

PROFESIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE LOS SERVICIOS CIVILES DE CARRERA

JOSÉ MANUEL HEREDIA

INTRODUCCIÓN

Una administración pública profesional ha sido la mayor aspiración de los gobiernos durante décadas. Por una administración profesional podemos entender aquella que utiliza rigurosamente la teoría científica y la técnica para realizar sus tareas (Schön, 1983; Noordegraaf, 2007). Se puede esperar entonces que, en este tipo de administración, los funcionarios ejercerán sus funciones con capacidad y atendiendo a procedimientos y normas de comportamiento aceptadas como las adecuadas para realizar sus labores, por encima de sus intereses personales. Sin embargo, lograr esto en la práctica es más complicado que describirlo en el papel.

La administración pública engloba numerosos intereses que no siempre están en línea con la profesionalización de los funcionarios que la integran. Por ejemplo, los políticos a la cabeza pueden buscar que amigos, familiares y colegas de partido ocupen los cargos de su oficina, aunque no tengan las aptitudes necesarias. Por otra parte, los trabajadores de base pueden estar más interesados en mantener su puesto y sus prestaciones, que comprometidos en realizar sus tareas con probidad y profesionalismo. Por estas razones y otras que se describirán más adelante, cualquier reforma que busque la profesionalización de una oficina pública enfrentará numerosos obstáculos, y por ello deberá ser cuidadosamente diseñada e implementada.

Uno de los instrumentos más utilizados en la administración pública para lograr su profesionalización es el establecimiento de un servicio civil de carrera que regule de forma central todos los aspectos relacionados con la labor de los funcionarios dentro de

la oficina pública, desde el ingreso, los ascensos, la evaluación, y la eventual separación del cargo. Por servicio civil, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entiende a los arreglos institucionales incorporados “con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales” (BID, 2006, p. 4; BID, 2014). El término “servicio de carrera” no se refiere a un único tipo de servicio civil, sino que habla de variaciones sobre un modelo con elementos básicos que son adaptados y acomodados a las necesidades particulares de cada oficina pública.

Estos arreglos —que incluyen tanto las normas como las políticas y las prácticas de la oficina— están integrados de modo que garantizan el profesionalismo de los funcionarios sobre cualquier interés personal o de grupo. Esto es relevante porque, en el contexto actual de democracia, gobernanza y austeridad gubernamental, es esencial que estos arreglos sean compatibles con “los objetivos de eficacia y eficiencia”, así como “con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos” (BID, 2006, p. 5).

El servicio civil es, entonces, un sistema integral de gestión de los recursos humanos que forman parte de la administración pública y que toma como base elementos del modelo weberiano y de otros paradigmas de la administración pública—como la Nueva Gestión Pública (NGP). Para efectos de este texto, el servicio civil de carrera no es ni un requisito esencial de la administración pública ni es un fin en sí mismo, sino solamente uno de varios instrumentos disponibles para profesionalizar a los funcionarios de una oficina de gobierno.

En el primer apartado del capítulo se presentan algunas razones por las cuales es conveniente profesionalizar a la administración pública, así como las características básicas de los servicios civiles de carrera como un medio para lograr esta profesionalización. En el segundo apartado se resumen algunas experiencias internacionales sobre el establecimiento

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

de servicios de carrera en Europa y Latinoamérica. En el tercer apartado, se presentan aprendizajes y consideraciones sobre el presente y futuro de los servicios de carrera. El capítulo concluye con conclusiones sobre el tema.

ADMINISTRACIONES POLITIZADAS, PROFESIONALIZACIÓN Y SISTEMAS CIVILES DE CARRERA

Los funcionarios que se encargan de los asuntos de gobierno no siempre son profesionales, es decir, no siempre se conducen de acuerdo con la teoría científica y la técnica al realizar sus tareas (Schön, 1983; Noordegraaf, 2007). Existen diversos riesgos cuando los funcionarios públicos no se desempeñan con capacidad y atendiendo a los procedimientos y normas establecidos, sobre todo porque surge una gran incertidumbre sobre su comportamiento y el sentido de las decisiones que tomarán (Crozier, 1964). Es común escuchar, por ejemplo, que algunos funcionarios seleccionan cuáles procedimientos seguir y cuáles ignorar; que participan o “se hacen de la vista gorda” frente algún acto de corrupción; que manipulan estadísticas para “maquillar” su desempeño o ayudar a mejorar los resultados de alguien más; que retrasan ciertas actividades porque tienen una rencilla con una persona o departamento; que obtienen cargos y ascensos no porque sean capaces sino porque tienen amistades o familiares; que nunca son despedidos aunque mantienen un pésimo desempeño. Aunque algunas de estas cuestiones pueden suceder esporádicamente en todas las administraciones de gobierno, éstas son las normas comunes de comportamiento en las administraciones politizadas.

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 (BID, 2014; Grindle, 2012). 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. Debido a esto, los políticos en turno pueden ofrecer cargos públicos a personas y grupos como recompensa por su apoyo (clientelismo); pueden nombrar a tantas amistades o “incondicionales” como deseen, incluso si éstos no están calificados para realizar sus funciones; pueden ganar la obediencia de los funcionarios bajo su cargo amenazándolos con despedirlos impunemente por la menor falta (Merino, 2013); pueden conferir puestos públicos a militantes de su partido político que no consiguieron algún cargo de elección popular en algún otro distrito, pues “[n]o importan tanto las capacidades o el perfil para el cargo, sino el no quedarse sin trabajo” (Maguey, 2012).

En el patronazgo, el profesionalismo de los funcionarios es menos importante que dar gusto al patrón y apoyar sus ambiciones personales. Como no existe ningún límite a los cambios de personal que puede hacer el jefe, los funcionarios suelen hacer sus tareas solamente siguiendo los intereses del jefe de la oficina, dejando de lado los principios que deberían gobernar a toda administración pública democrática: eficacia, eficiencia, igualdad, mérito y neutralidad en las decisiones de gobierno (BID, 2006). Si una oficina pública trabaja de forma profesional dentro de un sistema de patronazgo —algo extraño, pero posible— no es sino el resultado del interés particular del jefe por hacer las cosas de ese modo. Sin embargo, nada asegura que una vez que cambie el alto funcionario, la oficina mantenga su profesionalismo. De modo que lo profesional en el patronazgo no es la regla sino un hecho fortuito que no suele durar más que unos pocos cambios de dirigente (BID, 2006).

Debido a la discrecionalidad que existe en el manejo de la administración pública, un sistema de patronazgo genera numerosos problemas (ASF, 2013; BID, 2006): mecanismos deficientes para el ingreso y ascenso; falta de mecanismos para el desarrollo profesional; falta de supervisión y evaluación de funcionarios; pérdida de capital intelectual (porque los empleados más capaces pueden preferir cambiar al sector privado donde su carrera no depende solamente del humor del

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

alto funcionario en turno); carencia de personal profesional; falta de continuidad de las políticas públicas (por la constante rotación de funcionarios); corrupción; ineficiencia; falta de credibilidad y desconfianza de los ciudadanos hacia las funciones del gobierno, entre otros problemas. Todo esto es consecuencia de la ausencia de incentivos para que el trabajo de la oficina pública se realice de forma profesional, eficiente y libre de corrupción, ya que en el patronazgo se anula cualquier espacio de autonomía razonable de los funcionarios frente al poder político, superponiendo de facto a la ética personal del político en turno sobre la ética pública que debería regir en toda organización pública (BID 2014; Merino, 2010).

