

Algunas consideraciones en la implementación del servicio profesional de carrera en México para hacer frente a la globalización

Alejandro Herrera Macias¹

Introducción

La implementación en el país de un gobierno profesional basado en un servicio civil de carrera, es un anhelo buscado por muchos servidores públicos desde hace ya algún tiempo. El día 10 de abril se promulgó en México, La Ley de Servicio Profesional de Carrera (Ley). Con lo cual da inicio una nueva etapa histórica en la administración pública mexicana.

La administración pública mexicana proviene de una herencia política basada en la lealtad, arraigada a un mono-partidismo de una subordinación de la administración pública a los vaivenes políticos partidistas, siendo parte de un esquema de patronazgo. Durante prácticamente todo el siglo XX, cada cambio de administración del Presidente de la República, presentaba una profunda movilidad y rotación de las personas en las instituciones de gobierno. Era parte de un engrane del sistema político. No obstante, con los cambios políticos que ahora presenta el país ante la eminente consolidación democrática y de la globalización a la que enfrentamos, la administración pública ha tenido que buscar formas de responder a estos nuevos contextos.

La promulgación de la Ley, es un principio importante en esta vieja y añorada esperanza de implementar un Servicio profesional de carrera con el objeto de abatir los rezagos políticos del patronazgo. Sin embargo, con la Ley se inicia una serie de acciones que el Gobierno habrá de llevar a cabo para poderla instrumentar dicho Servicio.

México, está por iniciar el proceso de instrumentación, una de las fases más críticas de cualquier política pública, ya que pasar de la gestación (incluyendo el diseño y formulación) a la implementación de una política pública, es el terreno sobre arenas movedizas y cuando mayor riesgo puede generarse al fracasar lo que en su momento sobre el papel era lo adecuado. Esto es mayor, cuando la experiencia nos señala que en América Latina, existen muchos ejemplos de Leyes en esta materia, que no han logrado instrumentarse de manera efectiva, creando verdaderos problemas y hasta arrepentimientos por parte de las autoridades. “La realidad latinoamericana de las últimas décadas es rica en la producción de leyes de servicio civil que resultan inaplicadas o tergiversadas es su aplicación real²”.

Esta ponencia tiene como objetivo, ofrecer a los participantes algunos elementos de discusión en la fase de implementación de esta Ley en el caso mexicano, y que tal podría ser de utilidad para los estudiosos de esta materia, así como a los encargados de la instrumentación de la misma. Se pretende con romper con el esquema clásico arriba apuntado por Longo y Echebarría. Dada la coyuntura en la que nos encontramos, las consideraciones que se hace son de carácter fundamentalmente conceptual, tomando en cuenta la literatura y experiencia que en la región Latinoamericana existen, así como los

¹ Las opiniones expresadas en el documento son de carácter personal, por lo que por ningún motivo reflejan la postura de la institución en la que actualmente laboro.

² Longo & Echebarría (2001), La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas, en **Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y desafíos**. CLAD, Caracas, Venezuela.

puntos que para el caso mexicano habrán que ser tomados en cuenta, por lo que habrán de tomarse como referentes de discusión ya que se reitera aún está en trámite su implementación.

La ponencia se divide en dos partes. La primera muestra un breve recorrido histórico de lo que ha implicado para México este Servicio profesional de carrera así como las características generales de la Ley. Esta primera parte es breve dados los trabajos previos ya existentes en la materia. En la segunda parte, se le dará mayor énfasis a la presentación de los retos que presenta la instrumentación de la Ley en el corto y mediano plazo para concluir con el referente político al que está sujeto el país.

Breve recorrido del servicio civil en México y el contenido de la Ley.

La necesidad de crear un servicio civil de carrera en México no fue una tarea reciente. Si bien han existido algunos servicios de carrera, estos han sido fundamentalmente aislados y muy localizados; tal es el caso del servicio exterior mexicano, las fuerzas armadas; entre otros.

A inicios de la década de los ochenta (la llamada década perdida según la CEPAL) el gobierno mexicano había creado un área encargada de elaborar un proyecto de servicio civil de carrera para la administración pública federal³. Sin embargo, los esfuerzos por alcanzar la Ley se vieron mermados dadas las limitaciones presupuestales, la normatividad excesiva normatividad que hay en la materia y la postura sindical que frenó la misma de la FSTSE⁴. Asimismo, no hay que olvidar que esta época estuvo marcada más por el adelgazamiento del aparato gubernamental que era la premisa que reinaba en el mundo de las privatizaciones y la idea de que un gobierno pequeño era mejor. Algunas de las reformas administrativas que hubo en la época obedecieron más a presiones económicas que a premisas de carácter administrativo-funcional.

Los ochenta presentaron un panorama económico poco favorable, ya que la estanflación se convertía en la nueva cara de la macroeconomía, por lo que instrumentar un proyecto de servicio civil de carrera quedaba subordinado a las presiones económicas, además del rechazo de la dirigencia sindical nacional de los burócratas⁵.

