquema podemos tener un aparato administrativo mucho más competitivo.

Las diferencias en las reformas administrativas de distintos países se deben a las características propias de sus sistemas y tradición político-administrativa, es decir,

cada uno de los países que ya tienen mayor trecho sobre la profesionalización de la función pública, integra y desarrolla su sector público de forma distinta, lo que resulta, que las reformas tengan necesariamente objetivos y resultados también distintos.

En este trabajo de investigación haré referencia a algunos países que tienen experiencia sobre el servicio civil de carrera como son:

3.1 Inglaterra

Decidí hablar primeramente del sistema de servicio civil Inglés uno de los más antiguos en el mundo y eficaces, donde los funcionarios públicos pasaron del control directo por parte del Monarca, a la supervisión de la Cámara Baja. Este sistema nace como una reacción a los constantes abusos de la administración pública del siglo XVIII.

“En 1855 se estableció una Comisión del Servicio Civil, que fue la encargada de iniciar los procesos de selección de funcionarios, por medio de exámenes de oposición. Al menos hasta los años ochentas, este sistema de servicio civil de carrera fue uno de los más desarrollados y conocidos como un servicio de tipo burocrático weberiano, que se caracterizaba porque el trabajador desarrollaba sus carreras profesionales al servicio del Estado y no del partido en el gobierno,

características que han ido cambiando como resultado de las reformas administrativas impulsadas desde finales de los años setenta”.⁷⁰

Como vemos, este país, es uno de los más antiguos en instaurar este sistema de profesionalización de la función pública, su experiencia ha sido referente para otros sistemas de gobierno.

“La reforma en Gran Bretaña, particularmente durante el período de Margaret Thatcher en los años ochenta, es el ejemplo más radical de reforma no consensada, legislada y guiada centralmente, es interesante señalar que haya dado los resultados que hoy conocemos, a pesar de que no fue una reforma planeada desde su inicio, sino inventada durante el proceso”.⁷¹

“A pesar de ser este sistema uno de los más antiguos, las principales reformas a la gestión, tuvieron lugar entre 1979 y 1990. La primera, denominada Iniciativa de la Administración Financiera impulsada en 1982, insistió en la necesidad de contar con objetivos claros para cada departamento a fin de evaluar los resultados de la gestión pública. La segunda reforma, conocida como Mejoramiento de la Administración de Gobierno o Programa de Pasos Subsecuentes, estableció la autonomía de los administradores para dirigir el servicio público”.⁷²

⁷⁰ Toonen, Theo, “*Reforma del sector público en Europa Occidental*”, Ponencia el *Sistemas de servicio civil*, Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997, p. 48, consulta: el día 3 de diciembre de 2010, 11:20 horas, <http://www.serviciocivil.gob>.

⁷¹ *Idem*.

⁷² *Ibidem*.

A pesar de encontrar que este sistema es uno de los más antiguos, vemos como ante muchos esfuerzos, es hasta los años noventa cuando se generan reformas de gran impacto que definen la implementación del sistema que ahora es.

A pesar de los esfuerzos, la iniciativa produjo pocos resultados positivos, el sistema británico de administración pública, hacía prácticamente imposible la buena gestión. Los altos cargos de la administración no estaban preparados para la gestión y no sentían interés por ella.⁷³

“Para el año de 1988 la Unidad de Eficiencia del Gobierno Británico presentó un informe sobre los resultados de la Iniciativa de Administración Financiera con el nombre, mejorando la administración del gobierno, los pasos subsecuentes, que recomendó otorgar un amplio margen de flexibilidad y autonomía a los organismos públicos y enfatizar la rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales por medio de contratos de servicios y rendimientos”.⁷⁴

Es de destacar que la Iniciativa de Administración Financiera con miras hacia el mejoramiento de la administración de gobierno, enfatizaba la rendición de cuentas y fortalecía la autonomía de las instituciones, situación que sin duda implicó un gran avance en la función pública y consolidación de un estado de derecho.

“La Iniciativa de la Administración Financiera exigió a los departamentos que fijaran objetivos de rendimiento para los administradores, el período de tiempo

⁷³ Osborne David, Plastrik, Peter, *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*, tra. Daniel Aguirre Oteiza, España, Editorial Paidós Ibérica, 1997. p.43.

⁷⁴ *Idem.*

para alcanzar dichos objetivos y su costo. Asimismo, disminuyó los presupuestos de los departamentos. La Iniciativa recibió recursos para desarrollar un sofisticado sistema de información, con el fin de proporcionar a los administradores los instrumentos que requirieran para cumplir con las metas de su gestión”.⁷⁵

Vemos como el camino que recorrió el gobierno Inglés no fue fácil, sin embargo, decidió establecer mecanismos que dieran orden y simplificación a las estructuras burocráticas, basándose en la elección de perfiles, mérito, sueldos justos y ascensos, que dieron éxito en el mejoramiento de la administración pública.

El proceso de selección de los funcionarios de carrera se mantiene a cargo de la Oficina de los Comisionados del Servicio Civil, nombrados por la Corona, cuya función es garantizar que las vacantes en el servicio sean públicas y abiertas para todos los posibles candidatos y que los concursos de selección se realicen con apego a los principios de transparencia, equidad y mérito. Este sistema de nombramientos funciona para toda designación, con algunas excepciones en las que se permite el nombramiento sin previo concurso abierto.⁷⁶

“Las reformas al servicio de carrera han puesto énfasis en la selección de personal con base en el mérito. Desde los años noventa en la formación académica se añadieron otros requisitos, esta evolución refleja las cambiantes demandas del trabajo en el servicio civil y en la forma en que éste se realiza”.⁷⁷

⁷⁵ Toonen, Theo, *op.cit.*, nota 70, p. 9.

⁷⁶ Barron Barron, Jim, “La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el servicio civil”, *Ponencia Profesionalización del servicio público en México*, Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003, consulta: el día 16 de febrero de 2011, 18:00 horas, <http://es.scribd.com>.

⁷⁷ Osborne David, Plastrik, Peter, *op. cit.*, nota 73, p.43.

En este país el mérito es un factor determinante para elegir a su personal, en pero, el ser brillante no es suficiente, el desarrollo y la aplicación de políticas exitosas, requiere de liderazgo, innovación, trabajo eficiente en equipo, conciencia de la amplia variedad de intereses que existe, resistencia para soportar los reveses y empuje para salir adelante.

El Programa de Mejoramiento de la Administración Pública modificó la administración del servicio público, reasignó la mayor parte de las funciones del Centro del Servicio Civil, como la selección, promoción, remoción, honorarios y horarios de los servidores públicos, a cada departamento.⁷⁸

Los comisionados también ejercen otras funciones a parte de selección de perfiles, también deben atender y resolver demandas de servidores públicos en contra de las dependencias en las que laboran en caso de que se presenten violaciones sobre los derechos de los funcionarios de carrera, así también los Comisionados deben presentar un informe anual de sus labores a la Corona, con conocimiento para el Parlamento, el gobierno y público interesado.

Los métodos de selección de los funcionarios públicos están inspirados en dos principios surgidos de la misma concepción liberal inglesa:

“El primero es mantener la provisión de vacantes al abrigo de las influencias de partidos, con el designio de asegurar la neutralidad política de la Administración y; el segundo es la voluntad de escoger a los funcionarios fijándose en sus cualidades humanas y en sus conocimientos generales más que en su capacidad técnica y en sus aptitudes peculiares, principios que son aplicados por una

⁷⁸ *Ibidem.*

comisión especial del *Civil Service Commission*, quien garantiza el régimen de ingreso apartado de las influencias de partidos”.⁷⁹

“La carrera de los empleados del servicio civil está diseñada en grados y cada uno de ellos se traduce en puestos. En teoría la promoción depende de la evaluación del desempeño; aunque en la práctica hay un cierto grado de discrecionalidad, pues la promoción depende de la evaluación y del nombramiento por parte de los responsables de cada departamento”.⁸⁰

En este país, la evaluación del rendimiento también afecta la remuneración de los miembros del servicio. Los salarios públicos se establecen en cada departamento, con base en una tope máximo y mínimo. La estructura salarial se define a partir de tres rubros: grado, destino y rendimiento. Con el objeto de fortalecer los sistemas de incentivos, a partir del año 2000 se aplica un sistema de pago de incentivos por equipo, se mejoran los paquetes de premios, se otorgan mayores oportunidades y programas de capacitación, licencias por vacaciones y mayor flexibilidad en el trabajo.⁸¹

Para este gobierno la movilidad geográfica de los funcionarios al servicio de la función pública, es constante para los niveles medio y superior de la jerarquía. En este sistema de servicio civil, se observa que también la movilidad puede recaer a otros países, en razón de la existencia de un programa de intercambios y capacitación de funcionarios de la Unión Europea.

⁷⁹ Román Macedo, Laura, “La reforma de la administración central en Gran Bretaña”, Madrid, *Revista de Estudios Políticos*, número 1, 10 de octubre-diciembre, 2000, consulta: 10 de diciembre de 2010, 5:33 horas, www.cepc.es.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ *Ibidem*.

Las reformas dadas en este sistema al servicio civil de carrera, han buscado fortalecer una política de oportunidades más equitativas para que las mujeres, las minorías étnicas y las personas con capacidades especiales, compitan en igualdad de circunstancias, para acceder al servicio civil.

“Los programas de representatividad han generado resultados importantes: en 1995 las personas con capacidades especiales constituían el 1.6% del servicio civil británico; las minorías étnicas 5.4% y las mujeres 51%. Actualmente el servicio civil Inglés emplea alrededor de 500 mil personas; esto es, 2% de la fuerza laboral de ese país y aproximadamente 10% de los empleados del gobierno”.⁸²

Es de destacar en este país que las reformas han buscan fortalecer las relaciones de intercambio de información entre ciudadanos y organismos públicos, es decir, todas las instituciones del gobierno, están obligadas a establecer mecanismos mediante los cuales los ciudadanos puedan evaluar los servicios públicos y proponer soluciones a sus problemas específicos, por lo tanto esto sin duda fortalece a la rendición de cuentas.

Este sistema de servicio civil disfruta hoy de fama universal de ser eficaz, modelo que ha sido referencia para otros países reformadores de la función pública en el mundo, deseosos de obtener un buen rendimiento de los funcionarios públicos. En este sistema se incorpora en la administración a los que reúnen cualidades

⁸² K. Fry, Geoffrey, “El servicio civil en la Gran Bretaña”, *Conferencia sobre sistemas de servicio civil en perspectiva comparada*, en la Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997, pág. 3, consulta: 8 de septiembre 2010, 13:00 horas <http://www.cepc.es>.

personales superiores y una cultura general amplia, pues consideran que la especialización puede adquirirse mediante la práctica del oficio y cursos especiales.

Para lograr subir en la pirámide estructural, los méritos se logran a través de exámenes objetivos, controlando la permanencia del personal reclutado, por medio de vigilancia realizada por el Departamento de Servicio Civil. En este sistema, cuando algún funcionario de carrera desee aspirar a un cargo político de elección, debe declinar a supuesto como funcionario.

3.2 Australia

Este país se caracterizó hasta la década de 1970 por tener un servicio civil fuerte, centralizado y apolítico, cuyo reclutamiento se realizaba mediante exámenes. La tradición administrativa que prevaleció hasta antes de las reformas se extraña, sobre todo entre los sindicatos de funcionarios públicos, quienes gozaban de amplio poder por los altos niveles de sindicalización, y que actualmente sienten amenazada su capacidad de control sobre los funcionarios.

“Las reformas en el sector público australiano comenzaron durante la segunda mitad de los años 80 con dos objetivos centrales: promover la flexibilidad financiera e introducir sistemas de gestión por resultados. La segunda fase de las reformas, se dio en los años 90, enfatizando la flexibilidad en la administración de los recursos humanos”.⁸³

⁸³ Arellano, David, “Procesos de modernización presupuestal, un análisis inicial en términos organizativos, Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México”, *Revista*

“Se extendió también el uso de la subcontratación para introducir criterios de mercado en el sector público; se enfatizó la búsqueda de la satisfacción del cliente en la prestación de servicios públicos y la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta de la administración pública”.⁸⁴

En este país las reformas dadas no buscaron reducir el gobierno, sino transformarlo, centrando sus esfuerzos en mejorar la eficiencia y efectividad de las actividades comerciales gubernamentales. El Ejecutivo no encontró mayor resistencia para poner en marcha las reformas, situación que permitió seguir controlando políticamente a la burocracia, sin necesitar promover modificaciones constitucionales importantes.⁸⁵

“Los cambios también fortalecieron las capacidades diplomáticas de los funcionarios, quienes han tenido que gestionar con complejas redes de actores. Al igual que en Gran Bretaña, el papel de los funcionarios como asesores, administradores y diplomáticos se ha distanciado del tradicional. La competencia a la que se ven sometidos los funcionarios de carrera es, sin duda, más intensa”.⁸⁶

En lo que corresponde a la designación de funcionarios siguiendo criterios políticos, los ministros entrevistan a candidatos potenciales, pero es el Primer Ministro quien toma la decisión final. En suma, la permanencia dentro del servicio

CLAD Reforma y Democracia, Venezuela, num.17, junio 2000, p.2, consulta: 17 de octubre de 2010, 13:10 horas, <http://www.eclac>.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ Arellano, David, *op. cit.* nota 83. p. 3.

⁸⁶ *Idem*.

civil se alteró para dar lugar a contratos, la personalización de los cargos y mayor respuesta a las demandas de los políticos elegidos.⁸⁷

Una de las medidas iniciales fue comparar la productividad y calidad del trabajo del sector público con las del sector privado. Analizar las prácticas del servicio civil, los costos de las instituciones de gobierno y los patrones de liderazgo. Los resultados de este diagnóstico general indicaron que el sector público y el servicio civil en este país, presentaban un número importante de problemas:

“El costo de administración era muy elevado, 3 veces superior al de la administración en empresas privadas; el énfasis de los funcionarios radicaba en el control de procesos y no de resultados; había poca comunicación entre los miembros del servicio; y, hacía falta impulsar un servicio verdaderamente meritocrático”.⁸⁸

Con base en este diagnóstico, el gobierno australiano impulsó un programa de reforma administrativa a partir “del establecimiento de objetivos para cada departamento federal, cuyos resultados se evalúan anualmente; se concedió flexibilidad operacional para los departamentos de gobierno, tanto en términos presupuestarios como en los procesos de implementación de políticas públicas; se introdujeron principios de operación comerciales, que implicaron la revisión y

⁸⁷ Mascott Sánchez, María de los Ángeles, “Sistemas de servicio civil: una comparación internacional”, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados*, México, 2003, página 53, consulta: 13 de abril de 2011, a las 12:44 horas, <http://www.diputados.gob.mx>.