Para terminar con el sistema de patronazgo, durante décadas se consideró al modelo burocrático weberiano como la forma ideal para integrar y mantener a una administración profesional. En este sistema todo cargo público se concibe como una profesión de vida donde las promociones se definen con base en la antigüedad, los conocimientos técnicos y la competencia personal (Weber, 2002). En este sistema, cualquier funcionario público es por definición un profesional de carrera, pues es un experto en su área y se conduce correctamente gracias a un sentimiento de deber hacia la jerarquía y un respeto estricto a las leyes sobre las cuales se funda la organización dentro de la que trabaja. Sin embargo, con el paso de los años este modelo agotó en la realidad los beneficios esperados, y en su lugar ha recibido críticas por diversas cuestiones: la rigidez que paraliza cualquier cambio en la gestión del personal (Osborne y Plastrick, 1992); la carga creciente de ineficiencias que genera (Niskanen, 1971); la imposibilidad de resolver problemas sin crear nuevas reglas onerosas (Crozier, 1964), y por su creciente posición obsoleta respecto a las oportunidades que ofrecen los sistemas de trabajo en el sector privado (Hamilton, 2014), entre otras. Estas críticas abrieron las puertas al desarrollo de nuevos paradigmas para entender la misión y funcionamiento de la administración pública, y así transformarla para responder de formas innovadoras a las necesidades de desarrollo de las sociedades (UNDP, 2015).

José Manuel Heredia

El modelo weberiano, sin embargo, no se abandonó del todo ni fue reemplazado en todos los países por modelos “post-burocráticos” como los propuestos por la Nueva Gestión Pública (NGP), en donde se busca que los privados sean los encargados de los servicios públicos porque están sujetos a las leyes del mercado y, supuestamente, son más eficientes, innovadores y especializados que la burocracia gubernamental (Ostrom, 1989). En muchos países, el modelo weberiano fue flexibilizado y suplementado con elementos de otros paradigmas de la administración pública para diseñar nuevos servicios civiles de carrera más adecuados para los valores de las sociedades democráticas modernas. Estos nuevos servicios buscan responder a los objetivos democráticos de eficiencia, eficacia, igualdad, entre otros, a través de un conjunto de arreglos institucionales incorporados “con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales” (BID, 2006, p. 4; BID, 2014). Los “servicios profesionales modernos” retoman del modelo weberiano clásico la forma centralizada de gestionar a los funcionarios públicos y la estabilidad del empleo, al tiempo que integran nuevos elementos utilizados en la NGP, como la evaluación de desempeño y la premiación por medio de incentivos (Méndez, 2016). De este modo, el gobierno mantiene consistencia en la carrera de los funcionarios públicos, y los motiva para mejorar su desempeño y realizar sus tareas de forma más eficiente e innovadora.

El servicio civil de carrera moderno es en esencia un *kit* de instrumentos que en conjunto tienen el objetivo de profesionalizar al personal de una oficina pública. El servicio civil no es un fin en sí mismo, sino un modo de organizar al personal para contar con funcionarios profesionales y competentes que se encarguen de los asuntos de gobierno. Existen otras formas de organizar a la administración pública, las cuales no necesariamente centralizan la gestión de los recursos humanos, sino que funcionan con otras herramientas como la subcontratación o el trabajo por resultados (impulsados por la NGP). Estas formas de trabajo pueden ser adecuadas para algunas tareas particulares dentro de las oficinas públicas, por ejemplo, en aquellas que

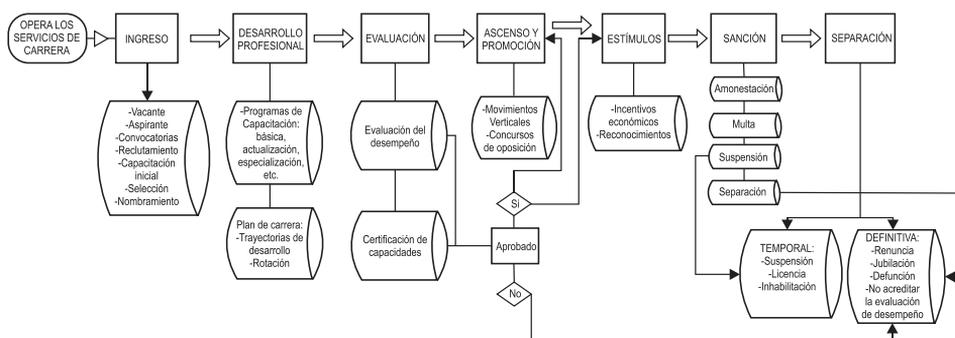
Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

no forman parte de sus actividades centrales (como la limpieza, el mantenimiento de equipos informáticos, la preparación de alimentos en el comedor institucional, entre otros).

El servicio de carrera ofrece la ventaja que engloba diferentes instrumentos, como sistemas de ingreso, de desarrollo, de evaluación, de ascenso y promoción, de estímulos, de sanción y de separación (ver imagen 2.1). Gracias a la integralidad de estos sistemas, un servicio de carrera brinda una gran coherencia a la gestión de los funcionarios públicos, evitando que existan interrupciones o dificultades en el manejo y desarrollo del personal. Por ejemplo, si se implementara un sistema de selección de personal apropiado, pero sin incentivos para motivar un crecimiento profesional dentro de la organización, es probable que los funcionarios no alcancen todo su potencial, o decidan salir de la organización para trabajar en otra donde tengan más oportunidades de desarrollo. Un servicio de carrera, por lo tanto, ayuda a articular los diferentes instrumentos para llevar a cabo una correcta gestión de los recursos humanos (BID, 2006).

Es importante aclarar que el término “servicio de carrera” no se refiere a un único tipo de servicio civil, sino que habla de variaciones sobre un modelo básico con los elementos de la imagen 2.1. Estos elementos son adaptados y acomodados a las necesidades particulares de cada oficina pública. Como todas las reformas gubernamentales, para que un servicio de carrera sea exitoso, debe “adaptarse a las necesidades de la administración específica, teniendo en cuenta las particularidades de la cultura administrativa” (Demmke, 2010, p. 8).

Imagen 2.1 Funcionamiento de los Servicios de Carrera.



Fuente: ASF, 2013.

Así, en algunos servicios profesionales de carrera únicamente se regula a ciertos puestos directivos dentro de la organización, mientras que en otros se regula a todos los funcionarios de la oficina; en algunos servicios el proceso de ingreso se realiza de forma unificada a través de una oficina única, mientras que en otros cada dependencia se hace cargo de su reclutamiento y selección; en algunos servicios se busca que los funcionarios públicos trabajen durante toda su vida laboral dentro de una sola oficina, mientras que en otros se promueve el movimiento horizontal de funcionarios entre oficinas. Diversos estudios comparativos (que se comentarán en el siguiente apartado) muestran que dentro de un mismo país o región pueden existir diferencias importantes entre los servicios de carrera debido a las particularidades del desarrollo histórico de cada Estado y organización pública.

