

¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual

Mauricio I. Dussauge Laguna

(Artículo originalmente publicado en
Revista Servicio Profesional de Carrera, núm. 3, 2005)

Dentro de las discusiones sobre la profesionalización administrativa en México, los académicos, políticos, legisladores y funcionarios generalmente nos referimos a los servicios civiles como instituciones *de carrera*. Por citar el ejemplo más claro, la reciente ley sobre esta materia (aprobada en abril del 2003 por el Congreso de la Unión) se intitula “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal” (LSPCAPF).

La asociación inmediata entre ambos términos (“servicios civiles” y “de carrera”) es por supuesto lógica y adecuada, en tanto que hablar de un servicio civil o servicio profesional implica referirse a un grupo estable de funcionarios que idealmente, con base en sus méritos, desarrollan una carrera dentro del sector público. Sin embargo, esta asociación directa entre los dos términos puede ser, al mismo tiempo, conceptualmente imprecisa. Me explico.

Dentro del universo de experiencias nacionales e internacionales, resulta posible distinguir con cierta claridad dos grandes modelos de servicio civil. En primer lugar, los “servicios civiles de carrera” propiamente dichos, que en ocasiones también suelen conocerse como “servicios civiles cerrados”. En segundo lugar, los “servicios civiles de empleo” o “puesto”, a veces llamados “servicios civiles abiertos”. Si bien ambos modelos de servicio civil comparten una serie de características básicas comunes, también es posible encontrar entre ellos algunas diferencias relacionadas con su diseño estructural y los efectos que cada modelo puede tener en la gestión de los recursos humanos.

El objetivo de las siguientes páginas es describir estos dos modelos de servicio civil. Como el título del ensayo lo indica, no se intenta presentar aquí un análisis exhaustivo sobre el tema, sino tan sólo una breve discusión conceptual. Por lo tanto, cabe advertir al

lector que el ensayo necesariamente simplifica las complejidades del diseño institucional de cualquier servicio civil, así como la muy amplia diversidad de experiencias internacionales y nacionales que existen en esta materia¹.

LOS SERVICIOS CIVILES: ALGUNOS ELEMENTOS COMUNES²

Aunque las tradiciones nacionales, las condiciones políticas y las necesidades organizacionales provocan que cada servicio civil tenga rasgos propios, puede afirmarse que todos los servicios civiles tienen una serie de principios y características en común.

En primer lugar, todos los servicios civiles se estructuran sobre la base de por lo menos tres valores esenciales: el mérito, la igualdad y la estabilidad³. El principio del mérito como núcleo de todo servicio civil puede entenderse en tres sentidos: i) las personas que ingresan al servicio civil deben ser los profesionales más aptos, los que cuentan con las habilidades, las actitudes, las competencias y los conocimientos más adecuados para el desempeño eficaz de un conjunto determinado de actividades; ii) las promociones salariales, los ascensos jerárquicos y el otorgamiento de incentivos deben ser producto de revisiones, valoraciones y comparaciones objetivas en torno al desempeño de los funcionarios; y iii) el desempeño poco meritorio (es decir un desempeño ineficiente o ineficaz) en el ejercicio de las actividades institucionales es la explicación más justa y adecuada para fundamentar la aplicación de sanciones o incluso la separación (el despido) de un funcionario del servicio civil.

¹ Como dicen Anne Stevens y Handley Stevens, al discutir modelos administrativos uno siempre corre el riesgo de caer en imprecisiones y estereotipos demasiado generales y más bien subjetivos, que sin embargo pueden resultar útiles (“History and Models”, en su libro *Brussels Bureaucrats?*, London: Palgrave, 2001, pp. 25-42, p. 33).

² Esta sección retoma, aun cuando fraseados de manera distinta, algunos elementos de Mauricio I. Dussauge Laguna, "Anatomía del Servicio Civil", *Foro Internacional*, núm. 170, 2002, pp. 745-808. Adicionalmente, se recomienda mirar los textos de Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry y Theo A. J. Toonen, “Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems”, en su libro *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press, 1996, pp. 1-10; Omar Guerrero, “La carrera administrativa”, en su libro *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México: UNAM, 2003, pp. 5-31; y Rafael Martínez Puón, “Análisis sobre la figura denominada servicio civil de carrera”, en su libro *La profesionalización de la Administración Pública en México*, Madrid: INAP, 2003, pp. 60-80.

³ Por supuesto, existen otros valores que cruzan cualquier servicio civil, como el profesionalismo o la imparcialidad. Sin embargo, por razones de simplicidad, la discusión aquí se limita a los tres valores más representativos, mismos que son mencionados con regularidad en la literatura especializada.

El principio de la igualdad tiene, por su parte, dos claras acepciones dentro de los servicios civiles⁴: i) cualquier ciudadano, sin importar sus ideas políticas, su religión, su género, etc., tiene derecho a ingresar a los puestos o cuerpos de funcionarios del servicio civil, siempre y cuando cumpla con las condiciones, requisitos y pruebas establecidos para ese fin⁵; y ii) los subsistemas de gestión de recursos humanos (ascenso, incentivos, sanción, etc.) deben aplicarse sin discriminaciones, en los mismos términos y con consecuencias equivalentes a todos los funcionarios del servicio civil.

El principio de la estabilidad, por último, supone que quienes reciben un nombramiento definitivo como funcionarios tienen garantizada su permanencia dentro del servicio civil⁶. En términos concretos, este principio implica que los funcionarios públicos no pueden ser removidos de sus puestos a consecuencia de cambios: i) en el entorno político de sus organizaciones, relacionados con los ciclos electorales o las transformaciones internas de la élite gobernante; o ii) en las esferas administrativas, vinculados a la renovación de los cuadros directivos de la organización o la salida de los superiores jerárquicos (inmediatos o no) de los funcionarios.

