

CAPÍTULO QUINTO

HACIA UN SERVICIO CIVIL PARA LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

I. FUNDAMENTOS RACIONALES DEL SERVICIO CIVIL EN EL ESTADO MODERNO

El desenvolvimiento de los Estados modernos responde a la lógica de la previsión, el cálculo y la capacidad para lograr resultados colectivos. Su diseño institucional es la suma de aptitudes que permiten el cumplimiento de atribuciones propias del interés general. En este caso, los Estados se caracterizan por la conjugación de medios y fines que permiten el cumplimiento de las decisiones, planes y políticas que se elaboran e implementan sobre la base de la vida colectiva.

Los Estados responden a imperativos de conservación y sobrevivencia que permiten la gobernación de la sociedad. Su eficacia se relaciona con el modo de gobernar las condiciones previsibles e imprevistas que se presentan, exigiendo visión y sapiencia para su tratamiento y respuesta. Esto significa que los Estados fincan su vida en la eficacia de los resultados que consiguen, con base en la agenda de gobierno que fijan, en relación con los problemas que deben resolver.

El servicio civil¹⁶⁹ de carrera es un tipo de institución diseñada en el desarrollo de los Estados modernos que tiene como justificación evitar que la administración del Estado se exponga con el juego del poder político que,

¹⁶⁹ “La configuración de un sistema de Servicio Civil surge de vincular tres estructuras: la organizativa, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la de recursos humanos, que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la salarial y de recompensas: que establece los incentivos materiales que compensan el trabajo y dedicación del personal de servicio del Estado. La calidad de un Servicio Civil depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras”. Mejía Lira, José, “Los grandes retos del servicio profesional de carrera en la administración pública en México”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, México, vol. I., núm. 2, 2004, p. 9.

por naturaleza, tiende a ser intenso, recurrente y genera incertidumbre, hasta no obtener los datos finales acerca de quién gana en las contiendas electorales. En este caso, el servicio civil de carrera tiene como ventaja tres elementos base: 1) se ingresa al quehacer administrativo¹⁷⁰ por mérito y se adopta el sistema de evaluación para permanecer y competir en el mismo; 2) los servidores públicos no tienen compromiso con el juego partidista del poder, sino con la institucionalidad del Estado en términos de asegurar su mejor conservación, integridad e intereses primordiales, y 3) la administración del Estado tendría mayores elementos de autonomía y gestión para que de modo regular desarrolle sus tareas, independientemente de quién gane el timón del Estado. Sería, por tanto, una administración imparcial en el tratamiento de los asuntos públicos, sociales y económicos.

Los Estados son creaciones humanas y, por tanto, su carácter, como constructo, implica entre otras cualidades que las atribuciones, potestades y poderes que articulan su ser institucional sean utilizadas debido a las tareas que deben cumplir. Es importante destacar que la vida estatal no está dada, sino que es producto de capacidades y destrezas que se aplican para dar sentido al modo en que se gobierna a la sociedad. Sin duda, el Estado se ha convertido en una organización de poder que necesita recrearse a partir de tener en claro su responsabilidad en la sociedad. En consecuencia, lo que realiza el Estado responde a su naturaleza compulsiva, la cual tiene que racionalizarse con eficacia para asegurar que su pervivencia sea efectiva.

No es casual que el Estado sea la institución más importante para el desarrollo de la sociedad. Al constituirse como su poder organizado, tiene el compromiso de preservarla y desarrollarla, para lo cual crea sus sistemas de gobierno y administración pública, que son el binomio que permite materializar los actos y acciones que deben implementar. Los actos responden

¹⁷⁰ “En el mundo administrativo se encuentran las estructuras, los procedimientos, los sistemas, los procesos y las operaciones vinculadas de manera inexorable con los proyectos políticos que están presentes en la acción del Estado. El mundo administrativo es el soporte funcional y operativo de la gobernabilidad, es decir, es el sistema de realización y concreción de resultados que el Estado tiene a su alcance para asegurar los equilibrios dinámicos de la sociedad, el ajuste en la relación de fuerzas y los procesos de la estabilidad política que se ubican de acuerdo con las relaciones tensas y cooperativas que las instituciones generan en su relación con el medio ambiente que las influyen y las condicionan de manera constante. El mundo administrativo está comprometido con la gobernabilidad democrática desde el momento en que la decisión política de los dirigentes llega al núcleo de las instituciones estatales y gubernamentales. Si la gobernabilidad democrática alude a la legitimidad política, destaca que las capacidades administrativas deben ser las mejores para dar cauce y respuesta a los problemas y demandas sociales”. Aguilera Hintelholzer, Rina M., *La trascendencia del Estado y la administración pública en la esfera social y pública*, México, Instituto de Administración Pública de Puebla, 2018, p. 83.

a la voluntad de hacer algo que modifique situaciones valoradas como críticas y manifiestan la voluntad de incidir en el curso de problemas y soluciones que se entrelazarán en su relación con la sociedad. Las acciones son consecuentes con las decisiones que se elaboran como opciones a elegir; dan cuenta de cómo los Estados han de acreditar sus capacidades debido a la atribuciones a cumplir, así como de los planes y políticas a ejecutar. Asimismo, responden a criterios de causalidad que son consustanciales a la naturaleza del Estado, y en ese sentido, se da paso a la forma en que racionaliza los deberes y responsabilidades de manera sistematizada.

De este modo, los actos y las acciones son piezas centrales en el quehacer de la vida estatal, y son el medio que permite a los Estados establecer diferencias de conducta frente a los demás poderes y organizaciones de la sociedad. Un atributo del Estado moderno es, sin duda, lo relativo a su capacidad de dominación.

En este caso, la dominación destaca la capacidad que se tiene para imponerse a los demás poderes de la sociedad con procedimientos y reglas que confirman que se trata de un poder no sólo organizado, sino que tiene capacidades para producir los medios idóneos que han de garantizarla. Hay un conjunto de saberes que se aplican en la lógica de la dominación, lo cual esclarece que la construcción del Estado es impensable sin aludir a los medios que crea para cumplir sus tareas.

La dominación combina racionalidad política fincada en el modo de cumplir acuerdos, normas, reglas y estatutos que indican modos de actuar para generar orden, paz y gobernación. La racionalidad política conjunta pericias y habilidades para evitar la desestabilización de la sociedad, el quebrantamiento de las instituciones, así como la superación de escollos diversos que pueden provocar estancamiento y la reproducción de problemas que no tienen cauce para su abordaje y tratamiento. La racionalidad política ha de convertir la incertidumbre en certidumbre, utilizando para ese fin la persuasión y negociación en favor del logro de los objetivos colectivos. La racionalidad administrativa, por su parte, alude a los medios y recursos que se producen para que la administración y la burocracia lleven a cabo la manipulación inteligente de las situaciones conflictivas, incluso las críticas, que son un riesgo para la vida en sociedad.

La racionalidad administrativa se inscribe en la suma de atribuciones, estructuras, procesos y procedimientos que generan elementos para convertir los problemas en soluciones, así como crear las condiciones que permitan la mejor implementación de las decisiones que se tiene pensado convertir en acciones. La racionalidad administrativa se ubica en la acción misma del Estado, es decir, en las formas que adopta para producir capacidad de

gobierno,¹⁷¹ destacando que su sentido se relaciona con los medios y fines que hacen posible la vida activa, útil y productiva de la sociedad moderna.

Es una racionalidad teleológica, es decir, orientada al cumplimiento de valores, fines, presupuestos jurídicos, y en particular, a evitar que la sociedad se consuma en sus conflictos, contradicciones y problemas. Desde esta perspectiva, la racionalidad política y la racionalidad administrativa son ejes fundamentales para asegurar la vida de los Estados modernos, dado que aportan decisiones, medios, recursos y formas de obrar que se relacionan de manera directa con las capacidades que el Estado produce y reproduce de modo sistematizado.

La racionalidad política y la racionalidad administrativa pueden valorarse, a la vez, como expresiones de la razón práctica del Estado, es decir, de la razón que no se queda en plano del deber ser, sino que se aplica con sentido y alcance necesarios para nutrir la capacidad de gobierno, que es activo fundamental para la mejor conservación del Estado. El Estado, en consecuencia, tiene como razón de su existencia, que tanto la racionalidad política como la racionalidad administrativa se enlacen con su naturaleza ontológica; es decir, con su ser mismo; y en esa medida se considera que es una institución que aspira a lo óptimo, lo concerniente a conseguir lo mejor en sus decisiones, actos y acciones, dado que la gobernación de la sociedad exige la producción de capacidades ininterrumpidas, ya que se vinculan con la edificación, mantenimiento y eficacia de las instituciones, así como con la necesidad de que los planes y políticas gubernamentales se orienten no sólo a garantizar la regularidad de los distintos patrones de vida que hay en la sociedad, sino también a la apertura de mejores oportunidades de desarrollo.