Sin embargo, existen dos elementos esenciales de todo servicio de carrera. En primer lugar, deben establecerse reglas claras, completas y públicas —disponibles tanto para los ciudadanos como para los funcionarios— sobre todos los aspectos relacionados con el personal que labora dentro de la organización pública. Esto proporciona certeza y transparencia a los movimientos del personal en la oficina pública. El segundo

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

elemento esencial es que todo servicio civil debe contar con suficiente autonomía,

de manera que un cambio de Gobierno no suponga una remodelación completa del Servicio Civil (remodelación que muy probablemente vendría acompañada de casos de clientelismo a la hora de nombrar a los nuevos funcionarios), sino que los órganos administrativos, estando subordinados a los distintos gobiernos, sirvan de órgano de transición en los momentos de las elecciones y garanticen con independencia política la continuidad y la estabilidad en la prestación de los servicios administrativos a los ciudadanos (BID, 2006, p. viii).

Cuando un servicio civil cuenta con estos dos elementos esenciales, idealmente debe desarrollar principios como eficiencia, transparencia, competencia por mérito, especialización, profesionalismo, calidad en el servicio hacia el ciudadano, entre otros (ASF, 2013). Sin embargo, esto no siempre es posible debido al hecho que impulsar una reforma para profesionalizar a los servidores públicos es una actividad compleja que requiere una intensa planeación y negociación para su diseño e implementación, pues toca a numerosos intereses que tal vez no estén de acuerdo con el objetivo de profesionalizar a la administración pública. Estos intereses contrarios bien pueden ser llamados “enemigos de la profesionalización”.

Algunos de estos “enemigos” pueden ser los sindicatos que mantienen capturado al personal de una oficina pública; los políticos que utilizan los cargos públicos como un botín a repartir entre partidarios, patrocinadores y amistades; los funcionarios en altos cargos que nombran a familiares e incondicionales como subalternos; los funcionarios que mantienen su cargo solamente gracias al patronazgo; entre otros. Cada uno de estos “enemigos” pueden forzar cambios en el diseño del servicio civil que puede desviarlo de los valores ideales a los que debería responder. Entonces, el hecho que existan los arreglos institucionales completos para el manejo de personal no significa necesariamente que en la práctica el servicio de carrera privilegiará los valores y principios democráticos sobre

los que supuestamente debe de estar basado. Esto es algo que se observa recurrentemente en la realidad—sobre todo en regiones tradicionalmente cercanas al patronazgo, como Latinoamérica y Europa del Este. En el siguiente apartado se comentan algunos estudios sobre servicios de carrera implementados en diversos países, y que muestran las diferencias que existen entre estos.

LOS SERVICIOS DE CARRERA EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Como se explicó arriba, no existe un único tipo de servicio civil, sino variaciones entorno a un modelo básico que busca hacer más profesional y menos politizada a la administración pública. Estas variaciones se deben principalmente a la influencia de “las tradiciones nacionales y la historia [de cada país]” en los “caminos y resultados de las reformas relativas a los recursos humanos” (Demmke, 2010, pp. 6-7). A continuación se comentan algunos trabajos comparativos sobre los servicios de carrera en la Unión Europea y Latinoamérica.

Unión Europea

Desde 1981, el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA por sus siglas en inglés) se dedica a proveer consultoría, investigación y capacitación a los países integrantes de la Unión Europea (UE) para “fortalecer la capacidad de los servidores públicos para que realicen sus tareas eficientemente” y así ayudar a la integración de los países de la región.² Uno de los estudios que realizó el EIPA fue una comparación de 27 servicios de carrera de igual número de países de la UE (Demmke, 2010; Ministère du Budget, 2008), el cual concluyó que en la región se pueden “observar diferentes caminos de reforma, modelos administrativos y sistemas de la administración pública entre los grupos de países [analizados]” al grado que llega a “cuestionar todo el concepto de un servicio público específico” y la percepción tradicional sobre este tipo de instrumento (Demmke, 2010, p.7).

² Véase www.eipa.eu

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

Respecto de los servicios de carrera, tradicionalmente se pensaba que Europa podía ser dividida en dos grupos claramente diferenciables por sus respectivas situaciones. Un primer grupo estaba integrado por “países con servicios civiles profesionales tradicionalmente bien establecidos y relativamente independientes de la política” como Inglaterra, Francia y Alemania (Cardona, 2000, p. 1). El segundo grupo estaba integrado por “países que están emergiendo de un período de gobierno comunista, en donde no se distinguía entre los aparatos de los partidos políticos, la administración pública y la idea del Estado como una realidad independiente tanto de la administración pública como del partido político” (Cardona, 2000, p. 1). Sin embargo, la evidencia muestra que la división entre estos dos grupos es cada vez menos perceptible, ya que el desarrollo de los servicios de carrera responde a circunstancias particulares de cada país y sub-regiones nacionales, en lugar de grandes tendencias continentales.

Un estudio de Meyer-Sahling (2011) mostró que, después de adherirse a la Unión Europea e implementar un servicio civil de carrera, los países de Europa Central y del Este (los países que integraban el segundo grupo mencionado arriba) tuvieron diferentes experiencias en cuanto a la sostenibilidad de la reforma. Mientras que en algunos se profundizó la profesionalización administrativa—como en Estonia, Letonia, Lituania—en otros se regresó a patrones de politización y captura de los cargos administrativos—como en República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Polonia. La explicación que encuentra el autor para estas diferencias es el grado de compromiso político con la reforma y las prioridades de agenda en cada país. Entonces, el camino seguido por los servicios de carrera en los países europeos presenta diferencias importantes y ha incrementado las diferencias entre ellos sin un patrón que indique que se están moviendo hacia una misma dirección (Demmke, 2010).

Estas diferencias pueden observarse en el EUROSTAT, el organismo oficial de estadísticas de la Unión Europea, el cual mantiene desde 2010 en su página web (ec.europa.eu) detalles

de las administraciones públicas de los países miembros, lo que permite hacer comparaciones entre los servicios de carrera: qué niveles de funcionarios regula; qué ministerios u oficinas incluye; qué requisitos de ingreso tienen los funcionarios; cuántos servicios distintos existen en cada país, entre otros datos. Así, por ejemplo, podemos ver que en Inglaterra se divide a los servidores públicos entre altos funcionarios (*senior civil servants*) y funcionarios menores. Para los primeros existe un servicio de carrera “centralizado y claramente definido”, pero para los segundos, el servicio profesional—si existe—lo controla la oficina para la que trabajan (Ministerio de la presidencia española, 2010, p. 250). Por otra parte, en Finlandia no existe “ningún sistema de carrera excepto para el servicio militar y el servicio exterior”, pues se hace un reclutamiento abierto para cada puesto y los ascensos sólo son posibles “cuando las necesidades de la organización y del individuo coinciden” (Ministerio de la presidencia española, 2010, p. 69).