En segundo lugar, generalmente todos los servicios civiles (tanto de carrera como de empleo) se encuentran regidos por un cuerpo normativo distinto al que gobierna las relaciones laborales del servicio público en general. Como en el caso de México con la nueva LSPCAPF⁷, los países que cuentan con servicios civiles tienen un Estatuto, Acta o Ley que establece derechos, obligaciones, condiciones y sistemas de gestión de recursos humanos específicos para los funcionarios públicos pertenecientes al servicio civil. Por lo tanto, la existencia de distintas legislaciones crea una diferencia entre el “universo” del

⁴ Es importante mencionar que los principios del mérito y la igualdad se encuentran, en algunos casos, limitados por los programas de “equidad social” o “*affirmative action*”, que buscan contrarrestar la baja representación de ciertos grupos sociales en el servicio civil. Sobre esto, véanse por ejemplo Donald E. Kligner, “Competing Perspectives on Public Personnel Administration”, en Steven W. Hays y Richard C. Kearney (eds.), *Public Personnel Administration*, New Jersey: Prentice Hall, 4ª ed., 2003, pp. 16-28; J. Edward Kellough, “Equal Employment Opportunity and Affirmative Action in the Public Sector”, en Hays y Kearney, *op. cit.*, pp. 209-224; y Lois Recascino Wise, “Public Management Reform: Competing Drivers of Change”, *Public Administration Review*, septiembre/octubre 2002, vol. 62, núm 5, pp. 555-567.

⁵ El artículo 21 de la LSPCAPF señala, por ejemplo, que “no podrá existir discriminación por razón de género, edad, capacidades diferentes, condiciones de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social para la pertenencia al servicio”.

⁶ Por supuesto, el principio de la estabilidad encuentra sus límites en el desempeño insatisfactorio de los funcionarios y en los eventuales procesos de reestructuración organizacional, mismos que pueden provocar despidos.

⁷ Véase Guerrero, *op.cit.*, pp. 87-90.

servicio público y el “subconjunto” del servicio civil (o función pública)⁸; al mismo tiempo, se marca una línea entre los funcionarios públicos (llamados “de carrera” o “permanentes”) y los demás servidores públicos (trabajadores eventuales, de designación política o en puestos no cubiertos por el servicio civil)⁹.

En tercer lugar, finalmente, todos los servicios civiles cuentan con una "anatomía" común¹⁰, es decir un conjunto de sistemas administrativos diseñados para gestionar con eficacia y coherencia sus recursos humanos¹¹. Si bien cada servicio civil nacional o institucional posee atributos propios, podría afirmarse que en general todos están integrados por sistemas de ingreso (incluyendo reclutamiento y selección), formación (que puede ser inicial, continua o una combinación de ambas), evaluación del desempeño, sanciones, incentivos, licencias, promociones (abarcando incrementos en niveles salariales y jerárquicos), movilidad (intra o interorganizacional) y pensiones¹².

Ahora bien, es precisamente en la gestión de recursos humanos (y sobre todo en los sistemas de ingreso y promoción de funcionarios) en donde pueden observarse algunas de las diferencias principales entre ambos modelos de profesionalización. En lo que resta del ensayo se intentarán describir en lo general los aspectos en que los servicios civiles de carrera son distintos de los servicios civiles de empleo.

⁸ El tamaño del “subconjunto” servicio civil respecto del “universo” del servicio público varía obviamente según el país y/o la organización de que se trate. Por citar algunos ejemplos, el Servicio Profesional de Carrera en México, de acuerdo a cálculos de Alejandro Herrera, cubrirá a unos 60,000 funcionarios de la APF (“Diez consideraciones en la implementación del Servicio Profesional de Carrera”, *Prospectiva*, año 8, núm. 24, 2003, pp. 33-35, p. 35). En cambio, en países como Estados Unidos, Francia o Japón, la definición de servicio civil abarca a más de un millón de funcionarios.

⁹ Véase sobre esto World Bank, “Recruitment and Promotion”, en el sitio web de *Administrative & Civil Service Reform*: www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm. Para una breve discusión sobre México, véase Guerrero, *op. cit.*, pp. 87-90.

¹⁰ Una descripción detallada sobre este tema puede encontrarse en los textos de Manuel Villoria y Eloísa del Pino, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2000; y Dussauge, *art.cit.*

¹¹ Para aumentar su eficacia, algunos servicios civiles han ido desarrollando sistemas complementarios para la planeación de recursos humanos, el relevo de funcionarios en mandos directivos, los horarios flexibles de trabajo, etc. Véanse Hays y Kearney, *op. cit.*; Mauricio I. Dussauge Laguna, “Tendencias de cambio en el servicio civil de los Estados Unidos”, en *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, 2004; y Danielle Bossaert, Christoph Demmke, Koen Nomden y Robert Polet, *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2001.

¹² De nuevo, existe una gran diversidad de posibilidades incluso dentro de cada uno de estos subsistemas de gestión de recursos humanos. Véase, por ejemplo, el conjunto de alternativas planteadas para la creación del servicio civil del nuevo Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos: Design Team Report to the Senior Review Committee, “Options for DHS Human Resources Management Systems”, www.opm.gov, 2003.

LOS SERVICIOS CIVILES DE CARRERA

En México los servicios civiles “de carrera” suelen ser la referencia inmediata cuando se analiza el tema de la profesionalización administrativa¹³. Por ello, probablemente sea pertinente analizar en primera instancia el conjunto de rasgos que caracterizan a este modelo de servicio civil¹⁴.

Características básicas de los servicios civiles de carrera

De manera general, puede afirmarse que los servicios civiles de carrera parten de siete aspectos principales. En primer lugar, este tipo de servicios civiles suelen encontrarse, de acuerdo con Bossaert y Demmke¹⁵, en países en los que las actividades públicas/estatales se tienen en mayor estima y se consideran de mayor importancia que las actividades realizadas por el sector privado. Se trata de países en los cuales los funcionarios públicos de carrera son vistos como funcionarios de Estado, con atribuciones y responsabilidades legales propias, que los diferencian de los empleados del sector privado e incluso de los ciudadanos en general.

