

Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México

Rafael Martínez Puón

Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela de Administración y Dirección de Empresas, Barcelona, España / jrafael.martinez@esade.edu

Abstract: The recent appearance of civil service in Mexico, both in federal public administration and local public administration, has created myths about the real implementation and culture in contrast with what this institution must be. This essay has the objective to explain five myths about civil service based on facts and evidences. The article is divided into three sections: 1) What sort of people should be part of bureaucracy? 2) five civil service myths; 3) conclusions.

Key words: professionalization, professional service career, public administration, bureaucracy, myths.

Resumen: La aparición en años recientes del servicio profesional de carrera, tanto en el gobierno federal como en algunos estados de la República Mexicana, y la construcción de una cultura *ad hoc* han estado acompañadas de una serie de mitos. Concretamente entre lo que acontece en el deber ser y su contraste con lo que la realidad ha dictado en su implementación. Este artículo tiene como objetivo principal explicar tales mitos, a partir de lo que los propios hechos han venido a demostrar en los últimos años. El artículo se encuentra dividido en los siguientes apartados: 1) ¿De qué personal se compone la burocracia?, 2) cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera, 3) conclusiones.

Palabras clave: profesionalización, servicio profesional de carrera, administración pública, burocracia, mitos.

Introducción

La aparición del fenómeno de la profesionalización vía la construcción de un servicio civil o servicio profesional de carrera (Martínez, 2005a)¹ en los gobiernos y las administraciones públicas en México es un fenómeno reciente y, por lo tanto, sujeto a permanentes revisiones, reorientaciones y posibles reformas. Si bien es cierto que en el camino se adelantaron instituciones de carácter sectorial como la Secretaría de Relaciones Exteriores (Servicio Exterior Mexicano), el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral), la Procuraduría Agraria (el Servicio Profesional Agrario), etcétera. Sin lugar a dudas, el laboratorio más atractivo lo es y sigue siendo el servicio profesional de carrera en la administración pública federal. Las razones para pensar en ello son obvias: en primer lugar, porque concentra al mayor número de servidores públicos, alrededor de tres millones entre la administración pública centralizada y paraestatal; por ser el principal instrumento de gestión del presidente de la República en el que se diseñan e implementan las políticas públicas más importantes para todo el país, y porque dicho servicio está centrado en una franja esencial de puestos de la administración, llámese de director general a enlace (36 000 puestos) (Secretaría de la Función Pública, 2008). Pero, además, porque el servicio profesional de carrera, tanto por su propia naturaleza como por el espacio en el que se encuentra inserto, es susceptible de posibles modificaciones, debido a los cambios de gobierno. Por ejemplo, hasta hace poco se ha visto sacudido por uno de ellos, como producto de la elección de 2006 y al cambio en la primera magistratura, y, por ende, en los puestos de los secretarios de Estado.

Al respecto, es importante señalar que a falta de una cultura de profesionalización, se ha venido construyendo una serie de mitos en torno a lo que es y significa un servicio profesional de carrera. Mitos que van ligados, en gran parte, al comportamiento de este tipo de instituciones en otros países, pero que en la realidad mexicana, así como en las

¹ Entiéndase el servicio civil o profesional de carrera como aquel sistema de empleo en que las personas ingresan al sector público, a través de sus propios méritos y en igualdad de oportunidades. Aunque en el fondo tales términos no dejan de significar lo mismo, desde ahora se puede señalar que el término de servicio profesional de carrera es la versión moderna de los servicios civiles, sobre todo por incorporar elementos de carácter gerencial como las competencias, la evaluación del desempeño, el uso intensivo de tecnologías de la información, entre otros elementos.

cuestiones particulares que se han presentado, apuntan hacia otro lado o simplemente se han venido abajo. De modo que hoy en día nos encontramos en una situación de contraste; por un lado está la de un deber ser del servicio profesional de carrera; y por otro, cómo está operando en la realidad.

Este artículo tiene el interés de exponer los mitos que se han construido en torno al servicio profesional de carrera no sólo a nivel federal, sino también, incluso, en los estados de la República; de compararlos con ese deber ser de las administraciones, y de ver cuáles son los posibles derroteros. El trabajo se divide en los siguientes apartados: 1) ¿De qué personal se compone la burocracia?, 2) cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera, 3) conclusiones.

¿De qué personal se compone la burocracia?

Las burocracias contemporáneas, precedidas de una sólida cultura administrativa, suelen funcionar con distintos tipos de servidores públicos: políticos designados, personal que desempeña tanto funciones políticas como administrativas, personal con funciones estrictamente administrativas, personal sindicalizado o de base, etc., que si bien operan con lógicas distintas con base en la naturaleza de sus puestos, entre ellos prevalece una serie de arreglos institucionales que permiten que toda esta estructura heterogénea funcione como un todo armonizado. Aunado a la existencia de un componente axiológico, el cual da como consecuencia que estén compartiendo una serie de valores, en este caso propios de una burocracia pública, como lo son, entre los más importantes: la legalidad, la ética, la transparencia, la eficiencia, etcétera.

