

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA**  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL



TESIS

**PERSPECTIVAS COMPARADAS GLOBALES DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA**

OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL

PRESENTA:

CLAUDIA ANGELINA ROMANO ROMERO

DIRECTORA DE TESIS

DRA. PATRICIA MOCTEZUMA HERNÁNDEZ

## AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es un logro, que requirió un esfuerzo para culminarse, no hubiera sido posible sin la ayuda todas las personas que me brindaron su apoyo, consejos y guía.

En primer lugar, doy gracias a Dios, por llenar mi vida de bendiciones, y por poner siempre en mi camino a personas que me apoyan y me animan en todos los proyectos de mi vida.

Con todo mi cariño, quiero agradecer a mis padres, Ernestina y Cesar, porque sin el amor, la comprensión y el apoyo que siempre he tenido en ellos, no hubiera sido posible el logro de esta meta, y de todas las que le han precedido.

A mis hermanos, Cesar, Carlos y Alberto, les agradezco por compartir conmigo todas las experiencias de mi vida, por sus consejos y por la contribución que, sin saberlo han hecho a este trabajo, por acompañarme en los momentos difíciles, por sus palabras de aliento, y por compartir este sueño, en el que también invirtió esfuerzo para apoyarme. Gracias de todo corazón.

Agradezco también a todos los profesores durante el doctorado, por ayudarme a mi formación y por todo lo que aprendí a través de ellos. De manera muy especial, agradezco a mi directora de tesis: Dra. Patricia Moctezuma Hernández por guiar mis pasos dentro del proceso de esta investigación, por sus palabras de ánimo y por su paciencia y sus valiosas contribuciones.

Además, quiero agradecer a cada una de las personas que participó en esta investigación, a través de sugerencias. No puedo nombrarlas para darles el crédito que merecen, pero sí puedo reconocer que las aportaciones que cada uno de ustedes hizo a través de sus comentarios, por su particular manera de ver la vida, fueron fundamentales para este trabajo de investigación. Sin ustedes esta tesis no estaría completa.

## INDICE

|                                                                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUCCIÓN .....                                                                                                                                | 5  |
| PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....                                                                                                                   | 9  |
| 2. Objetivos de investigación .....                                                                                                               | 11 |
| 3. Preguntas de investigación.....                                                                                                                | 11 |
| 4. Hipótesis.....                                                                                                                                 | 12 |
| 5. Variables.....                                                                                                                                 | 12 |
| 6. Metodología.....                                                                                                                               | 12 |
| CAPÍTULO I. SERVICIO CIVIL: APORTES EN EL AMBITO GLOBAL .....                                                                                     | 14 |
| I.1. Literatura reciente.....                                                                                                                     | 14 |
| CAPITULO II. DESARROLLO HISTORICO Y CARACTERIZACIÓN DEL<br>SISTEMA DE SERVICIO CIVIL .....                                                        | 28 |
| II.1. Historia del servicio civil.....                                                                                                            | 28 |
| II.2. Características del Servicio Civil .....                                                                                                    | 29 |
| II.3. Concepto de servicio civil .....                                                                                                            | 33 |
| II.4. Modelos de servicio civil .....                                                                                                             | 34 |
| II.4.2. Modelo Gran Bretaña .....                                                                                                                 | 36 |
| II.4.3. Modelo francés .....                                                                                                                      | 37 |
| II.4.4. Modelo alemán .....                                                                                                                       | 39 |
| CAPÍTULO III. SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EN NUEVA ZELANDA,<br>ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, MÉXICO Y CHILE: MODELOS,<br>ESTRUCTURAS Y REFORMAS ..... | 41 |
| III.1. NUEVA ZELANDA.....                                                                                                                         | 41 |
| III.1.1. Antecedentes.....                                                                                                                        | 41 |
| III.1.2. Servicio Civil .....                                                                                                                     | 44 |
| III.1.3. Reformas .....                                                                                                                           | 49 |
| III.1.4. Situación actual del modelo de implementación del servicio civil .....                                                                   | 50 |
| III.2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA .....                                                                                                            | 52 |
| III.2.1. Antecedentes.....                                                                                                                        | 52 |
| III.2.2. Servicio civil.....                                                                                                                      | 55 |

|                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III.2.3. Reformas .....                                                          | 61  |
| III.2.4. Avances recientes .....                                                 | 62  |
| III.3. MÉXICO .....                                                              | 64  |
| III.3.1. Antecedentes.....                                                       | 64  |
| III.3.2. Servicio civil.....                                                     | 70  |
| III.3.3. Reformas .....                                                          | 76  |
| III. 3.4. Avances.....                                                           | 77  |
| III.4. CHILE .....                                                               | 77  |
| III.4.1. Antecedentes.....                                                       | 77  |
| III.4.2 Servicio civil.....                                                      | 79  |
| III.4.3 Reformas .....                                                           | 91  |
| Las reformas implementadas en materia de servicio civil son las siguientes: .... | 91  |
| III.4.4. Avances recientes .....                                                 | 91  |
| CAPÍTULO IV. GOBERNANZA Y EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL                              |     |
| COMPARADA DE LOS CUATRO SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL .....                         | 93  |
| IV.2. Medición de resultados .....                                               | 96  |
| IV.2.3. Percepción de la corrupción.....                                         | 104 |
| IV.2.4. Calidad institucional .....                                              | 106 |
| A MANERA DE CONCLUSIÓN .....                                                     | 110 |
| BIBLIOGRAFÍA                                                                     | 115 |

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad la globalización posee distintos desafíos, relacionados con la integración para el desarrollo humano, económico y social de ahí que las reformas políticas, políticas económicas y comerciales, tecnologías de la información y comunicación, tratados comerciales para tratar abrir las naciones a un libre mercado, empresas transnacionales, culturales, entre otros. En este sentido el auge por atraer inversión extranjera mejorar la eficiencia económica, mayor ingreso per cápita para el país, bajo índice de corrupción; disminución de la pobreza; mejor atención en servicios públicos, mejorar la imagen de las instituciones públicas y administrativa, inicialmente fueron propuestas por cuestiones de crecimiento y desarrollo económico; sin embargo, ha funcionado como un reconocimiento en su mayoría países desarrollados, los cuales fungen como ejemplo de la democracia, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.

La implementación de reformas como la del servicio civil, define la formación de capital humano, mejores servicios públicos, al darle seguimiento a políticas sociales y de desarrollo, lo que supone fortalece la adopción de mecanismos que aumenten la transparencia de la administración pública en general y a establecer una administración pública moderna, con un servicio civil profesional y altos estándares de ética en la gestión pública (Echebarría, 2006).

Diversos aportes de la literatura sobre el servicio civil, han demostrado empíricamente que el buen funcionamiento de este, es un factor clave para fortalecer el crecimiento económico y evitar los efectos del sistema tipo botín<sup>1</sup>, en las instituciones públicas. Los resultados de utilizar el servicio profesional en los servidores públicos, ha mostrado empíricamente los efectos antes señalados, prueba de ello se encuentra en las investigaciones desarrollados por Johnson (1982), Amsden (1989) y Wade (1990), en donde se vincula empíricamente el buen desempeño gubernamental y el alto crecimiento de Japón, Corea y Taiwán; cuya organización está basada sustancialmente en los principios de un servicio profesional.

---

<sup>1</sup>Se le conoce también como sistema de despojos o *spoils system*, la forma de administrar la mayoría de los empleados del gobierno al ser designados por criterios políticos.

El propio Banco Mundial ha reconocido el papel crucial que ha desempeñado este tipo de burocracias en el impresionante ritmo de industrialización que los “tigres asiáticos” tuvieron en la segunda mitad del siglo XX; además, dicha institución ha creado indicadores de gobernabilidad para medir la eficiencia y eficacia de los gobiernos de los países (Birdsall, 1993). Con el objetivo de proporcionar indicadores de gobernabilidad despolitizar y luchar contra la corrupción, de esa manera se pueden usar como referencia los países que estén mejor calificados, como un mejor lugar para realizar inversiones.

En la actualidad el servicio civil abre la posibilidad de crear un consenso entre burócratas y políticos, en donde ambos pueden trabajar en conjunto; de esta manera ayuda a fragmentar el poder al restringir la discrecionalidad de los políticos en la designación de servidores públicos, homogenizando actitudes y procedimientos en los distintos ámbitos de gobierno, integrando las políticas en los diversos actores gubernamentales. Así, el servicio civil funciona como una herramienta indispensable para lograr un Estado, eficiente a la altura de las necesidades del desarrollo global.

La profesionalización del servicio civil se considera un mecanismo para preparar a servidores públicos para enfrentar los retos de integrarse a los cambios promovidos por la globalización y al mismo tiempo, es un elemento fortalecedor de la legitimidad gubernamental con base en el rendimiento para una mayor efectividad gubernamental. Dicho mecanismo está apoyado en un sistema de reglas claras para realizar sus funciones en un contexto de sistemas de reclutamiento, contratación y evaluación que incorpore nuevas tecnologías de la información.

El propósito de esta investigación es aportar elementos en el campo de análisis de la administración pública y políticas públicas, considerando que la construcción de reformas administrativas, son acciones fundamentales de la gestión pública y el desarrollo e implementación del servicio civil, dicho análisis se fundamentara en un estudio comparado que permite profundizar en las estructuras, procedimientos y avances recientes, desde un enfoque de resultados en la gobernabilidad, medido a través de distintos índices claves, que darán los elementos para evaluar su implementación.

La experiencia de los cuatro países seleccionados permite comprobar los criterios y reglas consideradas como las más importantes para el funcionamiento del servicio civil de carrera y por tanto a la elección de las cualidades y capacidades del servidor público. Al investigar los criterios que cada país utilizó –Estados Unidos de América, Nueva Zelanda, Chile y México–, nos proporciona las variables que concretaron el proceso del servicio civil, íntimamente ligado a la evolución social, concepciones políticas y culturales; manifestando claramente sus prioridades y dependencias con el exterior.

Para esta investigación se seleccionaron dos países desarrollados: Estados Unidos de América y Nueva Zelanda y dos en vías de desarrollo: Chile y México. La elección de estos es de importancia para hacer énfasis en dos casos de éxito y otro dos en proceso de formación, bajo el supuesto básico de que su implementación conlleva principalmente a mejorar la calificación como país en efectividad gubernamental, su vinculación con la agenda de países y organizaciones internacionales que están inmersos en procesos de reformas administrativas que exige el proceso de integración en la dinámica de la globalización.

La estructura de la investigación se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo, describe el servicio civil en términos de su desarrollo histórico en la literatura, investigaciones de autores, avances y alcances.

El segundo capítulo, trata los principales modelos y sistemas del servicio civil en Gran Bretaña, Francia y Alemania en el contexto ideológico e implicaciones de la representatividad del concepto por país, tomando en cuenta las características como normas de trabajo, estructura, clasificación, seguridad y empleo.

En el tercer capítulo: se analiza los sistemas de servicio civil de Nueva Zelanda, Estados Unidos de América, México y Chile, centrándose en la experiencia de la función pública, estructura, reformas y avances que han realizado actualmente. En cada país será analizado en cuatro apartados: el primero identifica antecedentes del servicio civil; el segundo la estructura del servicio civil; el tercero el sentido y dirección de las reformas y el cuarto; los avances recientes. En este apartado tendremos un panorama de cómo se han

comportado los cambios, retos y problemas que implican las reformas administrativas, en la definición de los problemas públicos. Que caracterizan a los países desarrollados y los respectivos países en vías de desarrollo.

Finalmente, en el cuarto capítulo presentamos los resultados que definen el estudio comparativo de los cuatro países, se explorarán las reformas administrativas, con especial énfasis en el cambio y la transformación de la gobernanza, traducidas en resultados de los indicadores escogidos estratégicamente para lograr, la percepción de la corrupción, calidad institucional, gobernanza y la capacidad de atención de un servidor público; así como sus condicionantes y variables que configuran el servicio civil.



## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La dinámica del mundo globalizado ha generado nuevas demandas en la administración pública, para garantizar que sus funciones se lleven a cabo con los más altos estándares profesionales entre las cuales destaca la exigencia del servicio civil, tales aportes se pueden traducir en normas, procedimientos, reglamentos e instrumentos de evaluación. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad (Guerrero, 2007). El proceso de modernizar el aparato burocrático, en el contexto global de la transformación del Estado, forma parte de la redefinición de la agenda pública en la integración de programas internacionales como estrategias de participación entre los miembros de dichas organizaciones.

Resulta muy ilustrativo el éxito, en todos los casos, los países que aplicaron las reformas de servicio civil como -Gran Bretaña, Francia, Nueva Zelanda-, se trataba de una aspiración imposible, para países en desarrollo con democracias jóvenes, pues en su réplica de implementación no represento, en todos los casos, los resultados esperados.

Para fines de esta investigación se busca aportar las experiencias de los cuatro países seleccionados, con particularidades útiles a las que está inmerso un proceso de reforma administrativa de servicio civil. La historia no se limita a un recuento sobre la evolución de los sistemas de servicio civil, la descripción del desarrollo de los gobiernos abordar diversas perspectivas públicas a las cuales se suman los modelos tradicionales, estructuras, instituciones participantes en su implementación y dirección. Estas características nos permitirán evaluar los criterios propios de cada país.

El consenso internacional formado a partir de la necesidad de una gestión de empleo público, se expresa en acuerdos internacionales, como es la Alianza para el Gobierno Abierto "*Open Government Partnership*" que en el 2011 inicio la plataforma internacional para los reformadores nacionales comprometidos a hacer que sus gobiernos fueran más abiertos, responsables y sensibles a los ciudadanos. Las recomendaciones que destacan en estos acuerdos son dirigidas al compromiso con los ciudadanos para mejorar los

servicios, gestionar los recursos públicos, promover un gobierno eficiente, abierto y con principios de transparencia, con el compromiso de incentivar la innovación del servicio civil.

Sin embargo, a pesar de estos nuevos convenios entre diferentes países, aún no se cuenta con un marco metodológico que, pueda definir elementos identificados como centrales para su funcionamiento, es decir, las bases, herramientas que sirvan ya sea mejorar o configurar un sistema de servicio civil cuyos, resultados pudieran ser aprovechados, con las valiosas experiencias comparables entre sí, así como el desarrollar nuevas propuestas determinantes que contribuyan a encontrar una adaptación del servicio civil, para aquellos países que se encuentren en la implementación o un proceso de reforma de servicio civil.

En tal, el gran desafío de los países en desarrollo, se orienta a fortalecer los déficits que los califica como un país con buena gobernanza, y permita la modernización de la administración pública. Por este motivo, resulta necesaria la búsqueda de conceptualizaciones que permitan ganar legitimidad institucional, disminución de la corrupción, acceso a la información y transparencia. Si bien la preocupación más grande es lograr construir y/o fortalecer la legitimidad institucional, que dé cabida a nuevas prácticas.

La necesidad de legitimidad en la administración pública es una necesidad permanente, analíticamente cabe distinguir dos fuentes de legitimación: la legitimidad institucional, que se deriva del ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social y democrático de derecho y la legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados (Bañon & Carrillo, 1997).

Frente a esta situación, se busca encontrar variables que permitan trascender a un gobierno eficaz, que sea capaz de integrarse a las nuevas tecnologías y experiencias internacionales que pueden ofrecer mayor prestigio como país. Para abordar el objeto de estudio se identificarán los factores y suposiciones que inciden en el funcionamiento del sistema de servicio civil; el impacto en cuanto a la calificación del indicador de efectividad

gubernamental, calidad reguladora, transparencia y corrupción; que coadyuve a mejorar la posición ante la evaluación de organismos internacionales como el *Banco Mundial (BM)*, *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*, *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*, *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)* por mencionar algunos, la cual permitiría en definitiva su incorporación a un mundo globalizado.

## 2. Objetivos de investigación

El objetivo general se orienta a comparar las características del proceso de reforma administrativa en materia de servicio civil y determinar variables comparables de los sistemas de servicio civil de Nueva Zelanda, Estados Unidos de América, México y Chile.

Los objetivos específicos

- a) evidenciar la relación de la implementación de un servicio civil con diferentes elementos como: la corrupción, calidad de las instituciones, capacidad de atención por servidor público y eficacia gubernamental.
- b) Desde una perspectiva practica rescatar las medidas que han sido necesarias en cada país, para la implementación de un servicio civil, alcance una mayor gobernanza.

## 3. Preguntas de investigación

- I.¿Qué reformas políticas desarrolló cada país, para el diseño del servicio civil en los países, anteriormente citados?
- II.¿Cuáles son los modelos de servicio civil en los países anteriormente citados y cuáles son sus características funcionales?
- III.¿Hay una correlación entre el servicio civil y la gobernanza?

#### 4. Hipótesis

Las reformas administrativas derivadas de la ley del servicio civil, han influido en la mejora de instituciones gubernamentales, mismas que se reflejan en los índices organizacionales internacionales como es la de los elementos la corrupción, calidad de las instituciones, capacidad de atención por servidor público y eficacia gubernamental.

#### 5. Variables

Dependiente: Gobernanza, instrumentos a utilizar:

- I. Indicador de efectividad gubernamental de Kaufman, Kraay y Mastruzzi.
- II. Indicador capacidad de atención de un servidor público, elaboración propia.
- III. Índice de percepción de la corrupción, Transparencia Internacional.
- IV. Índice de calidad institucional, Fundación Libertad y Progreso.

Independiente: Reformas en el Servicio Civil, los instrumentos a utilizar:

- I. Revisión de reformas públicas en materia de servicio civil implementadas por el gobierno de los cuatro países.
- II. Penetración del servicio civil de carrera en los niveles decisionales del Estado.

#### 6. Metodología

La investigación documental, consistió en la recopilación, análisis de literatura, documentos históricos, documentos estadísticos, reglamentos y leyes oficiales. Fuentes secundarias: Libros, revistas de investigación electrónicas, informes de organismos internacionales. Para revisar la estructura administrativa de cada país, principalmente fueron páginas de internet oficiales gubernamentales y documentos oficiales -leyes, y reglamentos. Además, se utilizó el modelo de comparación de características cualitativas y cuantitativas cuya información se obtuvo directamente de documentos oficiales. La investigación retoma el carácter cuantitativo, para medir los indicadores e índices anteriormente mencionados.

Para determinar la relación existente entre servicio civil de carrera y gobernanza se considera la evolución del papel del gobierno como medida de efectividad gubernamental a través de índices de Kaufman, Kraay & Massimo (2005), cuya estadística es meramente cualitativa y perceptiva. Las estrategias y características anteriores, tanto cuantitativas como cualitativas determinaron el modelo comparativo.

## **CAPÍTULO I. SERVICIO CIVIL: APORTES EN EL AMBITO GLOBAL**

### **I.1. Literatura reciente**

En las últimas décadas, el estudio del servicio civil ha cobrado singular importancia, por sus valiosos aportes, los cuales no solo se encuentran en la administración de recursos humanos como principios de igualdad de oportunidades, sino principalmente como un impulsor a la capacidad de la democracia, a los reglamentos claros y transparentes, lo que se traduce en la mejora de imagen en las instituciones públicas, al opacar las prácticas como el nepotismo, compadrazgo, entre otros; transformándose en un amplio campo de estudio que permiten el trabajo empírico. Las investigaciones sobre el servicio civil de carrera se han ampliado rápidamente desde mediados de la década de los 1990, convirtiéndose en un campo de estudio propio, el cual ha sido alimentado por las tesis de académicos e investigadores, así como también por las iniciativas de los organismos internacionales de desarrollo y organizaciones no gubernamentales (El Banco Mundial, 1999).

Tradicionalmente los trabajos que predominaban sobre el servicio civil eran las seguidas por administradores públicos y politólogos (Aguilar, 2008; Arellano, 2000; Dussauge, 2002; Guerrero, 2003; Peters, 2005; Martínez, 2003; Merino, 2006; Oszlak, 2009; Pardo, 2005; Sánchez, 2001, Pichardo, 2004, Uvalle, 1999) no obstante, el valor implícito de dichos aportes se ha transformado en un amplio campo de estudio empírico, y recobrado el interés en otras áreas de investigación, diversificando de esta manera el perfil que hasta ese momento, tenía la investigación original. Duhalt (1970) y Pardo (1991) han aportado grandes propuestas en el campo de la administración de personal en el sector público, el primero ha tenido una fuerte influencia en manuales de procedimientos, la aportación de este autor permite medir la eficiencia en recursos humanos, así como planear las funciones de las distintas áreas operacionales para obtener los mejores resultados en la organización. Mientras que el segundo muestra los cambios a los que se ha visto sometida la función pública, la modernización administrativa pública en distintos países.