En segundo lugar, y derivado del punto anterior, en los países con servicios civiles de carrera tiende a suponerse que las personas que ingresan a la función pública tienen como objetivo trabajar en ella de por vida. Se asume, por lo tanto, que los funcionarios están interesados en desarrollar una carrera profesional (ascendente) en el marco del servicio civil.

En tercer lugar, los servicios civiles de carrera suelen ser también conocidos como "sistemas cerrados"¹⁶. Esto se debe a que el ingreso de nuevos funcionarios públicos generalmente se realiza sólo a los niveles iniciales de la estructura organizacional. Así, las personas que desean incorporarse al servicio civil para hacer una carrera deben hacerlo en

¹³ Por ejemplo Guillermo Haro Bélchez, *El Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México: INAP, 2000; los artículos sobre este tema en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México: El Colegio de México, 2000; o Guerrero, *op. cit.*

¹⁴ Es importante reiterar que las páginas siguientes describen modelos ideales (en un sentido weberiano), por lo que no reflejan puntualmente las características de los servicios civiles en la realidad.

¹⁵ Danielle Bossaert y Christoph Demmke, “Deciding Whether to Have a Position or Career System – Or Both?”, en su libro *Civil Services in the Accession States*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003, pp. 15-23.

¹⁶ Sobre este punto y los siguientes, véanse Robert Polet, “La Fonction Publique dans l’Europe des Quinze: Réalités et Perspectives”, *EIPASCOPE*, 1999, núm. 2, pp. 16-26; Barbara Nunberg, “Managing the Civil Service. Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries”, *World Bank Discussion Papers 204*, Washington, 1995; Bossaert y Demmke, art. cit.; y World Bank, página web ya citada.

su base, pues los puestos intermedios o superiores únicamente están abiertos a quienes ya forman parte del servicio (y por lo tanto están “cerrados” para los aspirantes externos).

En cuarto lugar, dentro de los servicios civiles de carrera (y en especial de los europeos), los procesos de reclutamiento y selección suelen basarse en los siguientes elementos: i) quienes desean ingresar a la función pública deben contar con un nivel educativo (variable según el grupo o cuerpo de funcionarios), específicamente predeterminado en el estatuto o ley; ii) la vía privilegiada de ingreso al servicio civil de carrera es el concurso público; y iii) la experiencia laboral previa en el sector privado de los candidatos no suele considerarse como un factor relevante para la selección definitiva¹⁷.

En quinto lugar, en el marco de los servicios civiles de carrera los aspirantes no compiten por un puesto específico, sino por un puesto (así, en abstracto) que existe dentro de alguno de los cuerpos, clases o grupos de funcionarios de carrera que integran cada organización pública.

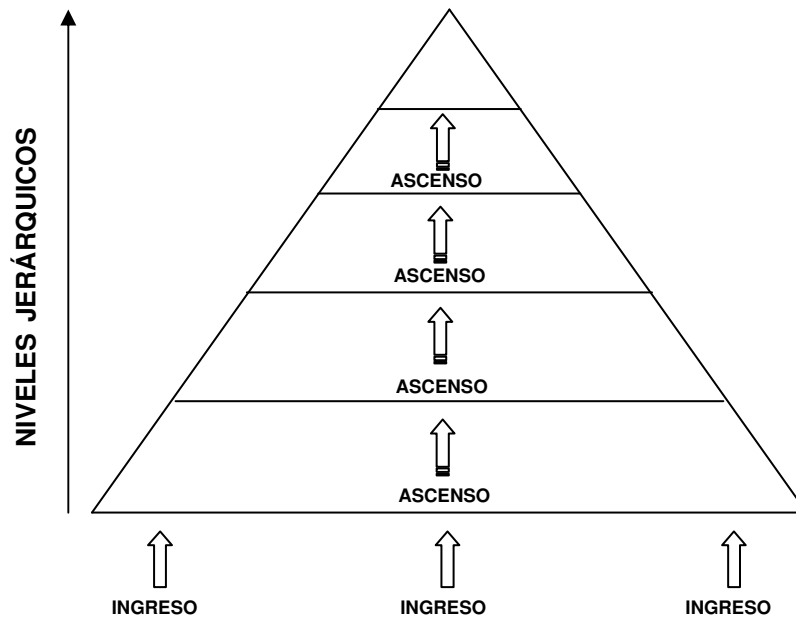
En sexto lugar, los sistemas de promoción de los servicios civiles de carrera están específicamente diseñados para que los ascensos de los funcionarios se realicen sobre la base de "carreras" predeterminadas dentro de la misma estructura, cuerpo o grupo profesional. Esto significa que las potenciales promociones jerárquicas (ascensos) de los funcionarios están previamente definidas por el marco regulatorio del servicio civil.

Finalmente, los sistemas de promoción de los servicios civiles de carrera (como se deriva de los puntos antes mencionados) establecen que la carrera profesional de los funcionarios comienza en la base de la "pirámide". Lo anterior crea el "*cursus honorem* estable y progresivo" del que habla Guerrero¹⁸, ya que sólo con el tiempo (y con base en sus méritos personales) los funcionarios pueden ir ascendiendo a nuevos puestos dentro de la estructura jerárquica de su organización, hasta eventualmente llegar a la cúspide.

De acuerdo con lo antes descrito, la siguiente figura intenta presentar, de manera muy sencilla, los aspectos fundamentales del ingreso y las promociones jerárquicas (ascensos) en los servicios civiles de carrera:

¹⁷ Polet, art. cit., p. 26; y Bossaert y Demmke, art. cit, pp. 15-16.

Figura 1.
Ingreso y Promoción en los Servicios Civiles de Carrera



Fuente: Elaboración propia.

Ventajas y limitaciones prácticas de los servicios civiles de carrera

Más allá de la descripción anterior, es necesario señalar que los servicios civiles de carrera pueden traer consigo un conjunto de ventajas y limitaciones prácticas. En cuanto a las ventajas, pueden señalarse por lo menos las siguientes cuatro.