De modo que en toda organización burocrática, la división del trabajo, la jerarquía funcional dividida en puestos que desempeñan diversos roles, así como el nivel de especialización de las personas integrantes se presentan como elementos que se encuentran operando como un todo “aparentemente” armonizado, el cual, de forma racional a través de rutinas, procesos y cumplimiento de normas, alcanza los diferentes objetivos de la organización (Weber, 1962). Todo en el marco de una suerte de plantilla o modelo descriptivo (Peters, 2003) que responde a la “lógica de lo adecuado”. Por supuesto, tal escenario no está exento de posibles tensiones y problemas, que se analizarán más adelante.

Palabras más, palabras menos, es el esquema formal en el cual se ha inspirado la mayoría de las burocracias occidentales. Claro está, aunado a los aspectos informales propios de la organización. Para ello, uno de los

temas principales, entre otros, es el de cómo se distribuyen los puestos de acuerdo con la jerarquía funcional, y cuál es el nivel o porcentaje que le tendría que corresponder a las distintas esferas de personal. Sobre este punto, se coincide con lo que señala Guy Peters (1995: 90) en cuanto a que la controversia de la designación política o de la designación por méritos por mencionar los ejemplos centrales es cuestión de grado. Virtualmente todos los sistemas políticos tienen cierto nivel en el que las designaciones son claramente políticas con frecuencia posiciones de “elaboración de políticas”, y también tienen empleos que se ocupan en forma relativamente rutinaria por alguna especie de sistema de méritos. Por lo tanto, el problema consiste en saber hasta qué nivel de la escala de la jerarquía administrativa podrán hacerse designaciones por méritos o por lo menos no abiertamente políticas, o hasta dónde llegan los límites de las designaciones políticas. En esto consiste el meollo de la cuestión.

No obstante, si se tuviera que recurrir a un esquema simple, en el cual se tuviera que mostrar la forma en que está organizada una estructura burocrática, este sería el siguiente:

Gráfico 1

Estructura burocrática



Fuente: Elaboración propia.

Así encontramos a políticos, administrativos y operativos. Por supuesto que bajo este esquema tradicional suele haber entre cada una de estas divisiones una clasificación mucho más sofisticada de puestos, los cuales pueden ser sumamente diversos e incluso únicos con base en las características particulares de algunas estructuras burocráticas. Por lo que aunado a las categorías de personal mencionadas en la pirámide, se tienen que sumar a esta plantilla otros tipos de personal, llámese personal que

desempeña funciones de asesoría y apoyo, gente contratada por servicios profesionales, etcétera (Dussauge, 2008).

De igual manera, con el riesgo de seguir utilizando este esquema simple, pero de acuerdo también con lo que acontece en la mayoría de las burocracias que lo utilizan, se puede hablar de que los puestos políticos suelen ser cubiertos a través de la designación política; para el caso de los puestos administrativos y en el supuesto de existir un servicio civil o servicio profesional de carrera, se suelen cubrir por concurso mediante un sistema de mérito. Y en el último tipo de personal, el correspondiente a la tercera franja de abajo hacia arriba, suelen existir diversos mecanismos, desde que estos puestos formen parte de sindicatos, hasta que su cobertura sea por designación o mérito, o incluso se haga uso de la externalización (*outsourcing*) para ser cubiertos.

En cuanto a roles desempeñados, según Longo (2002), en primer término están los políticos que son las personas que asumen y ejercen responsabilidades de gobierno en las instituciones administrativas públicas. En segundo término están los administrativos, quienes forman parte de esa línea media que responde ante los políticos del funcionamiento de parcelas concretas de la actuación administrativa. Esta franja representa un espectro heterogéneo en el que pueden confluir distintas categorías de funcionarios o servidores públicos. Por último, está el personal operativo o llamado por algunos autores, como Lipsky (1980), *Street-Level-bureaucracy*, que en su mayoría es personal de atención a ventanilla, y que preponderantemente está constituido por los sindicatos que asumen tareas de representación y de defensa de intereses de personal en la esfera laboral. Cada uno de estos actores, independientemente de su descripción arquetípica, responde a lógicas de interés distintas, cuya actuación variará de acuerdo con los diferentes contextos existentes. De modo que es posible que en algunos casos haya mayor proclividad hacia la cooperación entre actores y en otros no.