En resumen, en la Unión Europea existen tantos servicios de carrera distintos como países miembros. Cada país ha modificado el modelo de servicio profesional de carrera para “adaptarse a las necesidades de la administración específica, teniendo en cuenta las particularidades de la cultura administrativa” (Demmke, 2010, p. 8). De modo que, aunque se puede agrupar a los servicios de carrera en tres grandes categorías—sistemas basados en la carrera (como el sistema de Alemania), sistemas híbridos y sistemas basados en el puesto (como el sistema finlandés descrito arriba (ver tabla 2.1), las diferencias internas entre estos servicios son muy grandes e impactan de diferente forma al desempeño de cada administración pública.

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

Tabla 2.1 Comparación de los servicios de carrera en la Unión Europea

Sistemas basados en la carrera	Sistemas híbridos	Sistemas basados en el puesto
Alemania	Bulgaria	Dinamarca
Austria	Eslovaquia	Estonia
Bélgica	Eslovenia	Finlandia
Chipre	Italia	Países Bajos
España	Letonia	Reino Unido
Francia	Lituania	República Checa
Grecia	Malta	Suecia
Hungría	Polonia	
Irlanda		
Luxemburgo		
Portugal		
Rumania		

Fuente: Ministerio de la presidencia española, 2010, p. 11

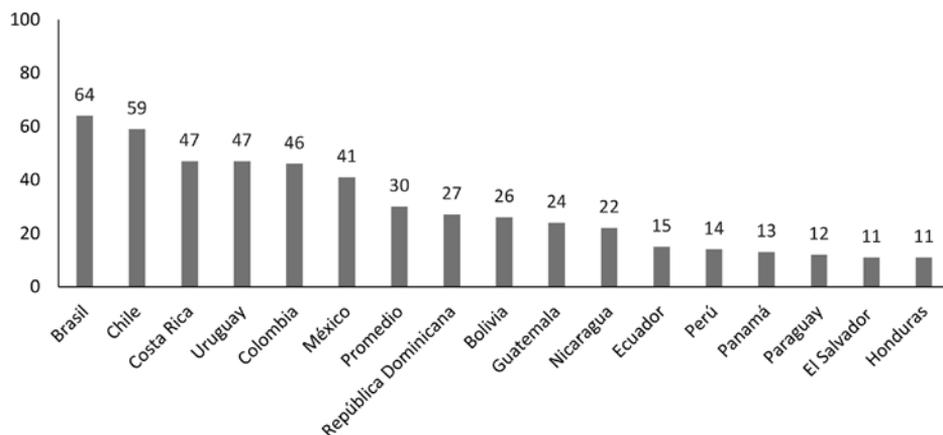
Latinoamérica

En 2003, en el marco de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Bolivia, los países de la región adoptaron la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CIFP) la cual tiene tres objetivos: (a) definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública; (b) configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión sobre la función pública, y (c) servir como base para el desarrollo de reformas concretas en la región (CIFP, Capítulo primero, apartado 1). Esta carta ha servido como punto de partida en diversos estudios para comparar el diseño, la implementación y el funcionamiento de los servicios de carrera en Latinoamérica, siguiendo sus definiciones, conceptos, principios rectores y requerimientos funcionales.

Un primer estudio a resaltar es el *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* realizado por el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006, en el cual se compararon 18 servicios se carrera de igual número de países en la región.³ Los resultados comparados mostraron la existencia de diferentes niveles de avance en el establecimiento de servicios de carrera eficientes, transparentes y libres de politización (ver gráfica 2.1), así como una amplia gama de actores impulsando las reformas o resistiéndose a ellas. El estudio encontró que en varios países de la región. “la politización es tan fuerte que no se logra crear un servicio civil profesional, y no puede garantizarse la atracción y retención de personal competente, ni la disponibilidad de mecanismos de gestión que permitan influir la conducta laboral de los funcionarios” (BID, 2006, p. 565).

Gráfica 2.1 Índice de Desarrollo del Servicio Civil



Fuente: BID, 2014, p. 19. Los valores de los índices fueron transformados para hacerlos comparables con el estudio realizado por el BID en 2014.

³ Los aspectos evaluados en cada sistema de carrera fueron cinco: (1) *eficiencia*, el grado de optimización de la inversión en capital humano y congruencia con la política fiscal y los mercados de referencia; (2) *mérito*, el grado en que el sistema incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad; (3) *consistencia estructural*, la solidez e integración sistémica del sistema de carrera; (4) *capacidad funcional*, capacidad para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos induciendo conductas laborales orientadas a la mejora de los servicios públicos, y (5) *capacidad integradora*, eficacia con que el sistema es capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (p. 47 y ss.)

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

Diez años después, el BID publicó un segundo estudio comparando los avances de 16 de los 18 países analizados en el primer informe, encontrando que “[u]na década después se registra un progreso alentador en términos de modernización del servicio civil en la región, aunque ésta se mantiene en un nivel relativamente bajo” (BID, 2014, XXII). En la mayor parte de los países, se fortalecieron los servicios de carrera gracias a “la generación de nuevos instrumentos normativos y técnicos antes inexistentes” (BID, 2014, p. 15), lo cual se traduce en mayores facultades de los operadores del sistema de profesionalización para poder implementar de una mejor manera la reforma (Nieto *et al.*, 2014).

Los servicios de carrera en los países de Latinoamérica mostraron el uso de diferentes instrumentos y estrategias para superar las resistencias a la reforma, aunque no siempre con resultados duraderos. Por ejemplo, después de 2004, en Panamá “la cooperación entre el gobierno y los sindicatos allanó el camino a las reformas”, lo que se tradujo en progresos significativos en “la planificación, la unificación del sistema de cargos, la acreditación de empleados a la carrera administrativa y la apertura de concursos” (BID, 2014, p. 23). Sin embargo, estos avances duraron poco tiempo, pues en 2009 se emitió una ley que “canceló la acreditación a la carrera y habilitó la incorporación mediante contratos de trabajo y sin concurso” (BID, 2014, p. 23), lo que pone de manifiesto la constante lucha que sufre un sistema de profesionalización durante toda su existencia (Grindle, 2012).

Entre las buenas prácticas encontradas por el estudio, resalta el caso de Costa Rica, el cual avanzó de forma gradual en la implementación del servicio civil sin forzar cambios bruscos, sino a través de “nuevos instrumentos de gestión que buscaron insertarse en prácticas ya existentes y/o cubrir debilidades” (BID, 2014, p. 25). Gracias a estos cambios incrementales, Costa Rica avanzó de forma consistente en el fortalecimiento del servicio civil sin poner en riesgo su sustentabilidad.