⁸⁸ *Idem.*

desregulación de los precios de los servicios públicos y; se redujo el número de departamentos del gobierno federal de 27 a 16”.⁸⁹

En materia de recursos humanos las reformas más importantes en este país se orientaron a la reducción del control centralizado de las agencias y de los miembros del servicio civil. Actualmente cada agencia es responsable por la contratación de su personal.

Como parte de la política de flexibilización, la Comisión Nacional de Auditoría insistió en la necesidad de disminuir el volumen del servicio civil y aumentar el porcentaje de funcionarios que laboran mediante contratos por tiempo y labores determinadas.

En este país, se legisló sobre el servicio civil de carrera incorporándose valores de ética y conducta, de igualdad, dando mayor flexibilidad al reclutamiento de servidores. El fomento de valores éticas y de conducta resulta un referente importante, ya que en otros países la ética no es un asunto necesariamente de la ley, sino personal.

Los altos funcionarios, no obstante, son seleccionados por el Servicio Ejecutivo Superior, institución creada en 1984, encargada de asegurar que los funcionarios de alto rango tengan las capacidades, actitudes, habilidades y conocimientos para dirigir al servicio público. A partir de 1996 las reglas del servicio público son cada vez más estrictas con respecto a la evaluación por rendimiento, lo que se traduce en despidos de aquellos miembros del servicio que no cumplen con las metas establecidas en sus contratos anuales de trabajo.⁹⁰

⁸⁹ *Ibidem.*

⁹⁰ Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *op. cit.*, nota 87, p. 54.

De acuerdo con los especialistas, el principal resultado de las reformas al servicio público en este país, es la sensibilidad, concientización y respuesta a las necesidades del gobierno y el incremento en la calidad y productividad de los servicios públicos.

El servicio civil ha reducido los costos de la administración gubernamental. Sin embargo, aún hay tareas pendientes: las agencias de gobierno implementaron las reformas a distinta velocidad y profundidad, por lo que los resultados no son homogéneos; las políticas de evaluación necesitan mayor claridad; se precisan canales más eficientes de comunicación entre los distintos departamentos de gobierno.⁹¹

Para el reclutamiento, existe una Agencia Central en este país, las políticas combinan contrataciones internas y externas. Las vacantes en posiciones inferiores y medias en la jerarquía del servicio, se abren a concurso público, mientras que las vacantes en las más altas jerarquías se cubren con promociones internas.⁹²

Estas reformas también promovieron una serie de cambios relativos al reclutamiento, promoción, evaluación, compensación de los servidores públicos y definición de metas de gestión por departamento.

La reducción de escalafones modificó la política de promociones. Las promociones se otorgan mediante compensaciones económicas más que en términos de ascensos, éstos dependen de cuatro criterios: antigüedad, exámenes de

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Idem.* p. 58.

conocimientos y evaluación de resultados, por parte de un grupo de directores del departamento en cuestión.

Las remuneraciones en este servicio civil se dividen en tres rubros: salarios, beneficios y prestaciones sociales, pensiones, bonos anuales, bono vacacional y premios adicionales. Cada escalafón del servicio cuenta con salarios mínimos y máximos, medida que permite a los directores premiar y promover a los funcionarios sin tener que ascenderlos de escalafón.⁹³

Es de destacar el grado de representatividad en el servicio civil austriaco, como medida importante para garantizar la participación de las minorías en el gobierno nacional, busca equilibrar el número de servidores en función de tres criterios: idioma, religión y preferencia política. También se destaca que la presencia de la mujer actualmente ocupa un 45% de participación en la función pública, cuyo ingreso está garantizado por la ley.

3.3 Francia

Francia tiene un servicio público profesionalizado que goza de importante prestigio, puesto que en la tradición francesa se considera a la esfera pública como el espacio privilegiado para hacer valer el interés nacional.

“El papel del Estado en general y de los altos funcionarios en particular es defenderse del comportamiento egoísta de la iniciativa privada. Persiste la

⁹³ Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *op. cit.*, nota 87, p. 59.

creencia en la elite política de que la intervención estatal acarrea resultados positivos a largo plazo”.⁹⁴

A los servidores públicos también se les permite acumular diversos cargos ya sean del ámbito central o regional, para el nombramiento de funcionarios de alto nivel es tomada en cuenta su experiencia técnica y política; son pocos los nombramientos que se hacen de aspirantes simpatizantes del partido político en turno, sin experiencia; los ministros deciden pero algunas veces consultan al Primer Ministro e incluso al Presidente.⁹⁵

Las reformas al servicio civil de carrera van encaminadas a mejorar la prestación de servicios tendientes a cambiar la cultura, reorientándola a satisfacer al ciudadano, estableciendo estándares mínimos de prestación de servicios públicos.

En la función pública francesa, cualquier persona puede participar en los concursos para la selección de personal, donde una vez ingresado, tiene derecho a la seguridad en el empleo así como a ser promovido, donde sólo pudiendo ser despedidos por faltas graves.

“En el año de 1945, se crea la *Ecole Nationale* de Administración de Francia, como Centro Gubernamental de Altos Estudios, se diseñaron programas universitarios para la formación de servidores públicos, destacando dentro del funcionamiento global del servicio civil en este país, que la administración pública se divide en servicios funcionales por cada ministerio, lo que ofrece al empleado, la oportunidad de seguir una carrera limitada en cada servicio, funcionando esto a través de departamentos, en los que el Ministerio encargado de una rama de la

⁹⁴ Chávez Alcázar, Margarita, *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*, México, Editorial Plaza y Valdés, 1985, p. 38.

⁹⁵ *Idem.*

administración pública tiene su propio sistema y es responsable de los resultados que se obtengan implicando que la contratación y el ascenso, sean movimientos que se den al interior del propio departamento”.⁹⁶

En el sistema de profesionalización francés, los ascensos se otorgan, partiendo del mérito, donde una comisión elige entre los aspirantes al mejor candidato, de acuerdo a sus conocimientos, aptitudes y capacidad para dar respuesta a problemas de difícil solución.

Este sistema servicio civil de carrera, principalmente está compuesto de profesionistas reclutados y formados para el ejercicio de una actividad al servicio del Estado, con lo cual aseguran una función pública de por vida y profesionalizada, aunque la duración promedio, para que un empleado ascienda del menor grado al último nivel, es de 20 y 25 años, periodo de tiempo muy largo.

La profesionalización en el gobierno francés se inicia desde el reclutamiento que se hace por concurso abierto a todos los ciudadanos franceses siempre que cubran los requisitos exigidos. Sus resultados son revisados por un jurado independiente de la administración y del gobierno, que después de una serie de pruebas, escogidas para evaluar las cualidades o conocimientos necesarios para ejercer las funciones emiten su dictamen. Los jurados de reclutamiento de funcionarios están compuestos por académicos universitarios.⁹⁷

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ Le Vert, Dominique, “La organización pública ante los nuevos retos del Estado”, *Memorias de la Conferencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1996, p. 82.

“Este sistema de reclutamiento inicial lo encontramos en todos los sectores clásicos de la administración pública generalista, pero también para el reclutamiento de ingenieros, médicos y hasta para el de los catedráticos de todos los niveles, desde la preprimaria hasta la universidad”.⁹⁸

Esto denota la amplia cobertura del servicio civil de carrera en Francia, es decir, que distintos sectores de la administración pública como el área médica; como el sector de la educación, está profesionalizado, donde los académicos desde el nivel de primaria hasta universitario, pasan por un sistema de certificación y profesionalización, esta situación le urge a nuestro país, porque la buena educación es la plataforma para el desarrollo de una nación.

El aspecto de permanencia en Francia, para los funcionarios de carrera es una garantía sustentada en la ley, donde no puede privarse del empleo al servidor público por razones injusta, políticas o de índole personal o incluso por errores personales, sin embargo, debe aclararse que esto no significa que son inamovibles o que deben permanecer por siempre en su cargo una vez ingresando al sistema de carrera. Si el servicio requiere algún cambio, o cometió faltas graves, no se le mantiene en el empleo destinado, aún y cuando haya permanecido por mucho tiempo en el mismo lugar.

3.4 Nueva Zelanda

Es de destacar que Nueva Zelanda se coloca como uno de los países con menor corrupción en el mundo, ocupando el primer peldaño a la par que Dinamarca, referente que refleja la eficiencia de la función pública de este país, que es un

⁹⁸ *Ibidem.*

Estado pequeño, de régimen parlamentario con una sola Cámara Legislativa, el partido en el poder goza de mayores libertades para modificar la Constitución y reestructurar el servicio civil.

Nueva Zelanda fue uno de los primeros países en impulsar reformas radicales a sus sistemas administrativos y en implementar el modelo de la Nueva Gerencia Pública, a finales de los años ochenta.

“Esta reinención ha alcanzado el punto máximo en la política, poniendo del revés las instituciones y programas del gobierno más inamovibles. Ha cambiado los propósitos fundamentales del gobierno, llevándose por delante departamentos enteros y privatizando las dos terceras partes de los activos comerciales del gobierno, dando lugar a una transformación radical del paisaje de los departamentos”.⁹⁹

Para este país, lo más importante de la profesionalización de la función pública en las reformas promovidas, es la eficacia, mientras los servicios civiles de carrera fomentan valores como la seguridad, permanencia, equidad, justicia y honestidad.

Las reformas al servicio civil de carrera, han provocado un cambio de fondo al modificar el tipo de servicio civil, es decir, ha pasado de servicio de carrera a servicios de empleo, que es caracterizado principalmente, por tener una apertura mayor para el acceso al servicio público.

⁹⁹ Osborne, David y Plastrik Peter, *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Segunda ed., España, Editorial Paidós Ibérica, 1997, p. 66.

A diferencia del modelo de carrera, el servicio civil de empleo no integra un mercado laboral cerrado, puesto que el ascenso no se limita a funcionarios del propio servicio.

“En Nueva Zelanda, el proceso de selección destaca la capacidad y aptitud, independientemente de si provienen del servicio público o no. Esto permite reclutar personal con experiencia en el sector privado y que puede trasladar sus conocimientos a la administración pública. Un problema que puede derivarse de esta situación es que los funcionarios se desmotiven al constatar que no se premia la antigüedad con un ascenso seguro, como ocurría en el sistema tradicional”.¹⁰⁰

“El servicio civil de empleo se caracteriza porque regularmente existe en países en donde históricamente las actividades del sector público no han sido consideradas más importantes que las que realiza el sector privado. De lo contrario, como lo demuestra el caso francés, la resistencia a adoptar técnicas de la iniciativa privada será mayor. En cuanto al sistema de compensación, el salario está determinado en contratos de desempeño que lo sujetan al resultado de evaluaciones; si el funcionario incumple peligra su permanencia en el cargo”.¹⁰¹

“A partir de 1986, las reformas administrativas y del servicio civil en Nueva Zelanda cubrieron todos los aspectos de la administración pública y se implementaron en etapas sucesivas. Algunas reformas, como la descentralización financiera en los sectores educativo y de salud, tuvieron que revertirse como resultado de negociaciones entre el servicio público y el gobierno”.¹⁰²

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² Osborne, David y Plastrik Peter, *op. cit.*, nota 99, p. 72.

Como se puede observar, las reformas no están carentes del ensayo y error. Es claro que la descentralización en educación y salud que se dio en este país, no rindió los resultados esperados. De ahí que el gobierno decidiera volver al esquema anterior en ambos rubros.

Los objetivos rectores de las reformas en Nueva Zelanda son: volver eficaz al gobierno en la solución de los problemas sociales y económicos; acabar con la historia de déficit gubernamental; mejorar la competitividad de las empresas en el mercado mundial; disminuir la carga fiscal, aplicar un sistema fiscal más justo y fomentar la inversión extranjera directa en el país; reducir el desempleo; mejorar el desempeño de las dependencias de gobierno; obligar al gobierno a rendir cuentas sobre la obtención de los beneficios públicos prometidos.¹⁰³

En tanto, los principios fundamentales de las reformas son: definición de objetivos claros y medibles con el fin de implementar un esquema permanente de evaluación; mayor flexibilidad para administrar los recursos de la gerencia en cuestión; mayor responsabilidad en la toma de decisiones, sujeta a la provisión de sanciones e incentivos; mayor información y evaluación del rendimiento.¹⁰⁴

¹⁰³ McTigue, Maurice, “La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del Parlamento y el Ejecutivo para transformar el servicio civil”, *Ponencia presentada en el foro, Profesionalización del servicio público*, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003. p. 3., consulta: 6 de diciembre de 2010, 12: 36 horas, <http://www.joseacontreras.net>.

¹⁰⁴ Passolano, Gabriela, “Presentación de la situación de los profesionales de la administración pública en distintos ámbitos”, *Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos

A estos principios se sumó una estrategia de reforma de los patrones culturales de la burocracia, con el fin de que los funcionarios públicos pusieran énfasis en los resultados de su gestión. El gobierno estableció un requerimiento específico para medir los resultados: las dependencias debían probar que sus capacidades administrativas y sus logros eran equiparables a los de 10% de las mejores empresas del sector privado.¹⁰⁵

“La reforma se impulsó a partir de una combinación de reformas legales e institucionales que establecieron la separación de funciones entre formulación y ejecución de política pública. La primera reforma legal al servicio de carrera fue la Ley del Sector Estatal de 1988 *State Sector Act*, que modificó los procedimientos de selección, redefinió las relaciones y responsabilidades de los directivos del servicio frente a los Ministerios y les otorgó un mayor grado de responsabilidad en la gestión financiera y de personal”.¹⁰⁶

El servicio de carrera de Nueva Zelanda, funciona con base en las siguientes reglas¹⁰⁷:

1. “Evaluación del desempeño: cada departamento define las metas, recursos y costos de su labor”.
2. “Delegación: cada departamento tiene la posibilidad de reclutar y despedir personal profesional, establecer sus tasas salariales, elegir personal permanente o temporal, así como consultores especializados”.

Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001, p.3., consultada el día 02 de mayo de 2011, 21:46 horas, <http://es.scribd.com>.

¹⁰⁵ McTigue, Maurice, *op.cit.*, nota 103.

¹⁰⁶ Passolano, Gabriela, *op.cit.*, nota 104, p.2.

¹⁰⁷ *Idem*, p.13.

3. “Incentivos: definidos a partir de la productividad y generación de ahorro en cada departamento”.
4. “Informes de calidad: los gerentes tienen la responsabilidad de presentar informes periódicos sobre la calidad del desempeño”.

“La profesionalización en el sector gubernamental, funciona con base una planificación estratégica, basada en metas y resultados, donde los servidores públicos responden a los requerimientos del gobierno y ciudadanos de manera más eficiente, y la administración pública ha mejorado su transparencia y competitividad”.¹⁰⁸ Es de destacar que en Nueva Zelanda la incursión del servicio de empleo, tuvo un efecto muy importante y positivo sobre las finanzas públicas, donde el gobierno logró terminar con la severa crisis fiscal, que enfrentaba en los años ochenta, en un lapso menor a cuatro años.