De ahí que el Estado no sea una abstracción por sí misma, sino un tipo de abstracción que tiene sistemas concretos de acción que se encaminan a que las condiciones de la vida individual y colectiva tengan los mejores elementos para su desarrollo, expansión y productividad. De este modo, el Estado no se agota en la Constitución ni las leyes, sino que las mismas necesitan que su cumplimiento eficaz esté garantizado tanto por la racionalidad política como por la racionalidad administrativa. La naturaleza del Estado no se ciñe a la racionalidad formal de sus normas, reglas y procedimientos,

¹⁷¹ En este sentido, el quehacer del Estado requiere de la interacción de dos elementos para incentivar el desarrollo de la sociedad: la burocracia y la gobernabilidad, “a pesar de las críticas que los arreglos burocráticos generaron sobre todo a la luz del desgaste del Estado social, las relaciones que se establecen entre la burocracia y el resto de las instituciones políticas continúan definiéndose en un delicado proceso político que incide de manera fundamental en la gobernabilidad de los estados modernos”. Pardo, María del Carmen, *Una introducción a la administración pública*, México, Colegio de México, 2016, p. 88.

sino que encuentra en las racionalidades políticas y administrativas las herramientas que le permiten gobernar y administrar. En este sentido, para fines de la investigación, se retoman principalmente la racionalidad política y la racionalidad administrativa.

El Estado moderno tiene como punto medular de sus estructuras, actividades y responsabilidades, que está organizado sobre la base del poder. Del poder que es supremo en sus facetas de promoción, incentivos y regulación, lo cual indica que es un poder vivo, actuante, y con medios y fines que permiten modificar condiciones de vida en la sociedad. Es un poder que tiene la personalidad para imponerse a los demás, es decir, a los diversos centros de acción que hay en la sociedad y la economía, pero sujetos a atribuciones, decisiones y potestades que se han de traducir en actos y acciones que reflejan una condición de vida diseñada para producir eficacia.

Los rendimientos del poder, en la visión del Estado moderno, tienen que ser crecientes, esto es, que se incrementan con racionalidad, lo cual implica que actúa debido a planes, políticas y sistemas de gestión que tienen como misión lograr que los objetivos y metas se cumplan, combinando la lógica de la racionalidad política y la racionalidad administrativa. Los rendimientos del poder se producen, recrean y afianzan con base en la eficacia.

Los rendimientos decrecientes del poder sobrevienen cuando hay fallas de gobernación y Gobiernos que tienen su origen en descuidos en los que incurre la administración del Estado. Si ésta carece de capacidades para concretar las capacidades materiales del Estado, se da lugar a situaciones de riesgo y deterioro que en nada favorecen a la lógica del orden establecido y organizado en normas constitucionales, legales y procedimentales. La fortaleza consistente del Estado moderno es la biografía de un sistema de poder que se organiza en fuerzas defensivas, fuerzas ofensivas, capacidades políticas, administrativas e incluso judiciales que acreditan un sistema de acciones concretas para hacer efectiva la gobernación de la sociedad y la mejor conservación del propio Estado.

II. LA ADMINISTRACIÓN PROFESIONALIZADA EN EL PODER ESTATAL

Desde la óptica del presente libro, se destacará más, para fines analíticos, lo que concierne a la lógica de la racionalidad administrativa, dado que es la columna vertebral que da sentido al ser ontológico del Estado, cuya manifestación fenomenológica se concreta a partir de las acciones materiales que produce con sus diversos organismos, oficinas, cuerpos burocráticos, sistemas

de procedimientos, la utilización de los recursos, el diseño y la ejecución de las políticas públicas, así como el cumplimiento efectivo de la agenda del Gobierno. Esto significa que el Estado moderno tiene, en su naturaleza administrativa, el punto de apoyo más relevante para ser comprendido como la organización más importante de la sociedad, y que, por tanto, es fundamental para situar el alcance de su eficacia desde el punto neurálgico que son las oficinas de la administración pública.

En efecto, la administración pública del Estado moderno es el medio que se utiliza para que la gobernación de la sociedad sea objeto de una mejor eficacia, dado que la combinación asimétrica de los problemas, las carencias, las demandas, los conflictos y aun las crisis, tienen que racionalizarse de modo conspicuo con medios administrativos que no se encuentran aislados de las condiciones políticas, económicas y sociales.

En el Estado de derecho, la administración pública tiene una racionalidad que articula medios y fines. Esa racionalidad tampoco es abstracta en sí misma, sino que se concreta a través de planes, políticas y programas cuyo contenido técnico —dominio de sistemas y procedimientos para cumplir fines públicos— es su característica más diáfana, dado que su aplicación en la vida de la sociedad se relaciona con problemas y soluciones que reciben tratamiento causal. Si los problemas pueden caracterizarse como restricciones, desajustes y grados de vulnerabilidad en algunos sistemas de la vida productiva, el diseño de la solución que necesitan responde a elementos concomitantes, es decir, cada problema genera su propia solución.

Para llevar a cabo este ejercicio de metodología institucional, es necesario que el trabajo especializado y profesional sea el encargado de lograr la armonía funcional entre el binomio problemas-soluciones. Es propio de la administración pública estar orientada a evitar que la sociedad sea estremeada con conflictos y problemas. Para este fin, sus áreas de actuación se rigen por la división del trabajo, la cooperación y la especialización. Ello da cuenta que es un organismo de complejidad real, pendiente de las diversas rutas que recorre la sociedad y al mismo tiempo el Estado. La administración pública asume tareas de mediación entre la sociedad y el Estado. Su origen es la razón institucional del Estado, los fines que encarna y las responsabilidades que asume.

Con base en los anteriores atributos, se convierte en la actividad del Estado en la sociedad, motivo por el cual tiene a su cargo la atención y solución de demandas sociales que aspiran a convertirse en problemas y soluciones públicas. La administración pública, desde la perspectiva del Estado moderno, cumple tareas de alta especialización, vinculadas con la complejidad de la vida individual y colectiva.

La especialización de sus actividades tiene como punto de arranque el advenimiento y desarrollo de la urbanización, la expansión de los servicios, el incremento de la economía de intercambio, el desarrollo de las ciudades, el diseño de los sistemas de producción industrial, la dinámica de las relaciones laborales, la interacción entre el capital y el trabajo, la formación de capital, el tránsito de la manufactura hasta la gran empresa, el desarrollo de los sistemas de seguridad social, entre muchas otras variables, pero de modo específico, que en la sociedad moderna se multiplica la expectativa de que la calidad de vida de las personas es factible mejorarla, y con ello se reduce la tasa de mortalidad. La población espera que el Estado proporcione el contexto idóneo para realizar de mejor manera el proyecto de vida de sus ciudadanos.

Estos elementos son el rostro de la sociedad moderna, con lo cual el nexo entre desarrollo de la sociedad y las capacidades administrativas del Estado se convierte en uno de factores estructurales más importante que da paso a su construcción y consolidación. En este sentido, el trabajo a desarrollar en el seno de la administración pública tiene como fundamento la pericia técnica, considerando que la naturaleza de los problemas y soluciones públicas exige de la formación de cuadros especializados.

La especialización, en consecuencia, se erige en condición de vida de la administración pública, lo cual significa que el personal que la integra debe acreditar formación rigurosa en temas del Estado, la sociedad y la economía, así como habilidades y pericias para trabajar con las herramientas administrativas. Se forma así, el nexo entre las condiciones de la vida material en la sociedad y el imperativo de que las oficinas de la administración pública han de generar las condiciones e incentivos que garanticen los rendimientos óptimos que demanda la vida social y productiva.

La organización misma del Estado se sustenta en la división del trabajo y la especialización. De este modo, la esfera de la administración pública moderna es la función ejecutiva, la cual, para su funcionamiento se organiza en ministerios o secretarías del Estado. La función administrativa del Estado moderno se define desde el siglo XVIII, y continúa vigente en el tiempo presente.