Sin embargo, no es sino hasta la administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), que se lanzó un ambicioso programa, el Programa de Modernización Administrativa (Promap). Este tenía dos grandes objetivos: “transformar la administración pública en una organización eficaz, eficiente y con arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad y combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas⁶”. A pesar de este esfuerzo el Promap, se publicó hasta el

³ En 1983 se creó la Dirección General de Servicio Civil.

⁴ Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), que en su seno aglutina a los sindicatos de las Secretarías de Estado con un poco más del 70% del promedio de los funcionarios. Asimismo, esta organización está afiliada a uno de los sectores del PRI.

⁵ Un buen documento que hace un recuento histórico es: Guerrero Amparán, Juan Pablo, “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”. División de Administración Pública, documento de trabajo N° 61, México 1998.

⁶ “Programa de Modernización Administrativa 1995-2000”. México. Presidencia de la República, 1995.

mes de mayo de 1995, esto es a más de un año de que había iniciado la administración del Presidente Zedillo. En su presentación, Zedillo anunciaba que el Programa reflejaba un esfuerzo sistemático por modernizar la administración pública, ya que cumplía una vieja agenda dado que por alguna razón u otra en el marco de la reforma del Estado, la mejora en la administración había estado subordinada a la económica o política. En el anuncio, el Presidente se comprometía a instaurar un proyecto de Ley de servicio civil, pero con la incorporación de la FSTSE.

La parte sindical había sido históricamente uno de los pilares políticos del partido en el poder (PRI), formando parte de un sistema corporativista y por ende ampliamente relacionado con el patronazgo en donde una vez alcanzadas las posiciones políticas se repartían los puestos y posiciones clave en la administración pública⁷.

De acuerdo al Promap, señalaba a tres áreas que intervendrían en el diseño del servicio civil: la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)⁸, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la FSTSE. Obviamente las posibilidades de éxito eran nulas ante la inclusión de la representación sindical, ya que desde un inicio no negociaban la inmovilidad de los trabajadores a sus plazas, minando con ello el espíritu de un servicio civil⁹.

Por si esto no fuera poco, las dos Secretarías que intervenían (Secodam y SHCP) iniciaron una pugna de posturas en la materia y las posibilidades de armar una Ley se fueron desvaneciendo con el conflicto entre ambas partes. Todo esto sucedía en 1997, justo en el momento en que por primera vez un partido político diferente al PRI perdía la mayoría de diputados en el Congreso, diversificando las fuerzas políticas electorales haciendo aún más difícil su inclusión en la agenda legislativa, por lo que la creación del servicio civil de carrera, pasaba como un asunto secundario y nuevamente se enterraba este viejo anhelo aunado a la presión sindical.

Con estos antecedentes difíciles antecedentes por implementar una Ley, el Presidente Vicente Fox (2000-2006), logró en el 2003 concretizar este viejo anhelo, el cual desde su campaña había sido eje de debate. En esta ocasión, la Ley fue aprobada de manera unánime por el Congreso de la Unión, primeramente en el Senado y después en la Cámara de Diputados. Podemos señalar que para esta situación fortuita se conjuntaron diversas variables que hicieron posible esta situación.

Primeramente, las fuerza políticas representadas en el Congreso (plural y en donde ningún partido político por sí solo logra mayoría) tenían en sus agendas políticas la instauración de un servicio civil de carrera¹⁰. En segundo lugar, una fuerte presión por parte de sectores académicos se estuvo generando para que en su momento el Congreso acelerara los trabajos de la Ley en cuestión a través de foros en instituciones de educación superior; entre otros. Tercero, México era el único país miembro de la OCDE que no tenía un servicio de

⁷ El dirigente de la FSTSE ha ocupado históricamente algún escaño en el Poder Legislativo. Actualmente su dirigente es Senador de la República.

⁸ A partir de abril del 2003 cambia de nombre al de Secretaría de la Función Pública.

⁹ Una de las “conquistas laborales” ha sido prácticamente la inamovilidad de los trabajadores llamados de base, y esta conquista no era negociable, por lo que al ingresar a la evaluación excluía el espíritu del mérito.

¹⁰ A lo largo de la campaña presidencial del 2000, los candidatos de los tres partidos políticos más importantes, en diversos foros, así como en sus plataformas manifestaban su compromiso por impulsar la instauración del un servicio civil de carrera.

carrera, lo que requería acelerar al país en esta reforma. Cuarto, es un ordenamiento jurídico de corte administrativo y no laboral¹¹. Quinto, la Ley excluye a los trabajadores de base (sindicalizados) por lo que no merma contra “su conquista laboral”¹². Sexto, la Ley fue diseñada con la aportación de prácticamente todos los sectores de la sociedad involucrados, tales como la academia, expertos, funcionarios, directores de recursos humanos, por lo que reflejaba un consenso en su contenido¹³. Séptimo, ya existían en el pasado reciente dos iniciativas de Ley en la materia que habían estado es las comisiones de las Cámara de Senadores, por lo que esta nueva Ley reiteraba el tema y aportaba gran parte del trabajo previo. Octavo, se percibía que el costo de tener un servicio de carrera era alto, pero mayor el no tenerlo.