En ese sentido, este esquema tal cual ha sido objeto de muchos análisis y cuestionamientos, que van desde la coordinación existente entre estas esferas de personal, de su nivel de comunicación y de los roles que les corresponde desarrollar a cada uno, hasta de su nivel de contribución para alcanzar los diferentes objetivos y metas de la organización. Pero, sin duda, el debate más frecuente tiene que ver con la clásica dicotomía política-administración (Weber, 1962; Wilson, 1887; Suleiman, 1984): ¿Qué sucede cuando ambas partes no se encuentran en un diálogo

adecuado? ¿Cómo afecta esta disfuncionalidad en el funcionamiento del sistema burocrático y democrático? ¿Políticos *versus* administrativos profesionales? ¿Política *versus* administración neutral? ¿Qué sucede cuando la esfera de los políticos es preponderante sobre la esfera administrativa profesional o al revés?

Al respecto, se han escrito muchas obras que abordan este asunto desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, si centramos nuestra atención en una posible rivalidad entre políticos con los administrativos profesionales se pueden identificar ventajas y desventajas. Según Manuel Villoria (2002), tanto el modelo politizado como el modelo administrativo profesional tienen sus ventajas e inconvenientes. El modelo politizado tiende a reflejar mejor los intereses de la mayoría expresados en las urnas, y en tal sentido expresa la fuerza de la democracia. Dicho modelo favorece a la renovación y el cambio político y social. Exige una mayor cercanía a la administración pública, pues ésta se halla más abierta a la confrontación de ideas y a la consideración de la pluralidad de intereses cuando el puesto que ocupan las personas depende del voto popular. Por su parte, el modelo administrativo profesional permite un mayor control de las mayorías, y por ello, limita sus excesos. Las políticas y programas extremistas en lo social y económico tienen un más difícil anclaje en una sociedad con una administración pública profesionalizada. También defiende mejor, a través del garantismo, los derechos individuales frente a los abusos del poder y de sus representantes. Para finalizar, tiende a asegurar la imparcialidad y neutralidad de una administración, al garantizar mejor el respeto de los procedimientos. El modelo de una administración profesional se conecta con una idea de estabilidad democrática. Se puede afirmar que las ventajas del modelo profesional son superiores en un régimen democrático consolidado.

Sin embargo, ambos modelos llevados a los extremos dan lugar a patologías en la acción de gobierno y a incompetencias en la gestión de políticas. El modelo politizado tiene un fuerte problema en la fase de implantación, pues tiende a desconocer y despreciar la importancia de dicha fase y los juegos y reglas existentes en ese momento del ciclo de las políticas. El modelo administrativo profesional, por su parte, tiene un problema en la formulación de políticas, ya que tiende a ignorar la multiplicidad de intereses en juego y a optar por respuestas tecnocráticas (todos los problemas se resuelven con soluciones comunes) en un mundo demasiado complejo como para aceptar *the best one solution* (Villoria, 2002).

Por ejemplo, si se tuviera el escenario en que un modelo estuviera por encima del otro, algunos de los peligros, según Morgan (1994, citado por Villoria), serían los siguientes: el modelo politizado tiene como riesgos el jacobinismo y el abuso en el nombre de las mayorías en los regímenes democráticos, el desprecio a los derechos de las minorías y la tendencia al abuso del poder para mantener el control del sistema, así como el desprecio a los procedimientos en la toma de decisiones y la rotación excesiva de los directivos (ejemplos de esta situación son los casos de países de Europa del Este o del ex bloque socialista, pero también los casos de países latinoamericanos²). Por su parte, el modelo administrativo profesional puede dar lugar a excesos burocráticos o juegos de poder, donde la burocracia abusa de su permanencia y control de información para defender sus propias opciones de política o sus intereses más corporativos: es el caso del llamado veto paralizante en la implantación de políticas o decisiones, el llamado veto decisorio u ocultamiento de alternativas para la toma de decisiones, el abuso del poder reglamentario, la aprobación de medios, etc. En esta misma línea, como segundo elemento, los administradores profesionales pueden ser insensibles a las mayorías, cuyo voto se ha visto manifiesto en las urnas, despreocupándose de las preferencias de los electores y optando por un elitismo insensible a la voluntad ciudadana, problema incluso ya identificado en algunas funciones públicas contemporáneas, llámese el caso francés (De Montricher, 1991). Tercero, pueden generar una tendencia al olvido de los fines últimos de la acción del gobierno, centrándose en los procedimientos y rechazando todo intento de flexibilización de los mismos, y de la maraña normativa y procedimental. Cuarto, pueden originar un fuerte inmovilismo en momentos necesarios de cambio y adaptación. Adicionalmente, el modelo administrativo profesional conecta con la visión liberal de la democracia, basada en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, y fuertemente recelosa del poder gubernamental. Por lo que al mismo tiempo deja en un