Un caso que mostró la importancia de las circunstancias históricas en el modelo de servicio civil que se establece en el país, se encontró en Bolivia, el cual fue el único de los 16 países del estudio que retrocedió en su puntaje del primer al segundo estudio del BID. A partir de 2006, el gobierno de Bolivia tomó la decisión de “priorizar la incorporación por invitación directa de sectores históricamente marginados, en lugar de hacerlo mediante concursos”, lo que debilitó el criterio de mérito y afectó la tecnificación de los cargos (BID, 2014, p. 27). Frente a circunstancias históricas de discriminación y segregación laboral y educativa de algunos sectores, la decisión del gobierno de Bolivia no resulta ilógica, pues decidió privilegiar a algunos valores democráticos (inclusión, equidad, igualdad de oportunidades) y dejar en segundo término a otros (competencia por mérito, profesionalización). Esto muestra la dificultad de encontrar un único diseño que responda efectivamente a todos los sectores de la sociedad, bajo un esquema democrático y de eficiencia administrativa.

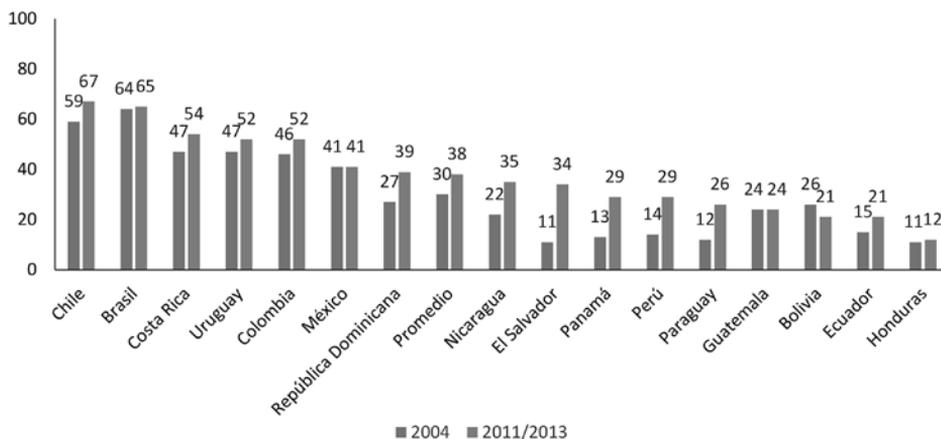
Un estudio particular en México fue realizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013), en el cual se hizo un análisis de los servicios de carrera que existen dentro de la administración pública federal. Los resultados no son sorprendentes, pues se encontró que existen más de 20 modelos de servicios de carrera distintos, algunos más completos, transparentes y eficaces que otros, y basados en diferentes valores, objetivos, reglamentos y prácticas. Esta variedad de modelos se debe a que cada uno está adaptado a las características y costumbres de la organización donde actúa (ASF, 2013).

En resumen, en Latinoamérica existe una amplia variedad de esquemas de servicios de carrera, los cuales han tenido que superar enormes dificultades para lograr establecerse, ser efectivos y lograr ser sustentables en el tiempo. Aunque han habido avances importantes en la última década (ver gráfica 2.2), en algunos países de la región los servicios de carrera están en riesgo por cambios políticos (Nicaragua, Guatemala y Panamá) o por fuertes crisis de gobernabilidad (Honduras).

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

En otros países, la falta de interés en fortalecer a los servicios los ha desacelerado (México y Brasil) o simplemente los ha dejado en el abandono (Bolivia). A diferencia de la Unión Europea, en Latinoamérica no está arraigada en la cultura de la administración pública la necesidad de buscar mecanismos efectivos para lograr la profesionalización de los funcionarios y separarlos de los vaivenes políticos. Esto da una lección sobre la importancia de reformar no solamente las leyes que regulan a las oficinas públicas, sino de trabajar en el contexto social para lograr terminar con las resistencias a la profesionalización de la administración pública.

Gráfica 2.2. Índice de Desarrollo del Servicio Civil, 2004–2011/13 (16 países)



Fuente: BID, 2014, p. 21.

APRENDIZAJES SOBRE LOS SERVICIOS CIVILES DE CARRERA

Las diversas experiencias internacionales muestran que es complicado encontrar un modelo de servicio de carrera que funcione perfectamente para profesionalizar a la administración pública y que responda a todos los valores que deben imperar en contextos de democracia, gobernanza y austeridad gubernamental. A partir de los casos presentados, y complementando con la literatura en

la materia, se enumeran cinco aprendizajes y buenas prácticas que pueden ayudar a lograr mejores resultados en el proceso de establecimiento de un servicio de carrera.

Un primer aprendizaje es que una reforma administrativa no se crea ni se implementa en el vacío. En cada paso, desde que nace hasta que se convierte en parte de las rutinas diarias de los funcionarios públicos, la reforma está definida y condicionada por los antecedentes históricos; por la cultura de la región; por las costumbres dentro y fuera de las organizaciones públicas; por los prejuicios y supersticiones de los ciudadanos, e incluso por las personalidades de los funcionarios que se encargarán de ponerla en marcha.

En algunos países es más difícil establecer un sistema de profesionalización que en otros. Por ejemplo, en México el patronazgo y la “posesión” de los puestos públicos por parte del jefe “es el resultado de la historia y de la forma en que se construyó el dominio sobre la administración pública en su conjunto” (Merino, 2013, p. 154). En México, así como en muchos otros países con antecedentes similares, los puestos públicos son, históricamente y por derecho, un botín de los políticos al que pueden acceder una vez que ganan las elecciones. En estos lugares, la politización de la administración pública es un problema de *costumbre*, porque siempre está justificada la expectativa de que todos los miembros del grupo sigan esa regla social (Weber, 1962, pp. 67-68).

Un servicio de carrera significa no solamente cambiar la ley, sino también modificar las costumbres, las rutinas y la cultura de las organizaciones públicas. Dentro de las instituciones que gestionan a los recursos humanos, los individuos deben estar convencidos de las bondades y beneficios del servicio de carrera para que pongan en marcha y supervisen correctamente la implementación de todo el conjunto de arreglos institucionales. Sin un cambio cultural real, los individuos pueden “darle la vuelta a la ley” y buscar maneras de continuar con el patronazgo, el nepotismo, la corrupción, el favoritismo, la discriminación

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

sistemática, o cualquier otra actividad que atente contra la profesionalización de la administración pública. Ciertamente es casi imposible “combatir la corrupción en una sociedad en donde, supuestamente, no hay agencia ni institución libre de ella” (Ledeneva, 2006, p. 10). Por ello es importante tener claro el alcance de los cambios que debe hacer la reforma.

Para lograr la profesionalización, entonces, es necesario primero entender la cultura, el contexto y las instituciones sobre las cuales se reformará a la administración pública. Si estos factores se excluyen de las consideraciones iniciales del servicio de carrera, es probable que cualquier tentativa de profesionalizar a los funcionarios públicos se convierta pronto en letra muerta y continúe vigente el legado patrimonialista (Cejudo, 2007). Después de todo,

[l]a viabilidad organizacional de la acción política es una variable crítica, pero no es una variable exclusivamente técnica: no se puede resolver simplemente a partir de un análisis de factibilidad de recursos, sino que requiere comprender la lógica organizativa, la cultura de acción e interpretación, y la red de relaciones y significados que mueven a las personas que la componen (Arellano, 2010, p. 64).