En abril del 2003, el Presidente Fox publica en el Diario Oficial esta Ley iniciando los trabajos para que se instrumente la misma. En el siguiente apartado se muestran las características genéricas de la misma.

La Ley tiene como objetivo establecer un servicio profesional de carrera para los mandos medios de la administración pública. Estos mandos comprenden desde el nivel Enlace hasta el Director General (de menor a mayor nivel jerárquico). Los puestos son: enlace, jefe de departamento, subdirector de área, director de área, director general adjunto y director general. Para tener una idea más clara de qué niveles estamos hablando, generalmente arriba del director general, se encuentran los subsecretarios u oficiales mayores y por encima de ellos la cabeza de la institución, quien es el Secretario de Estado (Ministro).

La Ley no incluye al personal de base sindicalizado (el cual es la mayoría) y a los puestos de libre designación (Subsecretarios, Oficiales Mayores y Secretarios, así como su staff).

La Ley está compuesta por Subsistemas. El primero es el de la planeación de recursos humanos, el cual analiza los escenarios para la operación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera (Sistema), en este se calculará las necesidades de personal, sus características y escenarios futuros. El segundo Subsistema es el de ingreso, el que establece las reglas para la selección e ingreso de un candidato al servicio público, a través de cuerpos colegiados en donde existe la participación de personal de recursos humanos, representante de la Secretaría de la Función Pública y el eventual jefe inmediato.

El tercer Subsistema es el referente al desarrollo de profesional, el cual permitirá a través de un catálogo que los servidores públicos, vayan planeando con las dependencias sus carreras en vísperas de poder ir haciendo precisamente carrera en la institución. El cuarto Subsistema es el referente a la capacitación y certificación de capacidades, que regula los objetivos de la capacitación de las personas, la posibilidad de dar becas a los funcionarios, así como la evaluación que deberán estar sujetos para poder evaluar sus capacidades. El quinto Subsistema, es referente a la evaluación del desempeño. Esta pretende evaluar de manera personal y colectiva el desempeño del funcionario respecto a metas institucionales. Este subsistema permite ir evaluando al funcionario, situación fundamental para tomar diversas decisiones. El sexto Subsistema es el de separación, que en la Ley estima los casos y

¹¹ Esto hace que la legislación tenga un grado de dificultad menor, que si fuese laboral, lo que necesariamente traería vínculos con las representaciones sindicales.

¹² No obstante, la Ley permite que los trabajadores de base puedan concursar y pedir licencia para acceder a formar parte del Sistema.

¹³ La Ley tiene tres características que la hace atractiva: es flexible, adaptable y gradual en su implementación.

formas de cómo y bajo qué circunstancias separar al personal¹⁴. Por último se tiene el Subsistema de control y evaluación que permitirá a las dependencias ir evaluando la operación del Sistema.

La Ley es genérica, amplia y permite que cada dependencia no tenga una “camisa de fuerza” en su operación. Por ello, muchas cosas que está al margen o no están muy claras en la Ley, eventualmente será plasmado en el Reglamento, que de acuerdo a los tiempos de la establecidos, este deberá estar listo a más tardar en el mes de octubre del 2003¹⁵.

Algunas consideraciones en su instrumentación

Las consideraciones que a continuación exponemos, están directamente relacionadas a dos factores. El primero, tiene como referente la serie de situaciones que habrán de tomarse en cuenta al interior de las burocracias, siendo un visión más interna del País, la segunda consideración está relacionada con los elementos que la globalización ha impuesto a los países en la instauración del servicio profesional de carrera.

Como se mencionó al inicio, en el caso mexicano, la administración pública por razones históricas ha sido el terreno típico de la política. Los políticos hacía su carrera dentro de los escaños de la burocracia. La separación de la esfera política y administrativa no ha existido de manera clara, ya que la administración pública mexicana ha funcionado siempre en torno y subordinada a la política. Los funcionarios pertenecían a un grupo, que con el tiempo y la habilidad para relacionarse con el “Jefe” se convertía en una camarilla política, donde la lealtad y el apoyo irrestricto, eran los insumos principales y posibles para detonar de movilidades y ascensos.

La historia de la mayoría de los Presidentes de la República del siglo XX, fueron el ejemplo más típico de sujetos que hicieron sus carreras políticas en la burocracia, más que en los Congresos ó en los cargos de representación popular, con sus muy limitadas opciones. Los secretarios del estado fueron los principales detonadores de los llamados presidenciables. Era parte de una cultura política popular.

El máximo jefe (el Presidente de la República) era quien repartía los cargos más altos de la esfera política –administrativista, reproduciéndose con sus subordinados en cascada las designaciones hechas bajo un tenor poco profesional y sin una racionalidad enfocada a la administración efectiva de los recursos públicos y más al pago y control de lealtades políticas.