Así mismo, otros autores orientaron sus estudios a la gestión por resultados: la nueva gerencia pública (Cedillo, 2003; Martínez V, 2005; Pardo, 2005) y la asociación con la gobernanza y gestión pública (Aguilar, 2008; Martínez, P. 2008); en tanto que otros enfocaron sus observaciones en los desafíos de la implementación y aprobación de la Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal (Aguilar, 2003; Arellano, 2000; Castro, 2009; Cedillo, 2003; Dussauge, 2011; Echebarría, 2006; Guerrero, 2000; Haro, 2000; Longo, 2003; Martínez, P. 2003; Méndez, 2008; Merino, 2006; Moctezuma, 1999; Moyado, 2006; Oszlak, 2003; Pardo, 2000; Quiroga, 1984; Salinas, 2004; Uvalle, 1999).

Por su parte, los economistas se han concentrado en el análisis comparativo y experiencias latinoamericanas de servicio civil, así como reformas de empleo público (Osborne, 1988; Moctezuma, 1999). Otros extendieron la investigación para una variedad de soluciones en la economía de crecimiento (The World Bank, 1997) y combate a la corrupción (Vega, 2008), calidad en el gobierno (La porta, Lopez, Shleifer, & Vishny, 1999); el servicio civil de carrera y sus referentes conceptuales, la nueva gestión pública en la nueva tendencia global (ASF, 2005), manual de la reinversión del gobierno y herramientas para la gestión por rendimientos (Osborne, 1998). Lucas (1988) aplica un modelo de aprendizaje en el trabajo en donde el factor más relevante en el crecimiento económico de un país, es el capital humano y se obtiene por medio de la educación formal y el aprendizaje en el trabajo.

En este contexto una de las aristas del servicio civil, tiene una fuerte perspectiva teórica en la organización de recursos humanos, apoyando la modernización en el ámbito burocrático. Diversos autores coinciden que el servicio civil genera un espíritu de cuerpo, propicia actitud ética honorable, principios de igualdad de oportunidades, merito e imparcialidad. Por tanto, contribuye a estandarizar servicios públicos y separa la influencia política en las administraciones de las instituciones públicas.

La construcción de un sistema de servicio civil moderno es un prerequisite básico para asegurar gobernabilidad democrática y desarrollo humano. El servicio civil sólo tiene sentido si se inscribe en una agenda de buen gobierno que haga genuina la reconstrucción

de un Estado democrático y republicano, es decir, que contribuya a la mejor y más efectiva gobernabilidad de nuestras sociedades (Muñoz, 2003). Conviene señalar que el servicio público, se vincula con el logro de la estabilidad política, el reconocimiento de la autoridad, la coordinación de los esfuerzos para alcanzar las metas sociales, la capacidad de gobierno, así como el destino pacífico, productivo y justo de la sociedad.

En este sentido, los compromisos de la administración pública se manifiestan con la calidad que el servicio público tiene para atender y satisfacer demandas sociales. Un servicio público eficaz y responsable es el que exige la democracia moderna. Un servicio público competente, es el que la sociedad contemporánea reclama para considerar al gobierno digno de confianza (Uvalle, 1999). Por lo anterior, indudablemente destaca la delgada línea que hay entre la modernización de recursos humanos como medio de formar servidores públicos altamente capacitados y la redefinición de un nuevo orden político burocrático en el cual se implementan y desarrollan reformas dirigidas a vínculos internacionales; bajo el contexto de un país mejor calificado.

El modelo burocrático fue una institución importante en la construcción de la estabilidad de los gobiernos nacionales y contribuyó a satisfacer demandas populares: ofrecía buena parte de lo que la gente quería: seguridad y estabilidad; servicios básicos y estandarizados; y la sensación de que se rendían cuentas, a través de una cadena de mando jerárquico (Osborne, 2003).

El servicio civil es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores con compromiso, sin consideraciones políticas de grupo o de partido, con base en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Surge de la necesidad de introducir en la función pública fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorables por parte de los funcionarios, con un conjunto de reglas para que la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas que la sociedad plantea (Pardo, 2005).

El tema de la profesionalización de los servidores públicos, nos dirige a la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo en las instituciones del gobierno. La dificultad de su



análisis parte del hecho de que aun en países en los que se ha desarrollado una sólida cultura político administrativas, y se cuenta con un servicio civil como recurso para lograr un grado de mayor profesionalismo de los funcionarios públicos, no se sabe con precisión cómo funcionan los órganos que integran la administración pública y, por lo tanto, es difícil definir cuáles serían los requerimientos que habría de incluir un sistema que contribuyera a mejorar la función pública (Pardo, 1995). Asimismo, los sistemas de servicio civil constituyen la respuesta, al orden del aparato público en el manejo de los recursos humanos, sus estructuras, las prácticas, prioridades en su desarrollo y estrategias en el ámbito burocrático.

Gran parte de la literatura trata sobre cómo funcionan las burocracias, se centra en temas como el mérito en la contratación y promoción, incentivos adecuados, la orientación general, y la rendición de cuentas, pero aún no está claro hasta qué punto una remuneración hace la diferencia, cuando se trata de un mejor desempeño y menos corrupción, si la competencia se encuentra basada en el mérito en vez de contactos personales o sobornos ilícitos, si el grado en que los funcionarios siguen reglas, o simplemente, cómo se toman las decisiones y si la conducción de los funcionarios civiles es importante para el desempeño (Hyden etc al,2003).

Las primeras indagaciones señalan como principio, el establecimiento del sistema y sus procedimientos como el reclutamiento, ascenso basado en méritos a través de estructuras políticas y organizacionales, como instrumentos que dirigen la gestión de recursos humanos, en la administración pública. También puede decirse que el servicio civil tiene tres cualidades características: competencia, neutralidad e igualdad de oportunidad (Merino, 1981). La trascendencia del estudio sobre el servicio civil de carrera incide en gran medida en la importancia que este tiene para formar capital humano, capaz de llevar a una nación a un desarrollo económico.

En primer término, el servicio civil, separa los criterios y decisiones como el nepotismo y el clientelismo; que controlaba y promovía al personal administrativo. Esto quiere decir que existe una cierta autonomía entre la esfera política y la esfera administrativa. Finalmente, la organización y regulación interna del servicio civil corre generalmente a cargo de instancias administrativas independientes. De ahí que se delimitaron claramente

las fronteras de la función pública y de la política. Esta autonomía favorece la continuidad en la aplicación de los programas y las leyes, debido a que por una parte la administración es evaluada por el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas, y por la otra parte la capacidad de influencia de los políticos en la implementación de los programas es minimizada debido a los incentivos que imperan en el sector administrativo dotado de relativa autonomía (Guerrero, 2000).

La configuración de un sistema de SC surge de vincular tres estructuras: la *organizativa*, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la de *recursos humanos* empleados por el estado; que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la *salarial*, que establece los incentivos materiales que compensan el trabajo y dedicación del personal al servicio del estado (Oszlak, 2003). Es cada vez menor la inclinación de los gobiernos por establecer sistemas de SC únicos para el conjunto de la administración pública (ibídem). Las tendencias hacia la diferenciación estructural y la especialización funcional, así como la búsqueda de flexibilidad en cuanto al ofrecimiento de condiciones de empleo que permitan atraer y retener personas altamente calificadas, han conducido a una marcada fragmentación de estos sistemas (ibídem). Un sistema extendido de servicio civil es mucho más costoso y difícil de implementar. Requiere una reducción radical en el volumen de personal y herramientas gerenciales sofisticadas para operar a partir de nuevas reglas y procedimientos establecidos por un sistema basado en el mérito (ibídem).

Evans y Rauch<sup>2</sup> (1999) afirman la importancia del concepto de promoción interna y estabilidad de carrera entendidas como la escala de la carrera profesional que ofrece recompensas tangibles e intangibles a largo plazo para las personas contratadas por reclutamiento meritocrático, basado en una combinación de educación y examen, siendo este último criterio el de mayor importancia.

---

<sup>2</sup> El trabajo de Evans y Rauch es un estudio de caso en el que se recabaron datos estadísticos de las estructuras burocráticas de 35 países en desarrollo, con base en el índice de dos agencias de riesgo país y se refieren principalmente a variables como: el control de los ingresos del país, el nivel de educación y la diversidad etnolingüística.

Independientemente de las diferencias existentes entre los autores, sus publicaciones sugieren estudiar e indagar sobre la relación existente entre los ingresos de la burocracia y el crecimiento económico, este conformaría la segunda arista del servicio civil; además de centrarse en las mejoras en un país. Bajo este tenor, Rauch (1995) es uno de los primeros literatos que los relaciona. En su trabajo mide el nivel de compensación del subordinado a través de la meritocracia y/o promoción interna– y el grado de imposición de su preferencia sobre los bienes colectivos públicos de la población, y conforme a sus conclusiones, estas variables experimentan una fuerte correlación.

De ahí que las tendencias actuales parezcan plantear propósitos encontrados: en los países industrializados se ha cuestionado seriamente a los sistemas de carrera administrativa a partir de un reconocimiento explícito del desprestigio que han ido acumulando a lo largo del tiempo, mientras en los países con menor grado de desarrollo, donde la función pública también ha entrado en una fase de desgaste y pérdida de prestigio y legitimidad, se plantea que para recuperarla habría que incluir sistemas de carrera, como pueden ser los que existen en sociedades más educadas y democráticas, en suma, modernos (Pardo, 1995). En ambos contextos, sin embargo, la función pública se ve sometida a una importante revisión que se inicia hace dos décadas y que coincide, por una parte, con el desprestigio aludido, pero también con un cambio muy profundo en la organización de los aparatos administrativos públicos en el contexto de la modernización de largo aliento emprendida, y que se ha identificado de manera genérica como reforma estructural del Estado (ibídem).

La relación entre el desempeño burocrático y el crecimiento económico y los resultados de desarrollo ha sido un tema de interés para la comunidad internacional de desarrollo. Hace alrededor de unos cuarenta años, se centra en el papel de “Administración del desarrollo”, un enfoque de la administración pública que pretendía diferir de un enfoque burocrático más convencional. Recientemente, ha vuelto a aparecer con un componente adicional relacionado con la calidad de las normas burocráticas como elemento esencial para la comprensión de cómo el rendimiento burocrático influye en los resultados del desarrollo socio económico (Hyden et al., 2003).

Las hipótesis actuales se pueden resumir de la siguiente manera:

Reglas burocráticas → Desempeño Burocrático → Desarrollo Socio-Económico.

Por otra parte, la escolaridad de la burocracia es un arte de la investigación que ha surgido desde la popularización de la teoría del crecimiento endógeno y que ha experimentado un desarrollo significativo en la sofisticación y métodos. Los primeros estudios para explorar los aspectos estructurales de la burocracia eran específicamente los estudios de casos detallados, generalmente de los países de Asia Oriental de gran éxito, como Japón (Johnson 1982), Corea (Amsden 1989) y Taiwán (Wade 1990). Estos autores estudiaron las agencias del gobierno a lo largo de períodos de rápido crecimiento, y sacaron conclusiones sobre la influencia de la burocracia que eran muy similares a los análisis de Weber. Sin embargo, aunque todos estos estudios de casos encontraron una relación entre diferentes medidas de la estructura burocrática y el crecimiento económico, no proporcionan un modelo generalizable que puede aplicarse fácilmente en otros países (Lovett, 2011).

Otras investigaciones han estado en contradicción directa con el análisis propuesto por Evans y Rauch. El más importante de estos estudios es la investigación llevada a cabo por Kurtz y Shrank (2007). Ellos encuentran que la calidad de la gobernanza no está relacionado a las tasas de crecimiento, pero si a los niveles existentes de PIB. Para explicar estos resultados, sugieren que el crecimiento económico es el que genera mejores instituciones (en lugar de las instituciones que causan el crecimiento) y que Evans y Rauch estaban equivocados acerca de la direccionalidad de la relación causal (ibídem.)

Para dar un revés a este problema Evans y Rauch (1995), Hyden et al. (2003) y Dahlström et al. (2009) mencionan que un país que cuente con una burocracia basada en el mérito tiende a presentar menos corrupción y mayor la eficiencia en la prestación de servicios, y proporciona un mejor marco para el sector privado, sin olvidar el gran beneficio que este reflejaría la confianza de los ciudadanos hacia el gobierno y principalmente como alianza y estabilidad que representaría las inversiones extranjeras. Por otro lado, Kraufmann y Kraay (2002) proponen otras estrategias que mejoraría la gobernabilidad de un país y de incluirlas en las reformas políticas y reformas institucionales, mismas que

dependerían de acuerdo a cada país, tendrían un efecto directo en la gestión del sector público, estas estrategias requieren mucho énfasis en la promoción de mecanismos de rendición de cuentas externa, voz participativa y transparencia. El estudio de Dahlström et al. (2009) parece resumir los factores burocráticos que contribuyen a reducir la corrupción de los demás autores y los incluye en cuatro mecanismos y/o características: 1] Reclutamiento “pantallas” que significa implementar niveles de competencia –conforme a mérito y contraposición de relaciones de lealtad política– entre los empleados seleccionados para unirse al servicio público; 2] Creación de “mejores personas” a través de la socialización generando el espíritu corporativo; 3] Promoción interna la cual afectaría el desarrollo burocrático si los agentes saben que pueden ser promovidos a directores que van a ser más responsables; y 4] Incentivos económicos como política salarial para la disminución del comportamiento ligado con la corrupción de los servidores públicos.

En cambio, Kaufmann y Kraay (2002) analizan los beneficios del crecimiento de los ingresos en la élite gobernante en base a dos premisas: 1) Explica que la posible negativa de ingresos per cápita, se debe a la captura de Estado, debido a que los ingresos quedan en gran parte en la elite, esto repercute en una mala gobernabilidad, 2) la ayuda a la población se asigna en base a la calidad de la gobernanza, por lo que la comprensión de los efectos del ingreso en la gobernanza es importante para determinar si los países pobres deberían recibir un tratamiento especial o un "descuento de mala gobernabilidad" en este tipo de reglas de asignación. De ahí que, su propuesta introduce una correlación entre buen gobierno, su calidad e ingreso per cápita y testifica una relación fuerte y positiva entre estos dos términos.

Otra vertiente de opiniones sobre el tema la encabezan La Porta et al., (1999) quienes suponen que un salario alto de los burócratas incentiva la reducción de la corrupción incrementando las demandas de sobornos más altos por parte de aquellos que siguen siendo corruptos y con ello reduce el número de actos, o todo lo contrario, a mayor nivel de los salarios corresponde una disminución en los casos de corrupción (Tanzi, 1998); indistintamente de lo que se piense, lo cierto es que la trascendencia de la corrupción en la burocracia nace de las consecuencias económicas que acarrea, las cuales son demasiadas,

por lo que el propósito es limitar la discusión a los que tienen un impacto en el crecimiento económico directo.

Los países con una burocracia basada en el mérito pueden funcionar mejor, tener menos corrupción, mayor la eficiencia en la prestación de servicios, y proporcionar un mejor marco para el sector privado (Hyden et al., 2003). Las cuestiones de gobernanza en el ámbito burocrático son de gran trascendencia, proporcionado por las enormes presiones en las instituciones públicas en los últimos años, para convertirse en más ágiles, más eficiente y proponer buen servicio a las personas. En muchos países en desarrollo, como parte de los programas de ajuste estructural, se han generado presiones para reducir drásticamente el papel del Estado en relación con el mercado y a la vez reducir el tamaño de la administración pública (el número de empleados y masa salarial). De ahí que la falta de progreso económico y social de estos países también ha dado lugar a un sin número de iniciativas para mejorar la eficiencia en la gestión de los servicios públicos (ibídem).

Otra arista se manifiesta en la mejora de calidad global, nos referimos a calificar la imagen del país bajo la calidad institucional. Atribuyéndose la estabilidad política, reducción de la corrupción, al disminuir los efectos de clientelismo, nepotismo. Dicho alcance impacta en la inversión extranjera, crecimiento económico y genera vínculos en programas internacionales.

En su estudio, Hyden et al (2003), encontraron los siguientes indicadores determinantes para el desempeño burocrático: influencia, meritocracia, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información. Encontraron la relación entre la transparencia y la rendición de cuentas de este modo: supongamos los siguientes casos (a) si la transparencia y la rendición de cuentas son bajos, el rendimiento de los servicios resultan miden bajo; (b) si cualquiera de los dos aspectos, transparencia o rendición de cuentas, es bajo y el otro alto, el rendimiento del servicio es probable que sea en un rango medio-bajo; (c) si ambos la transparencia y la rendición de cuentas son medianas, el rendimiento del servicio también se considera mediano. Esto nos da una indicación adicional de que la transparencia y la rendición de cuentas tienen una influencia potencial en el rendimiento.

La evidencia empírica apoya la creación de un servicio civil de carrera balanceado donde los incentivos positivos –estabilidad, escalafón de puestos y salarios atractivos– y negativos –sanciones y evaluaciones, entre otros–, fortalece la certidumbre laboral, el ingreso, la permanencia y la promoción por mérito, así como la capacitación técnica permanente y general permite: 1] Reducir significativamente la corrupción gubernamental, 2] Promover cierta estandarización de procedimientos, además de la búsqueda del interés general y la visión de largo plazo en las políticas públicas, 3] Desarrollar una memoria institucional de las políticas públicas que permita acumular esfuerzos a lo largo de tiempo y mantener los aspectos positivos de dichas políticas, 4] Incrementar la cooperación y coordinación entre distintas dependencias, así como entre distintos gobiernos, 5] Aumentar la eficiencia gubernamental, 6] Desarrollar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos (BM, 1997; Méndez, 1995).

En sus dos trabajos seminales sobre el tema, Mauro (1995, 1998) demostró que un país que mejora su posición sobre la corrupción va a experimentar un aumento de su inversión y la tasa de crecimiento del PIB. La Porta et al. (1999) documentan una fuerte relación entre el desarrollo económico y la corrupción, mientras que Mo (2001), considerando la inestabilidad política como el canal más importante a través del cual la corrupción afecta a los informes de crecimiento económico que un aumento de una unidad en el índice de corrupción reduce el crecimiento tasa por 0,545 puntos porcentuales. Lambsdorff (2003) también muestran cómo la corrupción puede tener un impacto negativo en la inversión extranjera directa y las entradas netas de capital, los cuales son importantes factores determinantes del crecimiento económico (Papaconsantinou, Tsagkanos, & Siriopoulos, 2013).

En muchos países, la falta de transparencia de las normas, leyes y procesos crea un terreno fértil para la corrupción. Las reglas son a menudo confusas, los documentos que especifican que no están disponibles públicamente, y, a veces, se cambian las reglas sin anuncios debidamente publicitados (La Porta etc. al, 1999).

Una última arista, de vital importancia, aborda puntos muy específicos, al tratar en particular la delgada línea que hay entre implementar un sistema con éxito o llevarla al

fracaso, al no conocer las dimensiones y magnitudes que esta conlleva en toda su expresión.

En primer lugar, podría decirse que la creación del servicio civil resulta adecuada pero no suficiente para mejorar el desempeño estructural y cotidiano de las instituciones gubernamentales, si bien los casos internacionales nos permiten saber que un servicio civil de carrera trae consigo beneficios valiosos, la experiencia de otros países (y de los servicios civiles nacionales existentes) también nos permite considerar que, por un lado, este tipo de instituciones político-administrativas, deja sin resolver otros problemas igualmente importantes del funcionamiento y la gestión gubernamentales y, por el otro, que su creación trae consigo consecuencias no previstas originalmente (Dussauge, 2005). Segundo, al tratarse de una reforma administrativa útil, pero necesariamente insuficiente y problemática, la creación de un servicio civil debe ir acompañada de reformas complementarias, que ataquen los problemas no resueltos por el servicio civil o que ayuden a controlar los efectos negativos que probablemente habrán de surgir durante y tras su implementación (ibídem).

En el servicio profesional de carrera, sobre todo en su aplicación en el país, se han observado algunos de los mitos que han estado en este ámbito desde el principio, los cuales posiblemente han prevalecido a causa de la cultura política-administrativa particular del sistema político mexicano, sin embargo, también se debe a la escasa experiencia en el tema. A continuación, se identifican y describen brevemente los principales mitos del servicio civil de carrera (Martínez, 2008).