² Es posible que en el caso mexicano, a partir de lo que se observa en los tres órdenes de gobierno, la balanza esté inclinada hacia un modelo politizado. Al respecto, se tiene que reconocer que no se ha conseguido un justo equilibrio entre política y administración, de ahí que se sigan explorando fórmulas de poder, a través de la profesionalización en un escenario distinto.

lugar demasiado secundario a la voluntad popular y sus preferencias políticas concretas.³

Cabe mencionar que estas supuestas disfunciones, en su momento, fueron detectadas entre los múltiples diagnósticos al modelo tradicional de administración, como el weberiano, como señales de agotamiento y con propuestas de avanzar hacia un campo de posibles alternativas de cambio. Para ello, se ha optado por una serie de propuestas y alternativas desde la creación de una carrera de altos directivos públicos que funjan como bisagra entre políticos y administrativos; que queden claras las fronteras entre políticos y administrativos, a partir de la propia definición de sus puestos y funciones, o que se establezcan mesas de negociación entre grupos al principio de un nuevo gobierno, etcétera.

La realidad es que más allá de estos refuerzos que se han tenido que establecer, hoy en día una de las características fundamentales es que los países con democracias consolidadas cuentan con burocracias sólidas, cuyo buen funcionamiento está en relación con los buenos arreglos institucionales, y de la existencia de un componente axiológico compartido, que están presentes en todos los miembros de las mismas y que saben muy bien el rol que les toca jugar.

Sin embargo, las preguntas que debemos hacernos son: ¿Qué sucede con países como México y principalmente de la región latinoamericana que de manera reciente han decidido posiblemente en el marco de sistemas democráticos incipientes adoptar sistemas de servicio civil? ¿Qué tanto estas nuevas instituciones afectan el *status quo* de sus clases políticas? ¿Qué tanto se ve afectado el sistema de botín ante la existencia de un sistema de mérito? ¿Qué mitos están detrás de los servicios civiles o profesionales de carrera? Trataremos de contestar estas cuestiones en el siguiente apartado.

Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera

¿Qué ha venido sucediendo con la aparición reciente de un servicio civil o profesional de carrera en México? En nuestro caso hasta hace algunos años (principalmente el caso federal, pero también en algunos estados de

³ Estas patologías, una vez desatados los “demonios”, nos llevan a pensar en el libro clásico de James Burnham (1960) llamado *The managerial revolution: what is happening in the world*.

la República) estaba claro que esta franja de servidores públicos profesionales, llámense aquellos seleccionados por sus méritos, en el marco de un sistema de servicio civil, simplemente no existían como tales, ya que eran elegidos o seleccionados por un sistema diferente, más imbuido, en la preferencia política o personal. De modo que se puede decir que nos encontrábamos desfasados del ideal del esquema weberiano (Martínez, 2006a).⁴ Por lo tanto, la aparición de un servicio profesional de carrera en la administración pública mexicana no sólo ha venido a tratar de establecer una nueva forma de reclutar y seleccionar a los servidores públicos, sino en el fondo ha venido a replantear los arreglos institucionales y las relaciones entre servidores públicos con políticos electos y designados, entre otras cosas. En todo caso, también para hacer frente a los desafíos que plantea la Nueva Gestión Pública, que entre sus postulados principales implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en optimizar la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Merlo, 1998: 41-42). De manera que en esta coyuntura de cambio se dé lugar a la creación propiamente de un servicio profesional de carrera, como producto precisamente de esa simbiosis entre un modelo tradicional de administración con el que promueve la Nueva Gestión Pública, más próximo a los resultados, la evaluación del desempeño, las competencias y el uso de tecnologías de la información. De ahí que se señale que los servicios profesionales de carrera son la versión moderna de los servicios civiles, o también denominados de segunda generación.

Sin embargo, en esta construcción del servicio profesional de carrera lo que se ha observado, sobre todo en su implementación en el país (si tomamos en cuenta a los estados), es que se han venido derrumbando

⁴ Lo cual no es un asunto menor, ya que sobre ello se ha generado un debate académico sumamente atractivo que pugna por señalar que administraciones públicas latinoamericanas que no sean capaces de consolidar un modelo weberiano, difícilmente podrán aspirar a cumplir los mandamientos de otros modelos de administración, concretamente lo que nos propone hoy en día la Nueva Gestión Pública.

algunos de los mitos que lo rodeaban en su comienzo, posiblemente como producto de la cultura política-administrativa particular presente en el sistema político mexicano, pero también debido a la poca experiencia en la materia. Se considera que estos mitos (pudiera haber más) pueden ser los siguientes:

Primer mito. La existencia y funcionamiento de un servicio profesional de carrera está garantizada en el cambio de gobierno, sobre todo cuando el partido vencedor de las elecciones es el mismo.

Segundo mito. Una ley del servicio profesional de carrera es sinónimo del funcionamiento de un servicio profesional de carrera como tal.