Primero, los servicios civiles de carrera generalmente logran desarrollar un fuerte espíritu de identidad (“espíritu de cuerpo”) entre los integrantes de los grupos o cuerpos de carrera, quienes poseen acceso exclusivo a los puestos (medios y superiores) de mayor complejidad y poder de las organizaciones públicas profesionalizadas¹⁹.

Segundo, gracias a la existencia de planes de carrera descritos en las normas o regulaciones, este tipo de servicios civiles puede ofrecer a los funcionarios, desde su ingreso, una perspectiva relativamente clara sobre las posiciones que potencialmente ocuparán conforme desarrollen su carrera profesional.

Tercero, las cadenas de ascensos sucesivos dentro de la organización (que son la base de las carreras individuales) permiten que los funcionarios adquieran un conocimiento

¹⁸ *Op. cit.* p. 91.

¹⁹ Tal y como ha sucedido en Francia y Japón, por ejemplo. Véase Nunberg, art.cit., pp. 21-23.

detallado de su organización y, por lo tanto, puedan llegar bien preparados (con *expertise* técnica y experiencia práctica) a los puestos directivos del servicio civil.

Finalmente, por la manera en que los sistemas de ingreso y promoción están diseñados, las organizaciones profesionalizadas bajo el modelo de carrera pueden comunicar con claridad a sus funcionarios que la lealtad y los conocimientos institucionales acumulados eventualmente pueden ser recompensados por medio de promociones jerárquicas.

Ahora bien, los servicios civiles de carrera también pueden enfrentar una serie de limitaciones prácticas. En primer lugar, por la naturaleza misma del sistema de promociones, es posible que en este tipo de sistemas de profesionalización se genere cierto conformismo, pues los ascensos en la jerarquía pueden tomar tiempo y se vinculan, casi inevitablemente, a la “antigüedad” de los funcionarios dentro del servicio civil.

En este mismo sentido, una segunda limitación de estos servicios civiles es que algunos funcionarios con enorme potencial intelectual o directivo ocasionalmente deben esperar en “la fila” de los ascensos más tiempo de lo que es realmente necesario para su carrera o útil para el desempeño de su organización²⁰.

Tercero, al tratarse de “sistemas cerrados” (ingreso sólo a los puestos iniciales de la estructura profesionalizada), los servicios civiles de carrera dificultan la contratación de personas con amplia experiencia laboral, quienes difícilmente están dispuestos a ingresar a puestos en la base de la organización para comenzar desde cero una nueva carrera profesional.

Por último, vale la pena mencionar que los servicios civiles de carrera carecen de suficientes mecanismos organizacionales (por lo menos con relación a sus sistemas de gestión de recursos humanos) para obtener “ideas frescas”. Dado que el ingreso de nuevos funcionarios se realiza solamente a los puestos iniciales del servicio civil, la “sangre nueva” sólo puede “inyectarse” en la base de las organizaciones.

Así, puede observarse que los servicios civiles de carrera poseen ventajas interesantes para la gestión de los recursos humanos, pero al mismo tiempo sus características básicas también pueden derivar en limitaciones prácticas importantes. Ahora

²⁰ Por supuesto, este problema puede presentarse también en los servicios civiles de empleo.

bien, una situación similar puede encontrarse en el caso de los servicios civiles de empleo, según se describirá en la siguiente sección.

LOS SERVICIOS CIVILES DE EMPLEO

Aun cuando los servicios civiles de empleo no representan un esquema totalmente opuesto a los servicios civiles de carrera, sus características, ventajas y limitaciones prácticas sí pueden comprenderse mejor al contrastarse con las del modelo descrito en páginas anteriores²¹. A continuación se intentarán presentar las particularidades principales de los servicios civiles de empleo.

Características básicas de los servicios civiles de empleo

En lo general, puede decirse que los servicios civiles de empleo se relacionan con seis aspectos básicos. Primero, son sistemas de profesionalización que regularmente existen (de acuerdo nuevamente con Bossaert y Demmke) en países en donde históricamente las actividades del sector público no han sido consideradas más importantes que las realizadas por las organizaciones del sector privado²². En consecuencia, si bien en estos países permanece vigente la idea de que las estructuras burocráticas deben contar con servidores públicos imparciales y profesionales, difícilmente se puede encontrar el concepto del “funcionario de Estado” que sí prevalece en los países que siguen el modelo de carrera. En su lugar, en el marco de este tipo de servicios civiles tiende a hablarse más bien de *empleados* públicos, cuyas relaciones laborales en algunos casos incluso están gobernadas por una legislación similar a la que rige a los empleados del sector privado²³.

Derivado de lo anterior, el segundo rasgo característico de los servicios civiles de empleo es que están diseñados sobre la premisa de que quienes ingresan a la función pública eventualmente pueden trabajar también dentro del sector privado. Por ello, en este modelo de profesionalización no se asume que todos los funcionarios desean realizar una carrera permanente dentro del servicio civil; de forma distinta, el modelo supone que los

²¹ Bossaert y Demmke, art. cit, p. 16.

²² *Ibid.*, p. 19.

²³ Como en Suecia o Nueva Zelandia. Véase “Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment” (*Policy Brief*), Julio, 2004.

servidores públicos (o por lo menos algunos de ellos) buscarán una carrera profesional alternando entre el sector público y el sector privado²⁴.

Tercero, el ingreso en este tipo de servicios civiles (como su nombre lo indica) se realiza a empleos o puestos organizacionales específicos, y no a grupos o cuerpos de funcionarios. Se trata por lo tanto de servicios civiles que más bien buscan reclutar a la persona adecuada para el empleo (o puesto) adecuado²⁵.

Cuarto, en los servicios civiles de empleo el ingreso de nuevos funcionarios no se realiza sólo a los puestos ubicados en la base de la pirámide organizacional. Por el contrario, los funcionarios de nuevo ingreso pueden acceder a puestos en prácticamente cualquier nivel de la estructura jerárquica. De ahí que estos servicios civiles sean también conocidos como "sistemas abiertos".