En este país, las reformas consiguieron implementar una administración pública que funciona con base en metas y resultados, los servidores públicos responden a los requerimientos de políticos y ciudadanos de manera más eficiente y la administración pública ha mejorado su transparencia y receptividad.

3.5 Chile

Chile se destaca por tener uno de los más profesionales sistemas de servicio civil de carrera de América Latina, cuenta con una gran capacidad de vigilar a los empleados públicos, así como el uso de recursos públicos.

¹⁰⁸ Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *op. cit.*, nota 87, p. 72.

No obstante, el servicio civil chileno, de corte burocrático, se encuentra en un proceso de reforma que busca incrementar su eficiencia, efectividad y transparencia. Las metas centrales de las reformas en Chile son¹⁰⁹:

1. “Reestructurar el aparato administrativo, para incrementar su flexibilidad, eficiencia y efectividad e introducir nuevas tecnologías y sistemas informáticos”;
2. “Redefinir las funciones y relaciones entre los ministerios de gobierno”;
3. “Fortalecer los mecanismos de evaluación y control ciudadano sobre el servicio civil; y”
4. “Profundizar la descentralización y desconcentración administrativas”.¹¹⁰

En Chile la mayor parte de los esfuerzos se concentra en implementar políticas que evalúen los resultados de los funcionarios, y procuran buenos salarios para fomentar la competitividad del empleo público frente al privado.

Este servicio civil de carrera se señala en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado,¹¹¹ que señala lo siguiente:

Art. 7º. Los funcionarios de la Administración del Estado estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico.

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *op. cit.*, nota 87, p. 72.

¹¹¹ Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado de Chile, Cámara de Diputados de Chile, consultada el día 3 de febrero de 2011, a las 13:00 horas, <http://www.camara.cl>.

Art. 11 bis. Los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas legales generales y especiales que lo regulan. La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella.

Art. 15. El personal de Administración del Estado estará sujeto a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarles. En el ejercicio de la potestad disciplinaria se asegurará el derecho a un racional y justo procedimiento.

“En Chile surge una reforma en el año 2003 producto de un acuerdo entre la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales y el Gobierno, el modelo de servicio civil con reglas claras y transparentes de provisión y manutención de servidores públicos introduciendo una nueva cultura del trabajo orientada a la ciudadanía, como parte integrante de acuerdos políticos que incluyó a los partidos políticos y que fue dirigido a la construcción de una agenda de modernización, transparencia y crecimiento del Estado”.¹¹²

“Esta política planteó objetivos de modernización y profesionalización, de perfeccionamiento de la política de remuneraciones, de establecimiento de una nueva institución para la administración de la política de personal y de establecimiento de un sistema de alta gerencia pública”.¹¹³

¹¹² Mascott Sánchez, María de los Ángeles, *op. cit.*, nota 87, p. 72.

¹¹³ Chávez Alcázar, Margarita, *op.cit.*, nota 94, p. 41.

Sin duda que los esfuerzos chilenos en materia de modernización administrativa lo colocan en un referente para los países de América Latina, que hoy en día buscan impulsar reformas que eficiente la administración pública.

3.6 Brasil

Brasil creó dos instituciones: la Escuela Nacional de Administración Pública y el Centro de Desarrollo de la Administración Pública, que tienen la tarea de seleccionar, actualizar y formar a los funcionarios públicos de carrera, profesionalizando así el servicio civil de carrera.

La reforma a la administración pública brasileña, está encaminada a fortalecer la capacidad institucional, incrementar la eficacia y eficiencia, buscar la modernización, profesionalizarse, fomentar una cultura de la gerencia pública, la mejora en las finanzas y la reducción del déficit fiscal.

“La reforma al servicio civil en Brasil inició en 1995, mediante la aprobación de una enmienda a la Constitución de 1988, que había consagrado los principios para la institución de un servicio de carrera de tipo burocrático, se adoptó este tipo de administración porque era la mejor forma de reducir y eventualmente eliminar el clientelismo, el nepotismo y la corrupción.”¹¹⁴

¹¹⁴ Bonifacio, José Alberto, “Políticos, funcionarios y gerentes, el interés público en la encrucijada”, *Ponencia, VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2001, p. 9, consulta: 10 de enero de 2011, 9:41 horas, <http://www.serviciocivil.gob>.

Luiz Carlos Bresser¹¹⁵ explica que se adoptó este tipo de administración porque era la mejor forma de reducir y eventualmente eliminar el clientelismo, el nepotismo y la corrupción, explica que tarde se percibió que no era una manera eficiente, ya que no garantizaba ni un costo bajo para la administración pública ni una calidad adecuada de los servicios prestados al público.

En este país, los objetivos de la reforma al servicio de carrera son transformar a los organismos públicos en entidades autónomas administradas mediante contratos de gestión; flexibilizar la administración de recursos humanos y materiales; e implementar una burocracia basada en el control de los resultados.¹¹⁶

Asimismo, se busca elevar la calidad de los servidores públicos, consolidar una carrera de altos administradores públicos y establecer mecanismos que permitan a los ciudadanos participar en la formulación y evaluación de las políticas públicas, parte central de la reforma, es la reducción radical del volumen del servicio. “En 1988 existían 1 millón 444 mil servidores públicos, hacia 1994 la cifra fue de 1 millón 197 mil”.¹¹⁷

¹¹⁵ Bresser Pereira, Luiz Carlos, “La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña”, *Revista, Reforma y Democracia*, num.4, julio 1995, p.3. consulta: 4 de octubre 2010, 13:00 horas, www.clad.org

¹¹⁶ Cunill Grau, Nuria, “Experiencias de modernización en la organización y gestión del Estado”, estudio del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 2003, consulta: octubre 04 de 2011, 11:32 horas, www.clad.org.

¹¹⁷ *Ibidem*.

“Con la administración del Presidente Fernando Collor, en los años 1990-1992 se detuvo la revisión y ajuste salarial, desapareció el pago de horas extras y servicios por comisión y canceló la mitad de las plazas vacantes, esta medida tuvo efectos severos sobre la calidad de los funcionarios que, en muchas ocasiones, abandonaron el servicio para integrarse al sector privado. Para enfrentar este problema, aunque no se han ajustado los salarios desde 1995, el gobierno otorga bonos y remuneraciones extraordinarias en un esfuerzo por mantener la competitividad de los funcionarios públicos”.¹¹⁸

Uno de los elementos cruciales de la reforma brasileña fue revertir la garantía de inamovilidad en el cargo para los funcionarios públicos. Asimismo, la reforma impulsó la supresión del régimen único de relaciones laborales en el sector público, la aceptación de formas plurales para la organización del Estado; la creación de mecanismos para reducir los salarios de los funcionarios públicos; y la redefinición de las competencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con respecto a la gestión organizacional y de personal.¹¹⁹

“La enmienda constitucional para llevar a cabo la reforma administrativa dio a la reforma un enfoque gerencialista, centrado en la flexibilidad y la orientación hacia los resultados de la gestión. El estado gerencial fue presentado como parte del desarrollo histórico de la administración pública, sucediendo a los estadios patrimonial y burocrático. La nueva cara del tema revistió un tono positivo, fue acuñada para dirigirse a distintas audiencias, tales como la opinión pública, altos funcionarios, hombres de negocios y políticos”.¹²⁰

¹¹⁸ Cunill Grau, Nuria, *op. cit.*, 116.

¹²⁰ Gaetani, Francisco, “La intrigante reforma administrativa brasileña”, *Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Venezuela, num.16, febrero del 2000. p. 6., consulta: 13 de marzo de 2011, 14:00 horas, <http://www.eclac>.

Así fue que el Ministerio de la Administración Pública y la Reforma del Estado, se constituyó en el impulsor y regulador central de las alternativas, defensa, desarrollo y lanzamiento de las reformas. En este país los burócratas de carrera tuvieron un papel clave en el diseño e implementación de las reformas; el formato de la enmienda constitucional fue específico a Brasil y, finalmente, los gobernadores estatales jugaron un papel muy relevante en la implementación de las políticas nacionales.¹²¹

“De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, los resultados de las reformas al servicio en Brasil son promisorios: los concursos de selección se aplican en la totalidad de la administración pública; se promueve la carrera horizontal de los servidores públicos; la estructura salarial benefició a los funcionarios del servicio, incluso después de la introducción de la remuneración por desempeño”.¹²²

No obstante, el servicio enfrenta algunos retos como disminuir su grado de fragmentación en materia de salarios y reglas, y elevar el grado de profesionalización de los servidores de manera consistente.¹²³

A pesar que su tarea no ha concluido se destacan avances importantísimos con la adopción de la profesionalización en la función pública en este país, como son, el

¹²¹ *Ibidem.*

¹²² *Idem.* p.6.

¹²³ Geoffrey, Shepherd, “Experiencias del Banco Mundial en la reforma de servicio civil” *Ponencia presentada en el Foro Tendencia mundial, La profesionalización del servicio público en México*, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003, consulta: 15 de mayo d2 2011, 14:23 horas, <http://www.inap.org.mx>.

impacto a las finanzas públicas, rendición de cuentas de sus servidores de carrera, y por supuesto la interlocución del gobierno con la sociedad.

3.7 Uruguay

En el caso de Uruguay, en 1995 se dieron importantes modificaciones derivadas de un programa de reformas y políticas dirigidas a la modernización de la Administración Pública.

En Uruguay, el servicio civil es el organismo responsable de las políticas de asesoramiento y control en materia de función pública, tanto desde el punto de vista organizacional, como desde el punto de vista funcional, en especial en todo lo relacionado con el régimen de los funcionarios públicos.¹²⁴

La Constitución de la República de Uruguay, y la Ley de Presupuesto y el Decreto de la Reforma Administrativa del Estado, son las normas generales que regulan el servicio civil de carrera en este país. También se destaca la primera reforma a la Constitución dada a partir de 1934, en materia de función pública. Este sistema es considerado también, uno de los servicios civiles de carrera más antiguos y consolidados de los países de América Latina.¹²⁵

¹²⁴ *Ibidem.*

¹²⁵ Cobas, Eduardo, “La reforma administrativa del Estado uruguayo”, *Ponencia presentada en el Seminario, Presente y futuro de los procesos de reforma del Estado*, Uruguay, noviembre 2000, consulta: 20 de febrero de 2011, 9:30 horas, <http://www.ccee.edu.uy>.

Pero fue en año de 1953 cuando se lograron reformas a la Constitución donde se estableció el sistema de estatutos múltiples¹²⁶, es decir, uno para regular la Administración Central en sentido amplio, otro para cada Gobierno Departamental, otro para cada Cámara del Poder Legislativo, y distintos estatutos para cada uno de los entes autónomos y servicios descentralizados, así como para los entes autónomos de enseñanza.

En 1959, se crea la Oficina del Servicio Civil, responsable de la capacitación del personal en función de las necesidades del país, así como de la implementación de la carrera administrativa y de la Organización de la Administración Estatal, hacia 1967,¹²⁷ se constituye la Oficina Nacional de Servicio Civil, con las mismas funciones y dependencia del Poder Ejecutivo.

Para 1976, se suprime la Oficina Nacional de Servicio Civil, sustituyéndose por oficinas sectoriales de servicio civil y sus cometidos se distribuyen entre varios órganos gubernamentales, entre los que destacaba la Secretaría de Planeamiento, rectora del Servicio Civil.¹²⁸

Durante los años 90 Uruguay realiza un conjunto de reformas orientadas a mejorar la estructura y funcionamiento de su aparato estatal, que como parte de ese proceso de modernización, se introduce reformas dirigidas a incrementar la eficiencia, eficacia y responsabilidad de los funcionarios públicos.

En este país uruguayo el modelo de cambio adoptado busca acotar el tamaño y peso presupuestal del aparato estatal, flexibilizar y profesionalizar a la función

¹²⁶ *Ibidem.*

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ Cobas, Eduardo, *op.cit.*, nota 125.

pública. La Constitución vigente mantiene el mismo esquema que la de 1952. El artículo 60 señala:¹²⁹

La ley creará el Servicio Civil de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, que tendrá los cometidos que ésta establezca para asegurar una administración eficiente.

Establécese la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados de la Administración Central, que se declaran inamovibles, sin perjuicio de lo que sobre el particular disponga la ley por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y de lo establecido en el inciso cuarto de este artículo. Su destitución sólo podrá efectuarse de acuerdo con las reglas establecidas en la presente Constitución.

No están comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios de carácter político o de particular confianza, estatuidos, con esa calidad, por ley aprobada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, los que serán designados y podrán ser destituidos por el órgano administrativo correspondiente.

Como vemos la Constitución de Uruguay establece la carrera administrativa para los funcionarios, declara la inamovilidad, establece los derechos y obligaciones a los funcionarios en la administración central. Para el ingreso a la función pública y los ascensos, estos se realizarán por concurso en todos los casos, salvo excepciones previstas por la ley.

¹²⁹ Constitución de la República de Uruguay, Parlamento de Uruguay, consultada 2 de diciembre de 2010, 12:30 horas, <http://www.parlamento.gub.uy>.

“Los funcionarios de carrera constituyen el núcleo central y numéricamente más importante del personal de la administración central. Existen, sin embargo, un conjunto muy amplio de funcionarios públicos no adscritos ni regidos por el sistema de carrera. Este segundo grupo está compuesto por tres categorías principales”.¹³⁰

“La primera incluye al personal político, al de particular confianza, así como a los cargos de alta especialización. En ella se inscriben los titulares de los Ministerios y de las Sub-secretarías, así como la mayoría de los Directores de las Unidades Ejecutoras, Unidad Organizativa básica dentro de la cual se desarrollan los programas del Presupuesto Nacional”,¹³¹ funcionarios que son nombrados por el superior jerárquico, estos puestos están fijados por ley.

“La segunda categoría de funcionarios no regidos por el sistema de carrera está integrada por los contratados permanentes. Estos, junto con los servidores de carrera, ocupan el grueso de los niveles intermedios e inferiores de la burocracia. Este personal cuenta con contratos de duración indefinida y con muchos de los derechos de los funcionarios de carrera. Los contratados permanentes no gozan, sin embargo, de inamovilidad en el cargo, ni del derecho a concursar por puestos dentro de la carrera administrativa”.¹³²

“La tercera categoría incorpora a los llamados *zafrales*, es decir, al personal que cuenta con contratos legales por tiempo y obra determinada. Los becarios, pasantes, arrendatarios de obra y otros contratados eventuales. Los funcionarios

¹³⁰ Cobas, Eduardo, *op.cit.*, nota 125, p. 43.