El universo de la administración pública¹⁷² adquiere identidad, contenido y sentido en la medida que la división del trabajo y la especialización

¹⁷² “El universo administrativo del Estado es vasto, complejo y especializado, situación que implica el desarrollo de actividades y operaciones que requieren revisión y monitoreo para asegurar que el principal poder de la sociedad se desempeña de manera eficiente y con apego a las normas jurídicas que sustentan su razón institucional. Su importancia estriba en que los cuerpos burocráticos se constituyen en la pieza más importante de su organización y

se instalan en el Estado. En el caso de la administración pública, la función administrativa se organiza en oficinas especializadas; es decir, en centros de trabajo y operación que le son indispensables para dar sentido a las tareas del Estado sobre la lógica de la eficacia. La oficina administrativa es el ámbito en el cual las tareas técnicas de la administración pública se apoyan en el cálculo, la pericia, la aplicación de normas y la manipulación inteligente de los recursos escasos.

La racionalidad administrativa tiene como referentes la utilización de la planeación, la programación, el control, la medición, así como la conexión de medios con fines. La racionalidad administrativa alude a capacidades que tienen como objetivo reducir la incertidumbre, las acciones erráticas, el desorden en el uso de los recursos, el carecer de una hoja de ruta para gobernar y lograr que la capacidad del Estado sea objeto de un mejoramiento sistematizado.

La racionalidad administrativa, para su mejor eficacia, implica el conocimiento de las fortalezas, problemas, expectativas y recursos del Estado. También significa que el conocimiento del Estado se logre valorando los recursos que tiene en su territorio, la composición de su población, las tareas de colonización, los enclaves del desarrollo de las zonas fértiles, desérticas, semidesérticas, el grado de desarrollo de las actividades económicas y productivas, la importancia de los costos de producción, de los costos de transacción. Implica conocer las carencias sociales, la importancia de diseñar sistemas de seguridad social en las modalidades de seguro de desempleo, seguridad médica, sistemas de pensiones y jubilaciones. Abarca un cúmulo significativo de conocimientos, pericias y habilidades que demandan valorar la importancia del comercio, la industria, los servicios, dado que son parte vital de la vida comunitaria.

Lo expuesto da como resultado que el Estado moderno cuente, en el ámbito de la administración pública, con cuerpos burocráticos con alta calificación profesional para que apoyen las tareas que cumple y que exigen eficacia.¹⁷³ El personal administrativo del Estado debe tener como carta de

gestión. Éstos se encargan de la administración del Estado en la sociedad y su desempeño se relaciona con el cumplimiento de la legalidad, el diseño y aplicación de las políticas públicas, el aseguramiento de los servicios públicos y la distribución de los bienes y servicios que necesita la vida comunitaria". Uvalle Berrones, Ricardo, "El control del poder en México: una perspectiva desde la rendición de cuentas", en Uvalle Berrones, Ricardo y García Guzmán, Maximiliano (coords.), *Sentido y alcance de la rendición de cuentas*, México, Tirant lo Blanch, 2017, p. 230.

¹⁷³ "Ningún gobierno puede construir un país fuerte y seguro sin un servicio civil profesional, capaz e innovador. Mientras las demandas en el sector público y los recursos correspondientes continúen moviéndose hacia direcciones opuestas, un servicio público innovador será

presentación que su ingreso al servicio público sea acreditando las pruebas y calificaciones de un sistema de profesionalización. Sin duda, la formación, preparación y profesionalización de los servidores públicos¹⁷⁴ es un imperativo de Estado.

La eficacia del Estado es proporcional a la calidad de los servidores públicos que integran las áreas administrativas y burocráticas;¹⁷⁵ a la existencia en sus oficinas de servidores públicos que acrediten capacidad para desarrollarse en el universo de la calificación técnica, la cual implica no sólo el estudio analítico de los diversos campos del saber público, sino la convalidación de aptitudes que se traduzcan en mejores planes y políticas que potencien el desarrollo de la sociedad, y que multipliquen los rendimientos del poder estatal en términos de una mejor conservación del mismo. El personal administrativo del Estado, además de demostrar habilidades y pericias para conseguir resultados eficaces en los procesos de gestión pública, sólo tiene como referente que atención y compromiso son los valores y fines del Estado, a los cuales ha de consagrar su adhesión y lealtad. Para dar cuenta de una profesionalización consolidada, la administración pública debe tener autonomía

cada vez más vital para garantizar el éxito tanto doméstico como global. Dado el impacto trascendental del sector público, todos los gobiernos tienen un interés en asegurar que sus servicios públicos estén equipados con las habilidades, los incentivos y el alcance para tomar riesgos con inteligencia y resolver problemas, para estimular la innovación y llevar a mejores resultados para los ciudadanos”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción”, en Cejudo, Guillermo M. *et al.* (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016, p. 33.

¹⁷⁴ “Hay que tener claridad en el sentido de que el servidor público se caracteriza por una personalidad orientada al bien común y la contribución al mismo por medio del trabajo. Su conducta responde a necesidades de la sociedad, las cuales orientan su desempeño en situaciones específicas, con lo cual se propiciará una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad, mediante la aplicación de principios éticos”. Ruiz Iglesias, Magalys, “Las competencias básicas del servidor público: hacia la construcción de identidad profesional”, en Gómez Díaz de León, Carlos (comp.), *Profesionalización del servicio público bajo el enfoque de competencia: experiencias comparadas*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2008, p. 81.

¹⁷⁵ En un sentido positivo, la burocracia contribuye al desarrollo de la sociedad, y desde luego, a la mejor conservación del Estado. Por ello, su denostación implica no reconocer las capacidades directivas y de implementación que tiene con las políticas y programas públicos. “La idea de lo burocrático se supone un ingrediente constitutivo de lo público, en particular del Estado y de la administración pública. Pero también y de manera por demás extendida, en el lenguaje común lo burocrático, y en consecuencia de manera directa en la administración pública, se asocia con ineptitud y corrupción de los aparatos administrativos y de los funcionarios públicos”. Pardo, María del Carmen, *op. cit.*, p. 79.

frente a la racionalidad de la política, para que las “prisas y pugnas”¹⁷⁶ de ésta, no marquen el ritmo de su trabajo ni el logro de la eficacia.

La autonomía de la administración pública, frente a la política, se logra con un sistema de profesionalización fincado en la triada de la “meritocracia”, la “promoción” y la “evaluación del desempeño”. La autonomía de la administración pública frente a la política debe entenderse como imperativo del Estado para evitar que el juego del poder, los calendarios electorales, la renovación de los poderes, las renunciaciones en los altos mandos del Estado no invadan con prácticas de incertidumbre la necesaria racionalidad y el blindaje que demandan los procesos administrativos del Estado.

La profesionalización de la administración pública necesita que los cuadros directivos¹⁷⁷ y de operación, que la integran, tengan desempeños ejemplares, excepcionales y útiles para que el quehacer administrativo sea calificado, competente y rigurosamente técnico, teniendo como referentes básicos, la neutralidad e imparcialidad ante el juego partidista, político y del poder, sin dejar a un lado los procesos de innovación en el abordaje y solución de los problemas públicos.¹⁷⁸

Las tareas de dirección son las encargadas de la planeación, la coordinación, la implementación y la evaluación, que son fundamentales para fortalecer la tarea de gobernar. Las tareas de operación, por su parte, son apoyo medular para asegurar la elaboración y el cumplimiento de las tareas

¹⁷⁶ Wilson se refiere a este concepto denominándolo: “hurry and strife of politics”, en Wilson, Woodrow, “Study of Public Administration”, *cit.*

¹⁷⁷ “La dirección, que tiene como una de sus funciones esenciales establecer como objetivos de la organización la producción de determinados bienes y servicios y la ejecución de determinadas transacciones, exige indudablemente poseer conocimientos técnicos desarrollados que son los que fundamentan su factibilidad, su costo-eficiencia y rentabilidad económica, pero también implica principios y valores, plasmados en la cultura corporativa y que corresponden a las convicciones de sus fundadores, dirigentes y socio, a la imagen social que tiene y a la expectativas sociales que de ella se tienen”. Aguilar Villanueva, Luis F., *El gobierno del Gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, p. 87.

¹⁷⁸ “La necesidad de innovar también surge de la creencia del gobierno como una solución, una creencia de que el gobierno puede encontrar mejores maneras de proporcionar servicios. Los innovadores comparten una convicción de que la solución creativa de problemas, la improvisación inspirada, la experimentación y la capacidad de tomar riesgo dentro de sus organizaciones son posibles”. Borins, Sandford, “La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores”, en Cejudo, Guillermo M. *et al.* (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016, p. 88.

referidas, motivo por el cual, la pericia tiene que ser convalidada al cumplir de manera eficaz los objetivos y metas de las políticas públicas.¹⁷⁹

En la medida que las tareas de dirección y operación sean más coordinadas, los resultados esperados tienen mayor posibilidad de que sean objeto de un trabajo que combine rigor técnico y capacidades de gestión. Para fines de este trabajo, la profesionalización se entiende como un conjunto de normas, reglas y procedimientos que tienen como objetivo regular el ingreso al servicio público con base en los valores de igualdad, neutralidad, imparcialidad, mérito, permanencia, promoción, evaluación y retiro, destacando la importancia de los incentivos positivos y negativos para formalizar la carrera administrativa en el Estado.

III. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN EL DERECHO COMPARADO

El servicio civil se entiende, en un sentido amplio, 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”;¹⁸⁰ en un sentido estricto, se concibe como “el sistema que incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales”.¹⁸¹

En América Latina es posible apreciar distintos modelos de servicio civil; además, existe una variedad de situaciones intermedias que no poseen un modelo determinado, pero sí ciertos servicios altamente profesionalizados, los cuales generalmente corresponden a las áreas diplomáticas. Por otra parte, hay una serie de países que, en la última década, han intentado llevar adelante de forma parcial sistemas de servicio civil (verbigracia, Bolivia, México, República Dominicana, entre otros). Por último, ciertos países que

¹⁷⁹ “Un cuarto cristal para mirar los servicios profesionales es el de las políticas públicas. Los servicios civiles son ‘paquetes’ de objetivos, decisiones, acciones, programas y herramientas que los gobiernos diseñan y ponen en marcha para alcanzar una función pública capaz, imparcial, meritocrática”. Dussauge Laguna, Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles”, *Revista Servicio Profesional de Carrera*, México, vol. IV, núm. 7, 2007, p. 167.

¹⁸⁰ Echebarria, Koldo (ed.), Informe sobre la Situación del Servicio Civil en América Latina, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 4; disponible en publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-sobre-la-situación-del-servicio-civil-en-América-Latina.pdf, consultado el 1 de diciembre de 2020.

¹⁸¹ *Idem*.

históricamente poseían un modelo de servicio civil que fue pulverizado por los regímenes militares en la década de 1980, actualmente impulsan cambios y revisiones a la institucionalidad vigente. En esta última categoría es donde se ubican los modelos chileno y uruguayo.¹⁸²

1. Chile

En el caso de Chile, el servicio civil se instauró en junio de 2003, al promulgarse la Ley núm. 19.882 que Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que Indica, con el objetivo de aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública, estableciendo un estándar profesional para acceder a los cargos de mayor responsabilidad en el Estado. Asimismo, se creó el Sistema de Alta Dirección Pública, el cual consiste en un procedimiento de selección mediante concurso para cargos directivos en determinados servicios públicos de la administración pública chilena.

Ahora bien, para efecto de ilustrar las características esenciales de la Dirección Nacional del Servicio Civil, a continuación se expone la siguiente tabla.

Tabla 10. Características de la Dirección Nacional del Servicio Civil en Chile*

<i>Dirección Nacional del Servicio Civil en Chile</i>	
Antecedentes	En junio de 2003 fue promulgada la Ley núm. 19.882 del Nuevo Trato Laboral para la Administración Pública, la cual creó el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).
Fundamento legal	Título III de la “Ley núm. 19.882 que Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que Indica”, promulgada el 11 de junio del 2003.
Naturaleza jurídica	Es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda (Artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil, contenida en el título III de la Ley núm. 19.882).

¹⁸² González Bustamante, Bastián *et al.*, “Servicio civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico (2003-13)”, *Revista de Administração Pública*, Río de Janeiro, vol. 50, núm. 1, enero-febrero de 2016, pág. 63; disponible en shorturl.at/zCT29, consultado el 1 de diciembre de 2020.

Objeto	La coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado.
Sector de la administración pública que regula	Servicios Públicos del Gobierno Central de Chile (análogos a las entidades paraestatales que existen en el sistema jurídico mexicano).
Funcionarios públicos a quienes sí aplica el SADP	Funcionarios públicos de primer nivel jerárquico (jefes de servicios públicos) y de segundo nivel jerárquico (directores regionales y jefes de divisiones de los servicios públicos).
Funcionarios públicos a quienes no aplica el SADP	Presidente de la República, ministros, subsecretarios, así como los funcionarios públicos que integran los siguientes organismos: Consejo de Defensa del Estado, Agencia Nacional de Inteligencia, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Dirección de Presupuestos, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, y las instituciones de educación superior de carácter estatal. Tampoco se aplicará el Sistema de Alta Dirección Pública a los siguientes servicios, con excepción de los cargos que se señalan a continuación: en la Dirección Nacional del Servicio Civil, a los cargos de subdirectores; en la Dirección General de Obras Públicas y en la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, a los cargos del segundo nivel jerárquico; en Gendarmería de Chile, a los subdirectores técnico y de administración y finanzas; y, en el Servicio de Impuestos Internos, al cargo de director nacional.

* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

2. Uruguay

El caso uruguayo es interesante, porque el Índice sobre Participación, Libertades Civiles y Democracia, que elabora todos los años la revista británica *The Economist*, lo ubica en el número 15 de su lista mundial, y como una de las dos democracias plenas de América Latina y el Caribe, junto a Costa Rica. Ello obedece a distintas razones, de entre las que destacan la cultura política y el funcionamiento del Gobierno; elementos que, como hemos estudiado a lo largo de la presente investigación, convergen en la vida diaria de los Estados modernos, y cuya capacidad de coexistir, respetando las fronteras inherentes a su condición y actividad, resulta fundamental para

garantizar la prevalencia del Estado —por una parte— y la eficacia del Gobierno —por la otra—. Veamos ahora, las grandes aristas bajo las cuales funciona el servicio civil en aquel país.

Tabla 11. Características de la Oficina Nacional del Servicio Civil de Uruguay*

<i>Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)**</i>	
Antecedentes	La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) fue creada por Ley núm. 13640 del 26 de diciembre de 1967. Abrió sus puertas en marzo de 1969. Fue sucesivamente intervenida y clausurada por la dictadura que quebró el proceso democrático entre 1973-1985.
Fundamento constitucional y/o legal	Artículo 60 de la Constitución: 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. Ley núm. 15.757 de 15 de julio de 1985: “Se crea y establecen los cometidos de la Oficina Nacional del Servicio Civil”.
Naturaleza jurídica	La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) fue creada por Ley núm. 13640 del 26 de diciembre de 1967. En ésta se prevé que cuente con autonomía funcional e independencia técnica, a efecto de asegurar una administración eficiente.
Objeto	Desarrollar capacidades institucionales para llevar adelante los procesos de gestión humana en los incisos del Poder Ejecutivo. Optimizar el proceso de reclutamiento y selección del personal mediante la plataforma conocida como “Uruguay Concurso”.*** Constituir a la Escuela Nacional de Administración Pública en un instituto de formación terciaria.
Sector de la administración pública que regula	Se establece para los funcionarios presupuestados en la administración central. Esta oficina se comunicará directamente con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entes autónomos, servicios descentralizados y gobiernos departamentales.
Funcionarios públicos a quienes sí aplica el SC	Dado que no existe una definición formal del funcionario de carrera, es necesario recurrir a la doctrina y al profesor Cassinielli,**** para definirlo como aquel cuyas tareas y posición permanente en la administración hacen razonable considerarlo como profesional de su empleo; es decir, como aquel que ha cumplido con los requisitos y procedimientos necesarios que determina la ley, y ha sido incorporado a la plantilla presupuestal.

Funcionarios públicos a quienes no aplica el SC	Me refiero a aquel que esté contratado para una tarea específica, extraordinaria o a término, que no forma parte de la organización normal del servicio (artículo 56 de la Ley 15.809). En este sentido, el propio artículo 89 del Nuevo Estatuto del Funcionario del Poder Ejecutivo señala, como régimen general, que “El personal contratado por la Administración Central será la excepción al personal presupuestado y la solicitud de contratación deberá estar debidamente fundamentada por el Jefe del Inciso que lo proponga y autorizada por la Oficina Nacional de Servicio Civil”. Asimismo, debemos recordar que los funcionarios de carácter político o de particular confianza, como aquellos funcionarios públicos que son contratados, no tienen derecho a la carrera administrativa.*****
---	---

* Elaboración propia con base en fuentes consultadas.

** Oficina Nacional del Servicio Civil de Uruguay; disponible en https://www.onsc.gub.uy/onsc1/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=74, consultado el 1 de diciembre de 2020.

*** Plataforma donde se accede a los llamados a concurso, y se puede seguir el proceso de aquellos cuya administración está a cargo de la ONSC.

**** Cassinelli Muñoz, H., *Derecho público*, 2a. ed., Montevideo, Oficina Nacional del Servicio Civil, Escuela Nacional de Administración Pública, 2002, p. 451.