Con la llegada de un servicio profesional de carrera, se pretende por lo menos teóricamente finalizar con estas prácticas. En este sentido, para el caso mexicano, la instauración del servicio profesional de carrera va más allá de la adopción de una legislación, comprende un cambio profundo, estructural y esencialmente político que toca a lo que fue una de las características típicas del sistema político mexicano.

¹⁴ Es importante tener en claro que la Ley al ser de tipo administrativa y no laboral, al separar al funcionario lo hará del Sistema únicamente. Este punto habrá que ser discutido desde la óptica jurídica.

¹⁵ Dado el tiempo en que momento en que se escribe esta ponencia y se presentará en el CLAD, se habrá muy probablemente ya publicado el Reglamento, por lo que en la presentación se tendrán eventualmente más elementos para discusión y análisis.

Por lo anterior la **primer consideración es de orden político**. Por ello una de las recomendaciones, se encuentra en la sensibilización del servidor público que no estará en un futuro sujeto a la libre designación que su ascenso ya no estará eventualmente subordinada al jefe de la camarilla política, y más en su desempeño, por lo que conlleva también a recordar que el servicio deberá ser políticamente neutro. Tal vez con este traslado, se podrá evaluar aquellos funcionarios que tienen vocación de servicio y recuperar el *ethos* de la administración pública. Esto reivindicará mucho la disciplina con una buena dosis de ética que tanta falta le ha hecho.

La consideración de carácter político, demanda hacer énfasis en que el margen de maniobra para compensar lealtades por parte de los grupos políticos, se verá disminuido por lo menos en la asignación de plazas en la administración pública federal, los compromisos políticos u otro tipo de canonjías se reducen substancialmente, con la entrada en función de la Ley. Las alianzas políticas, tendrán que tener otro tipo de recompensas distintas a ofrecer plazas. Es el traslado del “*spoil system*” al “*merit system*”. Con ello, los políticos tendrán que ser más prudentes en las expectativas y tipo de recompensas políticas al personal que les apoye, ya que solo estará sujeto a la recompensa de un considerable menor número de puestos, Subsecretarios, Oficiales Mayores, así como de los de apoyo, que claramente contempla la Ley; y que sin embargo, no podrán realizar funciones que competan a los servidores públicos de carrera.

Las burocracias son esferas de acción política muy poderosas, ya que cuentan con información valiosa y privilegiada. El Servicio Profesional de Carrera, permitirá socializar la administración pública, para que el ciudadano pueda incorporarse gradualmente a las instituciones públicas. El Servicio Profesional irá desarticulando las tramas en ocasiones tan complejas que se dan en las dependencias y entidades que resultan ser verdaderos laberintos donde se esconden aquellos que en ocasiones abusan del servicio público para su personal beneficio. Esto, sin duda alguna replanteará las alianzas políticas y abrirá nuevos y diferentes espacios de poder. La instauración de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁶, será una ayuda para mejorar las condiciones en el manejo y uso de la información, dado más espacio a la rendición de cuentas del funcionario.

Para enfrentar la consideración política, se sugiere una estrategia de difusión amplia y agresiva. Es fundamental que los servidores públicos que serán sujetos de esta legislación, conozcan la profundidad de los alcances, beneficios, pero también sus riesgos y limitaciones. Se entrará a un período en donde las reglas del juego en el desempeño de las funciones ya no necesariamente contarán con la simple y obligada anuencia del jefe, sino de reglas claras que le permitan valorar sus capacidades, pero también sus limitantes. Sin una estrategia de información y difusión efectiva de la Ley, las posibilidades de aceptación, sensibilización y operación serán mermadas.

Los cambios van más allá del decreto jurídico, ya que requieren del acompañamiento de la habilidad gerencial y del liderazgo y apoyo político. La sensibilización de los mandos de alta responsabilidad (desde el Secretario de Estado y Subsecretarios), será necesaria ya que sin su apoyo las posibilidades de éxito será muy limitadas, sino es que nulas. La experiencia de cambios en la administración pública han sido más jurídicos, “una historia de cambios por “documentos y decretos” más que por obra de las habilidades gerenciales y el liderazgo

¹⁶ Esta entró en vigor en el mes de junio del 2003.

político¹⁷” En este sentido, la instauración de la Ley es más que una orden jurídico-administrativa, implica una estrategia global e integral política. Sin el componente político el sentido del Servicio Profesional se podrá perder.

Por otro lado, tenemos las **consideraciones de operación del Sistema**. La creación de una base de datos confiable, donde podamos conocer realmente cuantos servidores públicos tiene la Administración Pública Federal, así como sus características será un gran avance. La información sobre la formación, edad, puestos de los recursos humanos será el punto de partida en el Sistema.