En resumen, el servicio de carrera que quiera establecerse en la oficina pública debe adaptarse a la cultura organizacional particular, aunque esto signifique tomar algunos elementos y dejar otros; privilegiar algunos valores democráticos y renunciar a otros.

Un segundo aprendizaje para lograr un diseño e implementación exitosos de un servicio de carrera, es la necesidad de estudiar detalladamente las opciones disponibles de acuerdo a las circunstancias particulares del país y de la oficina pública. Esto es importante porque reformas iguales no necesariamente tendrán el mismo efecto en diferentes contextos (Pollitt y Bouckaert, 2001). Es importante recordar en todo momento que adoptar reformas que han sido exitosas en otros lugares y momentos, pero sin analizar cómo podrían adaptarse a las

circunstancias específicas que se tienen enfrente, puede causar terribles fracasos. Por ejemplo, un estudio comparativo (Sundell, 2004) sobre el efecto de la discrecionalidad administrativa—promovida por modelos como la NGP—mostró que ésta sólo tiene efectos positivos en países con gobiernos que garantizan la libertad de prensa y la independencia judicial—debido a que el patronazgo es regularmente expuesto y castigado. En esos mismos países, el mismo estudio encontró que las políticas weberianas más tradicionales tienen efectos negativos en el desempeño de la administración pública.

Por esta razón, es necesario analizar, con tanta objetividad como sea posible, las ventajas y desventajas de los distintos modelos de profesionalización y de servicio de carrera disponibles. Después de todo, la gestión pública no es una ciencia sino un “problema complejo” y no pueden aplicarse soluciones prefabricadas a todas las oficinas de gobierno. Incluso en administraciones débiles y poco institucionalizadas puede ser conveniente mantener un sistema de patronazgo para evitar gastar recursos en una reforma que entorpecería las funciones de gobierno y que no tendría ningún efecto real en la profesionalización administrativa (Grindle, 2012). Antes de adoptar un servicio de carrera, es conveniente saber si algún otro esquema de profesionalización podría ser más adecuado.

Pollitt y Bouckaert (2014) ofrecen algunos consejos para realizar una mejor elección de modelos de profesionalización administrativa. Primero, hacer una comparación internacional puede tener mayor fuerza iluminadora e informativa porque tiene menos sesgos que un estudio centrado en un solo país. Segundo, una revisión comparada nos permite medir de una mejor manera los resultados reales de ciertas reformas porque no dependen necesariamente de los números maquillados que los políticos nacionales quieren mostrar. Tercero, una vez elegido un modelo de reforma es importante mantenerlo y tener paciencia, pues se requieren al menos cinco años para lograr una reforma eficaz. Finalmente, cualquier elección de reforma implica necesariamente un *trade-off* entre diferentes valores

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

subyacentes, y no se puede tenerlo todo: eficacia o eficiencia, profesionalización o diversidad (como en el caso de Bolivia), etc. Tener claridad sobre los objetivos que se quieren lograr con la profesionalización administrativa puede servir como una buena guía para la elección de herramientas y modelos de gestión adecuados.

Un tercer aprendizaje sobre los servicios de carrera se centra en acciones que ayudan a reducir la oposición de los muchos individuos y grupos organizados que lucharán para detener cualquier reforma de profesionalización en la administración pública: sindicatos, empresas privadas, grupos afiliados a partidos políticos, funcionarios que utilizan el clientelismo como principal medio de apoyo electoral, etc. Para reducir las obstrucciones, es esencial identificar puntualmente y publicitar—con tantas pruebas cómo sea posible—las cosas que funcionan inadecuadamente en la administración pública y por qué es necesario reformarla. Por ejemplo, pueden utilizarse estadísticas sobre la ineficiencia de trámites burocráticos; la insatisfacción de los ciudadanos con la atención recibida y el tiempo de espera en una oficina pública; los enormes costos administrativos de un departamento que ofrece pocos resultados, etc.

En esta tarea de investigación y difusión, es conveniente unir fuerzas con *think tanks*, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y organismos internacionales. El objetivo es realizar diagnósticos informados sobre las deficiencias de la administración pública. Es importante, además, que estos diagnósticos, y las soluciones que se propongan, se enmarquen dentro de una argumentación que pueda dar origen a un problema público, de modo que se responda con una política pública de profesionalización administrativa (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008; Merino, 2011). Si el tema de la profesionalización logra colocarse en la agenda pública, será más difícil que los tomadores de decisiones se escuden detrás de su preferencia por no reformar el sistema de patronazgo (BID, 2014).

También pueden realizarse campañas para cambiar la forma de pensar de los funcionarios y del público en general sobre fenómenos como el nepotismo, el amiguismo, la discriminación, la discrecionalidad en la gestión del personal, etc. Es necesario resaltar que éstas no son prácticas normales e inofensivas, sino que son fuentes constantes de corrupción que afectan el desempeño de las organizaciones públicas. Además, se puede hacer explícito que implican conflictos de intereses, y que tienen efectos negativos para toda la sociedad, como una menor inversión extranjera, un mayor desempleo, una menor innovación tecnológica, entre otros (Chittock, 2015). Si los votantes internalizan los beneficios de la profesionalización administrativa, y se lo exigen a quienes buscan un cargo de elección popular, aumentarán los incentivos para buscar la profesionalización administrativa.

En esta tarea de difusión acerca de las ventajas de establecer o reformar un servicio civil de carrera, siempre es conveniente estar al pendiente de momentos coyunturales que puedan ayudar a promover la reforma. Las *ventanas de oportunidad* son momentos cruciales que pueden ser aprovechados por los actores para impulsar problemas o políticas preferidas (Kingdon, 1995), y en el caso del servicio de carrera, se pueden buscar temas con impacto público (una crisis de confianza, casos de corrupción, casos de negligencia) para proponer al servicio de carrera como un instrumento de profesionalización que puede terminar con esos problemas. También se puede articular a la reforma administrativa “con otros objetivos políticos importantes y urgentes—como mejorar la ejecución del gasto público o superar crisis políticas apremiantes” (BID, 2014, p.88). La evidencia empírica muestra que para avanzar un proceso de reforma administrativa se necesita siempre una acción oportuna en un momento políticamente importante (Grindle, 2012).

Un cuarto aprendizaje, aplicable también a todas las políticas y cambios dentro de la administración pública, es que la implementación de cualquier reforma siempre es, a lo menos, extremadamente complicada (Pressman y Wildavsky, 1998).

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

Como toda política pública requiere de completar numerosos pasos, las oportunidades para bloquear su avance son muchas y, además, son difícilmente previsibles. Siempre existen momentos en que las personas u organizaciones pueden detener o retrasar el avance de algún proyecto; pueden buscar negociar modificaciones a cambio de dar su visto bueno; pueden hacer referencia a normas, regulaciones o políticas que obligarían a replantear todo el proyecto; pueden, si existe un gran interés en que el proyecto fracase, matarlo con la ayuda de otros actores involucrados. Por ello, la recomendación más importante que ofrecen Pressman y Wildavsky (1998, p. 226) es que “[s]i alguien desea asegurar una perspectiva razonable de implementación de un programa, será mejor que empiece con una gran probabilidad de que cooperarán todos y cada uno de los participantes”.