1re. mito: la existencia y funcionamiento de un servicio profesional de carrera está garantizado en el cambio de gobierno, sobre todo cuando el partido ganador es el mismo que la actual administración; 2do mito: Una ley de servicio profesional de carrera es sinónimo con el funcionamiento de un servicio profesional de carrera como tal; 3ro mito: Los servicios profesionales garantizan un cambio de actitud en los servidores públicos en el corto plazo, basada en la profesionalidad y eficacia; 4to mito: Los políticos entienden la importancia de las burocracias profesionalizadas y de tal modo que se conviertan en los principales defensores de un servicio profesional de carrera; 5to mito: reglamentos, así



como las herramientas para la gestión de un servicio profesional de carrera, en la medida de ser mejores, garantizan un funcionamiento óptimo de la misma.

Los dilemas y potencialidades de la implementación y desarrollo exitoso de un sistema de servicio civil están íntimamente ligados a la capacidad que se tenga para vincular los criterios generales que se están imponiendo al calificar la actuación y las posibilidades de movilidad jerárquica, con las condiciones particulares de las organizaciones y sus partes a las que se está afectando (Arellano, 2000).

Por otro lado, lejos de evidenciar las fortalezas bajo la implementación de un servicio civil de carrera, la cual traería efectos inmediatos y automáticamente positivos; tal pretensión pareciera ser una imposibilidad o una contradicción, dado las amplias dimensiones que este conlleva. Un servicio civil que olvida la magnitud organizacional partiendo de un supuesto que creemos ya está claramente rebasado por la realidad: las organizaciones gubernamentales en particular y del Estado en general son monolitos, máquinas que automáticamente y de manera homogénea responden a las directrices legales, de política y de políticas públicas. Por el contrario, tales organizaciones están compuestas por actores con intereses, que se mueven en espacios institucionalizados, que existen y actúan en un tiempo y en coyunturas específicas, y que interpretan su realidad a través de símbolos y mecanismos (lo que algunos llaman cultura organizacional) (ibídem).

En otros países distintos a los que se refiere este trabajo, con diferente régimen político, y con menos publicidad que los tres aquí tratados, también están realizando esfuerzos importantes por hacer compatibles a los servicios civiles con las necesidades y argumentos de la nueva gestión pública. Incluso en la China comunista la necesidad de separar la carrera política de la administrativa ha llevado a la instauración de un servicio civil, pero el gran problema ha sido equilibrar este sistema con la necesaria discrecionalidad que la acompaña si se quiere desarrollar un gobierno más eficaz (Aufrecht y Siu Bun, 1995)

Si un servicio profesional está adecuadamente balanceado, puede ser una herramienta institucional efectiva para contar con una burocracia profesional y competente, por al menos dos razones (Méndez, 2010). Primero, porque utiliza incentivos positivos (estabilidad, oportunidad de avance en la carrera y salarios atractivos) y negativos

(sanciones y evaluaciones, entre otros) (ibídem). Segundo, porque implica procesos de socialización que en algún punto dan premios y castigos “morales”, lo que es reforzado ya sea por ética profesional o por el grupo en sí mismo, más que por las autoridades formales (ibídem).

La cuestión principal sobre el sentido o la importancia del servicio público profesional de carrera (SPPC) consiste en saber, primero si el SPPC sea o no factor necesario para construir y acreditar la calidad institucional y gerencial del gobierno democrático, y en continuidad, saber si sea o pueda llegar a ser factor suficiente, que catalice alrededor suyo todas las otras iniciativas relativas a la legalidad y sentido público del gobierno democrático y relativas a su eficacia, calidad y eficiencia (Aguilar, 2003).

Estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del servicio civil (Echebarría, 2006). Una inadecuada gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la Administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o amiguismo, o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización del servicio civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación (ibídem).

**Cuadro 1. Resumen de atribuciones causales del servicio civil: debates teóricos**

| Tendencia                     | Beneficios                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Nivel global</b>           | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Factor necesario para acreditar la calidad institucional e imagen institucional pública.</li> <li>2. Reduce efectos: patronazgo, clientelismo, nepotismo, sistema tipo botín, sistema de despojo.</li> <li>3. Aumenta la calidad del gobierno, crecimiento económico, estabilidad política y reduce la corrupción.</li> <li>4. Apoya la tendencia de limpiar el desprestigio, legitimidad y genera vínculos en programas internacionales.</li> <li>5. Reduce La falta de reglas y transparencia.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Nivel país</b>             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desarrolla memoria institucional y provisión continua de mejoras.</li> <li>2. Impulsa la capacidad de democracia, transparencia, acceso a la información.</li> <li>3. Mejora en la opinión pública, sirve como ajuste estructural para reducir el tamaño de las administraciones públicas.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Modernización de RH</b>    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Genera espíritu de cuerpo, actitud ética, honorable, principios de igualdad de oportunidades, merito, imparcialidad</li> <li>2. Contribuye estandarizar la prestación de servicios básicos.</li> <li>3. Propicia desarrollo humano, rendición de cuentas.</li> <li>4. Separa la influencia política en las administraciones de las instituciones públicas.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Dimensiones y alcances</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los dilemas y potencialidades de la implementación y desarrollo exitoso de un sistema, está ligado a la capacidad de vincular los criterios generales.</li> <li>2. El servicio civil que olvida la magnitud organizacional, está rebasado por la realidad. Si esta adecuadamente balanceado puede ser una herramienta institucional efectiva.</li> <li>3. El servicio civil debe ir con reformas, reglamentos que ayude a controlar efectos negativos.</li> <li>4. La existencia de un servicio civil no garantiza el cambio de un gobierno.</li> <li>5. El servicio civil no garantiza cambio de actitud a los S.P. a corto plazo.</li> <li>6. Los reglamentos y herramientas de gestión no garantizan funcionamiento.</li> <li>7. Las organizaciones no son máquinas automáticas, responden a diferentes directrices</li> <li>8. En consecuencia, la burocracia, atrae la corrupción por naturaleza.</li> </ol> |

Fuente: elaboración propia con información de diferentes autores citados, anteriormente.

## **CAPITULO II. DESARROLLO HISTORICO Y CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL**

### **II.1. Historia del servicio civil**

El modelo burocrático de servicio civil, comenzó en China y fue sin duda el de mayor duración en la historia; se organizó por primera vez, junto con una administración centralizada, durante la dinastía Han (206 aC-220 dc) y mejoró bajo la dinastía Tang (618-907) y Sung (960-1279). La administración fue tan bien organizada, que el patrón se mantuvo hasta 1912. Durante la dinastía Sung se desarrolló el pleno uso de los exámenes para la función pública y se estableció apoyar en escuelas públicas en todo el país para ayudar al talentoso pero indigente. No obstante, a los parientes de la familia imperial no se les permitió ocupar cargos altos, y las promociones se basaron en un sistema de mérito en el que una persona nomina a otra para que avance, sin embargo, se considera totalmente responsable de la conducta de la persona que nomino. Los candidatos eran sometidos a eliminación a través de pruebas escritas en tres niveles, con ese sistema, se requirió que más de un centenar de personas que comenzaban las pruebas, pero solo uno tenía éxito.

Bajo la dinastía Ming (1368-1644), el sistema de servicio civil alcanzó su forma definitiva, y la dinastía Qing (1644-1911/12) copió prácticamente todo el sistema Ming. El examen de la contratación se dividía en tres etapas: la Xiucai, los y la jinshi. Aunque sólo la etapa del jinshi hacia que uno fuese el elegido para un alto cargo. A pesar de una persistente tendencia a enfatizar el aprendizaje, en el pensamiento original, los exámenes lograron producir una élite basados en enseñanzas para dar credibilidad a la meritocracia, en efecto se volvieron demasiado inflexibles para dar cavidad a la modernización, finalmente el sistema fue abolido en 1905 (EB, 2014).

Por otra parte, desde la edad media, los cargos públicos imperaron como un derecho reservado del rey, donde se asignaba a personas que ellos elegían para llevar a cabo las funciones públicas que le atribuían a su servicio, tornándose así un ejercicio de manera privada y no tanto pública (Echebarría, 2003). Por otra parte, la supresión de los privilegios

estamentales y la proclamación del principio de igualdad ante la ley permitieron, al menos en teoría, que cualquier ciudadano pudiera acceder a los cargos públicos (Sánchez, 1997).

Según Prats (1995) el Servicio Civil (SC) aparece como una creación de la sociedad civil en su proceso de aprendizaje y de construcción del consenso constitucional moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado, ya que se trata de una institución clave del valor económico y social fundamental por lo que es un dato observable en economías de mercado exitosas. La noción de SC en gran medida se relaciona con el concepto de Función Pública debido a los idiomas y traducciones existentes, los países anglosajones como son Inglaterra y Estados Unidos de América le llamaron *civil service*, mientras que Francia adoptaron el nombre de *fonction publique* y España la tradujo como función pública en vez de servicio civil (Martínez Puón, 2005; Quiroga, 1984).

En ese sentido, el célebre artículo 26 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 26 de agosto de 1789 proclama esta igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a *toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos según la capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos*. La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundamentará la identidad del servicio civil: la igualdad y el mérito (Longo, 2003). La concreción de estos principios en la legislación de cada país es un proceso largo y ligado a la cultura política, y régimen político.

## II.2. Características del Servicio Civil

Cuando se habla de SC y su importancia en la administración pública, se hace referencia a las teorías de Max Weber quien dedicó sus investigaciones al estudio de la burocracia. Él fue quien definió los rasgos de la administración moderna, en donde la legitimidad y autoridad descansan en la observación de la justicia, y donde el ejercicio de la autoridad es realizado por una administración burocrática caracterizada por la existencia de una estructura administrativa jerárquica con competencias bien delimitadas en reglamentos; en el hecho de que la selección y contratación del personal se sustente en las calificaciones profesionales de los funcionarios y en pruebas que las acrediten; también en que las obligaciones y derechos de los servidores públicos se expliciten en un contrato y en que la retribución se

haga en dinero con sueldos fijos (Pardo, 2005). De igual forma, los funcionarios ejercen el cargo como su única o principal actividad; los funcionarios pueden hacer una carrera y tienen la posibilidad de ascenso por años de ejercicio; llevan a cabo sus responsabilidades sin suponer que los cargos son de su propiedad; están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa; y, finalmente, la calificación profesional debe estar en constante perfeccionamiento (ibídem).

A pesar de los principios de su tipología de dominación legal-racional –citada en el párrafo anterior–, al trabajo de Weber se le considera hoy en día la base del modelo tradicional de administración pública y rigió el funcionamiento de los servicios civiles hasta hace veinte años. Como Pardo (2005) alude, es importante comprender cómo se integra el SC al sistema político y de qué manera puede operar bajo sus restricciones, puesto que los elementos de un sistema de SC son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación; y por consiguiente, hay que entender que el concepto trasciende al del sistema de gestión de los recursos humanos del sector público, puesto que los funcionarios de carrera son responsables de ejecutar decisiones políticas; sin embargo, también se considera un actor vital en el ciclo de políticas públicas, puesto que es simultáneamente un brazo ejecutor y un importante recurso en el proceso mismo de la formulación.

Existen diferentes modelos de SC que varía dependiendo el país, esto de acuerdo su cultura política, evolución histórica entre otros: “Cada país tiene un servicio civil propio, que es el reflejo de su historia, civilización, tradiciones, geografía y de sus estructuras políticas, económicas y sociales” (Quiroga, 1894).

Geddes (1991) y Pardo (2005) confirman que por lo general los países democráticos son quienes adoptan más fácilmente esquemas de servicio civil, refiriéndose a la capacidad de ajuste, legalidad y el interés de mantener la estabilidad administrativa ante los cambios del partido gobernante. Los regímenes autoritarios y de partido único son poco propensos a tener servicios civiles, puesto que utilizan a la administración pública para privilegiar a sus partidarios. Siguiendo la tipología de dominación weberiana, los regímenes patrimoniales

tampoco adoptan los servicios civiles de carrera porque su autoridad no se deriva del cumplimiento de la legalidad.

En particular Muñoz (2003) se refirió a las llamadas *democracias emergentes* se enfrentan a tremendos desafíos para consolidar simultáneamente las instituciones republicanas y democráticas, profundizar y reorientar las reformas económicas, y asegurar una creciente justicia social. Esa consolidación exige cambios sustanciales en la arquitectura institucional del Estado, pero también en los modos y estilos de gobierno. Sin embargo, es importante evocar, el SC en China, se distinguió por la selección de sus miembros por medio de concursos de oposición. El sistema de SC de China dio estabilidad al imperio chino durante más de 2.000 años y fue uno de los principales medios para la movilidad social. Más tarde sirvió como modelo para los sistemas de SC que se desarrollaron en otros países asiáticos y occidentales. Es una manera de reconocer que el régimen democrático no es necesario, aunque insuficiente, para construir un esquema de SC.

En este sentido, el control de los SC en países democráticos, los regímenes parlamentarios tienden a ser más efectivos que los presidenciales por “la ausencia de competencia entre el ejecutivo y legislativo” y por el mayor control que ejercen sobre la administración pública (Pardo, 2005).

Dado que los sistemas parlamentarios concentran las facultades ejecutivas y legislativas en el gobierno en turno, tienen menos restricciones para actuar que los presidenciales (ibídem). Y si bien en los sistemas presidenciales la división de poderes mejora la rendición de cuentas, también divide la responsabilidad del control de la burocracia lo que podría presentar problemas de coordinación y hasta de contradicción de objetivos ya que el servicio civil debe cumplir simultáneamente las directrices de los legisladores y de los funcionarios electos del ejecutivo. Es por ello que en estos sistemas deben existir mecanismos de coordinación efectivos entre poderes para evitar estos riesgos y mejorar el control sobre los servicios civiles (ibídem).

En efecto, más allá de la evidencia empírica que señala las democracias más jóvenes (algunos países de África y América Latina) obtienen los peores resultados en relación con

los regímenes autoritarios, y peor todavía si se compara con las democracias donde imperan las democracias más antiguas. La razón es que en las democracias más consolidadas los políticos pueden ser capaces de construir una reputación como proveedores de buenas políticas públicas, pero que pueden ser demasiado costosos para los políticos en las democracias más jóvenes (Treisman, 2000; Dollar et al., 2001).

Con los trabajos de Rose y Peters (1978) y McGregor y Solano (1996), el concepto de SC tiende a ser más robusto, pues estos autores le agregan un símbolo llamado ética, y con ello éste adopta características y/o valores como: humildad de los funcionarios frente a la ciudadanía, satisfacer las necesidades humanas, independencia de grupos de interés que amerita sanciones a los funcionarios públicos por conflictos de intereses y neutralidad frente a la política y el prestigio, preparación de los servidores y al principio de que el reclutamiento de los mejores fortalece el *ethos* público y la credibilidad de la función pública ante la ciudadanía.

Resulta conveniente identificar algunas características principales, mínimas y procedimentales que configuran un SC con diferentes autores, para ello Pichardo (2004) entre ellas destaca: 1) principios de igualdad y de equidad; 2) marco jurídico; 3) Un órgano central rector; 4) definición de las categorías o grupos empleados y funcionarios que integran el servicio profesional; 5) el ingreso –reclutamiento, la selección y la inducción–, la formación y capacitación, la promoción o ascenso; y 6) el retiro: pensiones y jubilaciones.

En tal contexto, Dussauge (2002) presenta de modo muy esquemático los sistemas que forman la "columna vertebral" de prácticamente cualquier SC: los sistemas de ingreso, formación inicial, formación continua, evaluación del desempeño, promoción y pensión. Al respecto, Oszlak (2003) nos dice que la configuración de un sistema de servicio civil surge de vincular tres estructuras: la organizativa, que fija la distribución de responsabilidades en el conjunto de unidades y puestos de trabajo requeridos para la gestión pública; la de recursos humanos, que indica las reglas para la administración de una carrera profesional en la función pública; y la salarial y de recompensas, que establece los incentivos materiales para compensar el trabajo y dedicación del personal al servicio del Estado. Por lo tanto, la calidad de un SC depende centralmente de la articulación y congruencia entre estas tres estructuras.



### II.3. Concepto de servicio civil

El SC “es una de las instituciones centrales del Estado Democrático de Derecho que incorpora ciertos mecanismos institucionales que hacen posible la existencia y continuidad de una administración profesional, basada en los principios de mérito e igualdad”. Según esta definición todos los países dispondrían de un sistema de empleo público, pero no todos ellos alcanzarían la condición de SC (Echebarría, 2003).

En el Diccionario de Política y Administración Pública, el SC se define como “un conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo” (Pardo, 2005); mientras que en el Manual de Administración Pública de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) lo define como “un cuerpo no político, permanente de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración nacional. Tal carrera sólo puede ser organizada sobre la base del llamado principio de mérito, o sea el principio de que el ingreso en el servicio, el nombramiento y el ascenso a los grados superiores sólo los obtienen las personas que han demostrado mérito y su capacidad sometiénndose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales” (ONU,1962).

Oszlak (2003) lo delimita en “un conjunto de reglas jurídicas e instrumentales relativos [...] y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades dirigidas en el cumplimiento frente a la sociedad”, de esa manera “garantiza a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y su eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por

sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente”.

Una definición similar a la de Oszlak, presenta Duhalt (1970) donde también considera que el SC es un conjunto de normas legales, y de políticas solamente que este último agrega: “y procedimientos administrativos, basados en las técnicas de administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública”, en tanto que la definición de Rosales (2004) se apega más a la de Duhalt cuando lo denomina como *el conjunto de reglas y procedimientos administrativos que regulan el mercado de trabajo de los servidores públicos, considerando su ingreso, permanencia y ascensos con base en méritos y desempeño; sus deberes y obligaciones; así como las condiciones y elementos para su separación*.

Quiroga (1984) identifica al SC como una expresión que se usa recientemente para designar al conjunto de personal al servicio del Estado. En América Latina su concepto se une a la “administración del personal”, para designar no solamente al conjunto de funcionarios, sino su gestión y reglamentación (ibídem). Independientemente de la definición se entiende que es un componente esencial para la legitimidad del sistema político porque tiene contacto directo con la ciudadanía; de ahí que deba desarrollar habilidades para responder con flexibilidad y prontitud a las demandas de diversos grupos de interés (Pardo, 2005).

#### II.4. Modelos de servicio civil

La evolución del SC ha quedado reflejada en la diversidad de definiciones que surgen cada vez según las condiciones de la realidad que se viva. Tal como lo expresa Martínez (2005), resulta sumamente complejo concretar toda esa información, conceptos y distinciones; lo que sí se puede hacer es identificar elementos comunes de los SC. Esto significa que no existe SC “puros”. En este subcapítulo pretende identificar los elementos de los sistemas de servicio civil abierto, cerrado o mixtos (Véase cuadro 1).