Quinto, a diferencia de lo que pasa en los servicios civiles de carrera, los procesos de reclutamiento y selección en el modelo de empleo suelen enfocarse en los conocimientos y habilidades específicos de los candidatos, más que en la posesión de niveles o grados educativos. Asimismo, en este tipo de servicio civil la experiencia laboral en el sector privado también suele ser un factor a considerar al momento de decidir qué persona podría ser la más adecuada para cada puesto.

Finalmente, en los servicios civiles de empleo el ingreso no suele traducirse automáticamente en el punto de inicio para realizar una carrera jerárquica ascendente dentro de la organización²⁶. En realidad, en este tipo de servicio civiles las únicas promociones que los funcionarios reciben con base en (o derivadas de) su antigüedad en el puesto son las promociones salariales. Las promociones jerárquicas, por su parte, se realizan regularmente por medio de concursos abiertos en los que aspirantes internos compiten por un ascenso, al tiempo que los aspirantes externos tratan de ingresar al servicio civil. Aunque el número de años dentro de la función pública puede brindar ciertos puntos de ventaja, la antigüedad no suele ser factor determinante para la selección del candidato ganador en estos concursos.

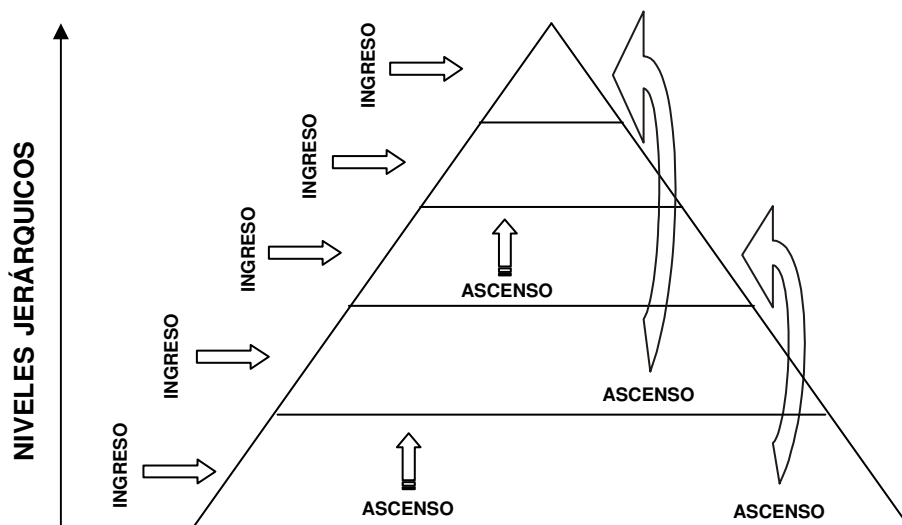
²⁴ Por supuesto, muchos funcionarios públicos en países con servicio civiles de empleo permanecen toda su carrera profesional dentro del sector público.

²⁵ "The right man for the right place", como tradicionalmente se ha intentado en el servicio civil de Estados Unidos. Véase Patricia W. Ingraham, *The Foundation of Merit*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

²⁶ Véase Alain Claisse y Marie-Christine Meininger, "Des catégories aux emplois: les hiérarchies de l'histoire", en su libro *Fonctions publiques en Europe*, París: Montchrestien, 1994.

Para tratar de ilustrar las diferencias principales que existen entre este tipo de servicio civil y el modelo de carrera, la siguiente figura (similar a la presentada anteriormente) trata de mostrar gráficamente la forma en que el ingreso y las promociones jerárquicas (ascensos) pueden suceder en los servicios civiles de empleo.

Figura 2.
Ingreso y Promoción en los Servicios Civiles de Empleo



Fuente: Elaboración propia.

Ventajas y limitaciones prácticas de los servicios civiles de empleo

Como en el caso del modelo de carrera, la introducción de un servicio civil de empleo también puede traer consigo, de forma simultánea, algunas ventajas y limitaciones prácticas importantes. En lo que se refiere a las ventajas, podrían mencionarse las cuatro siguientes.

En primer lugar, gracias a que en este modelo se permite el ingreso de candidatos externos a puestos en prácticamente cualquier nivel jerárquico, resulta mucho más fácil “ventilar” las diversas áreas del servicio civil con las ideas frescas, distintas y en ocasiones innovadoras de los funcionarios que ingresan por primera vez a la organización o incluso al servicio público²⁷.

²⁷ Véanse los argumentos de Derek Bok sobre la importancia de proveer de “sangre nueva” a las burocracias profesionalizadas: “Government Personnel Policy in Comparative Perspective”, en John D. Donahue y Joseph S. Nye (eds.), *For the People. Can We Fix the Public Service?*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003, pp. 255-272.

En segundo lugar, la oportunidad de concursar tanto los puestos iniciales como otros de mayor complejidad e importancia, permite que en los servicios civiles de empleo sea posible atraer (y contratar) a candidatos externos que poseen mayor diversidad de conocimientos especializados, experiencias laborales y competencias profesionales.

En tercer lugar, el modelo de empleo abre la puerta a los funcionarios con enorme potencial (intelectual, gerencial) para que puedan “brincarse” algunos niveles jerárquicos. Al poder concursar por prácticamente cualquier vacante, los funcionarios más capaces encuentran un mecanismo útil para ascender dentro del servicio civil, sin tener que esperar innecesariamente “en la fila” por un periodo fijo determinado.

Finalmente, por la manera en que su sistema de promociones está diseñado, los servicios civiles de empleo pueden transmitir a sus funcionarios la idea de que la evaluación de los méritos personales, y no la consideración de la antigüedad dentro del servicio civil, es el criterio fundamental que rige los ascensos en la organización.

Ahora bien, los servicios civiles de empleo tampoco se encuentran libres de limitaciones prácticas. Por ejemplo, en este tipo de servicios civiles, el desarrollo de una identidad compartida (un “espíritu de cuerpo”) puede convertirse en una tarea más compleja, a causa del ingreso constante de individuos externos a la organización y que, en ocasiones, se incorporan por primera vez al servicio público.