¹³¹ *Idem.*

¹³² Cobas, Eduardo, *op.cit.*, nota 125, p. 43.

agrupados en estas tres categorías representan a la gran masa del personal de la Administración Central”.¹³³

El personal público está dividido en escalafones según el tipo de funciones realizadas o según el título que posean. Estos escalafones clasifican a los funcionarios presupuestados y al personal político y de particular confianza. También clasifican al personal contratado permanente, ya que se asimila al escalafón correspondiente a la función o puesto, cada escalafón tiene una escala de grados. El personal ingresa por el grado más bajo y va haciendo carrera subiendo de grado, el grado mínimo y máximo varía según el escalafón.¹³⁴

Actualmente en este país se destacan las siguientes reformas: “Disminución de unidades organizativas de la administración pública; propuestas de contratación de servicios con empresas integradas por ex funcionarios públicos que optaron por su retiro de la función pública, descentralización de organismos públicos, estímulos al retiro de funcionarios y apoyo para su reinserción en el sector privado, cambios en el sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos, creación de áreas y funciones especializadas, redefinición del perfil de las asesorías; y programas de capacitación gerencial para mandos medios y altos”.¹³⁵

En el proceso de reforma administrativa de acuerdo con la Presidencia de la República de Uruguay, el objetivo es lograr que el Estado acompañe las reformas que la sociedad está realizando para enfrentar con una creciente competitividad los desafíos de la integración regional.

¹³³ *Ibidem.*

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ Cobas, Eduardo, *op.cit.*, nota 125, p. 43

“Los efectos más sobresalientes de la reforma en Uruguay son la disminución de unidades organizativas de la administración pública en 30% de las unidades ministeriales y 44% de las unidades ejecutoras del número de funcionarios públicos, es decir, 8 mil funcionarios, y la supresión de cargos públicos de 9 mil 300 cargos”.¹³⁶

Sin duda que el camino que han recorrido los países latinoamericanos en el tema de la profesionalización de la función pública es amplio, Uruguay al colocarse en uno de los países que cuentan con un servicio de carrera más antiguos del mundo, sin duda que la logrado muchos avances en materia de eficacia en la administración pública, donde se destaca la reestructura administrativa a favor de las finanzas públicas del Estado.

3.8 Argentina

El servicio civil Argentino tiene antecedentes recientes en su adopción, es hasta 1990 cuando el gobierno de este país decidió iniciar una serie de reformas conocidas como Programa de Reforma Administrativa. Los objetivos de la reforma en este país tuvieron como finalidad:¹³⁷

1. Desarrollar una administración pública, moderna y eficiente;
2. Disminuir el gasto público;

¹³⁶ Marcel, Mario “La Reforma Administrativa del Estado Uruguayo”, *Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil: el caso de Uruguay*, Banco Interamericano de Desarrollo. Montevideo, noviembre de 2000; consulta: 2 de febrero 2011. 18:00 horas, <http://www.ccee.edu.uy>.

¹³⁷ Bonifacio, José Alberto, *op.cit.*, nota 114, p. 3.

3. Reestructurar la administración;
4. Establecer incentivos para la eficiencia;
5. Profundizar la simplificación administrativa y limitar la intervención pública en la vida económica del país;
6. Reducción y reestructuración del servicio;
7. Reformas en el proceso de selección de Personal y de los puestos de dirección;
8. Introducción de sistemas de evaluación del desempeño individual;
9. Capacitación permanente;
10. Promoción relacionada con la capacitación y evaluación; y,
11. Jerarquización salarial.

El Programa de Reforma Administrativa se basa en las estrategias de rediseñar las estructuras de la administración central y descentralizada, para diferenciar entre funciones sustantivas de las de apoyo administrativo; reducción de personal a través de cuatro mecanismos: régimen especial de jubilaciones de oficio y anticipadas, retiro voluntario, eliminación de comisiones de servicio no justificadas, disminución de plazas e implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa.¹³⁸

Estas reformas también promovieron la privatización de las empresas del estado y la descentralización de los servicios de salud y educación. Diez años después, en el 2000, el gobierno de Fernando de la Rúa inició el Plan Nacional de Modernización del Estado, en el que incorporó una serie de reformas comunes en

¹³⁸ *Ibidem.*

los países desarrollados: gestión por resultados; flexibilización de los controles y medios a favor de los resultados de la gestión y rendición de cuentas.¹³⁹

En materia de servicio civil las reformas buscan crear un sistema que coadyuve a desarrollar una administración eficiente. Se busca revertir la situación en que se encontraba el servicio; los principios de mérito o condiciones exigibles para el acceso a la administración se suspendían a poco tiempo de haberse establecido, la movilidad en la carrera, se apoyaba exclusivamente en la antigüedad, el régimen de salarios era incompetente para retribuir los puestos de trabajo según su complejidad y responsabilidad, la actuación del personal no estaba sometida a evaluación y la estabilidad consistía en ocupación inamovible de los cargos sin considerar el desempeño.¹⁴⁰

En Argentina la planeación estratégica es una herramienta muy ligada al proyecto de profesionalización de la función pública, por lo que en el año de 1998 se aprobó un decreto que obliga a los organismos descentralizados de la administración pública a elaborar Planes Estratégicos, que definan su misión, visión, objetivos, metas y acciones, con la finalidad de implementar la gestión por resultados.

“La medida más importante en materia de servicio civil es la creación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, que implementó un nuevo régimen de carrera para la administración pública Argentina. El Sistema establece que el ingreso al servicio se basa en un procedimiento de concursos. Plantea que el avance en la carrera debe funcionar con base en el mérito y la idoneidad e introduce la evaluación anual de desempeño. Asimismo, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa señala la obligatoriedad de los servidores a asistir a

¹³⁹ *Ibidem.*

¹⁴⁰ Bonifacio, José Alberto, *op. cit.*, nota 114, p. 6.

cursos de capacitación, definidos de acuerdo a las necesidades de la administración pública”.¹⁴¹

Los cursos varían dependiendo del nivel de responsabilidad de los funcionarios, las reformas en este país y la implementación de un conjunto de medidas dieron como resultado una importante reducción del personal, como retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y eliminación de comisiones de servicios. Se registró un total de 63 500 bajas, equivalente a 11% del personal de la administración central y descentralizada, esto fue en el año de 1991, y para 1994, la reducción alcanzó 10 mil puestos.¹⁴² Con ello se demuestra la capacidad de ahorro económico que tiene la implementación del servicio civil de carrera para la administración pública gubernamental.

3.9 Estados Unidos

En los años de 1883 se crea una Comisión de Servicio Civil, pero su verdadero arranque se originó a raíz del tráfico de influencias políticas a finales del siglo XIX, fue creado por la fuerza laboral de los años cincuenta, integrada principalmente por empleados administrativos, para dar continuidad y competencia en el gobierno.

Chávez Alcazar Margarita¹⁴³ señala que el Servicio Civil Estadounidense, es un modelo que se basa en méritos, toda vez que promueve nombramientos

¹⁴¹ *Ibidem.*

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ Chávez Alcázar, Margarita, *op.cit.*, nota 94, p. 87.

fundándose en la capacidad probada, lo que asegura que el servidor público, se desempeñe cumpliendo con eficiencia sus deberes y obligaciones.

“La legislación otorga a este departamento y a la Oficina de Administración de Personal, la atribución para crear un sistema de recursos humanos completamente, nuevo para la mayoría de sus 180 mil empleados, una flexibilidad sin precedentes para, literalmente, reescribir las leyes del servicio civil y las reglamentaciones de procedimientos que deben regir la manera en que se clasifica, evalúa, remunera y despide a los empleados”.¹⁴⁴

De este modo, si bien no podemos subestimar los retos técnicos relacionados con la formulación y el establecimiento de un sistema de servicio civil para el siglo XXI, creemos contar con los conocimientos técnicos necesarios para hacerlo. En cambio, el reto más difícil que enfrentamos es lograr el equilibrio entre nuestros principios centrales del mérito, por un lado, y la flexibilidad de las dependencias, por el otro. Se trata de un reto que debemos superar para mantener nuestra tradición de excelencia en el servicio público.¹⁴⁵

En los Estados Unidos, los criterios y características para seleccionar a los servidores públicos, se basan en que no existe favoritismo e influencia de partidos políticos; la selección se basa ante todo en las cualidades humanas y las habilidades y conocimientos especializados, existe una Unidad del Órgano de

¹⁴⁴ Coles James, Kay, “El mérito modernizador en el servicio civil de Estados Unidos”, *Revista, Política digital en línea, innovación gubernamental*, 1º de noviembre de 2003, p.4, consulta: 20 de noviembre de 2010, 21:00 horas, <http://www.politicadigital.com.mx>.

¹⁴⁵ *Idem*.

Selección llamada *Service Comisión*; y, en el sistema norteamericano es muy importante la lealtad al sistema.¹⁴⁶

En 1953, se promulgó el Estatuto de Servicio Civil, para 1957 fue la Ley de Salarios de la Administración Pública, que se convirtió en conquista importante, sin la cual tanto la clasificación de puestos como en buena medida todo el régimen de servicio civil hubieran permanecido indefinidamente en el estado de las buenas intenciones.¹⁴⁷

En este país la función pública se destaca por la movilidad que permite ascender a las clases superiores; la remuneración está en función directa de la clase y la antigüedad; los servidores públicos no están organizados en sindicatos y tampoco tiene derecho a huelga; el país cuenta con una amplia legislación sobre servicio civil, es decir, el Estatuto de Servicio Civil, la Ley de Salarios de la Administración Pública y otros decretos y disposiciones específicas. Supletoriamente el Código de Trabajo complementa la legislación para la administración.¹⁴⁸

Dentro de esta importante reforma al servicio civil de carrera de los Estados Unidos, el nombramiento para cada puesto público se basara en el candidato mejor calificado, estos valores se sustentan en que “los empleados han de preocuparse por la eficiencia del servicio gubernamental. La competencia es el principio determinante del nivel de eficacia que se alcance y las oportunidades de

¹⁴⁶ Chávez Alcázar, Margarita, *op.cit.*, nota 94, p. 88.

¹⁴⁷ *Ibidem.*

¹⁴⁸ *Idem*, p. 89.

empleo gubernamental tendrán que ser accesibles a todos los ciudadanos sin mediar el favor”.¹⁴⁹

Para este país el sistema basado en el mérito tiene como cualidades la competencia donde se sirva al gobierno con aptitud e inteligencia probada, donde la neutralidad de la elite política no imponga su voluntad, donde prevalezca la igualdad de oportunidades, para beneficio de la democracia económica¹⁵⁰.

Kay Coles James, Directora de la Oficina de la Administración del Personal de los Estados Unidos, menciona que en este país, “los servidores públicos aseguran la continuidad y competencia de la administración pública federal, sin pensar en partidos políticos o resultados electorales. Sin embargo, este sistema está basado en premisas obsoletas acerca del trabajo y los trabajadores, por lo que necesita modernizarse sustancialmente”.¹⁵¹

“El mérito es la base, es el elemento más importante del sistema de servicio civil, es su fortaleza principal sustentada en las leyes, procedimientos, prácticas y literalmente, en todos los aspectos de la relación entre el gobierno federal y sus empleados, principios que garantizan un servicio civil ajeno a cualquier actividad o influencia política partidaria, sin que por ello se vea disminuida la capacidad de respuesta, o la rendición de cuentas de los servidores públicos”.¹⁵²

¹⁴⁹ Quiroga Leos, Gustavo, “*El servicio civil de carrera*”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Federal y Municipal*, México, 1982, Número 5, p.5., consulta: 25 de enero de 2011, <http://www.juridicas.unam.mx>.

¹⁵⁰ Smit Burg, Simon, *Administración pública*, Editorial Letras, México 1968, p. 284.

¹⁵¹ Coles James, Kay, op.cit, nota 144, p.4.

¹⁵² *Idem*.

Como ya se ha mencionado, este sistema estadounidense le permite garantizar a sus empleados la permanencia y también protege a los grupos minoritarios. Esta protección es particularmente importante en un país donde el pluralismo cultural se ve muy favorecido. De esta manera el sistema asegura que la política, o la afinidad a un partido político, no tengan incidencia en el ejercicio de las labores.

“La Oficina de Administración de Personal, rinde cuentas al Presidente y asegura el cumplimiento de los principios básicos de neutralidad política y mérito. de este modo, establece las políticas y procedimientos que reglamentan la manera en que las dependencias federales administran a sus empleados y, en virtud de su función de supervisión y auditoría, los obliga a rendir cuentas del cumplimiento de dichos principios y reglas. El trabajo de esta oficina, consiste en hacer realidad los valores centrales del servicio civil”.¹⁵³

“La función y operatividad de la Oficina de Administración de Personal, ha elaborado un Esquema de Evaluación y Rendición de Cuentas del Capital Humano, que le permite identificar los elementos esenciales de un sistema de servicio civil moderno. Incluye importantes reformas en el área de contratación, evaluaciones, designaciones, remuneraciones basadas en el desempeño para los altos funcionarios y empleados, que incluye una propuesta para crear un Fondo para el Desempeño del Capital Humano de 500 millones de dólares; y nuevas prestaciones laborales como un seguro médico de largo plazo y presupuestos más flexibles que haga competitivo en el mercado laboral”.¹⁵⁴

La inversión económica, la operatividad en la estructura gubernamental, amplio marco normativo, son elementos que destacan este sistema de servicio civil de

¹⁵³ Coles James, Kay, *op.cit.*, nota 144, p.4.

¹⁵⁴ Coles James, Kay, *op. cit.*, nota 144, p.5.

carrera de los Estados Unidos, referentes considerables para una función pública eficiente y exitosa.

A continuación muestro un resumen de las bondades y características del servicio civil en los países que menciono en el este Capítulo, lo cual simplifica su análisis y comentarios.