Cuadro 2. Tipos de Modelos de Servicio Civil

| CARACTERISTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | CONTRATO                                         | VENTAJAS                                                                                                                                                                                                                                          | DESVENTAJAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>MODELO ABIERTO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1] Descripción de puestos necesarios en la AP.<br>2] El personal es titular del puesto, si se modifica la persona es afectada, no participa en carrera, derechos, prestaciones, ascenso y retiro.<br>3] Reclutamiento y selección en base a requisitos.<br>4] No implica esfuerzo de formación de servidores públicos por parte de la AP. | Merito<br><br>“El mejor hombre para cada puesto” | 1] Simple<br>2] Flexible: Todo tipo de profesionistas (público y privado).<br>3] Rentabilidad: Emplea y recluta sólo al personal que se necesita.                                                                                                 | 1] Necesita contar con una AP muy especializada, a su vez necesita diversidad debido que algunas tareas son de administración general.<br>2] La AP requiere una mentalidad de servicio público.<br>3] Los servidores públicos necesitan cumplir con dos requisitos: régimen educativo sea muy diversificado y contar con experiencia en el sector privado. |
| <b>MODELO CERRADO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1] Estatuto o ley: Se basa un régimen especial para los servidores públicos.<br>2] Carrera administrativa: El servidor público ocupa una serie de puestos organizados y jerarquizados a través de los años.                                                                                                                               | Reclutamiento sin determinar el puesto.          | 1] Espíritu de Servicio.<br>2] Estabilidad de puesto y trabajo<br>3] Capacitación y competencia elevada.<br>4] Mecanismos de promoción, en el cuerpo administrativo el cual se basa en una calificación requerida para aplicar a ciertos puestos. | 1] Favorecen a la desigualdad y élites.<br>2] Fácil caer en la rutina, monotonía, bajo rendimiento.<br>3] Facilita una cierta endogamia en detrimento de la pura aplicación del sistema de mérito y dificulta la gestión de los RH en la administración.<br>4] Algunas posiciones políticas tienen prohibido pertenecer a un sindicato.                    |
| <b>MODELO MIXTO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 1] Convocatorias de ingreso: internas y externas (independientemente del lugar del escalafón).<br>2] Reclutamiento y selección en base a requisitos específicos.<br>3] Estatuto o ley: Se basa en un régimen especial para los servidores públicos                                                                                        | Merito                                           | 1] Simple<br>2] Espíritu de Servicio.<br>3] Estabilidad de puesto y trabajo<br>4] Capacitación y competencia elevada.<br>5] Mecanismos de promoción, cuerpo administrativo se basa en calificación para aplicar a ciertos puestos.                | 1] Poca amplitud en el escalafón, que es más de carácter vertical que horizontal, por lo que la carrera no es muy atractiva en ese sentido.                                                                                                                                                                                                                |

Fuente: Elaboración propia con base en Ramió y Salvador (2002) y Martínez Puón (2005).

Con el propósito de identificar los principales rasgos definidos en el proceso de servicio civil y así detectar los rasgos para el estudio comparado entre los países desarrollados y en vías de desarrollo.

#### II.4.2. Modelo Gran Bretaña

El servicio civil de carrera en Gran Bretaña emergió del informe Northcote-Trevelyan, publicado en el año 1854, el cual proporciono la consolidación al servicio civil y dichas recomendaciones fueron precursoras en la previsión del personal, es decir, el personal de trabajo y el que implementa las decisiones políticas. Conformándose la Comisión de Servicio Civil para que aplicara de forma independiente los exámenes de selección (Moctezuma & Roemer, 1999).

La estructura actual de la administración pública en el Reino Unido se conforma de manera prioritaria en seis órganos rectores y fiscalizadores de la función pública: el Parlamento, el Consejo Privado, el Gabinete, la Tesorería, los departamentos y la Unidad de Eficiencia "*Cabinet Office*". Este tipo de sistema se compone por una institución independiente, que dirige el reclutamiento, selección de los servidores públicos. Las prácticas de contratación se basan en la libre competencia, ya que tanto la oferta de empleo como la convocatoria de candidatura deben ser publicadas: las ofertas de empleo deben ser objeto de publicidad en la prensa y una convocatoria de candidaturas deben ser lanzados

Se puede decir que el servicio está dividido en dos grandes grupos: el Senior Civil Service y el Civil Service. El primero comprende los niveles más altos del servicio específicamente los siete grados más altos, y aunque sus miembros son manejados por sus dependencias, forman un grupo cohesivo en la cúspide piramidal del servicio. El segundo grupo del servicio civil comprende todos los demás grados -inferiores al grado siete- (ibídem).

Las principales reformas a la gestión en el servicio público tuvieron lugar entre 1979 y 1990. La primera, denominada Iniciativa de la Administración Financiera "*Financial*

*Management Initiative*”, impulsada en 1982, insistió en la necesidad de contar con objetivos claros para cada departamento a fin de evaluar los resultados de la gestión pública (Mascott, sf). La segunda reforma, conocida como Mejoramiento de la Administración de Gobierno o Programa de Pasos Subsecuentes “*Next Steps Program*”, el cual estableció la autonomía de los administradores para dirigir el servicio público. Con el propósito de generar trabajo en agencias más autónomas que garantizaran mejores niveles de eficiencia al estar fuera del entorno de las agencias centrales (ibídem). Esta idea coadyuvaba en el interés de servir al “cliente” (Pardo, 2005). Paralelamente a Next Steps se creó el programa Citizens Charter, con el propósito de evaluar no sólo el desempeño de dichas agencias, sino de hacer participar a la población en esas evaluaciones; publicando estadísticas comparando resultados con los compromisos establecidos (Moctezuma & Roemer, 1999).

#### II.4.3. Modelo francés

Francia cuenta con un sistema semipresidencial, que se caracteriza por tener dos jefes al mando, el jefe de Estado que dirige asuntos de política exterior y el jefe del gobierno que dirige los asuntos internos del país. La tradición administrativa francesa toma como base elementos del derecho napoleónico para formar un Estado unitario fuerte y centralizado (Pardo, 2005).

El actual sistema de administración pública francesa se basa en cuatro leyes de servicio civil, estos conforman el estatuto general de la función pública, este estatuto consiste en una ley básica que proporciona a los derechos y obligaciones de todos los funcionarios públicos, así como de las tres leyes que se relacionan con los tres grupos de la función pública. Estas leyes se refieren a los servidores civiles del Estado francés (la *Fonction publique de l’Etat*), los funcionarios públicos que trabajan en el gobierno regional y local (la *fonction publique territoriale*) y los servidores públicos que trabajan en los hospitales públicos, en particular, el personal de enfermería (la *fonction publique hospitalière*) (Nomden, 2001).

El texto central que organiza la carrera del servicio civil en Francia es el Estatuto General de Servicios Civil (Civil Service General Statute, CSGS). El CSGS se aplica a todo el personal de servicio civil, incorpora los derechos y obligaciones de los funcionarios a la vez que hace hincapié en los conceptos de la carrera y la jerarquía. Por otra parte, los estatutos particulares también han sido desarrollados para cada espíritu de cuerpo, cada uno, un complemento a la CSGS. Su objetivo es la organización de la carrera de los funcionarios públicos dentro de un cuerpo (The World Bank, 2005).

Francia cuenta con una red elaborada de las escuelas de la función pública. Estas escuelas son instituciones de educación superior se separan de las universidades públicas. La más bien conocida es la Escuela Nacional de Administración (ENA) y es supervisada por un primer ministro y gestionada por el Ministerio de la administración pública, esta escuela fue creada en 1946 por el gobierno encabezado por Charles de Gaulle. Esta institución organiza tres tipos de prueba de acceso competitivo cada año: examen externo, abiertos a los poseedores de un título universitario o equivalente; otro interno para los funcionarios públicos en la actividad que deseen obtener un ascenso; y un tercer de competitivo para las personas con experiencia laboral o de la celebración de las funciones electivas (ibídem).

Estado de la función pública (*fonction publique d'Etat*). Cubre la administración central del Estado y sus sucursales, a nivel de región y departamento. Esto también se refiere al empleo dentro de las estructuras de servicios públicos tales como *établissements* públicos en el campo de la educación y la investigación (universidades, institutos de investigación), así como *établissements* públicos directamente bajo la responsabilidad Ministerios. El gobierno local de la función pública (*Función Pública territorial*). Fue creado en 1984, como parte del proceso de descentralización, incluye todo el empleo en los gobiernos locales: (*commune*, departamentales y regiones), así como en sus públicos *établissements*. La salud pública de la administración pública (*fonction publique hospitalière*). A la vez Incluye todo el empleo, con la excepción del personal médico (médicos, biólogos, químicos y ortodontistas), en los hospitales públicos y otras estructuras públicas en los sectores de la salud y la asistencia social, tales como hogares de pensiones, casas de acogida, etc. En lo que se refiere a la organización de la de la función pública, las categorías descritas a continuación no sólo se usan para el propósito jerárquico, sino también para aclarar las condiciones de empleo, así

como el cálculo de los salarios (ibídem). De ahí que uno de los principales objetivos son prevención de la corrupción, transparencia de la vida pública y ética.

#### II.4.4. Modelo alemán

En efecto, Alemania fue la primicia donde se inspiró la idea del funcionario con base en la noción de Estado de derecho, y donde tuvieron su desarrollo primigenio los sentimientos de lealtad y protección del servicio público (Guerrero, 2003). Aquí, desde la época de la Alemania Federal, el personal de los servicios públicos fue dividido en dos categorías: los funcionarios regidos por el derecho público y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado. Son funcionarios, por consiguiente, quienes ejercen competencias de mando y coerción, así como de protección ciudadana y civil, previsión social o educación. En contraste, las actividades equiparables a las que realiza el sector privado, especialmente las tareas económicas, las ejercen servidores que se encargan de ellas con un estatuto propio de derecho privado (ibídem).

La administración alemana tiene tres categorías de personal; por una parte los funcionarios públicos, que se rigen por el sistema de carrera y las posiciones que ocupan en general administración tradicional (administración, policía, educación); los empleados y trabajadores: en el marco del sistema basado en la posición y el derecho laboral privado contratos, pero cuyo estado de factores proporciona la misma seguridad, por otra parte una pequeña proporción de los funcionarios públicos trabajan a nivel federal, pero el grueso de las tareas locales es responsabilidad de los Estados federados.

Los funcionarios públicos en el sentido estricto del término, son una minoría en comparación con los empleados del sector público. El desarrollo histórico ha llevado a las condiciones legales y de trabajo llegando a ser casi idénticos, excepto que los funcionarios públicos siguen siendo la élite y conservan una supremacía “simbólica” sobre los empleados del sector público.

Los objetivos, generales que persigue a través de estos son es promover, la lealtad de los funcionarios ya que deben servir fielmente a su empleador: la prohibición de la

huelga no fija las horas de trabajo, por otra parte el funcionario recibe un sueldo por el cargo que ocupa, no específicamente por el trabajo, existe el principio de Oficial que se refleja en que sólo recibe un aumento en la obtención de una nueva posición, se aplica el reclutamiento de realización, orientado con vacante a otorgar al mejor el trabajo. La pensión depende de la última posición ocupada por los funcionarios, llevado a cabo al menos tres años.



## CAPÍTULO III. SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EN NUEVA ZELANDA, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, MÉXICO Y CHILE: MODELOS, ESTRUCTURAS Y REFORMAS

### III.1. NUEVA ZELANDA

#### III.1.1. Antecedentes

Los primeros servidores públicos de Nueva Zelanda fueron ingleses, que llegaron con el gobernador Hobson en el año 1840 (ENZ, 1966). A finales de mismo año había 15 departamentos de servicio civil, todos ubicados en Auckland, y empleaba a un total de 39 hombres; aunque no existía un estatuto oficial o directriz para la administración, el reclutamiento, la selección de vacantes, así como el tabulador de salarios- y organización de los departamentos, la responsabilidad y toma de decisiones recaían en el gobernador en turno, así que la función pública de Nueva Zelanda se basó inicialmente en el modelo de Gran Bretaña, que figura en la Ley de Servicio Civil de 1866 (Dudman, 2013).

En 1880 surgió la Comisión Real *“Royal Commission”*, un documento que abarcaba recomendaciones básicas para la instauración de un servicio civil, con la finalidad de compensar los problemas que se estaban suscitando para el nombramiento de los puestos.

La primera ley que expidió el servicio civil, en la legislación de Nueva Zelanda, fue la Ley de Pensiones de 1858 *“Pensions Act”*, esta concedió la pensión de jubilación a los servidores públicos que eran veteranos o eran muy enfermos para trabajar. El 8 de octubre de 1866 se expidió la Ley del Servicio Civil *“Civil Service Act”*, el cual constituyó el primer marco de referencia, para organizar y regular el servicio civil de Nueva Zelanda, tomando como base los principios de organización, selección por medio de concurso, clasificación, promoción, permisos, prestaciones, tabulación de salarios para establecer un sistema equitativo y uniforme, retiro y despido; para llevar a cabo su operación con los deberes oficiales. Sin embargo, estos requisitos no fueron de gran utilidad, por uso clandestino del término *“back door”* para el personal temporal de los cuales fueron empleados por períodos prolongados (Shaw, 2012).

En ese mismo año se estableció la reforma del servicio civil, la cual contenía en términos generales los siguientes conceptos, división del servicio civil, tabulación de salarios, aplicación para clasificación de servicio civil, permisos, reinstalación de empleo, apelación, despidos y penalidades.

La Ley del Servicio Público "*The Public Service act*" de 1912 marcó el final de la lenta transición de un sistema basado en el clientelismo político a una carrera basada en normas, reglamentos y procedimientos legales. Departamentos, que durante mucho tiempo habían sido controlados por los ministros individuales, se reunieron en un servicio público unificado. La legislación también estableció un servicio público de carrera profesional. Todos los servidores públicos debían ser administrados y utilizado por una comisión permanente que era independiente del control político. El término "Servicio civil" y "Servidor civil" que era de uso común hasta 1912, cuando fueron oficialmente reemplazados con "Servidor público" y "Servicio público", aunque algunas personas todavía utilizan los términos anteriores (ibídem).

En cambio, la nueva ley creó la Comisión del Servicio Público, "*The Public Service Commission*" asistido por dos comisionados adjuntos, para gestionar todo el empleo público. La cual estandarizó las condiciones de empleo y las tabulaciones de sueldos de todos los departamentos del gobierno y serian encabezados por un comisionado del servicio público, que informaría al Parlamento (ibídem). El propósito de esta comisión fue impulsar el establecimiento de un modelo de servicio civil independiente e integral, con servidores públicos basados en mérito para ponerle fin al patronazgo y "backdoor", que subsistían en años anteriores; separando el sistema político -facultad de nombramiento-, de las funciones administrativas a la nueva comisión encargada de formar servidores públicos.

La Ley Enmienda del Servicio Público "*The Public Service Amendment Act*", de 1946 proporcionó los engranes necesarios para mejorar la configuración del personal permanente (ENZ,1966). En 1961, el Gobierno nombró una cuarta Real Comisión "*Royal Commission*" para realizar un informe sobre la organización sobre los Servicios del Estado. La Comisión recomendó que se hicieran algunos cambios y se investigara más a fondo los problemas. Como consecuencia de ello se creó un Departamento de Aviación Civil independiente "*Department of Civil Aviation*" y un Ministerio de Defensa "*Ministry of Defence*" fue creada

para absorber el resto del Departamento de aire y los Departamentos Ejército y la Marina (ibídem).

En 1962 fue aprobada la Ley de Servicios Estatales "*Service State Act*", dando efecto al principio de la promoción por méritos, fue aprobada por la Comisión McCarthy, que establece los criterios que rigen la valoración de los méritos. Esta responsabilidad se ha concretado en el Reglamento del Servicio Público 1964. El 1 de enero 1963 comenzó a operar la Comisión de Servicios del Estado "*State Service Commission*", dicha comisión, en esencia, un nuevo departamento del Estado que ha absorbido las funciones de la Comisión del Servicio Público. La función de la nueva Comisión se orientó a guiar y asistir los servicios complejos que compone el engranaje de la administración en la segunda mitad de este siglo.

El nuevo organismo tendría poderes más amplios que el anterior, y sería responsable de la eficiencia y economía de la gestión gubernamental. La Comisión McCarthy recomienda que la Comisión de Servicios del Estado debe reportar directamente al presidente del Gobierno, para impulsar el Estado de la nueva organización, y para asegurar el apoyo para ello en el más alto nivel de gobierno (Shaw, 2012).

En 1968, la necesidad de revisar tabulación salarial en un momento de fuertes presiones inflacionarias salariales del sector privado, culminó en una tercera comisión real McCarthy. El Comité de Servicios Estatales de Coordinación (SSCC) se reforzó como el "organismo oficial de negociación" en las disputas que afectan al sector estatal más amplio, incluyendo a los maestros, enfermeras, trabajadores de correos y trabajadores del ferrocarril (SSC, 2013).

La Ley del Sector Estatal "*State sector Act*" de 1988 fue una pieza fundamental de la legislación del servicio público. Desde 1912 todos los funcionarios públicos habían sido empleados por la Comisión de Servicios Públicos, y luego los departamentos de la Comisión de Servicios del Estado y del gobierno habían sido gestionados por los jefes permanentes. Los directores ejecutivos dejaron su sitio a los jefes ejecutivos que trabajan con contratos de duración determinada. Estos mandatarios luego emplearon todo el personal en sus departamentos, y asumieron la responsabilidad de la gestión eficiente y eficaz de sus departamentos. La Ley del Sector Estatal de 1988 también se elimina la seguridad del

empleo de carrera del servicio público, abolió arbitraje laboral obligatoria en el sector público, e introdujo la ley de relaciones laborales en el sector público que se había aplicado hasta ahora sólo en el sector privado (Shaw, 2012).

### III.1.2. Servicio Civil

La primera ley oficial en materia de servicio civil fue la Ley del Servicio Público y se promulgo el 7 de noviembre del 1912, actualmente la ley que rige el sistema de servicio civil se llama Ley del Sector Estatal, la cual entro en vigor el 1 de abril de 1988. La Comisión de Servicios Estatales “*State Services Commission (SSC)*” es una institución que se encarga dirigir junto con la Ley del Sector Estatal el funcionamiento de recursos humanos de los servidores públicos. Por otra, parte la Comisión de Servicios del Estado, tiene la función de organizar y administrar a los empleados del servicio público profesional, con servicio civil, con el propósito de garantizar personal capacitado en base al mérito. Actualmente la oficina de la Comisión de Servicios del Estado proviene, de la Comisión de Servicios Públicos. La comisión de Servicios Públicos fue establecida en 1912 (SSC, 2013).

La función de la Comisión de Servicios del Estado:

Al titular de la oficina, la ley del comisionado es independiente del rango y sin importar que función tenga en el servicio público, servicios del Estado y ampliamente en el sector del Estado; de esta manera el director ejecutivo de la Comisión del Servicio del Estado, el comisario es responsable del Ministro de la Comisión del Servicio del Estado en capacidad y rendimiento (ibídem).

Así el comisionado y el suplente del comisionado del servicio del Estado son nombrados por gobernador general y la recomendación del primer Ministro. El adjunto de la comisión de servicios del Estado tiene todas las funciones, obligaciones y el poder del comisionado, sujeto al control del comisionado (ibídem). Por otra parte los Servicios Estatales, es el término para las organizaciones que sirven como instrumentos de la Corona por el Gobierno de Nueva Zelanda y consiste en todos los departamentos del servicio público, algunos departamentos que no son parte del servicio público, todas las entidades de la Corona (excepto centros de educación superior), algunas organizaciones incluidas en los

Estados financieros anuales del gobierno en virtud en el Anexo 4 o 4A anexo de la Ley de Finanzas Públicas 1989 y el banco de la reserva de Nueva Zelanda (ibídem).

### Componentes de la estructural del sector público

En Nueva Zelanda, el sector público está organizado por departamentos que dependen de ministros, mientras que los ministros son responsables ante el Parlamento. Los departamentos son las unidades y el nivel donde se ejerce la discrecionalidad gerencial y la rendición de cuentas, pero no el esquema contractual. Es decir, los departamentos son responsabilidad de los ministros y, por lo tanto, también del gobierno central. La operación de los departamentos, según el caso, puede estar a cargo de jefes ejecutivos de departamento, de las Crown Entities o de la industria privada (Moctezuma & Roemer, 1999).