Un servicio civil de carrera surge para que el mérito y no el sistema de despojos sea la guía en la gestión de los recursos humanos, y no es necesariamente para que en automático sea para modernizar o mejorar la gestión y eficacia administrativa. Este, “no nació para procurar eficacia y eficiencia en la provisión de bienes públicos...¹⁸”. Este punto es trascendental, ya que se debe cuidar el lenguaje en el momento de presentar lo que implica un servicio profesional de carrera, pero también lo que no es. Desafortunadamente, pareciera ser que hay un exceso de confianza en que con su instauración hará más eficiente y eficaz la administración pública por sí sola. Esto es falso, como otros países lo han mostrado.

Para hacer más eficaz y eficiente la administración pública se requiere de otras estrategias que acompañen al Servicio Profesional de Carrera. Este es quizás uno de los retos más grandes que enfrenta el país, ya que se debe trabajar en las estrategias que acompañarán al Servicio Profesional para que contribuya a una mejora administrativa. En otras palabras, la instauración del Servicio es necesario, aunque insuficiente para mejorar la gestión pública.

En este mismo rubro, vale la pena señalar la necesaria coordinación entre las instancias involucradas en la implementación a nivel general de la administración pública; esto es la relación entre lo que fue Secretaría de Desarrollo Administrativo (Secodam) hoy Función Pública con la Secretaría de Hacienda Pública¹⁹. Esto es tomando en cuenta que como se mostró en el pasado la tensión que hubo entre las dos organizaciones contribuyó en gran medida a que fracasara el servicio civil de carrera²⁰. La historia podría revivirse si no existe una plena, rápida y efectiva vinculación entre ambas. Esto se debe a que muchas funciones que ahora ejerce la Secretaría de Hacienda tendrán que irse trasladando a Función Pública, pero en el intermedio puede haber descontrol y poca coordinación con las áreas generando que se entorpezca las funciones de los recursos humanos. La transición implicará al menos tres asuntos no menos importantes y difíciles de atender de manera inmediata. Primeramente, revisar, ajustar o en su caso derogar la normatividad que en materia de recursos humanos ha generado Hacienda, que no sea compatible y contradiga la Ley. La cantidad de normas que esta Dependencia ha emitido si bien ha disminuido con una amplia desregulación, aún quedan temas pendientes. En segundo lugar, la labor de tener el banco de talentos que señala la Ley con su registro, requiere de una actualizada y funcional base de datos de los servidores públicos de mando, que históricamente ha estado en Hacienda, a

¹⁷ Spink, Peter, “Modernización de la administración pública en América Latina”, en Longo y Echabarría, op cit, p: 60.

¹⁸ Prats i Catalá, Joan, “Servicio Civil y gobernabilidad democrática”, en *¿De burócratas a gerentes?*, Losada i Marrodán, Carlos (editor), Capítulo 9, p: 269, BID, 1999.

¹⁹ Hasta antes de la instauración de la Ley, Hacienda tenía como función la determinación de políticas, normas y lineamientos en torno a la administración de los recursos humanos. Ahora con la Ley una parte de estas funciones cambiarán, por lo que será importante revisar la legislación que habrá que derogarse, modificarse, eliminarse o fusionarse.

²⁰ Cfr. Guerrero. Op cit.

través del Inventario de Recursos Humanos. Es imprescindible conocer a ciencia cierta quienes son los cerca de 60,000 servidores públicos que serán sujetos de la norma, con el objeto de generar estrategias más puntuales para su profesionalización, sobre todo en el *impasse* que trae de servidores públicos que hoy son de libre designación a ser miembros del Sistema.

Por otro lado, siguiendo con la estructura de los subsistemas es necesario tomar en cuenta que un punto de partida fundamental en todo servicio civil de carrera, lo constituye la definición y elaboración de perfiles de puesto. Esta parte es esencial para poder arrancar el servicio profesional de carrera. La elaboración de perfiles de puesto con el tiempo tan limitado, requiere de una labor titánica e integral. Una buena y adecuada descripción de los perfiles será esencial para el adecuado funcionamiento del mismo, ya que es punto de partida para los otros subsistemas, tales como el reclutamiento y selección, el desarrollo profesional, la capacitación y la evaluación del funcionario.

En el tema de la capacitación y certificación de competencias se sugiere tomar en cuenta. Por un lado que históricamente la capacitación ha estado desvinculada a los objetivos y metas institucionales de las instituciones, con ello se han dado esfuerzos aislados que han generado verdaderos gastos en la materia que muchas de las veces han estado poco relacionados al que hacer de la organización. No hay que olvidar que “la capacitación en la empresa o en las administraciones públicas sólo tiene sentido cuando se plantea como un instrumento al servicio de la organización²¹”. Con la llegada de la Ley será sumamente importante revalorar la capacitación, su estrategia sentido y orientación. En este mismo punto algo que será necesario definir y cuidar es la calidad de los servicios de capacitación en el gobierno²². El gobierno mexicano es en este sentido, un consumidor de los servicios de capacitación que se ofrecen. Lo importante será definir criterios claros, objetivos y mensurables sobre este tipo de servicios.