Figura 4. Consideraciones internacionales del servicio civil de carrera

INGLATERRA	
AÑO	1855
MODELO	MERITOCRATICO
TIPO DE REFORMA	RADICAL-GRADUAL
APORTACIÓN	Reclutamiento de personal. Mayores cualidades humanas de los funcionarios. A partidismo de los funcionarios de carrera. Ausencia de influyentísimo político. Institución educativa para funcionarios públicos. El escalafón. Capacitación. No derecho a huelga Concursos públicos y abiertos. Comisión del Servicio Civil Transparencia, rendición de cuentas, equidad y merito. Definición salarial en base a grado y rendimiento. Acceso a la mujer y sector vulnerable, etnias. La eficacia como preocupación dominante.
AUSTRALIA	
AÑO	1970
MODELO	BASADO EN EL MERITO
TIPO DE REFORMA	RADICAL
APORTACION	Concurso público. Reclutamiento. Capacitación. Aptitudes y conocimientos para ocupar el cargo. Escalafón. Evaluación de resultados. Busca representación de la mujer a un 50%
FRANCIA	

AÑO	1945
MODELO	BASADO EN MERITOS
TIPO DE REFORMA	NEGOCIADA
APORTACION	Instituciones educativas especializadas, diseño de programas universitarios para la formación de servidores públicos. Concurso cerrado y abierto atendiendo al puesto. Reclutamiento, selección al mejor perfil, basado en conocimientos y aptitudes. Ascensos en base al merito. El jurado de reclutamiento se integra por universitarios y profesionistas ajenos a la política y administración pública.
NUEVA ZELANDA	
AÑO	1986
MODELO	BASADO EN MERITOS
TIPO DE REFORMA	RADICAL
APORTACION	Selección de aspirantes considerando a sus aptitudes. Evaluación de desempeño. Define un sistema permanente de evaluación y rendimiento. Sanciones. Incentivos. Rendición de cuentas.
CHILE	
AÑO	1986
MODELO	BASADO EN MERITOS, DISCIPLINA Y PROBIDAD
TIPO DE REFORMA	GRADUAL
APORTACION	Voluntad y acuerdos de los actores políticos. Reclutamiento, selección y permanencia de personal en base al merito. Se considera la administración pública más profesional de América Latina Rectitud y honradez. Gran capacidad de monitoreo de los funcionarios públicos. Transparencia y rendición de cuentas. Fomento de una nueva cultura de la administración pública.
BRASIL	

AÑO	1995
MODELO	BASADO EN MERITOS
TIPO DE REFORMA	GRADUAL NEGOCIADA
APORTACION	Voluntad de los actores políticos. Concurso abiertos para la totalidad de la administración pública. Horizontalidad de funcionarios. Se garantiza la inamovilidad del funcionario. Competitividad de los funcionarios. Mérito. Calidad en el servicio. Instituciones de formación profesional de los servidores públicos.
URUGUAY	
AÑO	1953
MODELO	BASADO EN CONCURSO
TIPO DE REFORMA	RADICAL
APORTACION	Ingreso y ascensos se establece por concursos. Escala. Evaluación del desempeño. Capacitación. Profesionalizar la función pública. Inamovilidad de funcionarios de carrera.
ARGENTINA	
AÑO	1990
MODELO	MEDIANTE CONCURSO Y MERITO
TIPO DE REFORMA	GRADUAL
APORTACION	Permanente capacitación. Evaluación del desempeño. Jerarquización salarial. Planeación estratégica. Ingreso mediante concurso. Merito y capacidad.
ESTADOS UNIDOS	
AÑO	1883
MODELO	BASADO EN EL MERITO
TIPO DE REFORMA	RADICAL
APORTACION	Mérito. Concursos abiertos. No existe influencia política ni favoritismos. Capacidad humana y conocimientos especializados.

	Alta eficiencia del personal. Lealtad al sistema. Ascensos. Evaluación del desempeño. Remuneración en base a la antigüedad. No existe sindicatos ni derecho a huelga. Amplia legislación sobre esta materia.
--	--

Fuente: Elaboración Propia

Como se observa, la situación es más o menos homogénea en todos los países para la administración del personal burocrático; es decir, se recurre al reclutamiento meritocrático, se favorecen garantías profesionales y de ingreso para la carrera público administrativa, y se plantean derechos y deberes que constituyen un estatus original de profesionistas que los distingue de los que se desempeñan en el sector privado.

Las experiencias internacionales son un parámetro importante de observación en la implementación del servicio civil de carrera, sus dificultades, características de gobierno y bondades, sin duda es y ha sido un referente para muchos países que no han madurado este sistema, como México.

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

En México existe la inaplazable necesidad de dar pasos firmes hacia la construcción del nuevo régimen político democrático integral, propiciando una real participación ciudadana en la política, la economía y el desarrollo social, que requiere de un nuevo conjunto de reglas que pongan al día al Estado con la sociedad y facilite la maduración democrática de su relación.

El gran reto para la implementación del servicio civil de carrera es separar los intereses políticos de la administración de personal, no basta un marco jurídico, no basta la voluntad política, si no se cuenta con un personal especializado para el cumplimiento de las tareas institucionales, los resultados no son a corto plazo y en este trayecto hay que vencer inercias.

En nuestro país los recursos humanos en la administración pública se caracterizan por la ausencia de un sistema integral que eficiente la selección de personal, pues las designaciones se hacen en base a compromisos políticos, principalmente de los funcionarios con cargos de dirección.

La modernización de la función pública, es un tema incluido en la reforma de Estado, aunque ésta es muy amplia en su contenido, abarcando diversos temas, como el social, económico, político, electoral, administrativo, entre otros.

Dentro de los muchos problemas que enfrenta la función del Estado, no se puede dejar de observar y admitir que los recursos humanos juegan un papel muy importante en el manejo y ejecución de las tareas del poder público, por lo que es urgente modernizar la estructura con la que funciona la administración, su planeación y sistema de administración de recursos humanos.

El servicio civil de carrera se ha colocado como una alternativa para efectuar los cambios estructurales que requiere cualquier administración pública profesionalizada, principalmente como un instrumento de gestión de personal que podrá garantizar los mejores funcionarios, hombres o mujeres al servicio de la administración pública, en un esquema de rendición de cuentas, de eficiencia y eficacia.

Los problemas que aquejan la función pública en México, resultan muy graves y no fáciles de resolver, partiendo de la aspiración de un Estado verdaderamente democrático, tenemos el fenómeno de la corrupción, falta de transparencia, rendición de cuentas, leyes inadecuadas, falta de ética política, bajos indicadores educativos, incumplimiento de las responsabilidades de los funcionarios públicos, influyentismo y el desapego de los actores políticos por generar un Estado con instituciones sólidas y altamente eficientes.

El camino para lograr la eficacia de la función pública es construir mecanismos de regulación para la gestión de los recursos humanos, no es fácil romper con la cultura actual de gestión de personal, pero la expedición de cuerpos normativos integrales, enfocados a regular el ingreso, permanencia, capacitación y retiro de los funcionarios al servicio de la administración pública, es fundamental.

El servicio civil de carrera es un sistema moldeable, puede adecuarse a las características y formas de gobierno de cada administración pública, no está exento de sufrir cambios que deban hacerse.

La profesionalización constituye un medio fundamental para desarrollar la necesaria transformación de la administración pública, por consiguiente, las prácticas sistemáticas encaminadas a orientar el perfil de conocimientos, mérito, capacidades y desempeño, deben ser del interés de nuestros gobernantes, como una política de Estado.

Esta tarea de profesionalizar la función pública no es sencilla ni de acorto plazo, tampoco ha sido un camino fácil para ningún gobierno que ha optado por la implementación de este sistema, es un reto mayúsculo que involucra a los tres niveles de gobierno, pero también a la sociedad, funcionarios y fuerzas políticas del Estado.

La voluntad política es un factor determinante para estructurar y rediseñar una nueva gestión pública de recursos humanos, sin este aspecto, es muy difícil alcanzar los objetivos de la profesionalización, si no hay acuerdos políticos y reformas a los marcos normativos, no podrá haber cambios encaminados a profesionalizar la administración pública, donde tampoco los trabajadores tendrán garantías de permanencia atendiendo a sus capacidades y meritos en que se desempeñen.

El tema del servicio civil de carrera está siendo objeto de análisis desde el ámbito académico hasta el político, tanto en México como en otros países, con diversidad de expectativas, pero siempre enfocado a la profesionalización del servidor

público, a propiciar la vocación de servicio, la capacitación y eliminar el influyentísimo político, que ha imperado dentro del sector, desde hace muchos años.

Es por eso que el servicio civil de carrera, tiene amplias expectativas para que la administración pública en sus tres niveles de gobierno, aspire a profesionalizarse, esta demanda que cada día se torna más recurrente por la sociedad, exige mejoras en la función del Estado y mejoras en las relaciones de éste, con aquél.

La pregunta es ¿cómo lograr una función pública profesional a través del servicio civil de carrera?, a continuación señalo mis consideraciones para la implementación de este sistema de gestión de personal, en la administración pública de nuestro país.

4.1 Marco jurídico

Algunos estudiosos en materia administrativa coinciden e incluso en la importancia de elevar a rango constitucional la incorporación del servicio civil de carrera, atendiendo a la supremacía de la norma para su observación y aplicación, es el caso de Uruguay, aunque ciertamente el rango constitucional no es un elemento que garantice este derecho.

La regulación del servicio civil de carrera, va dirigido a un entorno institucional, que aliente el constante desarrollo profesional, donde la gestión gubernamental logre alcanzar niveles de excelencia en el desempeño de sus funciones, como se ha logrado en otros países como Chile o Nueva Zelanda, manteniéndose este último, en el primer lugar de menos corrupción.

Para la aspiración de un sistema de administración pública eficiente, es importante definir los mecanismos jurídicos que garanticen el acceso y permanencia de los funcionarios. Regular el servicio civil de carrera implica la implementación de un sistema de gestión de recursos humanos, con miras de profesionalización, que podrá ser observado e implementado como una política de Estado encaminada a construir una administración de calidad, que los trabajadores tengan garantías de permanencia y generar una nueva cultura en la función pública.

En nuestro país encontramos que en 1911, con la iniciativa de Ley de Servicio Civil, declarada improcedente, se da lugar a la instauración del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque ello no estableció específicamente el servicio civil de carrera, sino fue la Ley Federal del Trabajo de 1931, al señalar que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regirán por las leyes del Servicio Civil que al efecto se expidieran.¹⁵⁵

Tiempo después se expide un acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, precedente que constituye un Estatuto Jurídico de los servidores públicos y el servicio civil de carrera, que tampoco se llevó a la práctica. Para 1939, el Presidente Lázaro Cárdenas expide el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que constituye el único antecedente de lo que sería el servicio civil en México, posteriormente se crea el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Cervini Iturre, Héctor, Secretaría de Programación y Presupuesto. “*Proyecto para la instauración del servicio civil de carrera en México*”, op.cit, nota 52, pág. 86.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

Estos precedentes constituyen la lucha de los trabajadores, al reconocimiento y respeto de sus derechos, que mientras no incurren en una causa de destitución, no tienen porqué ser despedidos al arbitrio del poder en turno de la administración pública, esta asignatura sigue pendiente y es desproporcional entre los trabajadores de base y de confianza.

El artículo 123 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sentado las bases del servicio civil de carrera al señalar lo siguiente:¹⁵⁷

“VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizara escuelas de administración pública”.

VIII. “Los trabajadores gozaran de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función del los conocimientos, aptitudes y antigüedad.”

El servicio civil de carrera en México tiene precedentes operativos de mucho antes a la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, como en el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores con el Servicio Exterior Mexicano, considerado el más antiguo, la Procuraduría Agraria con el Servicio Profesional Agrario, el Instituto Federal Electoral, cuyo sistema es Servicio Profesional Electoral, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el sistema Servicio Fiscal de Carrera, la Comisión Nacional del Agua cuyo servicio de carrera se denomina Sistema de Especialista en Hidráulica, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática con su

¹⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sistema Integral de Profesionalización, la Procuraduría General de la República con su sistema llamado Carrera del Agente del Ministerio Público Federal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuyo sistema es Instituto de Formación Profesional, el Poder Judicial con la Carrera Judicial y la Secretaría de Educación Pública, con su sistema llamado Carrera Magisterial.

Hablar del servicio civil de carrera en estas instituciones, es reconocer en muchas de ellas su éxito, su funcionalidad, su operatividad, razón de ello, obedece a la especialización de sus tareas, donde se pondría en riesgo la legalidad de las funciones institucionales al improvisar su actividad en cada cambio de gobierno.

La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Hacienda Y crédito Público, son instituciones donde el servicio civil de carrera ha operado desde hace mucho tiempo con gran éxito, pues la realización de estas tareas advierte una especialización, capacidad y conocimiento muy profesional.

Por lo que respecta a la carrera magisterial, vale la pena mencionar que su eficacia y operación resulta dificultosa, podría decirse que no existe, toda vez que las políticas sindicalistas han controlado por muchos años el ingreso, permanencia, capacitación y evaluación del educador, donde la venta de plazas y la imposición de intereses del gremio, han imperado.

Por lo que respecta a la carrera judicial y de procuración de justicia, también son tareas propiamente especializadas, cuya función es estricta y sujeta a términos y procedimientos legales, en estos casos, la permanencia y profesionalización de los funcionarios se ve muy favorecida.

Por lo que respecta a las entidades federativas, cuentan con regulación en materia de servicio civil de carrera, los Estados de Aguascalientes, Zacatecas, Jalisco, Oaxaca, Sonora, Quintana Roo, Puebla, Veracruz, Tabasco, Nuevo León, Chihuahua, Morelos, San Luis Potosí y Baja California, mientras que los Estados de Querétaro y Chiapas, analizan en sus Congresos estatales, iniciativas de reformas sobre este tema.

Sin embargo, no hay un diagnóstico integral que pueda determinar con precisión los alcances y resultados que se han tenido en las entidades federativas, a partir de la implementación del servicio civil de carrera, por lo que no existen mecanismos de medición que puedan establecer un antes y un después de la operatividad de este sistema; se percibe que como es común, se está siguiendo el modelo federal, por lo tanto no son medidas maduras aún.

4.1.1 Consideraciones sobre el impacto que ha tenido la regulación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal

En el caso de la administración pública federal, el precedente más formal e importante hoy en día, sobre la regulación del servicio civil de carrera, es la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal, que entró en vigor en el año 2003, y va dirigida, a las dependencias y órganos desconcentrados, sistema que opera la Secretaría de la Función Pública.

A ocho años de vida de este ordenamiento federal, no se ha logrado una real consolidación y maduración de este sistema, pero es de reconocer que no todo ha sido perdido, ya que el servicio civil de carrera ha venido a transformarse en muchos

aspectos el ser y el quehacer de la gestión de las personas, su implantación no ha sido sencilla, ha estado llena de rezagos, obstáculos y resistencias, pero aún así ha generado avances parciales en la administración pública, especialmente en materia de organización y estructura de las dependencias.

A continuación señalo algunas consideraciones que durante el estudio de este trabajo de investigación he encontrado sobre los resultados y problemas que enfrenta el servicio civil en la administración pública federal, lo cual supone un referente en la eficacia de la acción gubernamental:

Antes:

1. No había estructuras organizacionales registradas;
2. Ausencia de organización eficiente de acuerdo con las necesidades de las dependencias;
3. Diferencia entre las estrategias y las responsabilidades, (duplicidad funciones, donde también los funcionarios públicos tenían desconocimiento de la estrategia que debía seguirse);
4. Estructuras organizacionales inequitativas y con demasiados niveles jerárquicos;
5. Ausencia de un sistema sobre administración de personal y selección de capacidades;
6. Inexistencia de bases de datos general, sobre el perfil y características de los empleados, sólo la tradicional nómina;
7. Ausencia de procedimientos definidos de reclutamiento, en este sentido, las vacantes, eran cubiertas directamente por designación.
8. Ausencia de catálogo de puestos, (no se contaba con descripción y perfil de puestos actualizados);
9. Ausencia de procedimientos efectivos sobre las garantías de ascensos;

10. Inexistencia en la regulación del procedimiento de capacitación y certificación de capacidades de los funcionarios;
11. Falta de evaluación por servidores públicos y también por institución; y
12. Ausencia de una cultura en materia de gestión de personal.