Tercer mito. Los servicios profesionales garantizan un cambio de actitud en los servidores públicos en el corto plazo basado en el profesionalismo y la eficiencia.

Cuarto mito. Los políticos entienden la importancia de burocracias profesionalizadas y, por lo tanto, se convierten en los principales defensores de un servicio profesional de carrera.

Quinto mito. Las normas así como las herramientas para poder gestionar un servicio profesional de carrera, en la medida en que son mejores, garantizan un funcionamiento óptimo del mismo.

Analicemos ahora cada uno de estos mitos:

Primer mito. *La existencia y funcionamiento de un servicio profesional de carrera está garantizada en el cambio de gobierno, sobre todo cuando el partido vencedor de las elecciones es el mismo.*

Este primer mito se ha venido abajo, con una experiencia previa a la federal relacionada con entidades federativas, y tiene que ver con el caso del Distrito Federal. Esta entidad, concretamente, expidió la ley del Servicio Público de Carrera en la administración pública del Distrito Federal en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de junio de 2000. La ley, a través de artículos transitorios, ha sido pospuesta en su funcionamiento hasta en tres ocasiones (cada dos años de 2000 a la fecha se ha repetido el ejercicio), y no se ve claro cuándo pueda ponerse en operación. Como es sabido, el partido que ha ganado las elecciones en los tres últimos periodos ha sido el Partido de la Revolución Democrática

(PRD).⁵ Por lo que la continuidad no ha sido precisamente el sello característico; la evidencia ha sido clara al menos en este caso particular. Algo similar ha acontecido en otros estados de la República, sobre todo, en el estado de Aguascalientes, que también cuenta con una ley que data del año 2000, cuyo servicio en la actualidad ha sufrido los embates del cambio de gobierno en 2006, a pesar de que el partido gobernante (en este caso el Partido Acción Nacional) ha vuelto a ganar las elecciones.

En el orden federal, las cosas no han sido muy distintas, si bien es cierto que de manera milagrosa se ha mantenido la existencia de la ley,⁶ los intentos por reformarla tendientes a quitar por lo pronto a delegados y directores generales han estado a la orden del día. Lo mismo ha sucedido con el despido injustificado de servidores públicos de carrera (más de mil casos durante 2007 hasta junio de 2008) y el uso indiscriminado de nombramientos por el famoso artículo 34 (nombramientos por causa de fuerza mayor o por ocupación necesaria para puestos de áreas sustantivas o estratégicas), más de nueve mil nombramientos (desde enero de 2007 hasta junio de 2008), lo cual ha significado cuatro veces más nombramientos en relación con el año 2006, si tomamos en cuenta que se tenía para el cierre del año 1 500 nombramientos (Secretaría de la Función Pública, 2008).

Segundo mito. *Una ley de servicio profesional de carrera es sinónimo del funcionamiento de un servicio profesional de carrera como tal.*

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (2005) ha venido a señalar y a remarcar que las leyes no son sinónimos del funcionamiento real de los servicios profesionales de carrera. En ese sentido, pareciera que nos encontramos atrapados, evidentemente, en una cultura legalista que cree en lo contrario. Y los ejemplos están a la vista, sobre todo a nivel de las entidades federativas, en las que además del caso del Distrito Federal y Aguascalientes destacaríamos los de Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas (Martínez, 2005b), que cuentan con legislaciones (algunas de ellas muy ambiciosas), pero que simplemente no están operando en la lógica de un sistema de esta naturaleza ni con los resultados debidos ni en los tiempos

⁵ Se recomienda la lectura de Fabricio Cruz Flores (2007) “El servicio público de carrera en el Gobierno del Distrito Federal: un asunto impostergable”.

⁶ Al respecto es posible que en una alianza entre el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional se pudo abrogar la ley.

preestablecidos en sus artículos transitorios. Los hallazgos de lo señalado están documentados en los últimos cinco foros nacionales de profesionalización organizados por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED, 2006). Cabe agregar que a estos casos estatales están los de Nuevo León y Baja California Sur con un estatuto y una ley, respectivamente, que apenas han comenzado a realizar la implementación, debido a la reciente publicación de sus normas. El estatuto fue publicado a mediados de 2007, y la ley a principios de 2008.

¿Esto qué significa? Significa que el esfuerzo no se agota exclusivamente en diseños legales o institucionales materializados en leyes y modelos — los cuales pueden resultar muy atractivos —, sino se requiere de todo un esfuerzo de gestión de recursos humanos o despliegue técnico (que tiene que ver con el diseño de pruebas y exámenes, reconstrucción de catálogos y manuales, uso de tecnologías de información relacionadas con la gestión de recursos humanos (RH), formación de personas especializadas en el ramo y con áreas de recursos humanos que estén preparadas para el reto). En ese tenor se tiene que decir abiertamente que se detecta la existencia de un déficit observable en el orden federal y en el estatal. En torno al orden municipal, mejor ni tratar el tema. Por ejemplo, los datos que presenta la Encuesta Nacional a Gobiernos Municipales 2004 realizada por la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal es reveladora al señalar el papel residual que juegan las áreas de recursos humanos (sólo en 22% de los municipios existen) y la gestión como tal.