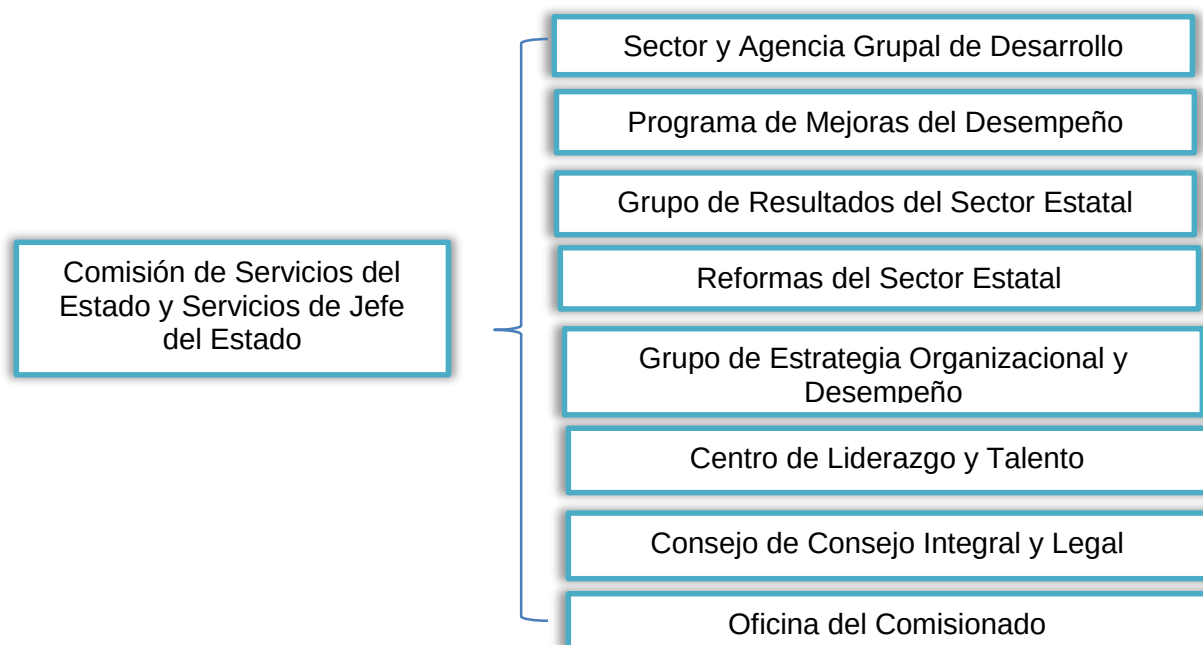
En el primer caso, el jefe ejecutivo del departamento depende de un ministro con base en un contrato de no más de cinco años. Aunque el jefe ejecutivo esté bajo contrato, las funciones del departamento son de la jurisdicción del gobierno central. En el segundo caso, las operaciones están a cargo de agencias Crown Entities, que no se rigen por el gobierno central pero cuya función es proveer servicios o productos públicos. Y en el tercero y último caso, el ministro contrata dichos productos o servicios en el mercado (ibídem).

Funciones del jefe ejecutivo de departamento: Prácticamente, el jefe ejecutivo tiene control total sobre la administración operativa y los recursos humanos de su departamento. Los jefes de departamento son contratados por una duración no mayor de cinco años y al término de éstos se puede llegar a hacer una recontractación en función de la evaluación ejercida con base en los resultados. Para que un jefe sea recontractado, no basta que haya hecho un buen trabajo, sino que debe tratarse de un desempeño sobresaliente. En la práctica, a la comisión que, como se explica más adelante, es la que negocia los contratos de los jefes ejecutivos, se le dificulta decidir si debe renovarse un contrato o no, cuando un jefe ha hecho un buen desempeño, más no excelente. A diferencia de la situación anterior a la reforma, estos jefes son responsables de despedir gerentes ineficientes, remover trabajadores redundantes, reclutar gente externa al gobierno, negociar sueldos con gerentes de alto nivel, tomar responsabilidad de la cantidad y la calidad de productos. En resumen,

son responsables de la eficiencia y eficacia del departamento, pero gozan de autonomía en el manejo de los recursos sujeta a principios normativos generales, vislumbrados en el *State Service Commission* (ibídem).

Comisario de Servicio del Estado y Jefe de servicios del Estado: es un nombramiento, hecho por el gobernador general por recomendación del Primer Ministro. El papel trata: de proporcionar liderazgo y la supervisión de los Servicios del Estado con el objetivo de crear una cultura de excelencia y eficiencia, la administración y el mantenimiento de altos estándares de integridad y conducta. El comisario tiene la responsabilidad, para nombrar los jefes ejecutivos de empresas y gestiona su rendimiento, bajo la Ley Estatal del Sector Enmienda de 2013, tiene una mayor responsabilidad para el desarrollo de liderazgo de alto nivel y la capacidad de gestión, incluyendo los nombramientos de puestos clave del servicio público. También tiene la responsabilidad de conducir la reforma del sector estatal como jefe de la Junta Ejecutiva - compuesto por los jefes ejecutivos de la Comisión Estatal de Servicios (SSC), el Departamento del Primer Ministro y el Gabinete (DPMC) y el Tesoro.

#### Estructura de la Comisión de Servicios del Estado



Fuente: elaboración propia con información de la página gubernamental Comisión de Servicios del Estado de Nueva Zelanda.

El comisionado de servicios del Estado, es responsable de aplicar la ley del sector estatal de 1988, además de otras leyes, incluidas las entidades de la corona ley de 2004, la ley de salud pública y discapacidad 2000. El primer ministro y el ministro responsable de cualquier parte de los servicios estatales de dirigir el comisionado para desempeñar funciones y ejercer las facultades que se aplican a la función pública en las partes pertinentes de los servicios del estado. Por su parte el jefe de cualquier parte de los servicios del Estado, desempeña sus funciones para ejercer las facultades que se aplican a la función pública pertinentes de los servicios del Estado, de acuerdo al gabinete cada comisionado debe realizar una función específica.

Sin embargo, las responsabilidades fundamentales del Comisionado se refieren principalmente a los departamentos de servicios públicos individuales y sus principales ejecutivos, como es el nombrar y emplear a los jefes ejecutivos, revisar el desempeño de los directores generales e investigar y dar seguimiento a los informes sobre los asuntos relacionados con el desempeño departamental.

El Comisionado tiene una variedad de funciones importantes en materia de relaciones laborales. Estos incluyen: la ley del sector estatal de 1988 los consejos de administración de las instituciones de educación superior para obtener el consentimiento por escrito del comisionado para los términos y condiciones de empleo de sus principales ejecutivos; la ley de salud pública y discapacidad 2000 requiere juntas de salud de distrito para obtener el consentimiento del comisionado para los términos y condiciones de empleo de sus principales ejecutivos; las entidades de la Corona, ley de 2004 exige que los consejos de las entidades legales de consultar al comisionado sobre los términos y condiciones de empleo de sus principales ejecutivos, a la vez que también hay un número limitado de otras agencias cuya base legislativa requiere que el comisionado de participar en el establecimiento de los términos y condiciones de empleo de sus principales ejecutivos.

Los objetivos fundamentales se orientan a, proveer el liderazgo en los servicios estatales, con el fin de garantizar; promover el espíritu de servicio a la comunidad; y promover el espíritu de colaboración entre los organismos; e identificar el desarrollo de líderes; y trabajar con líderes del servicio del estado para garantizar que los servicios se mantengan en los más

altos estándares de integridad, buena conducta y sean de confianza; la supervisión de los asuntos de personal y mano de obra en los servicios del estado; y asesorar en el diseño y capacidad de los servicios del Estado; y evaluar el desempeño de los líderes de los servicios públicos, incluyendo la medida en que llevan a cabo los fines de esta ley; y contribuir al logro eficiente, eficaz y económica de los buenos resultados por parte de los servicios del Estado; y promoción de una cultura de la administración de los servicios del Estado (SSC, 2013).

La misión de la comisión de servicios del estado, es responsable de asegurar el rendimiento y un alto nivel de integridad en los servicios del Estado en Nueva Zelanda. Para tener éxito en el impulso de la prestación de los mejores servicios públicos, bajo la necesidad de personas talentosas, emprendedoras y con ganas de trabajar temas complejos e inspirar a otros (ibídem).

La evaluación, de los jefes ejecutivos tiene total autonomía sobre estas funciones. Por ejemplo, en cuanto a selección lo único que establece el *State Sector Act* es: 60. *Nombramiento por mérito*. Un jefe ejecutivo, al hacer un nombramiento bajo este acto deberá dar preferencia a la persona más apropiada para el puesto. Si una persona dentro del departamento no está de acuerdo con la decisión del jefe ejecutivo; por ejemplo, si éste elige a un amigo o familiar, puede pedir que se revise el proceso de esta selección y, si hay disputa, que la revise el State Services Commission (ibídem).

En cuanto al reclutamiento, el código establece que, si hay una plaza vacante, ésta tiene que ser anunciada de manera pública y con anticipación: 61. *Obligación para notificar vacantes*. Cuando el jefe ejecutivo de un departamento pretende llenar una posición vacante o a punto de quedar vacante, el jefe ejecutivo deberá notificar de manera amplia mientras sea aplicable, para permitir a candidatos calificados concursar por el puesto (Moctezuma & Roemer, 1999).

Hay un proceso de evaluación del desempeño para el departamento, y otro para el jefe ejecutivo del mismo. Ambas son anuales y competen al State Services Commission. Las evaluaciones de los jefes ejecutivos se basan en tres principios de rendición de cuentas: el jefe ejecutivo es personalmente responsable del desempeño del departamento; las



expectativas de desempeño deben especificarse por adelantado; el desempeño debe compararse con objetivos previamente fijados.

Por lo regular, para una evaluación de jefe ejecutivo, se analiza una autoevaluación de la persona valorada; y una o varias evaluaciones del ministro o los ministros concernientes, agencias centrales y jueces externos. En algunos casos, el primer ministro participa en la tasación. Los resultados de las estimaciones de los jefes ejecutivos se reportan al ministro correspondiente. La evaluación del desempeño del resto de los servidores depende del jefe ejecutivo del departamento (ibídem).

Los elementos estratégicos desde esta denotación el siguiente paso es considerar aspectos reglaméntales tanto al desarrollo profesional: excelentes recursos para su desarrollo. También tendrá acceso a recursos como bibliotecas, artículos de investigación y asistir a presentaciones de profesionales invitados. Por otra parte, se orientar por el bienestar de los empleados, ya que lo empleados reciben beneficios para mejorar su bienestar físico (gimnasio, deportes, exámenes de salud preventiva y el reembolso de oftalmología). También cuenta con programas de asistencia dirigida apoyar a los empleados en momentos difíciles (SSC).

### III.1.3. Reformas

Se puede identificar la génesis de las reformas implementadas para la consolidación del sistema de servicio civil.

- Ley de Pensiones 1858, establece la jubilación para el personal mayor de edad.
- Ley de Servicio Civil 1866, regula el servicio civil, organiza y clasifica, salarios equitativos, sistemas de promoción, despido, prestaciones y retiro.
- Ley de Reforma de Servicio Civil 1866, establece las bases para formar parte del servicio civil por medio de concurso y personas temporales.
- Ley Comisión Real 1880, resuelve problemas de nombramiento de puestos y establecía la edad para formar parte del servicio civil.
- Ley de Servicio Publico 1912, establece el servicio público basado en merito, pone fin al sistema de patronazgo y asignación por sistema politico.se crea un organismo

independiente “Comisión de servicio público”, esto separo las funciones políticas de las administrativas del servicio público.

- Ley Enmienda del Servicio Publico 1946, ayudo a configurar los principios del personal permanente de servicio civil.
- Ley de Comisión Real 1961, estudio los problemas e hizo cambios en la organización
- Ley de Servicios Estatales 1962, mejoro el marco de referencia sobre la promoción por mérito.
- Ley Comisión de Servicios del Estado 1963, se elimina la comisión del servicio público por la actual comisión de servicios del estado, su función es guiar y asistir los servicios complejos actuales.
- Reglamento del Servicio Publico 1964,
- Ley de Información oficial 1882, objetivo de aumentar progresivamente la disponibilidad de información oficial a los ciudadanos.
- Ley del Sector Estatal 1988, termina con la seguridad del empleo y suspende el arbitraje laboral e introduce la ley de relaciones laborales.

#### III.1.4. Situación actual del modelo de implementación del servicio civil

Los últimos avances inherentes al SC, la Comisión de Servicios del Estado, ha promovido diversos programas en apoyo a la capacitación de sus empleados y a la mejora continua de los servicios públicos impartidos. A continuación, se muestra los programas más destacados y exitosos de Nueva Zelanda.

Sociedad de gobierno abierto “*Open Government Partnership*”: La asociación de gobierno abierto, es un foro internacional donde los países trabajan juntos para que los gobiernos que son miembros se comprometan hacer más abiertos, responsable y sensible con los ciudadanos. La Comisión de Servicios del Estado, coordina la participación de gobierno abierto, para hacer el gobierno más abierto y responsable (ibídem).

El gobierno de Nueva Zelanda acepto la invitación a unirse en el 2013, como miembro, están obligados a demostrar a través de un plan de acción, los compromisos para poner en práctica: transparencia, rendición de cuentas, tecnología e innovación y

participación de la sociedad civil en el gobierno. su plan de acción 2014-2016 se centra principalmente en programas de resultados de mejores servicios públicos, plan de acción 2017, estrategias TIC del gobierno, relación y acuerdos de *Kia Tūtahi*, transparencia internacional 2013, evaluación de sistema de integridad y finalmente con un informe intermedio de autoevaluación en Nueva Zelanda donde su obligación es publicar e informar los avances en su plan de acción (ibídem).

Mejoras comparativas administrativas y servicios de apoyo “*Benchmarking*”: La Comparación Administrativa Competitiva, usa herramientas (mediciones métricas de recursos humanos, Finanzas, TIC, a su vez para recolectar información muy específica de todas las agencias del Estado. Los resultados, se utiliza junto con otros datos de rendimiento y estrategias de planificación de las agencias, para poder calificar a través de los datos recabados, las 'funciones de gestión administrativa' que están realizando.

SSC se compromete a ser eficiente en todos los aspectos de nuestras operaciones, lo que incluye la adopción de una serie de iniciativas en los últimos años para aumentar la eficiencia de nuestros servicios de administración y soporte. Cada año se realiza una comparación entre las agencias participantes gubernamentales. SSC se centra en permanecer dentro de las líneas de base, lo que requerirá lograr eficiencias en curso. Como parte de los ahorros comprometidos en el plan de cuatro años SSC tiene un plan para la reducción de costos corporativos a través de ahorros de eficiencia y mejora continua. SSC también se ha comprometido a mejorar la eficiencia de costos en los servicios de CASS, tales como la administración de la nómina de la CE (ibídem).

El Centro Corporativo Estatal: Está conformado por tres agencias centrales: La Comisión de Servicios del Estado, el Tesoro y el Departamento del Primer Ministro, y el Gabinete. Trabajan en conjunto para dirigir la confianza al Sector del Estado de Nueva Zelanda para propiciar mejores servicios públicos, incluyendo resultados sobresalientes monetarios. Esto requiere que el Centro Corporativo tome la iniciativa a través del sector con el fin de proveer un sistema coordinado con enfoques definidos fuerte liderazgo (ibídem).

Encuesta Kiwis Count: Esta encuesta mide la percepción, experiencia y la calidad de las organizaciones del sector público mediante la investigación de los servicios neozelandeses.

Fue realizada en el 2007–2009 como encuesta y actualmente se realiza de manera continua. Este informe se realizó con fines de mostrar resultados sobre la confianza, calidad satisfacción en los servicios públicos, para mejorar la prestación de servicios. El trabajo se ha realizado por el programa de la comisión de servicios del Estado y se gestiona por Nielsen, una organización de investigación independiente. La encuesta consiste en calificar 42 servicios públicos de uso frecuente. Los resultados de la encuesta se presentan en la página oficial. Los participantes son seleccionados de las listas electorales y seleccionan a 500 que participaran cada trimestre (ibídem).

## III.2. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

### III.2.1. Antecedentes

En Estados Unidos de América existe un servicio civil de carrera diferente de los europeos y complejo, puesto que incorpora dos niveles de funcionarios: los de la administración federal y los de las administraciones locales (Pardo, 2005). Los estadounidenses adoptaron espontáneamente el sistema de servicio civil de estructura "abierta", a causa de una gran desconfianza en la burocracia. Para los fundadores de Estados Unidos de América, la administración era un mal necesario que había que reducir al máximo, porque no podía salir nada bueno de ella. El ingreso no está ligado a la noción de carrera, de ahí su calificativo de "abierto" (ibidem).

Durante varios años la cultura política tradicional en Estados Unidos, no gozaba de regulación, hablando de empleados en el sector público, la mayoría de los empleados públicos debían sus puestos en recomendaciones y patrocinios. Por lo cual se habla que se vivía una plena tradición de tráfico de influencia<sup>3</sup>.

En 1821 se constituye lo que se conoce como el *spoils system*, es decir, un sistema en el que el partido triunfador en las elecciones, al llegar al gobierno, nombraba casi a todos los funcionarios de la administración. "Este sistema no dio buenos resultados, puesto que no permitió tener funcionarios suficientemente calificados. No estaban preparados para llegar a

---

<sup>3</sup> Originalmente llamado Spoils System

ocupar puestos de responsabilidad sin previa capacitación y experiencia, a sabiendas, además, de que en las próximas elecciones podrían dejar a otros sus puestos" (Pardo, 1995)

La práctica del *Spoil System*, a nivel local, estatal y federal, durante la administración del presidente Andrew Jackson 1829 -1837, sus partidarios políticos fueron ampliamente recompensados. El sistema fue fuertemente criticado durante décadas, pero lo que condujo a la reforma fue una tragedia del asesinato del presidente James Garfield en el verano de 1881, tras por un solicitante de empleo en la función pública; el congreso empezó a tomar más en serio una administración basada en el mérito, exámenes abiertos y competitivos.

En enero de 1883, el Congreso aprobó un proyecto de ley de Pendleton patrocinado por el senador George H. Pendleton, de Ohio, que prevé la selección abierta de gobierno empleados a ser administrado por una Comisión de Servicio Civil y la garantía del derecho de los ciudadanos a competir por designación federal sin tener en cuenta la política, la religión, la raza o el origen nacional (EB, 2014).

La ley de Pendleton introdujo tres elementos esenciales; la competencia justa y abierta, la selección por medio de exámenes imparciales y la separación de influencias políticas de los criterios de ascenso y promoción. Este nuevo esquema fue reconocido como el sistema de méritos y la mayoría de los puestos del servicio civil se sometieron a este régimen (Moyado, 2006).

Por desgracia, la Ley Pendleton no tuvo éxito en el corto plazo. El aparato administrativo en su conjunto creció más rápido que la cantidad de puestos sujetos al código del servicio civil y los puestos sujetos a exámenes de ingreso eran casi todos de oficinistas y técnicos. Además, los exámenes en sí sólo establecían un estándar mínimo con respecto de las habilidades gramaticales y matemáticas de los postulantes (Ackerman, 2005).

El 3 de marzo de 1871, se estableció la Gran Comisión de Servicio Civil<sup>4</sup>, bajo la presidencia de Ulyses S. Grant, nombrando como presidente de la comisión a George William Curtis, el cual tiene la autoridad de prescribir normas y reglamentos para el servicio civil. Las reglas iniciales del servicio civil fueron un tanto limitadas en su alcance con el fin de

---

<sup>4</sup> Grant Civil Service Commission

probar el sistema y obtener apoyo político más amplio. La Comisión de Servicio Civil no poseía ninguna autoridad jurídica propia, y la aplicación del presidente de su reglamento era discrecional (On this day, 2001).

La ley Lloyd/La Follete en 1912 dio permanencia a los empleados públicos después que pasaran su periodo de inducción, normalmente entre tres o seis meses dependiendo del tipo de puesto. El esfuerzo de esta acta fue proteger a los empleados de carrera de acciones tomadas por actores políticos. La ley dio una protección contra intervención política de alguien, por usar su juicio técnico y fortaleció el sistema de méritos (Moyado, 2006).

La ley de Clasificación de Puestos de 1923. La clasificación de puestos es la base de la planeación de la carrera y establecer cuáles puestos tiene mayor valor en términos de requisitos, y después de pago, por el sistema de méritos, y todos los puestos están valorados lógicamente. Esta ley ha estado sobre la base de las grandes innovaciones técnicas hechas en Estados Unidos (ibídem).

La Ley Hatch de 1940 prohibió a las contribuciones de campaña por los cargos públicos, con la intención de divorciarse de la función pública de la política. En 1993 una revisión de la ley permite que la mayoría de los funcionarios públicos a participar en la actividad política en su propio tiempo.

Esta Acta también consideró el restablecimiento de la Comisión de Servicio Civil, encabezada por Dorman Eaton, que tuvo como función principal la vigilancia de este sistema. De esta manera quedó hasta 1976, cuando el acta de la Reforma del servicio civil creó la Oficina de administración del Personal (Office of Personnel Management) a cargo del Titular del Ejecutivo que ubicó a la administración del sistema de méritos a su Oficina de Protección del Sistema de Méritos (ibídem).

Ley de reforma de servicio civil de 1978, nos dice la comisión de servicio civil se reorganiza en tres nuevas organizaciones: la Oficina de Administración de Personal, el Sistema de Mérito Junta de Protección, y la Autoridad Federal de Relaciones Laborales cuyos principios son el sistema de mérito, delimita las funciones del servicio civil, las evaluaciones de desempeño, prohíbe las prácticas ingreso de personal sin méritos y las acciones adversas (Our documents, 2014).