El reto de la evaluación es de vital importancia en la operación del sistema. Podemos dividirlo en dos parte, lo que es la evaluación en sí y la cultura de la evaluación. En la primera se encuentran las siguientes preguntas, ¿quiénes serán los responsables de evaluar?, ¿para qué se quiere evaluar?, ¿cuáles son los objetivos?, ¿qué se requiere para evaluar?, y muy importante, ¿está listo el programa para ser evaluado? Estas preguntas permiten orientar la discusión en torno al tema. En el tema que nos toca, sale a la luz la evaluación del desempeño del funcionario, que significa sin lugar a dudas la base de la operación del servicio profesional, ya que con ello se podrán ir haciendo los ajustes necesarios²³. En la segunda parte, tal vez no menos difícil es referente a la cultura de la evaluación que implica cambiar que el sistema de méritos estará ahora basado en mecanismos menos subjetivos que no necesariamente dependerán del jefe. Tal vez este sea uno de los retos más complejos.

Otra **consideración es de tipo laboral**, hay que considerar que se está abriendo un nuevo mercado laboral. Ahora, hipotéticamente ahora el ciudadano podrá aspirar a hacer carrera

²¹ Sisternas, Xavier, “Los recursos humanos en las administraciones públicas: un enfoque de gestión”, en ¿De burócratas a gerentes? Op. Cit. p: 316.

²² En México, los servicios de capacitación al ser considerados como un servicio dentro del gasto corriente, están sujetos a la Ley de Adquisiciones, por lo que generalmente se somete a concurso público (licitación) siendo el criterio de asignación el precio más bajo, lo que ha generado severas dudas en la calidad y conveniencia de este procedimiento.

²³ Méndez, José Luis Y Raich, Uri, “Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera”, México, INAP-IFE, 2000.

en la administración pública, espacio que durante muchos años estuvo restringido a criterios de orden político y de amistad de las camarillas políticas, más que de profesionalismo y eficiencia administrativa. Esto implicará, que el campo de la política vaya gradualmente trasladándose a otros espacios. Sin embargo, como cualquier otro mercado, éste traerá sus propias reglas, su demanda, su oferta, la inclusión pero también la exclusión de aquellos que no cumplan con los estándares establecidos de acuerdo al mérito en su desarrollo. Algunos podrán acceder, otros más serán desincorporados. La competencia traerá nuevas reglas del juego.

Para el caso de los funcionarios y siguiendo con la experiencia en algunos servicios civiles de carrera de Latinoamérica, se ha encontrado que uno de los riesgos que pueden caerse en la instrumentación de los subsistemas es la limitada o ausencia de información; sobre todo en temas de selección, reclutamiento, evaluación, promoción y separación²⁴.

La competencia, beneficiará en algún momento a las instituciones de educación superior, los colegios gremiales; entre otros al fomentar y formar futuros servidores públicos que se interesen en hacer carrera en el servicio público. Con ello se democratizará la administración pública, una de las asignaturas pendientes y aún no concluidas en las transiciones políticas electorales. Disponer de una administración profesional es un patrimonio institucional de las democracias avanzadas.

Tal vez en el mediano plazo, será necesario crear algún tipo de mecanismo similar para el personal operativo que no fue incluido en la Ley. La percepción que se puede generar entre este personal es que se ha creado un sistema de "élite", y que permite tener cuerpos de funcionarios eventualmente profesionales por un lado; y por el otro el resto (que es la mayoría y quien generalmente da la cara al ciudadano) no tenga estos beneficios. Esto va más allá, para generar cambios significativos en la administración pública e incluir premisas de mejora será necesario que todos los niveles de la organización sea incluidos. La agenda sindical sigue vigente y en su momento deberá incluirse.

Por lo que se refiere a las **consideraciones de tipo global** podemos mencionar que es indudable que la globalización ha llegado para quedarse, este movimiento que comenzó por la alineación de los mercados mundiales, ha traspasado fronteras entre la actividad meramente económica, hacia los demás ámbitos de la sociedad. "La globalización es una expresión poco precisa, aunque significativa. Describe la serie de fuerzas y tendencias que están cambiando nuestro mundo y su orden"²⁵. Para Hoffmann²⁶, existen tres tipos de globalización: la económica que es la expansión mundial de la economía de mercado, la globalización de tipo cultural que implica la expansión territorial de los valores cotidianos que el mundo occidental ha generado y por último se encuentra la globalización política, que ha implicado la proliferación de los Estados Unidos y las instituciones internacionales que han ido ganando terreno ofreciendo como discurso las formas de gobierno propias de las democracias, la equidad, la libertad; entre otras. Acompañado de esta última se encuentra el papel que juegan los gobiernos, al ir adoptando esquemas administrativos cada vez más compartidos que buscan generar mejores condiciones de gobernabilidad democrática y

²⁴ El caso argentino es muy ilustrativo. Cfr. Moctezuma y Roemer, "Por un gobierno con resultados", FCE, México, p: 77.