Esta falta de experiencia en relación con la gestión de RH está fundamentada en la ausencia de un trabajo previo, que por las condiciones anteriores existentes no se llevó a cabo. Acaso, por ejemplo, ¿era necesario diseñar exámenes de ingreso o evaluaciones del desempeño tanto a los aspirantes a trabajar en el sector público como a los propios servidores públicos? Pues no. Este tiempo no aprovechado ha significado que muchas áreas de la administración, principalmente las encargadas de implementar el servicio o de recursos humanos, hayan comenzado o estén empezando desde cero, o utilizando como opción todo aquello que nos aporta el sector privado en cuanto a herramientas de RH. Huelga decir en algunos casos de la existencia de fracasos espectaculares.

Tercer mito. *Los servicios profesionales garantizan un cambio de actitud en los servidores públicos en el corto plazo basado en el profesionalismo y la eficiencia.*

Este es también un mito, de hecho comprobado en una investigación con datos y cifras previas que viene contenida en un libro de nuestra propia autoría denominado *Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué?*, en el que se comprobó que el intercambio o adaptación de valores o principios propios de un servicio civil, en los que está de por medio el mérito o que se desarrolle un mayor compromiso con el ciudadano, no se da de la noche a la mañana. Incluso muchos servidores públicos adscritos a un sistema de esta naturaleza no están convencidos del mismo. De modo que de no haber un socialización previa y formación adecuada sobre lo que es y representa esta figura, se corre el enorme riesgo de acrecentar aún más la cultura patrimonialista de las personas, concretamente que lleguen a sentirse dueños de los puestos, tal como ha venido aconteciendo con las actitudes de algunos servidores públicos que ya forman parte del servicio profesional de carrera en el orden federal.

De ahí que también procesos tan relevantes como el de evaluación del desempeño, así como otros que tengan que ver con la obtención de resultados, estén funcionando adecuadamente. Incluso con la idea de detonar un esquema de rendición de cuentas. Pero, sin duda, el más destacado es el de poder establecer con mayor claridad a los servidores profesionales de carrera la importancia de su papel en la administración pública en su calidad de miembros de un servicio profesional de carrera, cuyo trabajo tendría que estar ligado a las necesidades de la ciudadanía.

Cuarto mito. *Los políticos entienden la importancia de burocracias profesionalizadas y, por lo tanto, se convierten en los principales defensores de un servicio profesional de carrera.*

Si bien es cierto, en relación con los políticos electos, que les ha correspondido a las legislaturas tanto federal como las locales aprobar este tipo de legislaciones, recordemos por ejemplo el caso federal en el año 2003, cuya votación en la Cámara de Senadores fue de 93 votos a favor, 0 en contra, y en la Cámara de Diputados hubo 374 votos a favor y seis abstenciones (Martínez, 2005a). Paradójicamente, son ellos mismos, a través de sus distintas fracciones partidistas e intereses, quienes desean abrogarlas o reformarlas. Está claro que con una figura como el servicio profesional de carrera se ven afectados en sus intereses particulares y colectivos (López, 2007).

Nuevamente, a nivel federal, bastará con revisar los intentos de reforma a los que se ha sometido la ley, más de nueve iniciativas de reforma en el transcurso de 2006,⁷ 2007 y 2008 tomando en cuenta que algunas siguen vigentes y se han vuelto a retomar, por ejemplo está la iniciativa de proyecto de decreto que reforma el artículo 8 y deroga el inciso “a” del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, presentada por el diputado Carlos Flores Rico del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la cual ha tenido un dictamen favorable por parte de la Comisión de la Función Pública el 18 de abril de 2007, y que tiene que ver esencialmente con quitar del servicio profesional de carrera los rangos de director general y director general adjunto. En junio de 2008 dicha iniciativa fue aprobada por la Cámara Diputados, sólo está pendiente de ser aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Por otro lado, resulta interesante revisar el documento “La propuesta de candidatos a la Presidencia para reformar la Administración Pública Federal” (Grupo Nexos, 2006), en el que increíblemente se hace notar que los candidatos no sabían de la existencia de una Ley del Servicio Profesional de Carrera. Se insiste, en lo que se ha dicho más de una vez, que este tema no está en el radar de los políticos. Todo lo contrario, de estar conscientes de la necesidad de contar con burocracias profesionalizadas, en las que a través de éstas consigan la eficacia necesaria que respalde la legitimidad ganada en las urnas (Linz, 1990), entonces verdaderamente tendrán que convertirse en los principales defensores.