Resultados

1. Organización de las estructuras sujetas al servicio civil, en un cien por ciento registradas;
2. La regulación de un sistema de gestión de personal, para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, que busca romper la cultura del influyentismo político;
3. Estabilidad en el diseño institucional;
4. Implementación de la evaluación individual del funcionario y también la institucional, (así la institución irá más allá de una gestión por programas, sino por resultados);
5. Define un sistema de capacitación;
6. Se establece un Sistema de Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, este padrón contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos, y tiene como finalidad apoyar el desarrollo del servidor público dentro de la dependencia;
7. Establece principios rectores al mérito, legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, y equidad de género;
8. Cambios en los procedimientos, valores, reglamentos, normas y hábitos del personal; y,
9. Publicación de las vacantes a concursar.

Problemas que enfrenta:

1. Falta de estrategias que blinden el servicio civil de carrera frente a los intereses políticos, ya que opera como una política simulada, al articularse mañas en el ingreso, evaluación y certificación.
2. Falta de diagnóstico integral que identifiquen los problemas a superar y los resultados obtenidos.
3. La condicionante presupuestal para la apertura de plazas;
4. Problema para el desarrollo y movimiento de los funcionarios, debido déficit de plazas o vacantes;
5. Disparidad en la evaluación de los resultados institucionales y diseño de estrategias, (cada dependencia tiene sus tiempos, potencialidades y recursos).
6. Resistencia de la apertura a una nueva cultura de profesionalización;
7. Menos de un diez por ciento de los servidores públicos son sujetos al servicio profesional de carrera;
8. Falta de estímulos económicos;
9. Falta de difusión y socialización del sistema;
10. La declaración de concursos desiertos por la falta de preparación de aspirantes apropiados; y,
11. Amparos ante las políticas de evaluación.

Como podemos apreciar, son importantes los avances que ha registrado el servicio civil de carrera en la administración pública federal, a partir de la entrada en vigor de su ordenamiento legal, falta mucho camino que recorrer para poder madurar este sistema y sus resultados.

Ahora bien, hablar de modernizar la función pública mediante la implementación del servicio civil de carrera, es hablar de una cirugía mayor, es hablar de un cambio radical, de una reforma de Estado, es estar frente a una reforma integral

administrativa, este es su impacto, este es el reto que nuestro país no ha asumido.

En consecuencia, la regulación del servicio civil de carrera sólo constituye una plataforma para establecer los procesos y procedimientos de cómo habrá de implementarse este sistema, más no garantiza por sí sola este derecho.

4.2 Definición de políticas de Estado

El servicio civil de carrera, debe ser una política de Estado, que al aprobarse por el poder Legislativo, le prevenga recursos para su desarrollo, de tal suerte que en su evaluación implemente acciones graduales para superar inconsistencias o problemas específicos siempre en el propósito de hacerla más eficiente, y de esta forma, garantizar, un personal capacitado, para un mejor servicio institucional a la sociedad.

La creación de un marco jurídico que defina los procesos y procedimientos de implementación del servicio civil de carrera, debe trascender a la definición de políticas públicas, que deberán implementarse y dirigirse a fomentar las tareas de modernizar la función pública.

No es tarea fácil romper con la cultura del influyentismo político, tampoco lo es, cambiar la mentalidad de los servidores públicos en la parte de lealtad institucional, frente a quien lo designó, de igual forma la exigencia de mostrar un mejor desempeño en un ambiente competitivo, la participación ciudadana, la

rendición de cuentas, el combate a la corrupción rumbo a una nueva cultura generacional de gestión pública, requiere de definición de políticas de Estado.

Por ello el servicio civil de carrera, debe ser una política fundamental adoptada en el camino a la profesionalización de los funcionarios públicos, fomentando la eficiencia y eficacia de la gestión pública gubernamental.

La profesionalización del servicio público debe ser inaplazable, constituye una necesidad que ha ido en ascenso en la época moderna, en algunos países donde los cambios en las esferas económicas, política y social se están dando de manera acelerada, la formación, capacitación y actualización de cuadros para el servicio público, adopta perfiles de amplia relevancia, por lo que se debe proceder a dar forma a programas, políticas públicas y estrategias encaminadas a la profesionalización del servicio público, así como impulso a las condiciones para la creación o fortalecimiento de un servicio público de carrera.

Los países que cuentan con modelos de servicio civil o también llamado carrera administrativa, la actualización permanente, continúa representando un factor central para la permanencia y consolidación de los servidores públicos, y para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios.

La importancia que reviste el personal en el sector público, constituye a todas luces la clave para el cumplimiento óptimo de los quehaceres gubernamentales, así lo afirman los estudiosos y la experiencia de los diferentes sistemas de profesionalización en el mundo, como de cualquier tipo de organización.

Por más que sean los avances en los ámbitos de la ciencia y la tecnología, estos por sí mismos no pueden lograr las metas trazadas, sino que únicamente se

constituyen en valiosas herramientas del hombre par la mejor ejecución en el camino de su desarrollo y crecimiento como individuos y como sociedad.

Es tan importante que el recurso humano en la administración pública sea profesional, puesto que es el que se encarga de llevar a cabo un conjunto de labores al servicio de la sociedad en su conjunto, y es a través de su labor del día a día, cómo es posible la materialización de dicho servicio.

En la democracia moderna, servir al público es una tarea básica del actuar del gobierno, el servicio al público es lo que justifica la vida de los gobiernos, en la democracia, el público es numeroso y diferenciado, la pluralidad exige que los gobiernos sean capaces de atender y solucionar los problemas que aquejan a la sociedad, exige que las repuestas institucionales sean eficaces, oportunas y consistentes.

Establecer políticas públicas que fortalezcan la continuidad y permanencia del funcionario público, deberá ser una constante en los planes de desarrollo de los gobiernos, que permita ir consolidando una administración pública eficaz, confiable y transparente.

Ricardo Uvalle señala, que la responsabilidad del gobierno se suscribe en la atención a las demandas de una sociedad diferenciada y plural, en la resolución de los problemas de interés público, en la promoción de las condiciones para la construcción de una sociedad democrática, en la gestión de la participación social y ciudadana, entre otras.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Uvalle Berrones, Ricardo y Bravo Ahuja Ruiz, Marcela, *La profesionalización del servicio público en México*, Editorial Plaza y Valdés, México UNAM 1999, p. 40

En esta tesitura y como lo afirma el autor, para cumplir con las demandas sociales a las que está obligado el Estado, se requiere de una formación sólida en la estructura gubernamental, que se traduzcan en una profesionalización creciente, acorde con los retos y desafíos actuales.

El sistema de función pública mexicana requiere contar con real equilibrio entre los poderes públicos, donde sus cuadros sean altamente profesionalizados, que impere la coordinación, fiscalización, voluntad política y la responsabilidad del servidor público.

La alternancia política en los tres niveles de gobierno, exige mayor eficacia y eficiencia, proclama una rendición de cuentas, un manejo transparente de las finanzas públicas, refrendando la necesidad de profesionalizar la administración pública, por lo que no debe ser aplazada la necesidad de fomentar políticas de Estado, encaminadas a definir un sistema eficiente en el manejo de los recursos humanos.

4.3 Voluntad política

El funcionamiento del servidor público de carrera se enfrenta al personal sindicalizado, de base, que es inamovible, aun sindicato que no le permite al funcionario nombrar personal, ni cuestionar las prácticas e inercias de la burocracia, los directivos son los de carrera, pero opera con los técnicos, si lo tratan mal, empiezan los problemas.

La reforma de Estado, ha sido un intento del poder público por poner orden en distintas áreas que demandan eficacia, entre ellas se encuentra la administración

pública gubernamental, enfocada a la mejora de los procesos al interior, para la mejora de los servicios que presta el Estado y la relación con quien le otorga el poder.

Los estallidos sociales son resultado de voces que señalan que un gobierno no está haciendo bien las cosas, que debe cambiar sus políticas públicas para cumplir con eficacia sus tareas. Cada día las demandas de justicia son más acentuadas en la sociedad, frente a un gobierno que ha perdido el control y la capacidad por resolverlas.

Ante los cambios sociales que vivimos, es importante y urgente revisar los mecanismos de operación de la función pública que está llena de vicios, frenando una eficiente relación entre el poder público con la sociedad.

El servicio civil de carrera se presenta como una opción para resolver la administración de recursos humanos que actualmente el poder público no cuenta con un sistema efectivo que garantice la operatividad de los mejores hombres y mujeres al frente de la función pública.

Dentro de la sonada reforma de Estado debe incluirse la revisión y perfeccionamiento de los perfiles profesionales para los funcionarios de puestos administrativo, desde los que ocupan cargos de dirección hasta empleados de bajo nivel.

Se requiere implementar sistemas que logren una mayor productividad en el quehacer de Estado, como incentivos, estabilidad laboral a los empleados, especialización y capacitación que la reforma de Estado debe observar e implementar a corto plazo. Para que ésta sea eficiente, tiene que contemplar

necesariamente, los mecanismos idóneos para lograr la implantación de servicio civil de carrera.

Estas reformas no deben ser concebidas, como un simple acto de modificación en la estructura orgánica que se ejecuta de una vez, sino que es un proceso de cambios constantes y permanentes, que se fraguan en el tiempo, no se cumple por decreto, sino a través de un proceso que lleva a una transformación cultural, encaminada a modificar las relaciones sociedad y gobierno.

La implantación de un sistema de servicio civil deberá ser considerada como una herramienta más para el logro de los objetivos que persigue el gobierno, no deberá considerársele como la varita mágica que vendrá a resolver todos los problemas que aquejan a la administración pública, pero sí contribuye a la eficacia de la administración y a la protección de los derechos de permanencia de los trabajadores, sus bondades no se pueden minimizar.

Aunado al sistema de servicio civil de carrera deberá enfatizarse en la necesidad de exaltar una serie de valores y principios que deben tener los servidores públicos como la honestidad, vocación del servicio y lealtad, no hacia sus jefes, sino las instituciones que representan al servicio del público al que sirven.

En esta reforma de Estado, el compromiso por mantener y procurar los mejores perfiles debe ser congruente y sólido, sólo así podrá brillar en lo alto la profesionalización, comprometida con la eficiencia y la eficacia de la función pública.

Esta experiencia es marcada en otros países como Estados Unidos, que tiene una estructura burocrática estricta, caracterizada por reclutar a los mejores perfiles,

que además ese sistema de profesionalización, paga altos salarios a sus empleados que gozan de ética profesional, que cuentan con estímulos para la capacitación y además, no tienen derechos a huelga.

La inversión en la capacitación, es una política pública no recurrente en nuestro sistema de gobierno, se minimiza esta tarea, aun sabiendo que el recurso humano es el factor más importante de toda empresa para su buena función, por ello la reforma de Estado, debe apostar hacia una cultura, con políticas públicas basadas en la inversión de las habilidades de sus funcionarios y en la permanencia de la profesionalización, sólo así, la posibilidad de cumplir eficientemente con tu tarea será, altamente mayor.

Un país comprometido con la ética, la transparencia y la rendición de cuentas, ve con preocupación la corrupción, pero también atisba en sus adentros, sabe que fomentar la ética, es fundamental para abatirla.

En un análisis práctico, los factores que determinan la corrupción podemos mencionar la cultura generacional de la función pública en un Estado fallido, este fenómeno, afecta de manera muy importante la actividad del poder público, donde están involucrados la sociedad y el gobierno.

En el tema de la corrupción en la función pública, sale a relucir la ética y la fortaleza de las instituciones, donde se asoma el recurso humano, la pesada burocracia, los bajos sueldos, falta de valores éticos de los funcionarios y ciudadanos, la inoperante práctica de las instituciones públicas.

Ante este fenómeno, especialistas y académicos, coinciden en que la corrupción está pintada de distintos factores, como la fragilidad de las instituciones y la carencia de una política y visión de Estado para combatirla.

Los mejores perfiles y el buen desempeño del servidor público, son factores determinantes en la profesionalización institucional, con mejores servidores públicos tendremos una administración pública transparente, eficiente, menos costosa y más confiable, es momento de atender e invertir en el recurso humano, que haya un verdadero compromiso de los actores políticos con la calidad en la función pública, donde la reforma del Estado sea integral, que marque una nueva generación en la función pública.

4.4 Participación ciudadana

La participación ciudadana, juega un papel fundamental en las tareas del Estado, al ser quien otorga el poder, que aquél ejerce, por ello la vinculación entre la sociedad y gobierno debe ser armónica y fortalecida, ya que es una relación de mutua dependencia.

El Estado, no debe extralimitarse en las tareas que la ley le señala cuando asume el poder que le otorga la ciudadanía, pues en ese momento va aparejado un pacto de servicio, respeto y procuración del bien común.

Los reclamos sociales parecen fundarse en la mala actuación del poder público, muchos de ellos han marcado la historia, los cambios, las transiciones, un

gobierno por otro, están fundados en una relación de gobierno y sociedad, que cada vez parece más frágil y distante.

Sí las tareas del gobierno se deben al beneficio social, luego entonces, es la sociedad quien es la más legitimada para indicar las deficiencias, los errores, las faltas o en su defecto, los avances y el reconocimiento de la eficiencia que el Estado genera en su función pública.

El mejor diagnóstico que se obtiene para consolidar una administración pública de calidad, viene de la sociedad, es el mejor referente para sentirse satisfecho de la actividad institucional.

La calidad de la función pública, no tiene porque ser un proceso burocrático complejo y oneroso, al contrario, la existencia de una administración pública organizada contribuye acercando al gobierno con su pueblo, donde el primero se verá legitimado frente al segundo.

Actualmente la cultura de la denuncia ciudadana se ha visto amenazada por temor a represalias o ineficiencia de la autoridad para la resolución de los conflictos, ante este fenómeno el gobierno habrá que definir políticas públicas que favorezcan la confianza ciudadana y genere una nueva cultura generacional que favorezca esta relación dual.

En este sentido la intervención ciudadana juega un papel fundamental como elemento del Estado, ya que para la apertura de los caminos hacia la

modernización de la función pública, la sociedad es parte de esta dinámica procesal.