***** *Idem.*

Con base en los anteriores casos de éxito para el servicio civil, podemos destacar como los elementos realmente importantes a los siguientes: 1) la existencia de un órgano autónomo encargado de su regulación y de procesos inherentes al desarrollo de su actividad; 2) el alcance a casi todas las áreas que integran el servicio público, incluso si no forman parte del Poder Ejecutivo; 3) la importancia que se le otorga a la profesionalización del servicio público; 4) la buena evaluación que existe, a nivel global, sobre estos países en materia de democracia y servicio público; 5) la necesidad de una conciencia colectiva acerca de la importancia de no dejar fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones sobre el servicio civil a entes autónomos, con el caso de nuestro objeto de estudio, pues si bien no forman parte de la órbita de la rama ejecutiva, la naturaleza de sus funciones es materialmente administrativa, y por lo tanto requiere ser llevada a cabo por los cuerpos burocráticos mejor capacitados, lo cual únicamente puede lograrse mediante la profesionalización de todo el servicio público.

IV. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN MÉXICO: UNA TAREA INACABADA

El impulso político para que en México iniciara la profesionalización de la administración pública se formalizó con la promulgación de la Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de abril de 2013. En sentido estricto, es la fecha en que se arriba a una nueva condición de vida relacionada con el desarrollo institucional de la administración pública, para dotarla de requisitos que se enlazan con el desarrollo de la vida democrática.

El antecedente más relevante tuvo lugar cuando se instaura en la Secretaría de Relaciones Exteriores el servicio de carrera del personal diplomático, con lo cual se avanza en el objetivo de lograr que “el mérito y la evaluación del desempeño” sean los pilares que incentivan otro modelo de gestión —más calificado— en materia de los temas y problemas de la política exterior. Otro antecedente por destacar es la Ley del Servicio de Carrera durante el gobierno del presidente Abelardo L. Rodríguez, pero que no llegó a tener vigencia. En lo que concierne a organismos fuera de la administración pública federal, cabe mencionar la instauración del servicio de carrera con la expedición de un Reglamento en 1999 en el Instituto Federal Electoral. En esta perspectiva, es con cambio político sustentado en los valores de la democracia, cuando se adopta la profesionalización del servicio público como atributo de una administración pública que debía regirse por los valores de la igualdad y el mérito en el siglo XXI.

Durante gran parte de la historia de la administración pública mexicana, prevalecieron los valores de la lealtad personal, la designación discrecional, el apego a las ventajas del cargo administrativo, y la práctica de hacer nombramientos indistintos para cargo administrativos que tienen perfil de exigencia y preparación profesional. Incluso, durante el periodo que comprende desde 1917 a 2002, se caracteriza por estar inmersa en las dinámicas del poder, porque hasta el triunfo del presidente Vicente Fox, la designación del candidato a la presidencia de la República por parte del Partido Revolucionario Institucional —en realidad por parte del presidente de la República—,¹⁸³ tenía como esfera de referencia el gabinete presidencial. Sin duda, el gabinete presidencial se convierte en la arena política en la cual se desarrolla la lucha por la presidencia de la República, formando un am-

¹⁸³ Véase “Las facultades metaconstitucionales del presidente”, en Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

biente de normas y conductas palaciegas que dan como resultado un juego sucesorio que tenía como árbitro principal al presidente.

El juego del poder se lleva a cabo mediante prácticas informales que marcaban los rituales de la sucesión presidencial, y el ungimiento del candidato triunfador se llevaba a cabo con apego a reglas no escritas que marcaban las restricciones y requisitos a cumplir en la lucha sucesoria. Esto significa que los ámbitos y las oficinas de la administración pública federal tenían contenido partidista, con lo cual la burocracia gubernamental participaba de modo abierto a favor del candidato triunfador, utilizando la información, los recursos y la autoridad para coordinar conductas a favor de quien resultará el triunfador. Lo partidista, la lealtad personal, el juego de intereses, el conflicto de intereses y la toma de posición abierta en la lucha electoral, daba como resultado la dificultad para generar conciencia a favor del servicio de carrera.

Los incentivos, las motivaciones y el poder de la burocracia y los políticos se enlazaban directamente con el sistema de botín,¹⁸⁴ es decir, con el reparto de los cargos administrativos, como forma de pagar los servicios de campaña y la lealtad personal. Fue el tiempo de la administración pública crecientemente partidista, distante de su sentido público y de los compromisos de no dejarse arrasar por las “pugnas y prisas de la política”. No existía autonomía de la administración pública ante la política, y los cargos administrativos se repartían de conformidad con la lógica del pago de lealtades.

De esta manera, el desarrollo institucional de la administración pública federal se caracterizó por su alto grado de partidismo, y la racionalidad política se apoderaba de la racionalidad administrativa en términos de la asimetría institucional. El ambiente institucional tenía más caracteres de recompensa, expectativas y motivaciones, que destacan los valores de la persona sobre el cargo administrativo, y no los valores del cargo sobre las personas que lo ocupaban.

Por tanto, la esfera de lo privado no se distinguía nítidamente de la esfera de lo público, ocasionando la vigencia del patrimonialismo y la cultura de la prebenda en los cargos administrativos. Esta situación se pretendió re-

¹⁸⁴ “El conocido como sistema de botín, parece tener la ventaja de incrementar el grado de lealtad política en la implementación de las políticas públicas, pero es muy probable que estemos hablando de una lealtad de corto plazo, o con altas probabilidades de ser una lealtad opaca, resistente a la rendición de cuentas. Por esta razón, un Servicio Civil es, antes que nada, una institución política que ninguna democracia se puede dar el lujo de carecer”. Arellano Gault, David, “¿Por qué un servicio profesional de carrera es importante para una democracia? Los retos del servicio civil en México”, *Revista Profesional de Carrera*, México, vol. I, núm. I, 2004, p. 60.

vertir con la Ley de abril de 2013, que tiene aplicación en los gobiernos de los presidentes Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto.¹⁸⁵ Los gobiernos referidos se desempeñan en la visión de la vida democrática, y en ese sentido la racionalidad administrativa tiene más significación, dado que se identifica con la profesionalización¹⁸⁶ del servicio de carrera.

La racionalidad administrativa es la suma de decisiones y acciones que se encaminan a que la administración pública sea protegida del juego del poder partidista sobre la base de la igualdad, el mérito, la imparcialidad y la neutralidad en el ejercicio de los cargos administrativos. Avanza en medio de presiones políticas, porque la administración pública no deja de valorarse como un medio para hacer política partidista.¹⁸⁷

Sin embargo, se ha creado conciencia de que hay áreas de alta especialización en la vida del Estado mexicano que deben estar a salvo de los juegos del poder, sea el burocrático o el partidista. De áreas que, por su grado de

¹⁸⁵ Una de las claves, y grandes asignaturas pendientes de la Ley, fue que, de conformidad con su artículo primero, sólo es aplicable para la administración pública federal centralizada, dejando fuera de su ámbito de aplicación a la descentralizada, así como a los OCA.

¹⁸⁶ “Los servicios profesionales son también sistemas de recursos humanos. Cuando hablamos de que el gobierno atraiga, motive y retenga a las mejores mujeres y a los mejores hombres, en realidad estamos hablando del conjunto de subsistemas de gestión de personal que, en última instancia, integran la anatomía de cualquier servicio civil. Así, a la luz de esta óptica, podría decirse que nuestra futura agenda de investigación deberá incluir por lo menos dos temas. El primero y más obvio de estos temas es el que acabo de mencionar: el análisis sistemático y detallado de cómo están diseñados y cómo funcionan los subsistemas de recursos humanos de cada servicio profesional. Necesitamos saber qué mecanismo, herramientas, conceptos y criterios se utilizan en cada sistema de profesionalización del país para reclutar, seleccionar, formar, evaluar, sancionar, compensar, incentivar, promover y destituir a los funcionarios de carrera. Además, resulta particularmente importante saber con qué grado de eficacia, con qué limitaciones e incluso con qué consecuencias no previstas han estado funcionando esos subsistemas de recursos humanos”. Dussauge Laguna, Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la profesionalización...”, *cit.*, pp. 166 y 167.