Sin embargo, la realidad política-administrativa de otros países nos indica que los verdaderos defensores de los servicios civiles o profesionales de carrera son los propios servidores públicos pertenecientes a estos sistemas de empleo; cuyo interés lo hacen valer a través de organizarse en asociaciones *ad hoc* o sindicatos, con las cuales tratan de salvaguardar la existencia del sistema. En México, todavía no se ha podido lograr ello, debido a la escasa masa crítica existente. Está claro que, al final, nadie más que ellos para convertirse en los verdaderos defensores de una institución como ésta.

⁷ En el artículo de Martínez Puón (2006b) están presentes las ocho iniciativas de reforma correspondientes a 2006.

Quinto mito. *Las normas así como las herramientas para poder gestionar un servicio profesional de carrera, en la medida en que son mejores, garantizan un óptimo funcionamiento del mismo.*

Pensemos por un momento que se cuenta con una ley modelo y con las herramientas eficientes, así como los necesarios candados para que el sistema resulte inviolable. Si todo esto no viene respaldado por la cultura de la profesionalización suficiente que lleve a una convicción plena de las personas sobre el sistema, y que funja como el verdadero “bálsamo” para su correcta operación, difícilmente se podrá hablar de un funcionamiento adecuado como el que se esperaría.

Por ejemplo, a nivel federal se han hecho constatar que algunos concursos en el interés de privilegiar favoritos y al notar que han llegado éstos,⁸ los responsables los han declarado desiertos. De igual forma se habla de un tráfico de exámenes. Pero también se ha constatado la violación del sistema (trabajaen.gob.mx) por parte de algunos aspirantes a concursos, incluso modificando su propia Clave Única de Registro de Población (CURP), para seguir haciendo valer su participación una vez que han sido descartados de las fases de los mismos (que de acuerdo con la ley pueden quedar suspendidos de participar en otros concursos desde seis meses hasta un año), lo cual a todas luces representa un delito. Por lo tanto, se puede observar que no sólo es un problema de cultura del servidor público sino también del ciudadano.

Esto al final tiene que ver con la madurez alcanzada en nuestra cultura política-administrativa y cívica sobre la materia. Y para eso se requiere del despliegue de una enorme labor de difusión y socialización de una institución como lo es ésta. Que esté acompañado de mecanismos de transparencia que velen por que los procesos cumplan con el mandato de la ley. No es una tarea fácil, seguramente esto nos llevará muchos años.

⁸ Un reciente dato (SFP, 2008) nos revela que de 100% de los concursos que se han realizado hasta junio de 2008, 35% se ha declarado desierto; cifra que si bien ha disminuido el dato, todavía es bastante alto. Esto no significa que la causa principal sea la que se ha mencionado, pero sí existe la presunción que de ese porcentaje bastante alto, una de las razones principales es la que se alude.

Conclusiones

Por lo visto estamos lejos de alcanzar ese proceso de “normalidad” que significa el pleno funcionamiento de nuestras administraciones, a partir de un supuesto entendimiento de los diferentes actores tanto internos como externos. Por supuesto, y se reitera, es un proceso no exento de tensiones, problemas de diálogo y posibles rupturas.

Lo indiscutible es que la inserción de esta figura a nuestra vida política por cierto, figura no novedosa, como los servicios profesionales de carrera, no ha sido fácil y sencilla. Sin lugar a dudas viene a trastocar intereses y, como tal, contribuye a transformar la cultura política-administrativa prevaleciente. Es un proceso de largo plazo, en el que están en juego muchas cosas que van desde formar personas, adoptar nuevos valores, desarrollar herramientas nuevas que mejoren la gestión de los individuos, que, en su conjunto y en gran medida, transformarán a nuestra propia administración pública.

Claro está que en esta perspectiva de lo que se tiene que hacer resulta conveniente adoptar una actitud sumamente cuidadosa, que evite no visualizar a las administraciones como monolitos en los que esté presente un nivel uniforme de desarrollo en todas sus áreas. En atención a lo que nos dicta la Teoría de la Organización, es evidente que hay áreas (en esta idea de los microcosmos) de la administración con niveles de desarrollo distintos así como con culturas distintas. En algunas de ellas se observa un progreso y han asumido el cambio con naturalidad; y, por lo tanto, precisamente en ellas se tendrá que centrar la atención para saber qué lecciones se pueden desprender de su crecimiento y progreso.

Por lo pronto, algunos de los mitos con los que se contaba se han venido abajo, lo cual no significa que con el paso del tiempo vuelvan a ser creíbles con base en un escenario diferente, seguramente de muchos años más, donde precisamente se parta de que contamos con burocracias profesionales que operan en el marco de una democracia consolidada. Al tiempo.