4.5 Costos y límites del servicio civil

La experiencia de nuestro país a ocho años de operación del servicio civil de carrera en la administración pública federal y las entidades federativas, no han podido superar las limitantes que por muchos años han mantenido secuestrada la modernización de las instituciones administrativas.

Romper la injerencia del poder que tenemos en la administración pública mexicana, no es fácil de lograr, ya que lesiona importantes intereses, por ello la resistencia constante que ha imperado en los sistemas de servicio civil de carrera que empiezan a nacer en nuestro país, y que a este momento, sus resultados están muy lejanos de considerar una administración pública moderna.

El servicio civil de carrera tiene la limitante de no resolver todos los problemas que tiene la función pública, solo se acota a la gestión de administración de recursos humanos de los gobiernos, pero no resuelve la falta de ética, ni los problemas económicos ni la falta de visión hacia la profesionalización.

Otra limitante es que sus resultados no son inmediatos y mucho menos al inicio de su operación, porque este sistema viene a romper con enormes muros tradicionalistas que implica mover voluntades, generar esfuerzos y generar una cultura, donde el valor de las instituciones sea superior al poder por el poder.

También implica el generar las normas adecuadas hacia la profesionalización del recurso humano de la función pública, que establezca de manera bien definida los principios, procesos y procedimientos de un sistema de gestión de personal, basado en la planeación, el mérito, aptitudes, evaluación, permanencia, sanciones y salarios adecuados.

Con leyes optimas la profesionalización como nueva cultura de la función pública, la permanencia del funcionario público, dependerá de su desempeño y de sus capacidades, no del influyentísimo, de compromisos políticos o del poder manipulador que ejercen actualmente los gobernantes en México.

La regulación óptima debe contener definiciones claras en la profesionalización, su ingreso, capacitación, evaluación, permanencia, sanciones, incentivos y criterios suficientes para separación del cargo.

Otro aparente costo que genera el servicio civil de carrera, es la inversión en capacitación, será invertir más de lo que invierte, aunque invertir en capacitación, realmente representan una inversión a futuro, es una inversión a la especialización.

También el Estado habrá de generar salarios justos y equitativos a su capacidad y desempeño, no es posible tener un perfil con doctorado en derecho, con un salario que no sea acorde a su responsabilidad, habilidades y resultados.

Los costos económicos pueden medirse considerando que no todas las áreas administrativas cuentan con las mismas fortalezas y debilidades, pues puede

resultar un ahorro económico el dejar de erogar las liquidaciones en cada cambio de administración, que en muchas administraciones como las municipales genera un problema de alto impacto en sus finanzas públicas.

Contribuye un ahorro económico la restructuración de áreas basadas en la planeación estratégica, donde se elimine la duplicidad de funciones y la desaparición de estructuras inoperantes.

En México el fenómeno de los sindicatos, en los tres niveles de gobierno, resulta ser un recurso humano limitado en su actuar, indiferente, con falta de compromiso por las tareas del Estado, este tipo de fenómenos evidencian y debilitan la función pública, en este proyecto, el cambiar el actual rumbo de la función pública, los funcionarios sindicalizados y de confianza, deban mirar hacia una misma dirección, siempre comprometidos con la eficacia y la eficiencia del poder público.

Los problemas económicos de los que tanto se queja el Estado, no los puede resolver este sistema de gestión de personal, a este respecto puedo generar un importante ahorro económico, el evitar liquidaciones a los funcionarios públicos que son desplazados por los nuevos que llegan en cada cambios de administraciones.

Este sistema no será competitivo, si no cuenta con los elementos de autonomía, voluntad, estructura, operación y dinamismo necesarios para eficientar la administración de los recursos humanos, puesto que sólo se limita a la administración del potencial humano.

Puede contribuir a germinar una nueva generación de funcionarios públicos profesionales, en razón de los procesos que constituyen este sistema, sin

embargo, no podrá erradicar por sí sólo la corrupción, la rendición de cuentas, la falta de ética.

El servicio civil de carrera sólo se limita a generar políticas públicas para lograr la profesionalización de los funcionarios públicos, administrar los recursos humanos, garantizando su ingreso, desarrollo, y permanencia en la administración pública, bajo los principios de mérito, igualdad y transparencia.

4.6 Ventajas y desventajas del servicio civil de carrera

Las ventajas que trae consigo el servicio civil de carrera son importantes para el ciudadano, ya que se traduce en la calidad de los servicios que recibe, pero también lo es para el servidor público, porque se le garantiza a través del mérito su permanencia y para las instituciones públicas, porque un personal capacitado le ayudará al cumplimiento de las tareas que la ley le señala.

Ahora bien hablando en concreto de sus desventajas, son los retos difíciles que tiene que abatir, porque es un sistema que se desarrolla a largo plazo, como lo he señalado anteriormente, el separar el proceso de gestión de recursos humanos, con los intereses políticos.

El servicio civil, en su faceta dedicada a la profesionalización, puede tener bajo ciertas condiciones, ventajas que superan a sus costos. En efecto, al observar las experiencias internacionales, se pueden construir algunos tipos de servicios de carrera o impulsar una profesionalización que responda en forma particular a los diversos objetivos específicos de los organismos públicos que los adopten.

Depende en cada caso de los objetivos que se busquen con su instauración, pues el servicio profesionalizado debe considerarse como un medio para cumplir con objetivos diversos en los recursos humanos y las políticas públicas, y no como un fin en sí mismo.

El sistema de evaluación competitiva que sostiene a la lógica meritocrática es fundamental para fortalecer la autonomía de los funcionarios públicos, al generarse un sistema de incentivos positivos de promoción, que es independiente de la influencia política.

La evaluación en un sistema meritocrático, también es un elemento esencial para lograr la profesionalización, puesto que obliga al personal, a una constante actualización y capacitación.

La inversión propia en capital humano es permanente, al mismo tiempo, un sistema riguroso de promoción por méritos, provoca al ejercicio de la autoevaluación, lo cual favorece la inversión y la educación personal del trabajador como recurso humano de la empresa pública.

Para evitar la llamada burocracia que figura como limitante en los sistemas de profesionalización, incluso avanzados y las inercias que impiden la eficacia y dificultan la eficiencia, es fundamental tener en cuenta que la evaluación del desempeño, debe estar ligada a los objetivos del poder público.

Otro problema que el servicio civil de carrera ayuda a resolver, es el de la ejecución profesional de las políticas gubernamentales, podrá dar continuidad a

los programas de gobierno, cierto es que no en todos los casos, porque cada administración podrá determinar si los programas implementados, son funcionales y están cumpliendo con las expectativas del Estado.

Se sostiene que, desde un enfoque analítico-académico, las bondades que puede ofrecer la adopción de un servicio civil de carrera son muchas y variadas, entre otras, promover la constante profesionalización y desarrollo de una carrera en el sector público, reflejándose en la idea de que el servidor público cuente con un adecuado sistema de ingreso, promoción, capacitación, estímulos y evaluación según los méritos y las condiciones bien definidas para su retiro, derivado de ello, la administración pública en general deberá monitorear un reflejo cualitativo de las aptitudes y actitudes de los servidores públicos.

Si los gobiernos no han desmantelado al servicio civil de carrera en otros países con mayor experiencia, es porque a pesar de sus defectos, este tipo de arreglos laborales para la burocracia, resuelven sin duda, problemas graves de la función pública.

Ahora, ¿de qué forma el servicio profesional meritocrático ayudaría a resolver estos inconvenientes?, a través de su flexibilidad en el comportamiento de los gobiernos, es decir, de acuerdo a las características de que está estructurado este sistema de profesionalización.

Siguiendo con el anterior razonamiento, la influencia de este sistema basado en el mérito, comparado con el sistema tradicional caracterizado por el clientelismo, impide a los gobernantes contratar, despedir y promover a sus agentes con los que está comprometido. Con el sistema del mérito, se selecciona a los funcionarios que obtienen las mejores evaluaciones y se les despide si es que no

resultan aptos en su desempeño, esto quiere decir que crea una cierta autonomía entre la esfera política y la esfera administrativa.

Adicionalmente, el servicio civil de carrera, impide a los funcionarios, participar en política, financiar campañas, militar en partidos y constituir sindicatos. Finalmente, están claramente definidas las fronteras de la función pública y de la política, donde para los políticos electos será más difícil influir en las administraciones.

Lo cierto es que el sistema meritocrático controla, en cierta medida, las manos de los gobiernos ante la burocracia el influyentísimo, donde los gobiernos renunciaran al sistema del patronazgo, por el sistema meritocrático que se verá reflejado en los beneficios de ofrecer a la sociedad, una solución durable al problema de la corrupción.

Según la experiencia vivida por países que han consolidado la profesionalización a través del servicio civil de carrera, no fue fácil que los políticos electos interfirieran en los puestos administrativos y usaran a sus servidores públicos con fines políticos o interés propios. Sin embargo fue posible ampliar sus apoyos políticos cuando garantizaron que sus programas y leyes continuarían siendo administrados por funcionarios competentes que redujeron los problemas de ineficacia y corrupción.

Con la implementación de este sistema meritocrático, los gobiernos han restado discrecionalidad a los gobernantes sobre los aparatos administrativos, donde se redujo sustancialmente su posibilidad de intervenir en el proceso administrativo.

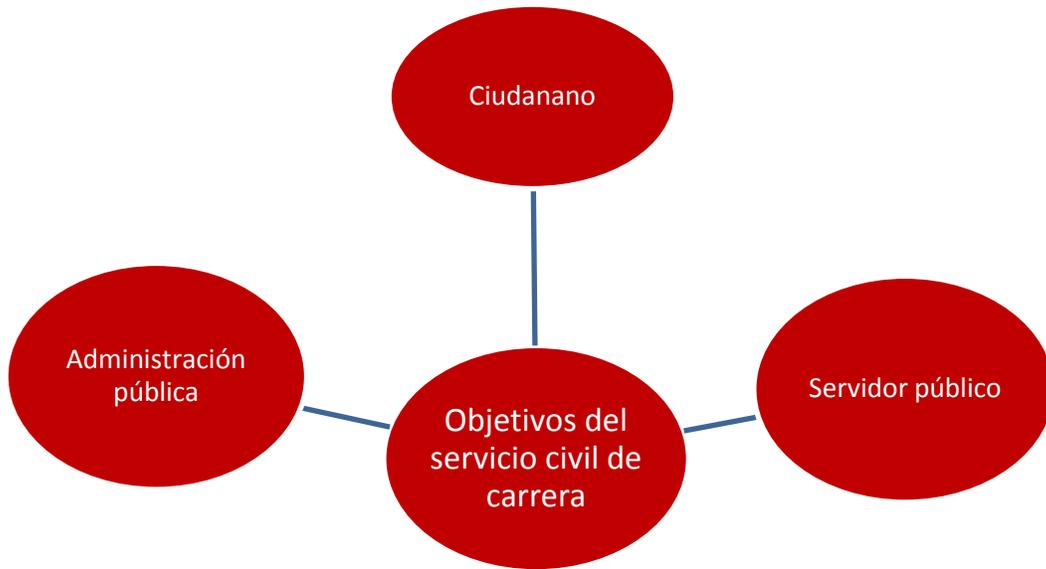
En síntesis, al favorecer la permanencia y continuidad de las políticas, se disminuye en el largo plazo la incertidumbre, lo cual facilita la acción gubernamental y afianza la relación entre los grupos políticos y la sociedad.

Otro estímulo importante en el sistema meritocrático para un desempeño eficiente, es la promoción, puesto que genera la mentalidad de hacer siempre bien las cosas, lo incentiva a mejores condiciones laborales, le da opciones de crecimiento profesional.

El sistema meritocrático enfatiza el concurso y la evaluación por encima de la antigüedad, se convierte en un factor de permanencia, por lo que garantiza que la administración pública, estará en manos de los perfiles más eficientes, si el empleado no cumple con los objetivos de la gerencia pública, deberá ser reemplazado, si cumple las expectativas de la evaluación entonces tiene garantizado su derecho de permanencia, con ello se contrarresta el caer en la burocracia sindicalista que vivimos hoy en día.

Con el servicio civil de carrera tendremos mejores perfiles que dirigirán la acción gubernamental, tendremos reducción de los costos generados por cada cambio de administración, liquidación de personal y continuidad en los programas, así como reducción en la estructura burocrática, puesto que cada área deberá contar con el recurso humano necesario y adecuado, por lo que se traducirá en mejores servicios a la sociedad, acercándola con su gobierno.

Figura 5. Objetivos de la implementación del servicio civil de carrera.



Creación propia.

CONCLUSIONES

PRIMERA: En un recorrido somero por las diferentes formas de gobierno, en las diferentes etapas de la historia, destaca la importancia que tiene esta relación, ciudadanos-gobierno, que en mucho explica cuando no es la adecuada, los estallidos sociales que han provocado cambios de modelo político o relevo de gobernantes, lo que por sí sólo acredita la importancia de un servidor público profesional, sensible y con capacidad de resolver la problemática que los diferentes actores de la sociedad plantean.

SEGUNDA: Los derechos inmanentes del ser humano deben ser garantizados por el Estado, que en su ejercicio logre la eficiencia y la eficacia ante las diferentes demandas para satisfacer las necesidades propias que surgen en el desarrollo de la vida y de la sociedad en general, en este sentido, los derechos que caracterizan al ciudadano deben ser atendidos con prontitud para que, la justicia, la armonía, la fraternidad y la solidaridad sean la expresión más simple de una sociedad en donde el gobernante al ejercer su función obedeciendo, está comprometido, al fortalecimiento de la dinámica social que tiene en la realización plena del ciudadano, su principal objetivo. En este sentido, los marcos jurídicos y las políticas públicas, deben orientarse a robustecer que los servicios del poder público satisfagan las peticiones sociales y atiendan la problemática de la población, para lograr una relación que fortalece a las dos partes del Estado, al que otorga el poder y al que lo ejerce.

No basta que en las leyes se precise un derecho sino se reglamenta el cómo se garantiza, en este sentido, la profesionalización del servicio público, puede inducir a qué, como parte de la cultura, la sociedad desarrolle una nueva forma de

relación con el funcionario, sobre todo, en el marco del Estado de derecho, toda vez que, el servidor público, buscará con su eficiencia mantenerse en el cargo y el ciudadano, con la Ley exigirá su cumplimiento.

TERCERA: La necesidad de servir a la sociedad desde el poder público, como parte de un contrato tácito que posibilita el surgimiento del Estado, para garantizar la protección y desarrollo de la sociedad, ha promovido que, quienes forman parte del poder público en cualquiera de sus expresiones, diseñe y promueva políticas públicas, con el propósito de mejorar la atención a la población, lo que a la vez, promueve la aceptación del gobierno por la sociedad y a esta, la posibilidad de incidir para que se promueva su desarrollo y bienestar.