¹⁸⁷ En este sentido, hay que establecer reglas y procedimientos para evitar que la administración profesional del Estado sea objeto de prácticas de patronazgo, que conduzcan al juego partidista, y remover a los servidores públicos por decisión de los altos directivos. “Una administración pública ‘politizada’ o basada en el patronazgo, tiene como característica principal que los altos funcionarios pueden contratar y despedir libremente a todo el personal de la oficina pública de forma totalmente discrecional, sin tener que dar explicaciones a nadie y mucho menos a los ciudadanos [...] en esta clase de arreglo institucional, los altos funcionarios son ‘dueños’ de la oficina pública y pueden hacer con su personal lo que a ellos parezca mejor, por encima de cualquier reglamento o supervisión externa”. Heredia, Juan Manuel, “Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera”, en Dussauge Laguna, Mauricio I. y Pardo, María del Carmen (eds.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018, pp. 51 y 52.

tecnificación, necesitan estar blindadas ante las dinámicas del poder, porque de otro modo se corre el riesgo de que personal no calificado en términos profesionales, asuma tareas de dirección, coordinación, implementación y evaluación, distantes de la racionalidad administrativa. Cuando la racionalidad administrativa queda atrapada en el juego del poder, la administración pública desvirtúa su naturaleza social y pública, al convertirse en un sistema que asigna ventajas y favores corporativos, partidistas y gremiales.

Para evitar un patrón de desempeño de esa naturaleza, es fundamental que en el Estado mexicano se actúe para que el cúmulo de agencias encargadas de cometidos con alta especialidad, como son los OCA, no sean capturados por intereses distintos a los necesarios en estructuras de su naturaleza. Este tipo de organismos deben de ser preservados con políticas públicas diseñadas bajo una lógica fuera del mundo de la competencia partidista, electoral y burocrática, para evitar que sus funciones se contaminen con la racionalidad de la política, entendida desde la lucha, obtención, ejercicio y retención del poder.

Como órganos de Estado, responden a su naturaleza constitucional en la lógica del Estado de derecho, conforman una forma de administración que no responde a los valores y prácticas de la administración pública federal central, sino que se trata de una administración “especializada” del Estado, que tiene elementos propios e irrenunciables —“máxima especialización”, “autonomía”, “naturaleza administrativa”, “garante de la democracia”—. Es una modalidad de administración distinta a las que tiene el Estado mexicano en sentido clásico (federal —central y descentralizada—, estatal y municipal).

Los OCA dan lugar a una forma de administración del Estado mexicano que, sin dejar de ser pública, pertenece más a su naturaleza constitucional, legal y reglamentaria, que da lugar a un tipo de desprendimiento de la administración pública federal central. Por ello no encajan de ningún modo en las categorías de descentralización, desconcentración y delegación, acuñadas en el campo disciplinario de la propia administración pública, la teoría de la organización y el derecho administrativo.

Estas categorías pertenecen al universo de la administración pública en su relación con los poderes centrales, los cuales no son extensivas en ningún sentido a la administración de los OCA. La naturaleza de esos órganos responde al cumplimiento de tareas de alto rigor técnico, especialización al detalle, y del imperativo de contar con servidores públicos versados en la administración y gestión de políticas públicas que exigen conocimiento, pericias, habilidades y aptitudes especializadas.

El diseño institucional de los OCA es fruto del comportamiento del régimen político el cual enlaza a los poderes Ejecutivo y Legislativo —tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado—, porque son los centros más conspicuos del juego del poder institucional que se relaciona con los fundamentos, sentido y justificación de esos órganos, como reguladores, protectores de los derechos humanos, delineadores de política económica, evaluadores de política social, diseñadores de metodologías de evaluación de políticas social y educativa, garantes de la transparencia, y poseedor del monopolio de la acción penal.

En los Gobiernos sucesivos que se dieron desde 1983 y hasta el 30 de noviembre de 2018, tanto la clase gobernante, como los cuadros de dirección de la burocracia gubernamental, con la colaboración del poder reformador de la Constitución, diseñaron las normas constitucionales y la legislación secundaria para dar paso a la economía de mercado, mas no tanto a la continuación de la economía de Estado, la cual se configuró desde la Constitución de 1917 y hasta el 30 de noviembre de 1982.

México se incorpora, con el cambio estructural, a las políticas de apertura, privatización, desregulación y liberalización; a la reforma del Estado, la modernización administrativa y el rediseño de las instituciones, en un mundo globalizado que es proclive a la competencia mundial, las fronteras abiertas, la formación de uniones de Estados, al intercambio global de los capitales, de la tecnología, así como de los bienes y servicios, y a la innovación tecnológica, con lo cual la presencia de los Estados en la economía es objeto de reestructuración y repliegue, debido a que la sociedad, los mercados y las organizaciones de la sociedad civil reclaman el derecho que tienen para ocupar el espacio público con base en iniciativas, capacidades, tecnología y los sistemas de gestión productiva, con el objetivo de participar en la formación del capital productivo.

En la medida que la sociedad civil tiene más presencia organizada en el seno de las economías de mercado, el Estado se contrae y recorta su radio de acción, revisando los límites que tiene con la propia sociedad civil y los mercados. De este modo, el Estado mexicano se ha transformado y ha decidido transitar por la senda de la economía de mercado desde finales de 1982, a fin de incentivar más la competencia,¹⁸⁸ los intercambios, la inno-

¹⁸⁸ “Asumir el enfoque de competencias en la profesionalización del servicio público tiene un sello diferente a cómo puede ser asumido dicho enfoque en el mundo empresarial e incluso en el mundo educativo y esa diferencia se debe a que en materia de servicio público las competencias requieren ser abordadas desde dos perspectivas teóricas que sirven de fundamento: 1) la perspectiva que aborda aspectos morales y políticos desde el punto de vista histórico y conceptual; 2) la perspectiva relacionada con la teoría de la mente y el campo

vación y la formación de capital, con el impulso de políticas públicas más de corte liberal, no de línea estatista, dado que, por su carácter avasallador —más cuando los pesos y contrapesos no son eficaces a nivel del régimen político—, acaban por restringir la libertad económica de la personas jurídicas, poniendo en riesgo, además, los derechos de propiedad, así como los derechos de los ciudadanos, en cuanto a vigilar y controlar mejor el ejercicio del poder.

La economía de mercado, como perfil sustancial de la sociedad civil y el Estado de derecho, es la forma de intercambio, formación y reproducción de capital que necesita de un Estado con sentido más promotor, regulador y eficaz, motivo por el cual, requiere disminuir el tamaño de las estructuras centralizadas, estimular la descentralización política, simplificar los procesos de la gestión gubernamental, adoptar la mejora regulatoria como política pública, garantizar la certidumbre institucional en favor de la sociedad y los agentes productivos, profesionalizar a los servidores públicos, ser corresponsable con los agentes del mercado para generar riqueza, abrir mercados, competir mejor y aprovechar las ventajas de la innovación tecnológica, adoptar políticas que incentiven la inversión pública y privada. En este contexto, hay OCA que responden directamente a las condiciones de la economía de mercado vigente en México, para generar más confianza y certidumbre a inversionistas, financieros, banqueros, industriales, comerciantes y demás agentes de la sociedad civil interesados en la producción de bienes y servicios públicos.

V. EL SERVICIO PROFESIONAL DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES: UN MODELO A SEGUIR

Como hemos estudiado en líneas anteriores, de los nueve OCA que actualmente existen en México, únicamente cuatro cuentan con sistema de servicio civil o algún esquema de profesionalización de sus cuerpos burocráticos. De entre ellos, el Instituto Federal de Telecomunicaciones destaca no sólo por lo bien diseñado que se encuentra su servicio profesional, sino, además, por los excelentes resultados que han sido reconocidos a la luz de críticos, analistas y expertos sobre administración del talento humano. De entre otros muchos logros, destacan: la de ser la única organización gubernamental que cuenta con certificación de libre discriminación y equidad de género; asimismo, su

correspondiente de la ciencia cognitiva. Por tanto, toda propuesta de formar competencia en servicio público se ubica en la visión de estas dos perspectivas teóricas”. Ruiz Iglesias, Magalys, *op. cit.*, p. 83.

labor en materia de inclusión y comunicación de su actividad a grupos y sectores indígenas.

Por otra parte, a decir del titular de la Unidad de Administración, el maestro Mario Alberto Fócil Ortega,¹⁸⁹ su estructura organizacional está permeada principalmente con la idea de proveer a sus colaboradores de una cultura de servicio público digno, libre de discriminación y con visión de equidad de género. Ello les ha permitido que aquellos profesionales de la administración que trabajan en el Instituto encabecen las principales encuestas de satisfacción con clima organizacional, y se sientan parte de un todo mucho más trascendental como lo es el servicio público. La gente no sólo quiere entrar a trabajar al Instituto, sino que, además, una vez dentro quiere permanecer y realizar una carrera profesional dentro del mismo, y lo más importante: el Instituto cuenta con la suficiente capacidad organizacional y un escalafón atractivo para retener y promover el talento que lo integra. Veamos ahora algunas notas distintivas del servicio profesional del IFT, para determinar hojas de ruta que los demás OCA podrían seguir en el ámbito de sus propias autonomías.