El tercer aprendizaje descrito arriba puede ayudar a disminuir la oposición de algunos actores al establecimiento de un servicio de carrera en una oficina pública, sin embargo, a veces no desaparecen por completo los obstáculos a la reforma. Si ese es el caso, la experiencia histórica relativa a las reformas administrativas ha mostrado que, en países y momentos donde ha existido mucha oposición a ellas, los diseños incrementales son una buena opción para lograr avances graduales. Es decir, se puede avanzar primero en las medidas sobre las cuales es posible lograr consenso, y dejar para después las medidas más controversiales (BID, 2014). Si se busca un diseño integral, los jugadores pueden llevar a la reforma a un bloqueo total, mientras que un diseño explícitamente acotado puede producir más avances porque se reduce el número de jugadores con veto, y los puntos de decisión en los que podrían bloquear el avance del servicio de carrera (como en el caso de Costa Rica).

Una ventaja adicional de llevar a cabo una reforma incremental de profesionalización es que sirve como un prototipo que ayudará a probar su funcionamiento y aprender de los resultados obtenidos⁴. Esto puede ayudar a corregir el camino

⁴ Véase capítulo “Innovación en el sector público”.

gracias a la retroalimentación obtenida de las primeras fases de implementación, y así fortalecer a la reforma y hacerla sustentable en el largo plazo. Es importante siempre aprovechar al proceso de implementación “como escenario para el aprendizaje, la mejora continua y el desarrollo de capacidades.” (BID, 2014, p. 137).

De cualquier modo, ya sea que se elija una reforma incremental o una integral, es importante dar una atención adecuada a la implementación operativa de la reforma, no solamente a la aprobación de leyes y presupuestos en el más alto nivel. De acuerdo con Nieto *et al.* (2014, p. 390), muchas reformas no alcanzan sus objetivos “porque los legisladores dejan el ‘trabajo sucio’ de la implementación a los funcionarios públicos, que a menudo tienen pocos medios organizativos o institucionales para superar la resistencia contra la reforma”. Por eso es esencial dotar a los operativos que trabajarán el establecimiento del servicio de carrera con suficientes atribuciones, capacidades y herramientas—tanto legales, como normativas y fiscales—que les permitan mantener control suficiente para virar al camino correcto el desarrollo de la profesionalización administrativa.

Finalmente, un quinto aprendizaje importante es tener presente que una vez que se ha implementado exitosamente una reforma de profesionalización administrativa, nunca se puede cantar victoria definitiva, ya sea porque se da reverso (como el caso de Panamá) o porque la solución ideal de un momento se convierte con el tiempo en el grillete de otro posterior. Sobre este último caso, los cambios dentro del Estado y de la sociedad obligan a la administración pública a mantenerse al día y poder responder adecuadamente a los retos futuros (Dussauge, 2015). Por otra parte, el sector privado evoluciona rápidamente y las oficinas de gobierno pueden quedar rezagadas y perder a los mejores candidatos que tal vez prefieran mejores condiciones laborales en organizaciones privadas. Un documento de *Partnership for Public Service* (2014) que busca impulsar cambios al sistema de carrera de Estados Unidos es claro en este punto:

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

Diseñado hace más de 60 años, el sistema de personal ... [de Estados Unidos] es una reliquia de una época pasada. (...) El mundo ha cambiado drásticamente, pero el sistema de servicio civil ha permanecido anclado en el pasado, y actúa más como una barrera que como una ayuda para atraer, contratar y retener a los empleados altamente calificados y educados necesarios para responder a los desafíos locales y globales de hoy en día. (p. 7)

Por otra parte, siempre existirán grupos que buscarán reformar, reinterpretar y modificar el servicio de carrera para su beneficio. Aunque el servicio de carrera esté plasmado en leyes y reglamentos, y aunque se hayan establecido y se respeten los procedimientos de selección y ascenso por mérito, y aunque se haya internalizado en los funcionarios públicos la conveniencia del servicio de carrera sobre el sistema de patronazgo, nunca deja de ser un hecho que en todas las instituciones políticas “las expectativas de cumplimiento siempre están sujetas a interpretación, debate y lucha” (Mahoney y Thelen, 2010). Respecto a los servicios de carrera, la experiencia ha mostrado que

[d]urante los años, e incluso décadas, después de que una reforma ha sido adoptada, los servicios públicos enfrentan desafíos constantes a su existencia, su forma y su funcionamiento. La reforma del sector público es seguida habitualmente por esfuerzos para deconstruir y reconstruir lo que se ha creado, y quienes se oponen a las nuevas reglas del juego constantemente adoptan estrategias similares para debilitarlas” (Grindle 2012, p. 11).

En pocas palabras, la existencia de leyes y procedimientos de profesionalización no asegura su perpetuidad en el tiempo. Sin embargo, pueden llevarse a cabo algunas estrategias para ayudar a que una reforma administrativa se mantenga viva y eficaz una vez iniciada (Meyer-Sahling, 2011). Primero, es conveniente blindar los cambios a la legislación de la reforma con el requisito de supermayorías legislativas, para evitar que pequeños grupos de interés puedan modificar las leyes a su antojo. Segundo, las coaliciones con ONGs y otros actores relevantes pueden mantener sana a la reforma al monitorear

los avances de implementación y denunciar las intenciones de regresar a modelos patrimonialistas. Finalmente, los grupos políticos, incentivados por la aceptación de los votantes hacia los sistemas de carrera, pueden prevenir intentos de retornar a una administración no profesional. Es importante para lograr la sustentabilidad de la reforma el mantener una atención constante hacia los diferentes actores que pudieran oponerse—abierta o silenciosamente—a la profesionalización administrativa.

CONCLUSIÓN

Este capítulo se dedicó a los servicios civiles de carrera como un instrumento disponible para profesionalizar al personal de una oficina pública. Al inicio se describieron las características de las administraciones politizadas o basadas en un sistema de patronazgo, en las cuales los altos funcionarios pueden contratar y despedir libremente a todo el personal de la oficina de forma totalmente discrecional, causando diversos problemas: interrupciones en el trabajo de la oficina, pérdida de capital intelectual, falta de continuidad de las políticas públicas, corrupción, nepotismo, falta de profesionalismo en el trabajo, entre otros. En consecuencia, en las administraciones politizadas no existe garantía de que los funcionarios realizarán sus tareas de forma profesional—es decir, ejerciendo sus funciones con capacidad y atendiendo a procedimientos y normas de comportamiento aceptadas como las adecuadas para realizar sus labores.