Vinculado a esto, una segunda limitación potencial de este modelo es que los candidatos que ingresan a los puestos medios o superiores de la organización, sin poseer experiencia previa en el sector público, pueden enfrentar un periodo de adaptación y aprendizaje mucho más complejos e intensos, en detrimento de su desempeño personal y el rendimiento eficaz de la organización.

Una tercera limitación de los servicios civiles de empleo es que en este modelo de profesionalización los funcionarios no tienen perspectivas claras sobre su potencial carrera (ascendente) en la organización. Aunque las promociones en rangos salariales van regularmente vinculadas a la antigüedad y, por lo tanto, son relativamente predecibles, los ascensos a puestos de mayor complejidad (como se ha dicho) dependen de que los funcionarios participen y ganen los concursos abiertos que sean necesarios.

Finalmente, una cuarta limitación práctica que puede encontrarse en los servicios civiles de empleo es que sus funcionarios pueden llegar a pensar en una cierta "traición"

institucional cada vez que algún candidato externo gana en los concursos abiertos para puestos medios o superiores vacantes y, por lo tanto, limita las posibilidades de ascenso de los candidatos internos.

¿CARRERA O EMPLEO?: EXPERIENCIAS INTERNACIONALES Y CASOS MEXICANOS

Si bien no existe un servicio civil en el mundo que posea todos los rasgos de uno u otro modelo, resulta válido afirmar que los sistemas administrativos de numerosos países pueden comprenderse mejor cuando se ubican en el marco de la dicotomía aquí descrita²⁸.

La mayoría de los países de Europa continental, por ejemplo, han estructurado históricamente sus servicios civiles como sistemas de carrera, mientras que los países escandinavos y anglosajones han desarrollado servicios civiles más cercanos al modelo de empleo. Por su parte, los países de Europa central y oriental, que iniciaron la construcción de sus servicios civiles tras la caída del comunismo, lo mismo han optado por seguir en lo general uno u otro sistema de profesionalización, o por combinar elementos de ambos modelos.

Con el único fin de ilustrar este punto, la siguiente tabla presenta algunos ejemplos internacionales dentro de la clasificación carrera/empleo.

²⁸ Bossaert y Demmke, art. cit., p. 16.

Tabla 1
Algunos Servicios Civiles en el Mundo

Servicios civiles que tienden al modelo de carrera	Servicios civiles con elementos de ambos modelos o en transición ²⁹	Servicios civiles que tienden al modelo de empleo
<ul style="list-style-type: none"> - Alemania - Austria - Bélgica - Bulgaria - Corea del Sur - España - Eslovaquia - Francia - Grecia - Irlanda - Japón - Luxemburgo - Portugal - Rumania - Turquía - Unión Europea 	<ul style="list-style-type: none"> - Hungría - Letonia - Lituania - Malta - Polonia - Reino Unido - Republica Checa 	<ul style="list-style-type: none"> - Australia - Estados Unidos - Estonia - Dinamarca - Finlandia - Holanda - Nueva Zelanda - Suecia

Fuente: Elaboración propia con base en Bossaert y Demmke, art. cit.; Bossaert et al.; Stevens y Stevens, art. cit.; World Bank, pagina web citada; Nunberg, art. cit; y Dussauge, art. cit.

Ahora bien, y como en el caso de los países antes mencionados, en México también es posible encontrar ejemplos de ambos modelos de profesionalización³⁰. Por un lado, el Servicio Exterior Mexicano (SEM) es quizás el servicio civil más cercano al modelo de carrera. En el SEM, los funcionarios ingresan en el rango de agregado diplomático (que es el puesto inicial de la escala jerárquica) y desde ahí comienzan una carrera ascendente (por medio de concursos internos a rangos superiores inmediatos), que va estrechamente vinculada a sus méritos personales, pero también a su antigüedad en el servicio exterior y a su experiencia acumulada como miembros de este cuerpo diplomático³¹.

²⁹ Aun cuando el servicio civil británico podría haberse ubicado bajo el modelo de carrera hasta hace algunos años, a partir de las reformas conservadoras de la década de los setenta ha tendido hacia el modelo de empleo, con procesos de incorporación abiertos, orientados a reclutar más personas con experiencia en el sector privado. Sobre este tipo de cambios recientes, véanse por ejemplo Patricia W. Ingraham, Sally Coleman Selden y Donald P. Moynihan, "People and Performance: Challenges for the Future Public Service – The Report from the Wye river Conference", *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 1, 2000; y OECD, art.cit.

³⁰ Para un análisis de los casos mexicanos, véase Rafael Martínez Puón, "Avances en materia de profesionalización en México", en *op. cit.*, pp. 139-170. Resulta también útil mirar el número especial de la *Revista de Administración Pública* (103) sobre "El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana".

³¹ Si bien la ley del SEM contempla el acceso potencial de candidatos externos a los rangos del servicio civil, el artículo 34 de la ley establece un conjunto de condiciones que, para efectos prácticos, limitan drásticamente esta posibilidad.

Por otro lado, el Servicio Profesional Electoral (SPE) del Instituto Federal Electoral pareciera más bien acercarse al modelo de servicio civil de empleo. En el SPE, el ingreso de nuevos funcionarios es posible a cualquier puesto (técnico o directivo) de la estructura profesionalizada, sin importar el nivel jerárquico del mismo. Aunque el personal del SPE tiene garantizada su permanencia y puede obtener promociones salariales en su puesto gracias a su antigüedad y buen desempeño, los funcionarios no tienen perspectivas claras de promoción jerárquica. De acuerdo con el Estatuto del SPE, todos los puestos vacantes deben concursarse públicamente (abiertamente), por medio de procedimientos en los que los candidatos internos buscan ascender y, simultáneamente, los candidatos externos tratan de ingresar al SPE³².