Bibliografía

- Burnham, James (1960), *The managerial revolution: what is happening in the world*, New York: The John Day Company.
- Cruz Flores, Fabricio (2007), “El servicio público de carrera en el Gobierno del Distrito Federal: un asunto impostergable”, en *Revista*

- Servicio Profesional de Carrera*, segundo semestre, núm. 8, México: Red Mexicana por el Servicio Profesional.
- De Montricher, Nicole (1991), “La función pública en Francia: problemas y perspectivas”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, septiembre, vol. 57, núm. 3, Bruselas, Bélgica: Instituto de Ciencias Administrativas.
- Dussauge Laguna, Mauricio (2008), “Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado”, en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, primer semestre, núm. 9, México: Fundamespa, Red Mexicana por el Servicio Profesional.
- Keraudren, Philippe y Hans Van Merlo (1998), “Theories of public management reform and their practical implications”, en Verheijen, Tony y David Combes [comps.], *Innovations in public management. Perspectives from East an West Europe*, U.K.: Cheltenham.
- Linz, Juan (1990), “Transitions to democracy”, en *The Washington Quarterly*, verano, Washington, D.C.
- Lipsky Michel (1980), *Street level bureaucracy; dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage.
- López Cruz, Ángel (2007), “Las cuarteaduras del servicio profesional de carrera en México”, en *Revista Política Digital*, febrero-marzo, núm. 35, México: Grupo Nexos.
- Longo, Francisco (2002), “Políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas”, en Longo, Francisco y Manuel Zafra [coords.], *Pensar en lo público*, España: Unión Iberoamericana de Municipalistas, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.
- Martínez Puón, Rafael (2006a), “Los desafíos de la comparación internacional”, en *Los desafíos del servicio profesional de carrera*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Secretaría de la Función Pública.
- Martínez Puón, Rafael (2006b), “El servicio profesional de carrera a la luz del cambio de gobierno en México”, en *Revista Buen Gobierno*, semestral, núm. 1, México: Fundamespa.
- Martínez Puón, Rafael (2005a), *Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué?*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Puón, Rafael (2005b), “El servicio profesional de carrera en las entidades federativas de la República Mexicana”, en *Revista Servicio*

Profesional de Carrera, núm. 3, México: Red Mexicana por el Servicio Profesional.

Méndez, José Luis (2008), “Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos”, en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, primer semestre, núm. 9, México: Fundamespa, Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público.

Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, España: Gedisa.

Peters, Guy (1995), *The politics of bureaucracy*, USA: Longman.

Suleiman, Ezra (1984), *Bureaucrats and policy making*, New York: Holmes and Meyer.

Villoria, Manuel (2002), “La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, octubre, núm. 21, Venezuela.

Weber, Max (1962), “Bureaucracy”, en Gertz, Hans y C. Wright Mills [eds.], *Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford: Oxford University Press.

Wilson, Woodrow (1887), “*Study of the Administration Political*”, vol. II, USA: Science Quarterly.

Documentos institucionales

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 8 y deroga el inciso “a” del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal del 18 de abril de 2007, presentado por el diputado Carlos Flores Rico del Partido Revolucionario Institucional. Sesión permanente del Congreso de la Unión celebrada el miércoles 31 de mayo de 2006.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (2004), en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, México: Red Mexicana por el Servicio Profesional.

Grupo Nexos (2006), “La propuesta de candidatos a la Presidencia para reformar la Administración Pública Federal”, en *Revista Política Digital*, junio-julio, núm. 30.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2006), *Gestión de recursos humanos en las administraciones públicas estatales, aprendizajes y retos*, México: INAFED, Programa Franco Mexicano de Cooperación.

Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (2000), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de junio, México.

Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (2004), *Encuesta Nacional a Gobiernos Municipales*, México.

Secretaría de la Función Pública (2008), *Información estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal*, junio.

Rafael Martínez Puón. Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Es director general de la revista *Buen Gobierno* que edita la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C. Actualmente se encuentra como investigador visitante del Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) con sede en Barcelona, España. Líneas de investigación: profesionalización del servicio público, transparencia y combate a la corrupción y procesos de reforma de la administración pública. Las publicaciones más recientes son: en coautoría con José Mejía Lira, “El papel de los implementadores en la profesionalización del empleo público”, en revista *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 7 (2007); “El servicio profesional de carrera en México: una mirada desde el neoinstitucionalismo”, en *Nuevo Institucionalismo e institucionalidad en México*. México (2006); “La profesionalización del empleo público”, en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 50-51, Costa Rica (2006).

Envío a dictamen: 28 de abril de 2008.

Aprobación: 16 de mayo de 2008.