²⁵ Prats i Catalá, Joan, "Gobernabilidad y globalización", en *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Fernando Carrillo Flórez, editor. BID, 2001, p: 93.

²⁶ Hoffmann, Stanley, "El estado de las cosas", en *Vanguardia*. Dossier, Número 3, Octubre/Diciembre 2002, España; p: 25.

atraer y fortalecer sus mercados. En sentido sugiero, existe una globalización de los modelos de la administración pública.

Derivado de la globalización, económica, política y cultural, la administración pública no ha estado exenta de las influencias (como disciplina y sobre todo como praxis) del mundo, ya que los países tienden a compartir escenarios de complejidad común, por ello las comparaciones con el desempeño institucional de otras naciones cada día es más recurrente, el pertenecer a organismos multilaterales como lo es la OCDE, nos coloca en la palestra pública en las diferentes ramas que mide estadísticamente la institución referida, por ello la necesidad de operar un sistema que nos permita extra en niveles más competitivos respecto de otras naciones del orbe.

La competitividad de los mercados, se logra con varios factores y uno de ellos es la confianza que los inversionistas tengan respecto a la calidad de sus servidores públicos y las instituciones de gobierno, ese bien intangible pero decisivo en la solidez, eficacia, funcionalidad y permanencia de las instituciones es necesario en nuestro país²⁷. El Banco Mundial bajo diferentes ópticas ha mostrado esta situación.

Uno de los grandes retos para la administración pública está en fortalecer sus instituciones, que no hay que confundir con sus organizaciones, sino como Robert Putnam²⁸ señaló, las instituciones son los valores, símbolos, códigos de intercambio, en fin las reglas no escritas del juego, que pueden ser tanto o más decisivas que las formalmente plasmadas en la solidez de una institución. Por ello, la Ley nos debe recordar que es un medio importante, necesario y detonador de la acción, pero insuficiente para generar una verdadera y profunda profesionalización.

Tomando en cuenta la debilidad institucional que ha tenido la administración pública de México, y en parte de Latinoamérica, la profesionalización se convierte en condición sine qua non para la implementación del modelo gerencial²⁹. El término es importante señalar que va más allá de un traslado simplista de técnicas empresariales, sino conlleva una profunda visión del que hacer cotidiano de la acción gubernamental. “América Latina, también debe involucrarse en el movimiento internacional de transformación de la gestión pública burocrática en una gestión pública gerencial³⁰”

La nueva gestión pública llega en América Latina como una de las premisas fundamentales para llevar a cabo la reforma del Estado, y que ésta necesariamente pasa por el poder ejecutivo y por ende incide en la gobernabilidad³¹. Esta situación es fundamental y no debe perderse de vista al momento de replantear los esquemas, dado que la mejora en las administraciones no solo son movimientos inspirados en mecánicas eficientistas, sino que tienen como eje su eventual contribución a la gobernabilidad y al fortalecimiento de la democracia, anteponer la eficiencia sobre otras esferas, la reforma representará un avance fragmentado. Esto nos lleva por último a **considerar la gobernabilidad democrática**. En diversos países y desde la óptica del Banco Interamericano de Desarrollo se ha reiterado que uno de los retos de mayor importancia que imperan en nuestros países es la gobernabilidad.

²⁷ *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, D.C., The World Bank, 1997

²⁸ Putnam, Robert, “Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton, New Jersey, USA, 1993.

²⁹ CLAD (1998), Una Nueva Gestión Pública para América Latina, en www.clad.org.ve.

³⁰ Prats i Catalá. Op. cit; p: 92.

³¹ Ibid.

Esta es el núcleo que permite la adecuada operación estructural de los gobiernos para hacer frente a los retos sociales, pero como su nombre lo señala pasan desde el ámbito social. No podría ser de otra forma, ya que como Prats comenta, la gobernabilidad es un atributo de las sociedades y no de sus gobiernos³², perder de vista esta posición fragmentará los esfuerzos de mejora y traerá frustraciones ante el desempeño de los gobiernos.

A manera de síntesis

El servicio profesional de carrera es uno de los avances más grandes y estructurales que puede tener un país para mejorar y fortalecer a sus administraciones. En el caso de México, hemos visto que el recorrido para que se haya aprobado la Ley no fue corto, sino que más bien, constituyó el resultado de intentos previos que en su momento por un contexto político y económico adverso no permitieron instaurar la Ley. El papel del sindicato fue en su momento una dificultad no minúscula.

Sin embargo es hasta el año 2003, que la Ley encuentra un contexto político favorable que permite que las fuerza políticas apoyen este proyecto y se concrete una demanda añeja. Con la aprobación de la Ley damos inicio a lo que será su instrumentación un terreno complejo, difícil y por cierto no exento de riesgos de alto calibre.