La Comisión de servicio civil fue, encabezada por Teddy Roosevelt, quien sentó las bases de una administración pública imparcial, profesional basado en el principio de mérito - que los empleados deben ser juzgados sólo en lo bien que pueden hacer el trabajo (U.S., 2015).

### III.2.2. Servicio civil

La historia de la oficina de administración de personal (OAP), inicia con la ley de servicio civil en 1883, poniéndole fin al tráfico de influencias. En 1978 la comisión de servicio civil, se reorganizo en tres nuevas organizaciones: la oficina de administración de personal, junta de protección de sistema de mérito, y la autoridad federal de relaciones laborales. Conforme a los principios de separación de poderes establecidos por la Constitución de los Estados Unidos, los Poderes Legislativo y Judicial en general no están sujetos a las leyes y reglamentos aplicables al servicio civil, que depende del Presidente, como órgano del Poder Ejecutivo.

Cada una de estas nuevas organizaciones se hizo cargo de una parte de las responsabilidades de la comisión de servicio civil. La OAP es responsable de la gestión del personal de la administración pública federal, las actividades centrales de la agencia cuentan con oficinas de apoyo, desde la asesoría jurídica, la orientación de nuestro Consejo General, la experiencia tecnológica de nuestro jefe de información y su personal para el apoyo financiero, estamos organizados para funcionar con la máxima eficiencia en nombre de nuestros usuarios (U.S, 2015).

Las principales prioridades de la OAP son: el honor a la fuerza de trabajo, construcción de la fuerza laboral más diversa y comprometida, un servicio al cliente de clase mundial, las mejoras en las tecnologías de la información, investigación exhaustiva de las solicitudes, el retiro y servicios de salud (ibídem).

Para el sistema de reclutamiento, selección y contratación, son administradas por medio de una página en internet llamada [www.usajobs.gov](http://www.usajobs.gov), la cual maneja varias categorías de puestos y salarios. Su función principal es investigar las formas llenadas en línea, para comenzar a estudiar los antecedentes de los prospectos de empleados o reingreso de

empleados, también apoya en la gestión de jubilaciones federales, programas de seguro médico. Así mismo ofrecen programas de formación y desarrollo con herramientas de gestión, defendiendo los sistemas de mérito, asegurando las prácticas equitativas en la gestión de personal (ibídem).

La OAP cuenta con un sistema de estrategias llamada Reclutamiento, Compromiso, Diversidad e Inclusión (RCDI), a través de RCDI, la OAP se centra en ayudar a otras agencias en reforzar sus iniciativas estratégicas de contratación asociándose con otras agencias de gobierno. Su función es identificar, eliminar las barreras del reclutamiento y contratación del personal, de manera que mide los casos de éxito en reclutamiento; crea mapas interactivos que muestran de acuerdo a la demografía determinadas vacantes de fuerza laboral; desarrolla sistemas de datos -usajobs-, que permitan un análisis de vacantes laborales para satisfacer al cliente.

La organización de la OAP se divide en siete programas:

Servicio para los empleados, el cual proporciona supervisión de programas y prestaciones a los empleados federales. Ofrecen dirección de la política y el liderazgo en el diseño, desarrollo e implementación de sistemas y programas de recursos humanos de todo el gobierno para la contratación, salario, las vacaciones, la gestión del rendimiento y el reconocimiento, desarrollo de los empleados, el trabajo / vida / programas de la salud. También proporciona ayuda técnica a otras agencias en toda la gama de políticas y prácticas de gestión de recursos humanos. Se encarga de gestionar el funcionamiento del programa de recursos humanos internos de la OAP (ibídem).

El servicio para empleados ofrece los siguientes programas y servicios de apoyo a la OAP: Reclutamiento y programas de contratación, son desarrollados por la OAP para ayudar a fortalecer el movimiento de reforma actual de contratación mediante la racionalización y la simplificación del proceso de contratación; pagar y dejar, administra el sistema federal de salarios, desarrolla y proporciona al gobierno amplios reglamentos y políticas sobre el retiro y jubilaciones; servicio de jefe ejecutivo y de gestión del rendimiento, conduce la política de capital humano de todo el gobierno para los jefes ejecutivos y otros profesionales de alto nivel, así como para el rendimiento de los que no son ejecutivos, premios, y desarrollo de



liderazgo; asociación de relaciones del trabajo, proporciona los conocimientos técnicos, la orientación normativa, y las oportunidades de desarrollo profesional en relaciones con los empleados y de trabajo en todo el gobierno federal; servicios de veteranos, proporciona liderazgo y dirección en todo el gobierno para mejorar las oportunidades de empleo federales para los veteranos, la transición de los miembros del servicio militar, esposas militares y sus familias; recursos humanos (internos), los recursos humanos, que trabajan para apoyar las necesidades de las muchas oficinas de programa dentro de la OAP, los beneficios y servicios que ofrecemos a los empleados es la oportunidad de planificar su jubilación y saber que su sistema de retiro se gestiona con eficacia. También somos responsables de administrar el sistema de retiro del servicio civil y el sistema de retiro de los empleados federales.

Salud y seguros, se organiza en dos grandes grupos, empleado federal de seguros de operaciones (EFSO) y operaciones nacionales de salud (ONS). EFSO es responsable de la administración de beneficios para la salud en todo el gobierno y los programas de seguros y servicios para los empleados federales, jubilados y sus familias, a través del Programa de Salud para Empleados Federales (PSEF). Estos programas y servicios ofrecen a sus empleados opciones, valor y calidad, y ayudan a mantener la posición del Gobierno como empleador competitivo.

Sistema de mérito y responsabilidades del cumplimiento, asegura que los programas de recursos humanos en la agencia federal sean eficaces y cumplan con los principios del sistema de mérito y las necesidades de servicio civil. Trabajamos directamente con otros directivos de recursos humanos de las agencias federales y especialistas para realizar mejoras o cambios en los programas que no están en conformidad con las políticas y regulaciones federales de recursos humanos. Para proporcionar el mejor servicio en todo el gobierno. A través de nuestros servicios, nos aseguramos de que las oficinas de recursos humanos federales efectivamente a disposición de los servicios basados en el sistema de alta calidad y el mérito esperados por todos los empleados.

Servicios de Investigación Federal, es responsable de ayudar a asegurar que el gobierno federal tenga una fuerza de trabajo digna de la confianza pública, proporcionando ambas determinaciones de idoneidad y de habilitación de seguridad.

Soluciones de Recursos Humanos, proporciona excepcionales productos y servicios de recursos humanos para satisfacer las necesidades dinámicas del gobierno federal. Nuestros cuadros a nivel nacional de consultores, psicólogos, especialistas en TI, profesores y directores de programas ayudan a las agencias federales en el logro de sus misiones al asociarse con ellos para desarrollar líderes, atraer y construir una fuerza laboral del sector público de alta calidad, y transformar las agencias en organizaciones de alto desempeño.

Los objetivos estratégicos se basan en: Política y supervisión, supervisa toda la política creada para apoyar a los departamentos de recursos humanos federales desde los sistemas de clasificación y de cualificaciones con las autoridades de contratación y de gestión del rendimiento; Salud y seguros, trabaja para facilitar el acceso a los programas de salud y de seguros que ofrece el gobierno federal, incluyendo: servicios de salud; beneficios dentales y de visión; cuentas de gastos flexibles; seguro de vida; y los programas de atención a largo plazo; Servicios de jubilación, ofrece la administración en todo el gobierno de los beneficios y servicios de jubilación para todos los empleados federales; Servicios para agencias; A medida que los planificadores centrales de recursos humanos para el gobierno federal, la OAP es responsable de la buena gestión del capital humano, también a través de cada agencia federal.

Las siete áreas prioritarias son: honor a la fuerza de trabajo, ser el mejor en la fuerza laboral federal, a través de programas, para proporcionar formación profesional y el desarrollo de habilidades para los empleados federales; Construir una fuerza laboral más diversa y comprometida, reclutar a personas calificadas para servir y ampliar el acceso a trabajos desde posiciones altas y de nivel medio con liderazgo para ayudar a las agencias en crear ambientes de trabajo donde una fuerza de trabajo diversa este plenamente comprometida y con energía; Servicio al cliente de clase mundial, responde a los intereses de diversos clientes en todo el ciclo de vida de un empleado. Ya se trate de un recién graduado que buscan iniciar una carrera federal, un empleado actual en busca de una oportunidad de capacitación, o un jubilado; Mejora de tecnologías de la información, implementa un plan estratégico de TI para simplificar y actualizar los sistemas informáticos

para servir mejor a los empleados federales; Investigaciones de antecedentes, implementa normas federales dirigidas a reforzar y fortalecer el programa de investigaciones de antecedentes en todo el gobierno como mantenemos los más altos estándares de calidad y la puntualidad; Retiro, nuestro objetivo es procesar el 90 por ciento de los casos dentro de los 60 días. La agencia continuará actualizando nuestros sistemas; Cuidado de la salud, aplicar plenamente la cobertura a todos los empleados y continuar proporcionando beneficios de seguro de salud de alta calidad (ibídem).

La visión de la OAP, se muestra a través de las iniciativas, programas y materiales, buscamos reclutar y contratar a los mejores talentos; para capacitar y motivar a los empleados para alcanzar su máximo potencial; y promover constantemente una fuerza de trabajo inclusivo definida por diversas perspectivas. Se ha fijado nuestra atención en hacer un empleador modelo de los Estados Unidos de América.

La misión se basa en hacer búsqueda y solicitud de empleos federales fácil y más rápido; proporcionar beneficios federales empleados que son relevantes, flexible, justo y gratificante; hacer accesible el empleo federal y posible para todos los estadounidenses que la busca; y retener una fuerza laboral federal tan diversa y versátil como el trabajo que hace y las personas que atiende. Los hombres y mujeres del Servicio Federal están listos para atender las necesidades de los Estados Unidos en materia de seguridad, la seguridad y la prosperidad. Estamos aquí para mantenerlos con energía, equipado y totalmente comprometido.

Principios del sistema de mérito, guían nuestros esfuerzos para tratar a todos los solicitantes equitativamente la hora de tomar decisiones de contratación, retención de empleados en función de su rendimiento, el apoyo a los empleados con la educación y la formación eficaz, y protegerlos de la influencia partidista.

La contratación se hará a partir de individuos calificados de fuentes apropiadas, en un intento de lograr una fuerza de trabajo de todos los segmentos de la sociedad; la selección y promoción deben determinarse únicamente sobre la base de la capacidad relativa, el conocimiento y las habilidades, después de una competencia leal y abierta, que asegura que todos reciben las mismas oportunidades; todos los empleados y solicitantes de empleo

deben recibir un trato justo y equitativo; la igualdad de retribución debe ser proporcionada por un trabajo de igual valor; todos los empleados deben mantener altos estándares de integridad, conducta, y la preocupación por el interés público; la fuerza de trabajo federal debe ser utilizado de manera eficiente y efectiva; los empleados deben ser retenidos en la base de la competencia de su desempeño; los empleados deben proporcionar la educación y la formación eficaz; los empleados deben ser: protegidos contra la arbitrariedad, el favoritismo personal, o la coacción con fines políticos partidistas, prohibido el uso de su autoridad o influencia oficial con el propósito de interferir o afectar el resultado de una elección o nominación para la elección y los empleados deben estar protegidos contra represalia por la divulgación lícita de la información (ibídem).

El análisis del empleo identifica las tareas realizadas en el trabajo y las competencias necesarias para el desempeño efectivo de trabajo. Basando la evaluación del personal mejor en los resultados de análisis de trabajo hace que la conexión entre los requisitos de trabajo y herramientas de evaluación de personal más transparentes, lo que mejora la percepción de justicia del proceso de evaluación. El análisis del empleo es la base de todas las decisiones de evaluación y selección. Para identificar la mejor persona para el trabajo, es crucial para entender completamente la naturaleza de ese trabajo (ibídem).

El análisis del empleo proporciona una manera de desarrollar este entendimiento mediante el examen de las tareas realizadas en un puesto de trabajo, las competencias necesarias para llevar a cabo estas tareas, y la conexión entre las tareas y competencias. El análisis de los datos de empleo se utiliza para: establecer y documentar las competencias necesarias para un trabajo; identificar el trabajo de relación con las funciones y competencias necesarias para realizar con éxito el trabajo; y proporcionar una fuente de defensibilidad jurídica de los procedimientos de evaluación y selección. La información de un análisis de trabajo también se puede utilizar para determinar los requisitos de trabajo, las necesidades de formación, clasificación de cargos y niveles de grado, e informar a otras acciones de personal, tales como promociones y evaluaciones de desempeño (ibídem).

Los valores se representan con: servicio, nos comprometemos a través de nuestro juramento para alentar y apoyar los que sirven al público o comunidad en general a través de su trabajo como empleados federales; respeto, reconocimiento a los empleados, clientes y partes

interesadas para propiciar un ambiente de trabajo justo, abierto y honesto, escuchamos las ideas y opiniones expresadas por los demás, tratamos a los demás como nos gustaría ser tratados; integridad, defendemos un estándar de transparencia, responsabilidad y fiabilidad; nosotros, toda nuestra actuación en favor de una fuerza de trabajo federal que es digno de la confianza pública; diversidad, honramos a nuestros empleados y clientes a través de la inclusión y el respeto de las diversas perspectivas y orígenes que cada uno aporta a la fuerza de trabajo; entusiasmo que abrazan nuestro trabajo y los retos del futuro con entusiasmo, energía y optimismo, estamos abiertos a la miríada de posibilidades de cambio y con entusiasmo unimos en el espíritu de "sí se puede"; excelencia, cumplimos nuestra misión proporcionando productos pertinentes, oportunas, servicio al cliente superior que reflejan nuestro compromiso de colaboración y los más altos estándares de calidad; innovación, buscamos constantemente nuevas maneras de realizar nuestro trabajo y para generar resultados extraordinarios. Estamos dedicados a brindar soluciones creativas y con miras al futuro y avanzar en la modernización de la gestión de recursos humanos.

### III.2.3. Reformas

En 1883, el Congreso aprobó un proyecto de ley de Pendleton, que prevé la selección abierta de gobierno empleados a ser administrado por una Comisión de Servicio Civil.

En 1912, el Congreso promulgó la Ley de Lloyd-LaFollette, que dio a los empleados federales ciertos derechos mínimos previstos por la ley en caso de que sus agencias que emplean trataran de sacarlos del servicio civil.

En 1923, La ley de Clasificación de Puestos, es la base de la planeación de la carrera y establecer cuáles puestos tiene mayor valor en términos de requisitos, y después de pago, por el sistema de méritos, y todos los puestos están valorados lógicamente.

En 1940, la Ley Hatch, prohibió a las contribuciones de campaña por los cargos públicos, con la interacción de la función pública con la política.

En 1978, Ley de reforma de servicio civil, nos dice la comisión de servicio civil se reorganiza en tres nuevas organizaciones: la Oficina de Administración de Personal, el Sistema de Mérito Junta de Protección, y la Autoridad Federal de Relaciones Laborales cuyos principios son el sistema de mérito

En 1966 promulgada y entra en vigencia en 1967, La Ley de Libertad de Información “Freedom of Information Act (FOIA)”, , es una ley que brinda el derecho a acceder a información del gobierno federal, con fuerza ejecutoria judicial, de obtener acceso a registros de dependencias federales, excepto en la medida en que dichos registros (o partes de ellos) estén protegidos contra la divulgación pública por una de nueve exenciones o por una de tres exclusiones especiales de registros de las fuerzas del orden público. Se la suele describir como la ley que mantiene a los ciudadanos informados sobre su gobierno (FOIA, 2014).

#### III.2.4. Avances recientes

Los avances que se han realizado son los siguientes:

Plan de gobierno abierto; desde el año 2010, la administración está comprometida a crear un nivel sin precedentes de apertura en el Gobierno. Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza del público y establecer un sistema de transparencia, la participación del público, y la colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el Gobierno. El gobierno debe ser transparente, participativo, debe ser de colaboración (U.S, 2015).

Plan de Estratégico de la OAP año fiscal 2014 – 2018, la gestión de la OAP se basa en atraer e involucrar a una fuerza de trabajo diversa y eficaz; proporcionar un servicio puntual, precisa y sensible que responde a las diversas necesidades de nuestros clientes; servir como el líder de pensamiento en la investigación y gestión de recursos humanos basada en los datos y la política de toma de decisiones; administrar los sistemas de tecnología de información de manera eficiente y efectiva en apoyo de la misión de la OAP; establecer y mantener sensible, presupuestos transparentes y procesos de cálculo del coste; resultados

del programa, proporcionar liderazgo en ayudar a las agencias de crear ambientes de trabajo inclusivos, donde una fuerza de trabajo diversa Federal está plenamente comprometida y con energía para poner adelante su mejor esfuerzo, lograr la misión de su agencia, y mantienen su compromiso con el servicio público; asegurarse de que los jubilados federales reciben oportuna, adecuada, transparente, transparente, y los beneficios de jubilación precisos; mejorar la integridad de la fuerza laboral federal; proporcionar beneficios para la salud de alta calidad y mejorar el estado de salud de los empleados federales, jubilados federales, sus familias y poblaciones recién elegibles para los productos de seguros de salud patrocinados por la OPM.

Tecnología Información, este plan proporciona un marco para la normalización y la integración de recursos humanos de todo el gobierno de TI, la modernización de las ofertas de TI de la OPM, y asegurar el entorno de recursos humanos de TI de todo el gobierno está alineado con y apoya el proceso de negocio de recursos humanos como se documenta en el LOB HR Business Modelo de Referencia (BRM). Adoptaremos seis prácticas de éxito y llevar a cabo iniciativas afines que permitan asegurar que nuestros soportes de TI y se alinea con el Plan Estratégico de la OPM. Ellos nos permitirán operar, administrar y desarrollar soluciones de TI con mayor responsabilidad y eficiencia al mismo tiempo el apoyo a la innovación (ibídem).

Jubilación, la Oficina de EE.UU. de Administración de Personal (OPM) y nuestros Servicios de Jubilación (RS) del equipo están comprometidos a ofrecer a nuestros pensionados con el servicio que se merecen. Los esfuerzos anteriores para mejorar la administración de los programas de jubilación en los últimos 20 años se han centrado casi exclusivamente en las mejoras de tecnología de la información (IT) y la automatización (ibídem).

Sostenibilidad, en primer lugar, la OPM reconoce la sostenibilidad como una oportunidad para hacer sus operaciones más eficientes y robustos. Además, al centrarse en iniciativas de eficiencia energética, la OPM podrá redirigir el dinero ahorrado en el apoyo a su misión central. En segundo lugar, las iniciativas de sostenibilidad crean un ambiente de trabajo físico positivo que sirve para reclutar y retener a los mejores talentos (ibídem).

### III.3. MÉXICO

#### III.3.1. Antecedentes

La cronología del servicio civil en México, ha pasado por distintas etapas que lo ha llevado consolidar y avanzar en materia de profesionalización en instituciones públicas en el país. El inicio de estas etapas se dio con el servicio exterior mexicano<sup>5</sup> en el año 1922 cuando se formalizo y empezó a operar bajo un reglamento especial. De ahí que nos remonta al año 2003 cuando se expide la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; a pesar de adolecer por varios intentos por aprobar dicha ley, décadas atrás.

A pesar de la relativa estabilidad política y de la continuidad de un solo partido no existió en México un servicio profesional de carrera. Esto se debió a la politización que sufrió la administración pública mexicana al no existir una clara diferenciación entre política y administración; esto se traducía en el hecho de que el desarrollo de la administración pública mexicana no se correspondía estrictamente con el modelo de gestión que caracterizaba al paradigma burocrático, lo que se corrobora justamente con el hecho de que no se logró poner en marcha un sistema centralizado de servicio civil de carrera (ASF, 2005).

El servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores con compromiso, sin consideraciones políticas de grupo o de partido, con base en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Surge de la necesidad de introducir en la función pública federal con fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorable por parte de los funcionarios, con un conjunto de reglas para que la Administración Pública (AP) responda con eficiencia y eficacia a las demandas que la sociedad plantea (Pardo, 2005).