Para terminar con el patronazgo y profesionalizar a los funcionarios de gobierno, este capítulo presentó las características básicas de los servicios civiles de carrera que, en su versión moderna, retoman algunos elementos del modelo weberiano clásico (forma centralizada de gestionar a los funcionarios públicos, estabilidad del empleo) e integran instrumentos como la evaluación de desempeño y la premiación por medio de incentivos. Estos servicios de carrera varían mucho de país en país, y de organización en organización, pues deben de adaptarse

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

para responder efectivamente a las circunstancias históricas y organizacionales de las oficinas sobre las que actúan.

Se presentaron también algunos estudios sobre servicios de carrera en la Unión Europea y Latinoamérica, donde se pudo observar la enorme variedad de modelos diseñados e implementados en los países. Entre las dos regiones elegidas, sin embargo, existen diferentes problemas que aquejan a los servicios de carrera. En la Unión Europea existe una variedad tan extensa de modelos de profesionalización que es complicado englobarlos dentro de mismo concepto, pudiendo causar desbordamientos conceptuales para su estudio y clasificación. En Latinoamérica, el problema principal es que dentro de la cultura de la administración pública no existe la urgencia de buscar mecanismos efectivos para lograr la profesionalización de los funcionarios y separarlos de los vaivenes políticos.

Con base en estos casos y en la literatura en la materia, se plantearon cinco aprendizajes que pueden servir para lograr un mejor diseño, implementación y sustentabilidad de un servicio de carrera. En primer lugar, es necesario entender la cultura y las costumbres de las personas del país y de las organizaciones para adaptar el servicio de carrera a las circunstancias existentes a las que se enfrentará. En segundo lugar, es recomendable estudiar diferentes modelos de servicios de carrera para poder elegir el adecuado para la organización, y analizar cómo se podría adaptar a las circunstancias particulares sin caer en la trampa de pensar que funcionará bien porque en otro país u organización así lo hizo. En tercer lugar, es necesario aplicar estrategias para romper con la oposición que algunos sectores tendrán a la profesionalización de la administración pública. Estas estrategias pueden incluir publicitar ineficiencias de las oficinas públicas o escándalos políticos; realizar estudios sobre los beneficios esperados de una reforma administrativa; cambiar en el imaginario público la idea sobre fenómenos como el nepotismo o el amiguismo, entre otros. En cuarto lugar, es necesario analizar si es posible realizar una reforma integral de la administración pública o si es mejor considerar cambios

incrementales que permitan vencer poco a poco resistencias a la reforma. En quinto lugar, nunca se puede cantar victoria definitiva: una vez que se ha implementado un sistema de carrera, siempre existirán actores interesados en reformarlo a su beneficio o eliminarlo definitivamente. Por eso siempre es importante mantener dinamismo en el sistema de profesionalización, tanto para acomodar los diferentes intereses dentro de la sociedad como para adaptarlo a las nuevas tendencias.

La amplia flexibilidad de los servicios de carrera modernos los convierte en instrumentos altamente adaptables a las circunstancias particulares de cada oficina pública, algo conveniente para poder modificarlos a las necesidades del desarrollo democrático y tecnológico actuales. Sin embargo, esta flexibilidad también representa un riesgo, pues bajo el concepto “servicio profesional de carrera” pueden disfrazarse modelos politizados, poco abiertos y poco democráticos. Por eso es importante analizar todos los detalles de un servicio de carrera en los cuales pueden esconderse semillas de patronazgo y que pueden poner en peligro la sustentabilidad y eficacia de un esfuerzo genuino por profesionalizar a la administración pública.

LECTURAS SUGERIDAS

- BID [Banco Interamericano de Desarrollo] (2014). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*, Washington, DC: BID.
- GRINDLE, Merilee (2012). *Jobs for the Boys*. Harvard: Harvard University Press.
- HAMILTON, B. A. (2014). *Building the Enterprise: A New Civil Service Framework*. Partnership for Public Service.
- UNDP [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapur: UNDP.

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO G., David (2010). “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal” en David Arellano (ed.), *Más allá de la reinversión del gobierno*, México D.F.: Miguel Angel Porrúa-CIDE.
- ASF [Auditoría Superior de la Federación] (2013). Evaluación número 230 “*Servicios de carrera en el Estado federal*”.
- BID (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, DC: BID.
- BID (2014), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, DC: BID.
- CARDONA, Francisco (2000). *Scope of Civil Services in European Countries. Trends and Developments*, SIGMA, Seminar at the European Institute of Public Administration Maastricht, noviembre 13-14. <http://www.sigmaweb.org/1850438.pdf>
- Carta Iberoamericana de la Función Pública, disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>
- CROZIER, Michel (1964). *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires: Amorrortu.
- DEMMEKE, Christoph (2010). Civil Services in the EU of 27 – *Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, European Institute of Public Administration. http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf
- DUSSAUGE, Mauricio (2015). “Los retos futuros de la administración pública y la construcción de buenos gobiernos” en David Arellano Gault y Fernando Patrón Sánchez (coord.), *Gestión pública y buen gobierno en México*, México: Universidad de Guanajuato.
- MAGUEY, Hugo (2012). “Aquí nadie se queda sin hueso”, *Animal Político*, 14 de febrero 2012, <http://www.animalpolitico.com/2012/02/aqui-nadie-se-queda-sin-hueso/>

- MAHONEY, James y Kathleen Thelen (2010). "A Theory of Gradual Institutional Change" en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change*, New York: Cambridge University Press.
- MÉNDEZ, José Luis (2016). "La gestión de personal público en México: del Sistema de botín a la profesionalización administrativa" en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México: Colegio de México.
- MERINO, Mauricio (2010). *Ética Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública. México: EAPDF-Siglo XXI editores.
- _____, (2013). "La captura de los puestos públicos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 219, 135-156.
- MEYER-SÄHLING, Janh (2011). "The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession", *Governance*, Vol. 24, No. 2, pp. 231-260.
- Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique (2008). *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States 27 country profiles*, Francia: Forward Planning and International Affairs Bureau.
- Ministerio de la presidencia española (2010). *Public Employment in European Union Member States*, Secretariado técnico. https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%A2ncias/Public_Employment_EUMS.pdf
- NIETO, Fernando, Liesbet Heyse, Maria del Carmen Pardo y Ratal Wittek (2014). "Building Enforcement Capacity: evidence from the Mexican Civil Service Reform," *Public Administration and Development*, 34 (5), 389-405.
- NISKANEN, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton.
- NOORDEGRAAF, Mirko (2007). "From "Pure" to "Hybrid" Professionalism. Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains", *Administration & Society*, 39(6), pp. 761-784.
- OSBORNE David y Peter Plastrick (1992). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Nueva York: Addison-Wesley.

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

- OSTROM, Vincent (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- POLLITT Christopher y Geert Bouckaert (2001). *Public Reform Management*, Oxford: Oxford University Press, Third Edition.
- PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica México.
- SCHÖN, D. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Books
- SUNDELL, Anders (2014). “Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries”, *Public Administration*, 92 (2), 440-457.
- WEBER, Max (1962). *Basic concepts in Sociology*. Nueva York: The Citadel Press.
- _____ (2002). *Economía y Sociedad*, Madrid: FCE.