La política integral de su capital humano sigue tres principios rectores: 1) reclutamiento del talento; 2) administración del talento y 3) retención del talento. El primero de ellos está abocado al proceso de selección, seguido de capacitación y formación individual. Por su parte, la administración del talento se caracteriza por la evaluación del desempeño y el otorgamiento de estímulos con programas de bienestar, becas y administración de prestaciones; y finalmente la retención resulta de la administración del talento, toda vez que con base en los resultados de la evaluación se arriba a la permanencia (retención) del talento para elevar la productividad, sin perder de vista la equidad y la inclusión.

Una de las tantas virtudes del sistema de servicio profesional del IFT tiene que ver con la capacidad de permear, a quienes se desempeñan en sus filas, con los valores de servicio público bajo los cuales deben llevar a cabo sus actividades, recordando en cada disposición, lineamiento o instrucción que lo que se realiza bajo su techo tiene un impacto fuera del mismo y trasciende como órgano del Estado. En este sentido, los principios rectores de la gestión del talento consisten en una administración del personal alineada a la estrategia institucional, bajo un esquema de ética, inclusión, equidad y diversidad en el que prevalezca un balance vida-trabajo. Asimismo,

¹⁸⁹ Entrevista presencial realizada al titular de la Unidad de Administración y al director de Recursos Humanos, en las oficinas del Instituto Federal de Telecomunicaciones el 9 de noviembre de 2019.

los valores que rigen su identidad organizacional son: legalidad, eficiencia, “competencia por mérito”, calidad, igualdad de oportunidades, equidad de género, productividad, objetividad e imparcialidad.

El IFT sigue una política integral de capital humano enfocado en “atraer, retener y desarrollar el talento”. Se trata de una planeación estratégica institucional que promueve el alto desempeño, la productividad y la obtención de resultados; adoptando mejores prácticas de personal para construir ambientes laborales propicios, equitativos e incluyentes; que incentive la competencia pero por mérito, la gestión del conocimiento, un desarrollo permanente y evaluación continua del personal.

En ese sentido, el IFT se ha preocupado por diseñar una política institucional de capital humano que garantice el ingreso competitivo y transparente; la administración del talento enfocada en retener el talento, a través del desarrollo de una carrera dentro del Instituto conforme a la trayectoria y promoción —que puede ser horizontal o vertical— y estímulos y reconocimientos del desempeño. La atracción de talento inicia con la publicación y difusión de las convocatorias, en la cual se deben sentar las bases del concurso, la descripción del puesto vacante, plazos, fechas y lugar.

Asimismo, deben ser públicas y abiertas, y deben propulsar por la paridad de género. Debe atenderse la máxima difusión de los concursos públicos, no sólo en el sitio *web* sino en otros espacios (por ejemplo, en las bolsas de trabajo de instituciones educativas o colegios de profesionales). Las evaluaciones de los aspirantes también son de suma importancia, y hay que poner especial énfasis en que las evaluaciones psicométricas estén orientadas a evaluar rasgos de personalidad en relación con el puesto y entorno laboral. Por lo que hace a la evaluación técnica, se deben establecer estándares de calificación mínima aprobatoria (el IFT establece como calificación aprobatoria mínima 7); establecimiento del número de reactivos (IFT establece 50), y un modelo de opción múltiple. En caso de que el puesto vacante requiera aptitudes adicionales como algún idioma, deberá realizarse una evaluación de idiomas adicional.

De entre todos los aspirantes, debe seleccionarse a los cinco mejores candidatos, a quienes se les realizarán entrevistas por competencias y evaluaciones de comportamiento, para así establecer un mecanismo de filtración a efecto de seleccionar al aspirante mejor calificado. El IFT por ejemplo, prevé una entrevista estructurada que se lleva a cabo con el superior jerárquico, a fin de que el acercamiento sirva como una herramienta confiable y objetiva de evaluación. Es importante, además, contar con criterios de desempate, pero diferenciados para candidatos internos y candidatos externos. Para los primeros, se deberá tomar en cuenta las calificaciones

en las evaluaciones de desempeño, el mejor promedio en el programa de formación y desarrollo, y la antigüedad. Para candidatos externos, la mayor calificación en la evaluación técnica y en la entrevista estructurada, es decir, aquella que es realizada con el jefe inmediato.

La etapa del dictamen está compuesta por la publicación de resultados y el aviso al ganador del concurso. Además, el IFT implementa un Banco de Talento en el cual se guardan los datos de los candidatos con calificaciones aprobatorias que no fueron ganadores.

Esta visión integral de servicio público permite que sólo los mejores candidatos ingresen a las filas del Instituto, bajo estrictos exámenes que son organizados y aplicados por entidades distintas al propio Instituto y que consta de las siguientes etapas: 1) publicación y difusión de la convocatoria; 2) registro de aspirantes; 3) procesamiento de información (captura de la información curricular del aspirante); 4) evaluaciones psicométrica y técnica; 5) entrevista por competencias y evaluación del comportamiento; 6) dictamen; 7) contratación; e 8) inducción.

El anterior esquema permite evitar el tráfico de influencias, el compadrazgo, el pago de lealtades, y demás prácticas que han sido citadas anteriormente, como una manera de promover y hacer válida la independencia de la administración frente a la política y la autonomía de un órgano autónomo frente a los demás centros de poder. Con un proceso de contratación debidamente diseñado para sostener con argumentos de necesidad, perfiles de idoneidad, lineamientos de capacitación y normativas de retención, sostener su independencia y justificar la constitucionalización de su autonomía resulta una tarea mucho más sencilla.

La administración del talento también está conformada por otro componente que se refiere a la “formación” y “capacitación”; es decir la profesionalización del personal a través de la capacitación acompañada del otorgamiento de becas, o bien, convenios de colaboración. En este rubro destaca que a todos los servidores públicos deberán ser destinados al menos cuarenta horas al año de capacitación. Se lleva a cabo en una estructura basada en siete ejes temáticos; se realiza un enfoque de desarrollo de competencias para capitalizar de mejor manera las ventajas, y se propone un desarrollo integral del personal: tanto en el ámbito profesional como en el humano. El esquema que se sigue consiste, a grandes rasgos, en los siguientes tópicos: 1) inducción; 2) modelo de liderazgo; 3) sustantivo: *a)* telecomunicaciones y radiodifusión, *b)* política regulatoria, *c)* competencia económica, *d)* espectro radioeléctrico, *e)* medios y contenidos, *f)* fortalecimiento administrativo y *g)* actuación jurídica normativa; 4) gestión institucional; 5) desarrollo humano; 6) tecnologías de la información; y 7) desarrollo profesional.

También es importante destacar que se han delimitado tiempos para agilizar el proceso de adaptación, una vez que ingresan a las filas del Instituto. La inducción contempla cinco días hábiles, posteriores a la contratación previa, para presentarse a su área de adscripción, en los que el personal debe firmar su nombramiento, conocer el perfil del puesto, el manual de bienvenida y obtener su credencial institucional. Aquí se genera la cuenta de correo institucional y se asigna mobiliario y equipo de cómputo. La capacitación se refiere a un curso de introducción a las telecomunicaciones, un taller de principios y código de conducta, transparencia, responsabilidades administrativas de los servidores públicos, cursos de inclusión, no discriminación y equidad de género.

Todo lo anterior se encuentra sustentado legalmente por las Disposiciones por las que se Establece el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones,¹⁹⁰ mismas que pueden resumirse en los siguientes tópicos: 1) el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones; 2) la regulación de los procedimientos para el ingreso, la formación y desarrollo de personal; la administración del desempeño y otorgamiento de estímulos; las medidas disciplinarias laborales y todos aquellos elementos necesarios para la operación, planeación y organización del servicio profesional y la gestión del talento, y 3) el esquema de remuneraciones, así como de las percepciones ordinarias o extraordinarias, y en general, prestaciones que conforman las condiciones generales de trabajo del personal del Instituto.

Asimismo, del análisis normativo, podemos destacar las siguientes particularidades:

- 1) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de Telecomunicaciones, el personal que presta sus servicios en el Instituto será considerado de confianza y se rige por el apartado B del artículo 123 de la Constitución. En consecuencia, estará sujeto al régimen de seguridad social proporcionado por el ISSSTE. El personal del Instituto se clasifica en: *a)* personal de libre designación; *b)* personal directivo que puede ser alta dirección o personal de mando; *c)* investigadores; *d)* personal de apoyo y/o técnico, y *e)* personal administrativo (artículos 4 y 5).