En el caso mexicano la instrumentación de la Ley llega en un momento en que la presión por no solo instaurar esta Ley es inmediata, sino que incluye la necesidad de incluir en la agenda gubernamental muchas de las premisas de la nueva gestión pública (NGP). Es decir, pareciera que la implementación de la Ley con la NGP coinciden aunque su *“timing”* de aplicación difiere, además de su origen. Una parte de la rigidez de la Ley, y la otra, la flexibilidad e innovación. Aunque diferentes, puede ser complementarias con el grado de dificultad que lleva. La premura y sentido de rapidez deben marcar la implementación del Sistema, el reto está sin descuidar su gradual implementación. Quizás la tentación más grande que se pueda caer ante la premura y falta de marcos y ejes referenciales sea importar modelos, al referirse a la implementación. Este ha sido uno de los males más comunes de la administración pública latinoamericana. Como bien lo señaló en el Foro de la Universidad Iberoamericana Koldo Echebarría, si existiera un museo de la administración pública, habría pocos originales y muchas copias, por cierto mal logradas y disfuncionales. En México, la cooperación de los órganos de control en ampliar o flexibilizar los marcos de acción en sus auditorías serán necesarios, ya que se abre un capítulo nuevo.

La Ley en su aplicación enfrenta la necesaria posibilidad de hacer compatible un nuevo estatuto que regulará a los mandos del Gobierno Federal, con las premisas que la NGP ofrece. El reto no es sencillo, pero si se suman los esfuerzos de las dos Secretarías rectoras, se incluyen miembros expertos en la academia y por supuesto a los usuarios, directivos de recursos humanos, las posibilidades de éxito serán mayores. Esta es para México, una de las reformas verdaderamente estructurales que si se instrumenta adecuadamente podrá contribuir a generar mejores condiciones para el desarrollo.

³² Ibid.

Bibliografía

- CLAD (1998), Una Nueva Gestión Pública para América Latina, en www.clad.org.ve.
- GUERRERO Amparán, Juan Pablo, "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal". División de Administración Pública, documento de trabajo N° 61, México 1998.
- HOFFMANN, Stanley, "El estado de las cosas", en *Vanguardia*. Dossier, Número 3, Octubre/Diciembre 2002, España.
- LONGO & ECHEBARRÍA, "La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: Experiencias Latinoamericanas", en Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y desafíos. CLAD, Caracas, Venezuela, 2001.
- MÉNDEZ, José Luis y RAICH, Uri, "Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera", México, INAP-IFE, 2000.
- MOCTEZUMA y ROEMER, "Por un gobierno con resultados", FCE, México.
- PRATS i Catalá, Joan, "Gobernabilidad y globalización", en Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe, Fernando Carrillo Flórez, editor. BID, 2001.
- PRATS i Catalá, Joan, "Servicio Civil y gobernabilidad democrática", en ¿De burócratas a gerentes?, Losada i Marrodán, Carlos (editor), Capítulo 9, p: 269, BID, 1999.
- "Programa de Modernización Administrativa 1995-2000". México. Presidencia de la República, 1995.
- PUTNAM, Robert, "Making democracy work. Civic traditions in modern Italy, Princeton, New Jersey, USA, 1993.
- SISTERNAS, Xavier, "Los recursos humanos en las administraciones públicas: un enfoque de gestión", en ¿De burócratas a gerentes? Op. Cit. p: 316.
- SPINK, Peter, "Modernización de la administración pública en América Latina", en Longo y Echabarría, op cit, p: 60.
- World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington, D.C., The World Bank, 1997

Reseña Biográfica:

Nombre: Alejandro Herrera Macías

Cargo: Director General Adjunto

Dependencia: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Dirección: Av. Universidad y Xola S/N, Col. Narvarte, Delegación Benito Juárez, México, D.F., Cuerpo "A" 1er. Piso

Teléfono: 55 55 19 78 37

Fax: 55 19 78 37

Correo Electrónico: aherrera@sct.gob.mx

Nació en la Ciudad de México. Estudió la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana. Posteriormente fue becado por el Consejo Británico para estudiar una Maestría en Políticas por la Universidad de Warwick en Inglaterra. El Gobierno de los Estados Unidos le otorgó una beca residencia en la Universidad de Temple y Lafayette College para realizar estudios de posgrado sobre Federalismo y Democracia. Asimismo, estudió el Diplomado en Dirección Estratégica de Instituciones Públicas, por la Universidad de Berkeley. En el ámbito académico se ha desempeñado como profesor de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Iberoamericana, de la que fue Coordinador de dicho programa académico y actualmente es docente de dicho programa. Ha ofrecido diversas conferencias tanto a nivel licenciatura como de postgrado en temas relacionados a la administración pública en universidades de México y en el extranjero. Ha participado en diversas mesas redondas y seminarios a nivel nacional como internacional, y es autor de artículos y ensayos diversos en temas referentes a la administración pública. Es miembro de la Red Mexicana de Servicio Profesional. Actualmente se desempeña como Director General Adjunto de Recursos Humanos en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.