Por supuesto, la pregunta que surge de manera natural tras esta breve descripción de casos internacionales y mexicanos es, ¿en dónde ubicar al nuevo Servicio Profesional de Carrera (SPC) dentro de la dicotomía carrera/empleo? Como su mismo nombre lo indica, pareciera en primera instancia que el SPC puede catalogarse como un sistema de carrera. Además de introducir concursos públicos abiertos para los puestos iniciales del SPC y de brindar preferencia a los candidatos internos al momento de ocupar vacantes en puestos no iniciales (art. 31)³³, la Ley del SPC contempla un subsistema de desarrollo profesional (arts. 35-43), que incluye el diseño de planes de carrera para cada funcionario (art. 38).

Al mismo tiempo, sin embargo, tanto la Ley como el Reglamento introducen la idea de concursar públicamente todas las vacantes en puestos del SPC, sin importar su nivel jerárquico. Asimismo, el artículo 41 del Reglamento señala que “para que un servidor público pueda obtener una promoción vertical (es decir un ascenso) deberá resultar seleccionado para ocupar un puesto sujetándose a los procesos de reclutamiento y selección correspondientes”. De esta forma, para efectos prácticos y como en el caso del IFE, los concursos del SPC funcionarán simultáneamente como concursos de ingreso al servicio y como concursos de ascenso en la estructura de puestos del sistema. Por ello, pareciera

³² Debe mencionarse que los concursos públicos del SPE otorgan puntos extra a los candidatos internos y les exigen de presentar algunas etapas de selección. Sin embargo, ha sido relativamente común que los candidatos externos ganen en los concursos.

³³ Véase también la exposición de motivos de la iniciativa de Ley (reproducida en Guerrero, *op. cit.*, pp. 40-52) y específicamente las páginas 48-49.

posible afirmar que el Servicio Profesional de Carrera tiende a seguir en su diseño básico el modelo de servicio civil de empleo descrito en este ensayo³⁴.

Para concluir esta sección, y a riesgo de caer en imprecisiones, la siguiente tabla busca clasificar de manera ilustrativa a algunos servicios civiles del país.

Tabla 2
Algunos Servicios Civiles en México

Servicios civiles que tienden al modelo de carrera	Servicios civiles con elementos de ambos modelos	Servicios civiles que tienden al modelo de empleo
<ul style="list-style-type: none"> - Servicio Exterior Mexicano - Carrera Magisterial - Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público de la Federación - Servicio Civil de Carrera de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio Profesional Agrario 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio Profesional Electoral - Sistema Integral de Profesionalización (INEGI) - Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

Fuente: Elaboración propia con base, principalmente, en Martínez Puón, “Avances...”.

REFLEXIONES FINALES

Las páginas anteriores han tratado de describir algunos de los elementos básicos que subyacen a cualquier servicio civil o servicio profesional. Asimismo, el ensayo ha intentado mostrar que es posible distinguir dos grandes modelos de profesionalización administrativa: los servicios civiles de empleo y los servicios civiles de carrera.

Para sintetizar los puntos principales que se han discutido en las páginas previas, la siguiente tabla presenta algunos de los elementos centrales que (en términos ideales, abstractos) caracterizan a estos dos grandes modelos de servicio civil.

³⁴ Por supuesto, habrá que esperar el proceso de implementación para saber si el SPC también se topa con las ventajas y desventajas de los servicios civiles de empleo antes descritas...

Tabla 3
Elementos básicos de los modelos de servicio civil

Elementos	Servicios civiles de carrera	Servicios civiles de empleo
Premisa valorativa	Las actividades del Estado tienen mayor importancia relativa que las actividades privadas	Las actividades del Estado tienen la misma importancia relativa que las actividades privadas
Premisa sobre la carrera profesional de los funcionarios	Carrera de por vida en el sector público	Carrera mixta entre el sector público y el sector privado
Ingreso	A la base de la organización	A cualquier puesto de la organización
	A cuerpos o grupos	A empleos o puestos
	No hay ingreso lateral	Sí hay ingreso lateral
Método de selección	Concurso público	Variable (concurso, entrevistas, revisión curricular, <i>assessment center</i> , etc.)
Niveles académicos	Suele ser requisito indispensable	Importancia relativa (competencias)
Experiencia laboral previa	No suele considerarse (aunque la antigüedad en sector público puede ser valorada)	Base de la contratación (se toma en cuenta la experiencia en el sector privado)
Ascensos	Por antigüedad (se consideran también los méritos; pueden usarse concursos internos)	Por concurso (antigüedad en el servicio puede ser tomada en cuenta)
Carrera potencial del funcionario	Previamente establecida en Estatuto	Concursos sucesivos

Fuente: Robert Polet, “La Fonction Publique dans l’Europe des Quinze: Réalités et Perspectives”, *EIPASCOPE*, 1999, núm. 2, pp. 16-26, p. 26 (con importantes modificaciones y adiciones).

Obviamente, tanto la tabla como la discusión aquí presentadas resultan insuficientes para mostrar de manera comprehensiva las complejidades de la realidad administrativa³⁵. Sin embargo, al tratar de resumir los dos “modelos de servicio civil”, el ensayo ha intentado brindar al lector una perspectiva más o menos clara de las dos grandes opciones de ingeniería institucional que, bajo el nombre de servicio civil, numerosos países han utilizado históricamente para profesionalizar sus aparatos administrativos.

El ejercicio de catalogar a los sistemas de profesionalización bajo una u otra etiqueta (servicio civil de carrera o servicio civil de empleo) no puede ser, obviamente, un fin en sí mismo. En términos académicos, el ejercicio acaso sirva (como se mencionó antes)

³⁵ De hecho, la misma tipología servicios civiles de carrera / servicios civiles de empleo puede resultar problemática, como lo demuestran las publicaciones de algunos autores del Instituto Europeo de Administración Pública: mientras que en su ensayo de 1999 Polet (art. cit.) utiliza esta tipología, en una obra de 2001 Bossaert, Demmke, Nomden y Polet mencionan que esta tipología es relativamente rígida (“Definition du système de carrière et du système a caracteristiques structurelles différentes” y “Typologie

para comprender mejor las características de cada servicio civil, para analizar sus particularidades o incluso para diseñar estudios comparados mediante los cuales se pueda arrojar más luz sobre el funcionamiento de estas instituciones político-administrativas³⁶, tan importantes y aún poco entendidas en nuestro país.