¹⁹⁰ Disposiciones por las que se crea el Sistema de Servicio Profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones; disponible en http://www.ift.org.mx/repo_transparencia?doc=I_17-UA-DSSPIFT.pdf, consultado el 1 de diciembre de 2020.

- 2) El sistema tiene como objetivo atraer, retener y desarrollar el talento del personal y promover su profesionalización, a fin de llevar a cabo eficientemente las funciones del Instituto como órgano regulador en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, así como autoridad en materia de competencia económica en dichos sectores, para cumplir con su mandato constitucional en beneficio del interés general (artículo 12).
- 3) El sistema pretende el desarrollo del personal a mediano y largo plazo, en el puesto que ocupen. Por lo tanto, la promoción y el otorgamiento de estímulos son resultado de un desempeño profesional sobresaliente, ético y orientado a resultados. El sistema deberá promover la innovación en la gestión de personal, y para ello buscará adoptar las mejores prácticas en la materia, a efecto de elevar la productividad del personal y el logro de los objetivos institucionales e individuales (artículo 13).

En cuanto al proceso de integración del capital humano se destaca lo siguiente:

- 1) El proceso de ingreso se llevará a cabo a través de concurso, mismo que inicia con la publicación de la convocatoria correspondiente en el portal del Instituto, que debe incluir toda la información relativa a la vacante a ocupar, tales como: la descripción de puesto, las competencias y demás requisitos que debe cubrir el aspirante (artículo 28).
- 2) La formación y capacitación es el proceso mediante el cual el personal es inducido, preparado y actualizado para ocupar un puesto en el Instituto; asimismo adquiere o perfecciona las competencias necesarias para ocupar puestos de mayor responsabilidad y estar en condiciones de participar en los concursos cuando se generen vacantes (artículo 26).

Por su parte, el Instituto podrá otorgar becas y apoyos institucionales necesarios para que el personal tenga acceso o continúe con su formación profesional y académica, conforme a la disponibilidad presupuestal y a los Lineamientos Específicos para el Otorgamiento de Becas que expida el Comité Directivo (artículo 32).¹⁹¹

¹⁹¹ De acuerdo con los Lineamientos Específicos para el Otorgamiento de Becas, las becas son apoyos institucionales que el Instituto otorga al personal, para que éstos realicen estudios que les permitan incrementar o concluir su formación académica, o especializarse en temas relacionados con sus funciones; podrán otorgarse para estudios o estancias en instituciones

- 3) El proceso de desarrollo profesional es aquel mediante el cual el personal podrá ocupar vacantes de igual o mayor jerarquía, o bien, recibir una mejora salarial, o un estímulo, todo ello asociado a los méritos y a un desempeño sobresaliente, el cual será evaluado de manera continua (artículo 34).

Las modalidades en que puede desarrollarse el personal del Instituto son las siguientes: *a)* trayectoria de ascenso y/o promoción vertical: mediante la participación en los concursos que se lleven a cabo para ocupar vacantes de mayor jerarquía, *b)* promoción horizontal: la cual conlleva una mejora salarial dentro del mismo nivel jerárquico de puestos al que se encuentra adscrito el personal, la cual estará vinculada a la evaluación de su desempeño, y *c)* estímulos al desempeño: que comprende el reconocimiento al personal con una actuación laboral destacada, conforme a los criterios y metodologías de evaluación que se adopten.

- 4) La administración del desempeño es el proceso mediante el cual se miden los aspectos cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas del personal del Instituto, así como los aspectos cualitativos relacionados con las competencias que debe cubrir en cada puesto. Este proceso comprende la definición periódica de metas y objetivos entre el superior jerárquico y el personal a su cargo, la evaluación continua del desempeño conforme a los procedimientos previstos, donde se contemplará al superior, pares y colaboradores para el otorgamiento de estímulos y la aplicación de medidas correctivas en su caso, así como el mecanismo de retroalimentación al personal sobre su desempeño.

En cuanto a las remuneraciones y prestaciones se destaca lo siguiente:

- 1) el Instituto establecerá un esquema de remuneraciones y prestaciones que permita asegurar que las condiciones salariales entre los puestos sean proporcionales, equitativas, no discriminatorias y en la medida de lo posible acordes con el mercado laboral en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión, a fin de atraer y retener el talento institucional; y 2) el Instituto diseñará el Tabulador de Sueldos y Salarios correspondiente.

Las obligaciones del IFT, en relación con el personal de Instituto, están previstas en el artículo 48; y las del personal, en el artículo 49 del ordenamiento jurídico mencionado. Asimismo, prevé en el artículo 51 y ss. el ré-

de educación media-superior públicas o privadas en México y/o en el extranjero. Pueden ser becas económicas y/o becas en tiempo.

gimen de remuneraciones que debe pagar el Instituto a su personal, y hace alusión a las disposiciones laborales previstas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Aunado a lo anterior, regula las jornadas y las condiciones generales de trabajo, el Instituto otorgará a su personal una prima quinquenal que se otorgará debido a la antigüedad, por cada cinco años de servicios efectivamente prestados hasta llegar a veinticinco años. Dicho ordenamiento también regula las medidas disciplinarias laborales, consistentes en: *a)* amonestación, *b)* suspensión temporal de hasta tres días sin goce de sueldo, y *c)* cese del nombramiento.

Con base en todo lo anterior, podemos concluir que el modelo de servicio profesional del Instituto Federal de Telecomunicaciones es paradigmático, de vanguardia y cuenta con los elementos, herramientas y objetivos suficientes y necesarios para ejercer, en primer orden, un control del poder sobre los cuerpos burocráticos que llevan a cabo la ejecución de las funciones y tareas que cada órgano constitucional autónomo tiene a su cargo; y en segundo, un esquema de diseño e implementación de un servicio público eficiente, con base en los valores universales que deben regir su actuar y con miras a captar, retener, promover y generar talento humano en las esferas de la administración de los OCA. Incluso, es tal su calidad y ejemplo por seguir, que bien podría fungir como base para profesionalizar a todo el servicio público, y zanjar la asignatura pendiente de ampliar el radio de acción y alcance del objeto de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, para incluir a toda la administración pública, tanto la federal centralizada, como la descentralizada y los OCA.

La capacidad de la administración de formar cuadros especializados, integrados por el personal de mayor preparación y más alta calidad en el servicio de su labor, debe ser considerada no sólo en términos de capital, talento o recursos humanos, sino como una exigencia democrática consistente en satisfacer, bajo los más altos estándares de desempeño, a la sociedad en la prestación de un servicio público. La buena administración es el aseguramiento de que el Estado garantiza a sus ciudadanos una ejecución democrática de las políticas, y satisface sus exigencias y necesidades con el mejor personal posible. El control de la burocracia se traduce en el buen desempeño de la administración pública, y con ello se asegura no sólo el cumplimiento de los fines estatales, sino también la armonía y buena relación entre el ciudadano y el gobernante.

A lo largo de estos años de investigación, hemos podido observar, estudiar y analizar una parte de la realidad constitucional y administrativa del Estado mexicano, relativa a los órganos que desempeñan sus funciones y tareas, las relaciones entre cada una y las formas en que se controlan unas

a otras y entre ellas mismas. Hemos podido, asimismo, ahondar sobre un tipo de estructura estatal, de relativa novedad en el sistema constitucional mexicano, denominada órgano constitucional autónomo, cuya naturaleza jurídica aún está en debate por la falta de consenso que al respecto existe, en relación con el rol que juega dentro de la teoría de separación del poder, y hasta qué punto puede o no equipararse con las funciones clásicas del Estado: la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial.

La propuesta teórica que se plantea hace énfasis en considerar a la particularidad del contexto mexicano como determinante, para clasificar a los nueve órganos como responsables de llevar a cabo funciones del Estado en sentido amplio, y clasificar al Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional Electoral y la Fiscalía General de la República como encargados de llevar a cabo funciones del Estado en sentido estricto; y además, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INAI, Coneval, IFT y Cofece como responsables de materializar tareas del Estado. Utilizamos, en este sentido, la propuesta del doctor Daniel Márquez¹⁹² que nos lleva a la clasificación de las funciones del Estado en dos categorías: *a)* la orgánica, subjetiva o formal, y *b)* la intrínseca, objetiva o material. En el primer caso, los actos jurídicos se comunican de la función principal que realiza el órgano, por lo que se habla de actos administrativos, legislativos o judiciales. En el segundo aspecto se asigna al acto jurídico las notas intrínsecas de la función que se ejerce, por lo que se estima que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial pueden realizar actos de administración, de legislación y de jurisdicción.

¹⁹² Márquez, Daniel, *op. cit.*