CUARTA: La expedición de leyes del servicio del servicio civil de carrera en nuestro país, es una contribución importante en el contexto de profesionalizar la función pública, va mucho más allá de una simple definición de políticas en materia de personal, implica que habrá que definirse las nuevas políticas de Estado para una gestión moderna, eficaz y eficiente de los funcionarios, que se reflejará en la mejoría de la calidad del servicio que aquellos prestan a los ciudadanos. En este sentido, vale la pena dedicar esfuerzos y recursos a esta tarea dirigida al proceso de modernización de la gestión pública, que puede colocar a México en el camino que están siguiendo otros países desarrollados y en vías de desarrollo, para incrementar la efectividad de sus gobiernos y recuperar la confianza de los ciudadanos.

QUINTO. El servicio civil de carrera profesionaliza a los funcionarios de confianza, garantizándoles una carrera de permanencia basada en su capacidad y resultados, de igual forma beneficia a las instituciones públicas, al mejorar la

gestión a que está obligada, así como también, trae beneficios a la sociedad, en la mejora de la calidad de los servicios públicos que recibe.

El servicio civil de carrera rescata la inversión que en capacitación, preparación y experiencia se agrega para que, el funcionario sea eficiente y atienda adecuadamente su responsabilidad y a la sociedad, en este sentido, el servicio civil de carrera es una necesidad para garantizar administraciones estables que optimicen los recursos públicos, suprimiendo o reduciendo, los periodos de aprendizaje que en toda empresa, puede significar importantes recursos económicos y de tiempo, además de, al garantizar la eficiencia del servidor y su estabilidad laboral por la calidad de su servicio, se puede superar expresiones de corrupción, que deterioran la imagen gubernamental, frente a la sociedad.

Esta modalidad, debe ser reglamentada para dar certidumbre al servicio y no caer en modelos corporativos en donde un sindicalismo proteccionista deforma el sentido que debe tener la atención a la sociedad para garantizar sus derechos, como es el caso del sindicato de educación.

El servicio de carrera, no debe formar parte de corporación alguna, debe ser un derecho del profesional que aspira a ejercer un servicio público, eficiente para atender al ciudadano, el Estado, debe garantizar este derecho, sin más límites que la permanente preparación que el Estado mismo debe costear en la búsqueda de un personal actualizado y eficiente, que al reducir los tiempos en los trámites administrativos de certidumbre al ciudadano, que como empresario, como contribuyente o como demandante de servicios, requiere resultados competitivos y satisfactorios, en este sentido, el servicio civil de carrera, constituye el mejor camino, rumbo a la profesionalización de estas tareas.

La operación del servicio civil de carrera en México, actualmente enfrenta problemas institucionales, estructurales y culturales que debe superar, requiere de reformas de carácter político, administrativo y social, por lo que su éxito dependerá de la capacidad de armonizar todos estos elementos.

La implementación del servicio civil de carrera es un asunto de fondo por su diseño y operación, implica una reconstrucción o reordenamiento de la administración pública en muchos sentidos, así que nos encontramos prácticamente ante una verdadera y gran reforma administrativa, que implica una nueva concepción de administración pública en el marco de las nuevas relaciones entre el gobierno y los ciudadanos, reto que no es sencillo de lograr.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO, David, "Procesos de modernización presupuestal, un análisis inicial en términos organizativos, Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México", *Revista CLAD Reforma y Democracia*, Venezuela, num.17, junio 2000, p.2, consultada el día octubre 17 de 2010. <http://www.eclac>.

ANDRADE, Simón, *Diccionario de Economía*, 3ª ed., Lima, Editorial Andrade, 2005.

BONIFACIO, José Alberto, "Carta Iberoamericana de la función pública", V *Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

BONIFACIO, José Alberto, "Políticos, funcionarios y gerentes, el interés público en la encrucijada", *Ponencia, VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2001, p. 9, consultado 10 de enero de 2011, <http://www.serviciocivil.gob>.

BOHLANDER, George, SHERMAN, Arthur, SCOTT, Snell, *Administración de Recursos Humanos*, México, Editorial International Thompson, 2001.

BARRON BARRON, Jim, "La política del Reino Unido sobre reglamentación independiente y verificación de la contratación para el servicio civil", *Ponencia Profesionalización del servicio público en México*, Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003, consultado el día 16 de febrero de 2011, 18:00 horas, <http://es.scribd.com>.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, "La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña", *Revista, Reforma y Democracia*, num.4, julio 1995, p.3. consulta: 4 de octubre 2010, 13:00 horas, www.clad.org

CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita, *El servicio civil de carrera en la administración pública mexicana*, México, Editorial Plaza y Valdés, 1985.

CHIAVENATO, Idalberto, *Gestión del talento humano*, Colombia, Editorial Campus Ltda., 2004.

CHIAVENATO, Idalberto, *Administración: proceso administrativo*, 3a ed., Colombia, Editorial McGraw-Hill.

CHIAVENATO, Idalberto, *Administración de los recursos humanos*, 5ª ed., Bogotá, Editorial Mc Graw Hill, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la administración*, 7ª ed., Colombia, Editorial McGraw-Hill Interamericana, 2004.

Cervini Iturre, Héctor, “Proyecto para la instauración del servicio civil de carrera en México”, *Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal*, México, 1984.

Cunill Grau, Nuria, “Experiencias de modernización en la organización y gestión del Estado”, estudio del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 2003, consulta: octubre 04 de 2011, 11:32 horas, www.clad.org.

CORREA FREITAS, Rubén, Vázquez, Cristina, “El servicio civil”, Manual de derecho de la función pública, Fundación de cultura universitaria, Montevideo, Mayo, 1998, consultado el día 02 de mayo de 2011, <http://idbdocs.iadb.org>.

CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, México, Editado por Fondo de Cultura Económica, 1948.

COBAS, Eduardo, “La reforma administrativa del Estado uruguayo”, *Ponencia presentada en el Seminario, Presente y futuro de los procesos de reforma del*

Estado, Uruguay, noviembre 2000, consulta: 20 de febrero de 2011, 9:30 horas, <http://www.ccee.edu.uy>.

CUEVAS PLANCARTE, Rubén, “Profesionalización del Servidor Público; ¿Servicio Civil de Carrera?”, Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, *Revista Control Gubernamental*, México, Año VII, No. 15, Enero-Junio 1999.

COLES JAMES, Kay, “El mérito modernizador en el servicio civil de Estados Unidos”, *Revista, Política digital en línea, innovación gubernamental*, 1º de noviembre de 2003, consulta 20 de noviembre de 2010, 21:00 horas, <http://www.politicadigital.com.mx>.

COBAS, Eduardo, “La reforma administrativa del Estado uruguayo”, *Ponencia presentada en el Seminario, Presente y futuro de los procesos de reforma del Estado*, Uruguay, noviembre 2000, consulta: 20 de febrero de 2011, 9:30 horas, <http://www.ccee.edu.uy>.

DUHALT KRAUSS, Miguel, *La administración de personal en el sector público: un enfoque sistémico*, México, Edita Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.

DOLAN, Shimon, SCHULER, Randall, VALLE Ramón, *La gestión de recursos humanos*, España Editorial Mc Graw Hill, 1999.

Dessler, Gary, *Administración de personal*. 6ª ed., México, Editorial Prentice Hall, 1994, p. 239.

ECHEBARRÍA, Koldo, “La reforma del servicio civil”, Organización de Naciones Unidas, Comité de Expertos en Administración Pública, Nueva York, 1982, p.8., <http://mercedesiacoviello.com>, consultado el día 9 de mayo de 2011.

FERNÁNDEZ RÍOS, Manuel, *Diccionario de recursos humanos, organización y dirección*, España, Editorial Díaz de Santos, 1999.

Ferruelo y Velazco, "Cuando las personas importan", *Corporativo visión empresarial*, consulta: el día 30 de septiembre de 2011, 20:43 horas, <http://blog.ferrueloyvelasco.com>.

GAETANI, Francisco, "La intrigante reforma administrativa brasileña", *Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*, Venezuela, num.16, febrero del 2000.

GEOFFREY, Shepherd, "Experiencias del Banco Mundial en la reforma de servicio civil" *Ponencia presentada en el Foro Tendencia mundial, La profesionalización del servicio público en México*, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 24 de febrero de 2003, consulta: 15 de mayo d2 2011, 14:23 horas, <http://www.inap.org.mx>.

GUINOVART, Beatriz, "Diagnóstico institucional de sistema de servicio civil: *El caso de Uruguay*", Uruguay, *Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política*, 2002, consultado 19 de abril de 2011, 15:34 horas, <http://idbdocs.iadb.org>.

HERNÁNDEZ, Sergio *et al*, *Administración de personal: desarrollo de los recursos humanos*, Estados Unidos, Editorial South-Western Publishing, 1984.

HARO BÉLCHEZ, Guillermo, "Servicio público de carrera: tradición y perspectiva", *Memorias del Seminario*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

HERNÁNDEZ, SVERDLIK Varela y CHRUDEN Sherman, *Administración de personal*, 4ª ed., España, Editorial Thomson South-Western, 1984.

HOFSTADF ROMÁN, Carlos J. Val Der *et al.*, *Competencias y habilidades profesionales para universitarios*, España, Editorial Díaz de Santos, 2006, p. 79.

K. FRY, Geoffrey, "El servicio civil en la Gran Bretaña", *Conferencia sobre sistemas de servicio civil en perspectiva comparada*, en la Universidad de Indiana,

5-8 de abril de 1997, consultado: septiembre 8 de 2010, 13:00 horas, <http://www.cepc.es>.

KOONTZ, Harold, WEHRICH, Heinz, *Administración un perspectiva global*, 12ª ed., México, Editorial McGraw-Hill Interamericana, 2004.

LONGO, Francisco, “Revitalización de la Administración Pública”, Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. *Foro Iberoamericano*, México, 5 y 6 de mayo de 2005.

LE VERT, Dominique, “La organización pública ante los nuevos retos del Estado”, *Memorias de la Conferencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1996.

MARTÍNEZ SILVA, Mario, (coord.), *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, t. II, Edita Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

MEDINA AGUILAR, Alberto, “Profesionalización de la función pública y gestión de calidad”, *Revista de Servicio Civil*, XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana, 16 al 18 de julio del 2008, San José Costa Rica, consulta: 16 de julio de 2011, 11:46 horas, <http://unpan1.un.org>.

MARCEL, Mario “La Reforma Administrativa del Estado Uruguayo”, *Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil: el caso de Uruguay*, Banco Interamericano de Desarrollo. Montevideo, noviembre de 2000; consulta: 2 de febrero 2011. 18:00 horas, <http://www.ccee.edu.uy>.

MASCOTT SÁNCHEZ, María de los Ángeles, “Sistemas de servicio civil: una comparación internacional”, *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados*, México, 2003.

MCTIGUE, Maurice, "La experiencia de Nueva Zelanda: la labor del Parlamento y el Ejecutivo para transformar el servicio civil", *Ponencia presentada en el foro, Profesionalización del servicio público*, celebrado en la Universidad Iberoamericana, México, 25 de febrero de 2003. p. 3., consulta: 6 de diciembre de 2010, 12: 36 horas, <http://www.joseacontreras.net>.

MOLINET, Jonathan, "Cuál es el problema del servicio profesional de carrera?", X Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005, www.sociedadevaluacion.org, fecha de consulta 17 de abril de 2011.

MATHIS, Robert L. y JACKSON, John H., *Fundamentos de administración de recursos humanos*, México, Editorial International Thomson, 2003.

OLIVOS Campos, José René, *La gobernabilidad democrática municipal en México*, Editorial Porrúa, México 2006.

OSBORNE, David y PLASTRIK, Peter, *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Segunda Edición, España, Editorial Paidós Ibérica, 1997.

OSBORNE, David y PLASTRIK, Peter, *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Traducción de Daniel Aguirre Oteiza, España, Editorial, Paidós Ibérica, 1997.

OLIVEIRA DA SILVA, Reinaldo, *Teorías de la administración*, Traducción Pilar Mascalo S, México, Editorial Thomson, 2002.

PASSOLANO, Gabriela, "Presentación de la situación de los profesionales de la administración pública en distintos ámbitos", *Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre de 2001, p.3., consultada el día 02 de mayo de 2011, <http://es.scribd.com>.

PARDO, María del Carmen, *El servicio civil de carrera en Latinoamérica, diagnósticos, causas y propuestas*, Madrid, Edita Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, 33ª ed., México, Editorial Porrúa, 2000.

Prats I Catalá, Joan, “Servicio civil y gobernabilidad democrática”, *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, N. 11, Madrid, julio-diciembre de 1998, p. 22, 14 de diciembre de 2010, 20:horas, <http://www.juridicas.unam.mx>.

QUIROGA LEOS, Gustavo, *El servicio civil de carrera*, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Federal y Municipal*, México, 1982, Número 5, p.5., consulta: 25 de enero de 2011, <http://www.juridicas.unam.mx>.

ROBBINS, Stephen y COULTER Mary, *Administración*, 8ª ed., México, Editorial Pearson Educación, 2005.

REYES PONCE, Agustín, *Administración moderna*, 6ta ed., México, Editorial Limusa, 1992.

MACEDO ROMÁN, Laura, “La reforma de la administración central en Gran Bretaña”, Madrid, *Revista de Estudios Políticos*, número 1, 10 de octubre-diciembre, 2000, consulta: 10 de diciembre de 2010, 5:33 horas, www.cepc.es.

SMIT BURG, Simón, *Administración pública*, Editorial Letras, México 1968.

TOONEN, Theo, “Reforma del sector público en Europa Occidental”, *Ponencia el Sistemas de servicio civil*, Universidad de Indiana, 5-8 de abril de 1997, consultada el día 3 de diciembre de 2010, 11:20 horas, <http://www.serviciocivil.gob>.

UVALLE BERRONES, Ricardo, "El nuevo papel del servicio público", *Seminario Nacional*, Guanajuato, Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, Instituto de Investigaciones Legislativas, febrero 1995.

UVALLE BERRONES, Ricardo y BRAVO AHUJA RUIZ, Marcela, *La profesionalización del servicio público en México, Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*, Editores Plaza y Valdés, México UNAM 1999.

WAYNER MONDY, Noé Robert M, *Administración de recursos humanos*, México, Editorial Mc Graw Hill, 1997.

WERTHER, William B, Y DAVIS, Keith, *Administración de personal y recursos humanos*, 5a ed., México, Editorial McCraw-Hill, 1996.

WERTHER, William B, DAVIS, Keith *Administración de personal y recursos humanos*, 4ª ed., México, Editorial Mcgraw Hill, 1999.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Ley orgánica de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

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

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado de Chile.

Constitución de la República de Uruguay.

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado de Chile

FUENTES ELECTRONICAS

<http://www.inap.org.mx>