En términos prácticos, el ejercicio puede resultar útil también para quienes están involucrados en el diseño y/o administración de servicios civiles. Al conocer de antemano las potenciales ventajas y limitaciones prácticas que cada modelo de profesionalización puede traer consigo, los tomadores de decisiones podrían estar en una mejor posición para evitar o por lo menos prevenir algunos de los posibles problemas que acompañan la implementación y la gestión de los servicios civiles.

Sin embargo, más allá de la posible utilidad práctica o académica que esta breve discusión conceptual pueda tener, es importante decir que el objetivo implícito del ensayo quedará perfectamente alcanzado si por lo menos algunas de las ideas aquí esbozadas contribuyen a enriquecer el creciente y muy necesario debate sobre la profesionalización administrativa en México.

des fonctions publiques dans les Etats membres”, *op. cit.*, pp. 79-83/253-257). Sin embargo, en un estudio de 2003, Bossaert y Demmke (art. cit.) vuelven a utilizar a la dicotomía de carrera/empleo.

³⁶ Véase B. Guy Peters, *Comparative Politics*, New York: New York University Press, 1998.

BIBLIOGRAFÍA

- Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry y Theo A. J. Toonen, "Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems", en su libro *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press, 1996, pp. 1-10.
- Bok, Derek, "Government Personnel Policy in Comparative Perspective", en John D. Donahue y Joseph S. Nye (eds.), *For the People. Can We Fix the Public Service?*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003, pp. 255-272.
- Bossaert, Danielle y Christoph Demmke, "Deciding Whether to Have a Position or Career System – Or Both?", en su libro *Civil Services in the Accession States*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003, pp. 15-23.
- Bossaert, Danielle, Christoph Demmke, Koen Nomden y Robert Polet, "Definition du système de carrière et du système a caracteristiques structurelles différentes" y "Typologie des fonctions publiques dans les Etats membres", en su libro *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2001, pp. 79-83/253-257.
- Cardona, Francisco, "A General Structure of Topics to be Covered by a Law on Civil Service", 1998, www.sigmaweb.org.
- Claisse, Alain y Marie-Christine Meininger, "Des catégories aux emplois: les hiérarchies de l'histoire", en su libro *Fonctions publiques en Europe*, París: Montchrestien, 1994.
- Design Team Report to the Senior Review Committee, "Options for DHS Human Resources Management Systems", www.opm.gov, 2003.
- Dussauge Laguna, Mauricio I., "Anatomía del Servicio Civil", *Foro Internacional*, núm. 170, 2002, pp. 745-808.
- , "Tendencias de cambio en el servicio civil de los Estados Unidos", *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, 2004.
- Guerrero, Omar, *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México: UNAM, 2003.
- Haro Bélchez, Guillermo, *El Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*, México: INAP, 2000.
- Herrera, Alejandro, "Diez consideraciones en la implementación del Servicio Profesional de Carrera", *Prospectiva*, año 8, núm. 24, 2003, pp. 33-35.

- Ingraham, Patricia W., *The Foundation of Merit*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
- Ingraham, Patricia W., Sally Coleman Selden y Donald P. Moynihan, "People and Performance: Challenges for the Future Public Service – The Report from the Wye River Conference", *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 1, 2000.
- Kellough, J. Edward, "Equal Employment Opportunity and Affirmative Action in the Public Sector", en Steven W. Hays y Richard C. Kearney (eds.), *Public Personnel Administration*, New Jersey: Prentice Hall, 4ª ed., 2003, pp. 209-224.
- Kligner, Donald E., "Competing Perspectives on Public Personnel Administration", en Steven W. Hays y Richard C. Kearney (eds.), *Public Personnel Administration*, New Jersey: Prentice Hall, 4ª ed., 2003, pp. 16-28.
- Martínez Puón, Rafael, "Análisis sobre la figura denominada servicio civil de carrera" y "Avances en materia de profesionalización en México", en su libro *La profesionalización de la Administración Pública en México*, Madrid: INAP, 2003, pp. 60-80/139-170.
- Méndez, José Luis (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México: El Colegio de México, 2000.
- Nunberg, Barbara, "Managing the Civil Service. Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries", *World Bank Discussion Papers 204*, Washington, 1995.
- OCDE, "Civil Service Legislation Contents Checklist", SIGMA, 1996 (*SIGMA Papers* núm. 5), www.sigmaweb.org.
- , "Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments)", SIGMA, 2000 (*SIGMA Papers* núm. 14), www.sigmaweb.org.
- , "Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems", SIGMA, www.ocde.org/puma/sigmaweb/acts/civilservice/docs/structural.htm.
- , "Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment" (*Policy Brief*), Julio, 2004.
- Peters, B. Guy, *Comparative Politics*, New York: New York University Press, 1998.
- Polet, Robert, "La Fonction publique dans l'Europe des Quinze: réalités et perspectives", *EIPASCOPE*, núm. 2, 1999, pp. 21-26.
- Ramió, Carles, "Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina:

aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos”, ponencia presentada en el "V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública", Santo Domingo, octubre de 2000.

Revista de Administración Pública, “El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana”, núm. 103, 1999.

Stevens, Anne y Handley Stevens, “History and Models”, en su libro *Brussels Bureaucrats?*, London: Palgrave, 2001, pp. 25-42.

Villoria, Manuel y Eloísa del Pino, *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2000.

Wise, Lois Recascino, “Public Management Reform: Competing Drivers of Change”, *Public Administration Review*, septiembre/octubre 2002, vol. 62, núm 5, pp. 555-567.

World Bank, “Recruitment and Promotion”, en el sitio web: *Administrative & Civil Service Reform* (www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm).

Legislación consultada

Instituto Federal Electoral, *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral*, 1999.

Secretaría de la Función Pública, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, 2003.

-----, *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, 2004.

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, 2002.