Además de estas experiencias, habría que agregar al personal que forma parte del Poder Judicial a través de sus Consejos de la Judicatura, cuyo ingreso se realiza por concurso de oposición. Por otro lado, están los intentos que se están logrando en el Poder Legislativo, así como a las universidades públicas que cuentan con profesorado de carrera

---

<sup>5</sup> El Servicio Exterior depende del Ejecutivo Federal. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).



cuyo procedimiento de ingreso es también por concurso de oposición (Martínez, 2003). Dicho lo anterior, nos da un amplio panorama sobre las experiencias de este concepto en práctica, en diferentes sectores de la administración pública que se ha implementado en diferentes ámbitos de la AP.

**Cuadro 3. Tipos de servicio civil de carrera en México**

| INSTITUCIÓN                                                 | SERVICIO DE CARRERA                        | AÑO  |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------|
| Secretaría de Relaciones Exteriores                         | Servicio Exterior Mexicano                 | 1922 |
| Comisión Nacional del Agua                                  | Sistema de Servicio Profesional de Carrera | 1989 |
| Instituto Federal Electoral                                 | Servicio Profesional Electoral Nacional    | 1990 |
| Secretaría de Educación Pública                             | Programa Nacional de Carrera Magisterial   | 1992 |
| Procuraduría General de la República                        |                                            | 1993 |
| Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática | Sistema Integral de Profesionalización     | 1994 |
| Procuraduría Agraria                                        | Servicio Profesional Agrario               | 1994 |
| Sistema de Administración Tributaria                        | Servicio Fiscal de Carrera                 | 1995 |
| Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal       | Instituto de Formación Profesional         | 1996 |
| Instituto Federal de Defensoría Pública                     | Servicio Civil de Carrera                  | 1998 |
| Servicio Profesional de Carrera                             | Administración Pública Federal             | 2003 |

Fuente: Elaboración propia

**Servicio Exterior Mexicano:** El servicio exterior mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado encargado de representarlo en el extranjero, responsable de ejecutar la política exterior de México. Su dirección y administración están a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Este fue el primer servicio civil de carrera en la historia de México y se expidió el 9 de enero de 1922 bajo el presidente Álvaro Obregón, en febrero del mismo año se expidió el Reglamento de la ley del Servicio Exterior Mexicano. La integración del SER, de acuerdo al reglamento vigente, opera bajo la comisión del personal junto con las siguientes subcomisiones: subcomisión de ingreso, subcomisión de evaluación, subcomisión de rotación, subcomisión de asuntos disciplinarios. Cuenta con un Instituto de educación continua, llamado Matías Romero el cual se encarga de capacitar al personal del SER, a través de cursos de actualización tales como: diplomados, talleres y cursos especiales, sin embargo, no imparte grados con valor curricular (licenciatura, posgrados, doctorados).

**Comisión Nacional del Agua (CNA):** es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), quedando adscrito, a partir del

anterior periodo presidencial, a la secretaria de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) (Guerrero, 2001). En enero de 1989 se crea CNA que estaría a cargo de un director general, el cual tiene como una de sus facultades, establecer políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración de recursos humanos (planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de la comisión (DOF, 1989).

En el año 1994 se creó el reglamento interior de la comisión nacional del agua y asume que la subdirección General de la Administración; la participación en los comités técnicos de profesionalización y selección de la comisión y proponer en su caso, las medidas que considere adecuadas para la implementación, operación y evaluación del sistema del servicio profesional de carrera (DOF, 1994). El Sistema de Servicio Profesional de Carrera, cuenta con un sistema informático diseñado como ventanilla única para la administración y control de la información y datos de los procesos de reclutamiento y selección, se encarga de la recepción y procesamiento de solicitudes de registro a los concursos de ingreso al Sistema; mensajes con las personas aspirantes, candidatos y finalistas; difusión de resultados de cada etapa, e integración de la reserva de personas aspirantes por dependencia.

Instituto Federal Electoral<sup>6</sup>: El servicio profesional electoral nacional se crea en agosto de 1990 y las bases para la organización del mismo, están establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El nuevo estatuto de servicio profesional electoral nacional y del personal de la rama administrativa- incluye Organismos Públicos Locales Electorales (OPL)-, fue aprobado por el consejo general del instituto nacional electoral el 30 de octubre de este 2015. El marco normativo, reclutamiento, selección, ingreso, ocupación de vacantes, inducción, movimientos de personal, capacitación, evaluación del desempeño, promoción e incentivos, suspensión y separación administrativa.

El servicio profesional electoral se integrará por el cuerpo de la función pública proveerá el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas y el cuerpo de técnicos proveerá el personal para cubrir los puestos y realizar las actividades especializadas. El personal del instituto será considerado de confianza y quedará sujeto al

---

<sup>6</sup> Bajo la reforma constitucional publicada en febrero del 2014, en el diario oficial de la federación se transforma a Instituto Nacional Electoral.

régimen establecido en la fracción XIV del apartado “B” del artículo 123 de la Constitución. Los miembros del OPLE y su demás personal, no serán considerados personal del instituto, en términos de lo dispuesto en el artículo 206, párrafo 4 de la ley (INE, 2016).

Secretaría de Educación Pública: Es la dependencia del gobierno federal que se encarga de crear las condiciones que permita asegurar el acceso de la población mexicana a una educación de calidad. El gobierno federal, a través de la secretaria de educación pública, los gobiernos estatales y el sindicato nacional de trabajadores de la educación, signaron en 1992 un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se estableció el programa nacional de carrera magisterial. El lineamiento general de la carrera magisterial se inició en 1992 pero se expidió en 1993 (CN, 1998).

Programa Nacional de Carrera Magisterial, es un sistema de promoción horizontal, de participación individual y voluntaria, cuya finalidad es coadyuvar a elevar la calidad de la educación, fortalecer la profesionalización de los maestros de educación básica pública y estimular el mejor desempeño docente en función del aprendizaje de los alumnos. Las instancias responsables del programa son la comisión nacional SEP-SNTE, las comisiones paritarias estatales y los consejos técnicos o equivalentes. La carrera magisterial cuenta con un sistema de niveles de estímulos “A”, “B”, “C”, “D” y “E” (SEP, 2015).

Procuraduría General de la República: Órgano del poder Ejecutivo Federal, que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal (PGR, 2014). El primer reglamento que se expidió en referente al servicio civil, fue el reglamento de la carrera de agente del ministerio público federal y se aprobó en mayo de 1993. El reglamento de la carrera de agente del ministerio público federal, norma la carrera de Agente del Ministerio Público Federal. El procedimiento es por selección, ingreso, reingreso, formación, permanencia, promoción, reconocimientos, prestaciones y sanciones de los Agentes del Ministerio Público Federal.

En el año 2009 bajo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, se incluye en el capítulo V, el Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policía y Pericial comprende lo relativo al Agente del Ministerio Público de la Federación, Agente de la Policía

Federal Ministerial y perito profesional y técnico. El órgano superior será el Consejo de Profesionalización y su función es establecer políticas y criterios generales para normar, desarrollar y evaluar el servicio civil (DOF, 2009).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática<sup>7</sup>: El Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI), es el organismo que tiene la responsabilidad de integrar los sistemas de información estadística y geográfica de México, además de promover y orientar el desarrollo informático en el país. En 1991 se inició el diseño para conformar el sistema integral de profesionalización del INEGI, programa prioritario que buscaba fomentar el desarrollo integral del personal que labora en la institución (Puig, 2001).

En noviembre de 1994 se establecen las reglas del Sistema Integral de Profesionalización del INEGI, con la intención de formar personal altamente especializada para poder llevar a cabo las funciones encomendadas y promover el desarrollo profesional de los recursos humanos. En mayo del 2009 la junta de gobierno expide en el diario oficial de la federación el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, un año después se publicó las Normas para la Regulación la Operación del Servicio Profesional de Carrera del INEGI, su aplicación corresponderá a las unidades administrativas, así como a los servidores públicos facultados para operarlo (INEGI, 2014). En el 2012 se publicaron los Lineamientos para la selección y evaluación del desempeño del personal operativo de confianza dentro del servicio profesional de carrera.

Procuraduría Agraria: Órgano descentralizado de la administración pública. El Servicio Profesional Agrario de Carrera en la Procuraduría Agraria, se establece en el 1994, con la finalidad de crear un sistema basado en la igualdad de mérito y oportunidades, que permitía contar con una estructura administrativa profesional, especializada y con experiencia que atendiera de manera eficiente los requerimientos y servicios de los sujetos agrarios federal (DOF, 2013).

En abril de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el primer Estatuto del Servicio Profesional Agrario. El presente Estatuto tiene por objeto establecer las normas

---

<sup>7</sup> En 2008 cambio el nombre a Instituto Nacional de Estadística y Geografía

para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional Agrario de Carrera de la Procuraduría Agraria (a, DOF, 2012). El Sistema comprende los siguientes subsistemas: planeación de recursos humanos; ingreso; desarrollo profesional; capacitación y certificación de capacidades; evaluación del desempeño; separación, y control y evaluación. Además, cuenta con una Comisión con facultades de designar a los servidores públicos en la Procuraduría Agraria para cubrir vacantes. El 28 de diciembre de 1996 fue publicado el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, el cual tiene por objeto determinar la estructura y establecer las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Agraria.

Servicio de Administración Tributaria: Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En diciembre de 1995 se promulgo en la Ley del servicio de administración tributaria, capítulo III, título tercero, la creación del Servicio Fiscal de Carrera (SFC). La cual tendrá la finalidad de dotar al servicio de administración tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto (DOF, 2015). En mayo del 2010 entro en vigor el Estatuto del SFC, el cual está conformado por los procesos de planeación, ingreso, formación, promoción y separación.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: Se ha constituido en garante del combate a la delincuencia, reorienta las políticas públicas en materia de procuración de justicia que nos lleven a la reducción de los índices delictivos en la ciudad de México (a, DOF, 2014). El servicio profesional de carrera de la procuraduría, es el régimen que establece las condiciones del personal que desempeño un empleo, cargo o comisión en la institución para cumplir con sus atribuciones, con base en los principios de legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia, eficacia en el desempeño de dichos cargos, empleos o comisiones. El servicio profesional de carrera comprenderá al personal sustantivo a las siguientes áreas: ministerial, policial y pericial (PGJDF, 2015).

En enero del 2009 se promulgo la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (DOF, 2013). Así el Servicio de Carrera Ministerial y Pericial comprenderá las etapas

de ingreso, desarrollo y terminación del servicio. Por otra parte, nos habla de un Programa Rector de Profesionalización es el instrumento en el que se establecen los lineamientos, programas, actividades y contenidos mínimos para la profesionalización del personal de las Instituciones de Procuración de Justicia. En junio del 2011 se promulga la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (DOF, 2014).

El Instituto de Formación Profesional, es un órgano desconcentrado de la Procuraduría, cuya organización y funcionamiento se regirá por las disposiciones de la presente ley. El Instituto de Formación Profesional contará con un Consejo Consultivo, integrado con representantes de las Instituciones de Educación Superior y funcionará en forma colegiada. En julio de 1996 se promulgo el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (ibídem).

Instituto Federal de Defensoría Pública: Es un órgano del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, cuya función es garantizar el derecho a la defensa pública en materia administrativa, fiscal, civil y deriva de causas penales. En mayo de 1998 se expide el Servicio Civil de Carrera, para los defensores públicos y asesores jurídicos, comprende la selección, ingreso, adscripción, permanencia, promoción, capacitación, prestaciones, estímulos y sanciones (PJF, 2014). Este servicio civil de carrera se regirá por esta Ley, por las disposiciones generales que dicte el Consejo de la Judicatura Federal y por las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública.

Comprende las categorías siguientes: Defensor público y asesor jurídico federal, supervisor, evaluador, delegado. Y se rige bajo los principios de excelencia, profesionalismo, imparcialidad, independencia y antigüedad. (Ibídem).

### III.3.2. Servicio civil

Los antecedentes legales del SPC en México se inician en el periodo 1917-1932 cuando el Departamento de Contraloría del Gobierno Federal promovió el proceso de reclutamiento, selección y capacitación, y estableció un enlace entre el departamento y la Escuela de

Administración Pública, que se instituyó en 1920 donde se canalizaba a los funcionarios públicos de reciente ingreso en la Administración Pública Federal Centralizada.<sup>8</sup>

En 1931, se expidió la Ley Federal del Trabajo que en el artículo segundo señalaba que las relaciones entre el Estado y los servidores públicos se regirían por Leyes del Servicio Civil, las que nunca se expidieron. En 1934 el presidente Abelardo Rodríguez expidió un Acuerdo para normar la organización y el funcionamiento del servicio civil<sup>9</sup>; dicho acuerdo, a pesar de que exceptuaba a algunos niveles, establecía una cierta obligatoriedad, pero su limitada vigencia impidió que se lograra aplicar, y nunca se acompañó de una disposición con carácter de ley.

En 1942, se elaboró un proyecto para fundar un Instituto de Administración Pública, y algunas propuestas fueron mejorar la función pública y definir los contenidos de las carreras relacionadas con el campo de la administración pública, proyecto que se materializó en 1955, con la constitución del Instituto Nacional de Administración Pública con carácter de asociación civil, cuyas funciones prioritarias estaba, entre otras, la de incidir en la profesionalización del servicio público.

En los periodos intermedios de 1961-1970, y 1985-1995 no se reportaron avances significativos en materia de Servicio Civil, a pesar de que en 1983 se instituyó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, con objeto de sentar las condiciones en la carrera administrativa para garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, y promover mayores grados de responsabilidad y la capacitación del personal federal; cuya función genérica fue la de establecer en las dependencias y entidades programas y mecanismos de coordinación para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, así como determinar y proponer los elementos que permitieran la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo para la instauración del servicio civil de carrera.

---

<sup>8</sup> *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*

<sup>9</sup> Diario Oficial, 12 de abril de 1934.

En 1995 se implementó el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal (PROMAP), que pretendía revalorar la dignificación del servicio público, al igual que fortalecer la ética pública y establecer el Servicio Civil de Carrera.

En las elecciones presidenciales del año 2000, por primera vez en la historia moderna del país ganó el candidato de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN).

Con motivo del decreto se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y reforma entre otros ordenamientos legales; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2003, cambia la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por Secretaría de la Función Pública, confiriéndole la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Se estableció que este sistema dependería del Ejecutivo federal, y que dicha dirección correrá a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), implementara la operación en las dependencias de la administración pública federal centralizada (Cedillo, 2003). Los principios rectores de la nueva secretaria, son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

El 3 de abril de 2003, se aprobó por unanimidad la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el 10 de abril de 2003 se publicó por la Presidencia de la República en el Diario Oficial de la Federación y el 7 de octubre del mismo año entró en vigor, y su propósito es establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Con el objeto de atender de manera oportuna las nuevas atribuciones que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal que le confirió, se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario



Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2003, con el cual se realiza una reestructuración orgánica de la dependencia y de las funciones entre sus unidades administrativas (SFP, 2014).

El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.

La Secretaría de la Función Pública, dependencia del Poder Ejecutivo Federal, vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal (Ibídem).

Así mismo, el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, publicados en Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010 y reformado mediante Acuerdo publicado el 29 de agosto de 2011, son los instrumentos jurídicos y normativos en que se sustenta la operación y el desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

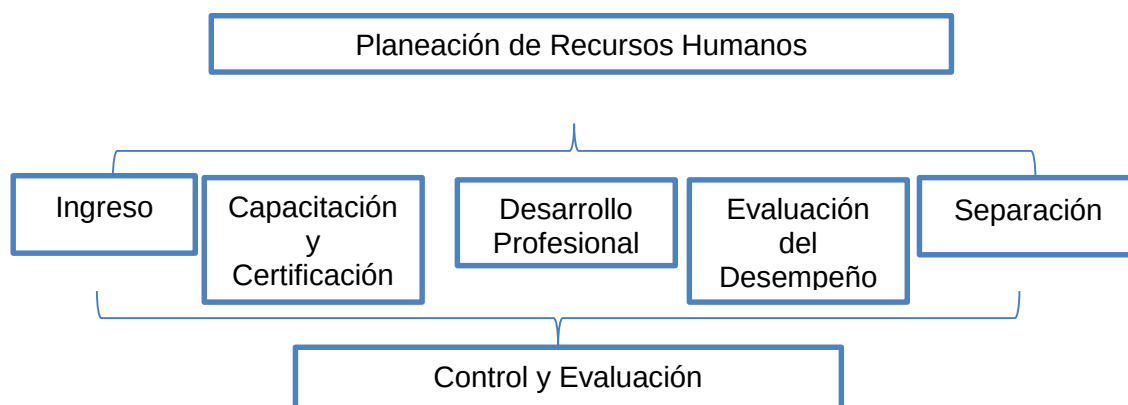
La estructura orgánica del sistema, primera sección, de la secretaría, establece para el cumplimiento deberá contar con los siguientes órganos; un consejo es una instancia de apoyo de la Secretaría, que tiene como propósito hacer recomendaciones generales, opinar sobre los lineamientos, políticas, estrategias y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del Sistema; y los comités son cuerpos colegiados, encargados de operar el Sistema en la dependencia que les corresponda con base en la normatividad que emita la Secretaría para estos efectos.

La ley también estableció que la operación del servicio estaría a cargo de cada una de las dependencias de la APF Centralizada, al considerar las particularidades de cada sector y operaría de manera descentralizada, flexible y gradual mediante siete subsistemas:

- I. Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades de personal que requiera la AP para el eficiente en sus funciones;
- II. Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;
- III. Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para los planes individualizados de carrera de los servidores públicos, identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo.
- IV. Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá modelos de profesionalización que les permitan adquirir: la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; y las habilidades para certificar las capacidades profesionales adquiridas; las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades.
- V. Evaluación del Desempeño. Su propósito es establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad que serán a su vez los parámetros para obtener ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral;
- VI. Separación. Se encarga de atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y

VII. Control y Evaluación. Su objetivo es diseñar y operar los procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y en su caso, corrección de la operación del Sistema (b, DOF, 2012).

#### Estructura del servicio profesional de carrera



Fuente: elaboración propia con información Secretaría de la Función Pública

El modelo integral de evaluación del servicio profesional de carrera (MIdESPC) es una herramienta que permite a los diversos actores que participan en el SPC, autoevaluar sus avances en la implantación del Sistema y tener información cuantitativa, clara y objetiva. Así mismo, permite que la unidad de recursos humanos y profesionalización de la administración pública federal (URHPAPF) evalúe su propia gestión. El MIdESPC, se integra por ocho componentes de evaluación general, correspondientes a los siete subsistemas del SPC y un octavo componente denominado “Promoción, Compromiso y fortalecimiento del SPC”. El MIdESPC se opera por medio de un sistema informático al cual se accede a través de la página electrónica de internet de la URHPAPF; en este sistema, las instituciones sujetas al SPC cargan la información sobre el avance de ejecución de sus indicadores (SFP, 2014).

El objetivo del servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Los elementos estratégicos, son los principios rectores del servicio profesional de carrera están basados en la legalidad, de la observancia estricta en las disposiciones que establece la Ley; eficiencia en el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos, empleando de manera racional, honesta y responsable los recursos disponibles; objetividad en la actuación basada en elementos que puedan acreditar plenamente el cumplimiento de los supuestos previstos en la Ley; calidad en la obtención los resultados y metas programados, a través de la aplicación de las mejores prácticas, mejora continua en los procesos administrativos y el uso eficiente de los recursos públicos; imparcialidad al actuar sin conceder preferencias o privilegios a persona alguna; equidad: en la igualdad de oportunidades, sin discriminación por razones de género, edad, raza o etnia, condiciones de salud, capacidades diferentes, religión o credo, estado civil, condición social o preferencia política; competencia por mérito al valorar las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.

### III.3.3. Reformas

A continuación, se muestran las reformas expedidas en materia inherente al servicio profesional de carrera.

- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; expedida por el Titular del Ejecutivo y publicado en el 2003 y su última reforma publicada en el 2006.
- Ley de Planeación: se adicional el párrafo 3 del artículo 9, compensación por el desempeño para medir avances de las dependencias.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2003
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, expedido por el Titular del Ejecutivo Federal, en el año 2007, mediante el cual se abroga el publicado 2 de abril de 2004.

- Acuerdo por el que se da a conocer el Programa Operativo Anual del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada para el año 2007.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (19, 20 y 22) el 2011.
- Acuerdo por el que se Emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y Servicio Profesional de Carrera,) en 2010, actualizado en 2011 emisión en la que se incorporó lo del SPC y actualizado en el 2012.
- Acuerdo se da a conocer el Libro Blanco 2001-2006 y 2006-20012; orienta el quehacer de los servidores públicos para conseguir los resultados demandados por la sociedad, mediante el fortalecimiento de la evaluación del desempeño, del ingreso y la permanencia en el servicio público basados en el mérito.

### III. 3.4. Avances

Los informes en materia de evaluaciones de los subsistemas, no están actualizados.

## III.4. CHILE

### III.4.1. Antecedentes

El proceso de reforma del servicio civil en Chile inició su despliegue cuando entró en vigencia la denominada “Ley de Nuevo Trato Laboral” en junio de 2003. La elaboración de esta norma se remonta al año 2001, gracias al acuerdo alcanzado entre la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) para trabajar conjuntamente en una nueva política laboral para el sector público. El proyecto de Ley -que no había logrado progresar en el Congreso- obtuvo un fuerte impulso gracias al pacto político que se logró entre el gobierno y los partidos de oposición, como respuesta a denuncias de casos de corrupción e irregularidades por el pago de sobresueldos a directivos públicos (Cortázar, 2011).

La idea fue retomada dentro de la agenda de modernización, porque se buscaba establecer garantías que redujeran la discrecionalidad de la administración gubernamental en relación con los cargos directivos, reduciendo el estrato de funcionarios de confianza política para crear un estrato de directivos profesionales, reclutados con transparencia y en función a criterios de mérito. En lugar de hacer una nueva propuesta de ley para crear el nuevo sistema, se optó por incluir la propuesta en el proyecto de Ley de Nuevo Trato Laboral que ya estaba en trámite en el Congreso. Mediante la Ley se creó al interior del Ministerio de Hacienda la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), responsable de gestionar tanto el nuevo sistema para los directivos públicos (mediante la Sub Dirección de Alta Dirección Pública) como la carrera funcionaria (mediante la que luego se denominaría Sub Dirección de Desarrollo de las Personas) (Ibídem).

Este pacto derivó en una “Agenda de modernización del Estado” que incluía, entre sus 49 medidas, la conformación de un nuevo Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). La idea de un sistema especialmente dedicado a la incorporación y gestión de personal directivo venía siendo considerada desde la segunda mitad de los años noventa en diversas entidades académicas y *think tanks*, así como en determinados ámbitos de gobierno como el Programa de Modernización del Estado que lideraba la Secretaría General de Gobierno (SEGPRES) y luego la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda (Ibídem).

En lo relativo al manejo de la carrera funcionaria, la Ley de Nuevo Trato Laboral introdujo cambios, aunque sin el grado de precisión y urgencia que correspondió al caso de la Alta Dirección. En este aspecto, las medidas aprobadas fueron: i) ampliación de la carrera funcionaria hasta los puestos jerárquicos de tercer nivel (Jefes de Departamento); ii) promoción mediante concursos internos; y iii) introducción de la concursabilidad en la carrera funcionaria. Mediante estas disposiciones, el nivel de dirección intermedia en el Estado quedaba ligado a la carrera, a diferencia de lo que se establecía con la Alta Dirección Pública. Otra diferencia importante con la Alta Dirección Pública (ADP) era que el papel de la DNSC en relación con los concursos de tercer nivel era solo de asesoría, permaneciendo los procesos bajo la responsabilidad de cada servicio. El área responsable de gestionar la

carrera sería la segunda Sub Dirección de la DNSC, la cual en la Ley no tenía un nombre específico (Ibídem).

El Sistema es una de las reformas más relevantes y exitosas del proceso chileno de modernización del Estado, cuyo objetivo es dotar a las instituciones del gobierno central -a través de concursos públicos y transparentes- de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad (Ibídem).

#### III.4.2 Servicio civil

El servicio civil es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Desde su creación, el servicio civil ha participado activamente en el proceso de profesionalización y mejoramiento de la gestión pública, impulsando y asesorando a servicios, organismos y autoridades de gobierno en materia de Gestión Estratégica de Personas (BCN, 2013). Es un servicio público descentralizado, regulado por el título III de la Ley Núm. 19.882, llamada “Política de personal a los funcionarios públicos” regula el personal de servicio civil y se relaciona con el presidente de la república a través del Ministerio de Hacienda (Gobierno de Chile, 2014).

Este sistema, se crea el 23 de junio del 2003 por medio del Ministerio de Hacienda, tras un acuerdo político-legislativo entre gobierno y oposición con el objetivo de aportar a la modernización y transparencia de la gestión pública. Una de las características de este proceso de reforma es el consenso político con que se lleva adelante (Ibídem).

En las normas generales y bases del sistema de la Ley 19.882, señala en su artículo trigésimo quinto de la que se denominaran Altos Directivos Públicos y, por tanto, se aplicaran las normas del mencionado Sistema, a quienes desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de estos, cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión de servicios a la comunidad.

Luego, el artículo trigésimo séptimo agrega: "Los cargos cuyo ejercicio se entregue a los altos directivos públicos deberán corresponder a jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico del respectivo organismo. Para otorgar la calidad de segundo nivel jerárquico de un servicio público, sus titulares deberán pertenecer a la planta de directivos y depender en forma inmediata del jefe de servicio o corresponder a las jefaturas de unidades organizativas que respondan directamente ante dicho jefe de servicio, cualquiera sea el grado o nivel en que se encuentren ubicados en la planta de personal. Los Subdirectores de servicio y los directores regionales serán siempre cargos de segundo nivel jerárquico" (Ibídem).

Se crea la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y que tendrá por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado (BCN, 2013).

La DNSC le corresponde las siguientes funciones, relacionadas en el SADP: prestar asesoría en materias de personal a las autoridades de gobierno; subsecretarios y jefes de los servicios no incluidos en el SADP en materias de personal de alto nivel; fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o recursos humanos de los ministerios y servicios; constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal; realizar diagnósticos y estudios acerca de temas propios de sus funciones; promover la implementación de programas de inducción para los funcionarios que ingresen a la administración; administrar fondos creados para ejecutar programas en el área laboral, tales como los relativos a becas, mejoramiento de los ambientes laborales y de seguridad en el trabajo (Ibídem).

El sistema establece la existencia de un Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), organismo integrado por 5 consejeros, cuatro de ellos nombrados por el Presidente de la República con la ratificación del Senado, los que cuentan con reconocido prestigio, experiencia y conocimiento en administración de personal y/o políticas públicas. A ellos se



suma el (DNSC), cuya designación directa le corresponde al Presidente de la República (Gobierno de Chile).

Por otra parte, el CADP, está inserto en la estructura de la DNSC y tiene como principal objetivo prestar asistencia en la toma de decisiones del Presidente de la República, ministros y jefes de servicios para la provisión de cargos de altos directivos públicos de exclusiva confianza, conduciendo los procesos de selección. Así mismo, debe cautelar por la no discriminación, imparcialidad y plena transparencia de los procesos de selección del SADP y, además, garantizar su confidencialidad.

La función del Consejo ADP es conducir y regular –coordinadamente con el Servicio Civil- los procesos de búsqueda y selección de directivos y cautela los principios de mérito e idoneidad, transparencia, no discriminación, confidencialidad, entre otros (Ibídem).

El Consejo y la DNSC diseñaron e implantaron progresivamente un sistema que incluye: i) reclutamiento abierto mediante prensa y también -para garantizar un número de candidatos con perfiles de interés- mediante la labor de empresas de *headhunting*; ii) un sistema de postulación en línea que impide que la DNSC y el Consejo conozcan la identidad de los candidatos en las primeras etapas de selección; iii) la contratación de empresas privadas para la tarea de selección hasta llegar a una lista de 10 a 20 candidatos, quienes luego son entrevistados directamente por el CADP a fin de elaborar la nómina final que se envía a la autoridad respectiva; y iv) desarrollo de un convenio de desempeño entre los directivos y los ministros correspondientes, para lo cual se recurrió a los indicadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y otros indicadores de gestión vigentes.

El SADP es una de las reformas más relevantes y exitosas del proceso chileno de modernización del Estado, cuyo objetivo es dotar a las instituciones del gobierno central –a través de concursos públicos y transparentes- de directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad (Ibídem).

Elementos del Sistema ADP incluía los siguientes elementos: (i) un Consejo de Alta Dirección Pública independiente, presidido por el Director de la DNSC y compuesto por cuatro miembros propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de

la República, responsable de seleccionar nóminas de tres a cinco candidatos para los puestos directivos de primer y segundo nivel jerárquico del Estado; (ii) la potestad por parte de las autoridades políticas correspondientes para seleccionar finalmente al candidato dentro de la nómina propuesta por el Consejo, o rechazar la nómina completa; (iii) un mecanismo especial de reclutamiento y selección abierto a candidatos de dentro y fuera del sector público, conducido por el Consejo y gestionado operativamente por la DNSC; (iv) un nuevo régimen contractual mediante el cual los Altos Directivos Públicos accedían a un puesto directivo por un período de tres años (renovable dos veces), pero con posibilidad de ser separados del cargo por la autoridad política, caso en el cual el reemplazante debería ser seleccionado por el CADP y (v) la suscripción entre los directivos de primer nivel y los ministros correspondientes, de un Convenio de Desempeño asociado a una Asignación de Alta Dirección (pequeño componente variable vinculado al cumplimiento del Convenio) (Cortázar, 2011).

Se establece y se regirá por las disposiciones de la presente ley y estarán sujetos los funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente que se señalarán, que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad. Para los efectos de esta ley, estos funcionarios se denominarán "altos directivos públicos" (BCN, 2013).

La DNSC, mediante la Subdirección de Alta Dirección Pública, desarrolla e implementa acciones para el adecuado funcionamiento del SADP y la selección y reclutamiento en base al mérito de directivos para el sector público. Así mismo, a través de la Subdirección de Desarrollo de las Personas, diseña e implementa acciones y políticas para avanzar hacia una gestión estratégica más eficiente de los recursos humanos de la administración civil del Estado.

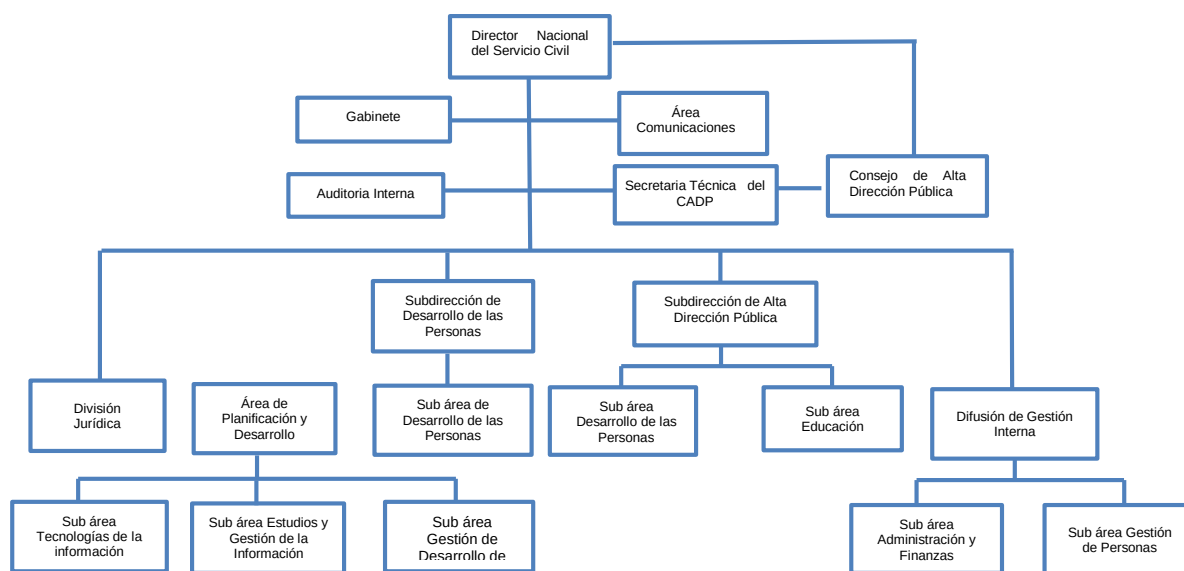
La estructura del servicio civil se conforma por la Subdirección de Alta Dirección Pública, la cual desarrolla e implementa acciones para el adecuado funcionamiento del SADP y la selección y reclutamiento en base al mérito de directivos para el sector público, cuya función es desarrollar e implementar acciones para el adecuado funcionamiento del SADP y la

selección y reclutamiento, mediante concursos públicos y transparentes, de directivos de excelencia e idóneos para ejercer los más altos cargos del Estado e implementar -con eficacia y eficiencia- las políticas públicas definidas por la autoridad. Esta subdirección promueve el desarrollo y acompañamiento de los altos directivos y facilita y presta apoyo administrativo y técnico al CADP para que éste pueda dar cabal cumplimiento de sus funciones.

A través de la Subdirección de Desarrollo de las Personas, diseña e implementa acciones y políticas para avanzar hacia una gestión estratégica más eficiente de los recursos humanos de la administración civil del Estado. También se encarga de supervisar, coordinar y perfeccionar la Gestión de Personas en la Administración Civil del Estado, mediante el diseño de políticas en este ámbito, la promoción de reformas para el mejoramiento de la gestión, la administración y provisión de información para la función pública, la promoción de buenas prácticas y climas laborales gratos y estimulantes, y el desarrollo de asesorías a autoridades de gobierno y jefes de servicio, siguiendo los principios de mérito, equidad, participación y productividad, en el marco de una implementación descentralizada.

Además, cuenta con las siguientes áreas de apoyo: división jurídica, división de gestión interna, secretaría técnica del consejo de alta dirección pública, área de planificación y desarrollo, unidad de auditoría interna, área de comunicaciones y gabinete de dirección.

Estructura de la dirección nacional del servicio civil



Fuente: Elaboración propia con información DNCS, 2014

Los objetivos principales son contribuir al proceso de modernización del Estado, a través de la gestión de personas y la profesionalización de la dirección pública; contribuir al diseño e implementación de la modernización del empleo público, a través del desarrollo de políticas y prácticas de gestión de personas en la Administración Civil del Estado; fortalecer el SADP, dotando al Estado de un cuerpo de directivos idóneos y competentes, implementando estrategias para su desarrollo, que les permita mejorar la gestión pública, a nivel central, regional y municipal; ser un referente en materias de empleo y calidad de vida laboral, implementando políticas y prácticas innovadoras y de vanguardia para el sector público (Gobierno de Chile, 2014).

Los valores institucionales se basan en la excelencia, eficiencia de los procesos y servicios para satisfacer las necesidades de los usuarios con la calidad profesional; transparencia en todas las acciones, entregar información oportuna a usuarios externos e internos; colaboración, confianza y respeto; mérito como eje que oriente las posibilidades de desarrollo laboral; ética; vocación de servicio público para estar siempre atentos y comprometidos a acrecentar la cercanía y calidad del servicio que el Estado entrega a los ciudadanos y visión "Liderar la gestión y desarrollo de personas en el Estado y ser referente en materias de dirección y empleo público, en el marco del proceso de modernización del Estado".

Misión del servicio civil tiene como misión "fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos" (Ibídem).

Los principios rectores para ejercer funciones orientadas a la coordinación y seguimiento de la gestión de personas en el Estado son: implementar y administrar el SADP; asesorar a autoridades de gobierno y jefes de servicio en ámbitos de su competencia; promover reformas en gestión de personas para mejorar la función pública, promover buenas prácticas laborales en los servicios públicos; administrar y desarrollar incentivos para impulsar la excelencia en la gestión; monitorear el cumplimiento de instrucciones emanadas del presidente/a de la república en ámbitos de la gestión de personas y del SADP; contribuir

al fortalecimiento de las relaciones que el gobierno mantiene con las asociaciones de funcionarios; contribuir al mejoramiento de la educación pública a través de la selección de directivos comunales de educación y de directores de escuelas y liceos municipales (Ibídem).

Reclutamiento, selección e ingreso, los principios y normas que rigen el quehacer público, en lo relacionado con igualdad de trato y no discriminación, de manera de garantizar que este proceso se realice con objetividad, transparencia y en base al mérito de las personas, con el objeto de proveer un mejor servicio a la ciudadanía (Ibídem).

El proceso de selección se lleva a cabo por medio de un portal en línea. Para facilitar la búsqueda de talento, el servicio civil pone a disposición de las instituciones del Estado el portal de empleos públicos, que les permite publicar sus vacantes en forma amplia y eficiente. A través del tiempo, se ha buscado perfeccionar el mismo para hacerlo más simple, más ágil y más informativo, con la finalidad de acercarlo a nuestros usuarios y a la ciudadanía, de forma que en un solo lugar se pueda canalizar la oferta de empleo del Estado. Las cifras son auspiciosas: 141 servicios lo utilizan, sobre 6000 convocatorias publicadas y 6 millones de visitas, con un 100% de incremento anual al 2014 (Ibídem).

Los servicios públicos que utilizan el Portal en su modalidad “postulación en línea”, cuentan con asesoría técnica desde el Servicio Civil en la confección de sus convocatorias o avisos de trabajo, tanto para concursos de ingreso a la planta y tercer nivel jerárquico, como para cubrir vacantes de contrata, suplencias, prácticas de trabajo, entre otras. En este contexto, el servicio civil inició un plan de asesorías en reclutamiento y selección para apoyar el desarrollo de políticas, procedimientos y herramientas de gestión en reclutamiento y selección, que permitan generar mejoras en la calidad de los procesos de ingreso en el Estado (Ibídem).

En el caso de carreras funcionarias, se someten a reglas especiales, los cargos de jefes de departamento y de niveles de jefaturas jerárquicos equivalentes de los ministerios y servicios públicos. Se hará mediante concursos en los que podrán participar los funcionarios de planta y a contrata de todos los ministerios y servicios regidos por este estatuto administrativo que cumplan con los requisitos, para los resultados del concurso, el comité de

selección propondrá a la autoridad facultada para efectuar el nombramiento, una excepción es que si a falta de postulantes idóneos, se aplicara el procedimiento del concurso público. La permanencia en estos cargos de jefatura será por un período de tres años. Al término del primer período trienal, el jefe superior de cada servicio, podrá por una sola vez, previa evaluación del desempeño del funcionario, resolver la prórroga de su nombramiento por igual período o bien llamar a concurso. Los funcionarios permanecerán en estos cargos mientras se encuentren calificados en lista, respecto del personal de planta administrativa y auxiliar, el encasillamiento procederá de acuerdo al escalafón de mérito (BCN, 2013).

La promoción se efectuará por concurso interno en las plantas de directivos de carrera, profesionales, fiscalizadores y técnicos y por ascenso en el respectivo escalafón. Las bases de estos concursos deberán considerar sólo los siguientes factores: capacitación pertinente, evaluación del desempeño, experiencia calificada y aptitud para el cargo (Ibídem).

Los altos directivos públicos de cargos adscritos nombrados mediante el Sistema ADP tienen una duración de tres años en su cargo y pueden ser renovados hasta dos veces, por igual plazo. Son funcionarios de exclusiva confianza, es decir, su renuncia puede ser solicitada en cualquier momento por la autoridad facultada para su nombramiento. Ejercen sus funciones con dedicación exclusiva y tienen derecho -en caso de solicitud de renuncia- a una indemnización por cada año de servicio en el cargo, con un máximo de seis.

Dependiendo del cargo y de si se trata de I ó II Nivel Jerárquico, el Consejo de Alta Dirección Pública o un Comité de Selección, designado por éste, elige por concurso público a los postulantes, los que son propuestos a la autoridad facultada para el nombramiento, ya sea el Presidente de la República, Ministro de Estado o Jefe de servicio correspondiente (Gobierno de Chile, 2014).

El proceso de concurso -confidencial- toma aproximadamente tres meses y se inicia con una convocatoria en la prensa escrita. Luego, una empresa especializada en selección de personal realiza el análisis curricular de los candidatos, el chequeo de antecedentes y las entrevistas respectivas y presenta al CADP o al Comité de Selección una nómina de

preseleccionados. Es fundamental en este proceso alinear el desempeño de las personas a los desafíos estratégicos institucionales para aspirar a mejorar los bienes y servicios que se brindan a la ciudadanía. Por ello, el servicio civil promueve un modelo de gestión del desempeño que apunta a Planificar, Dirigir, Evaluar y Mejorar el desempeño individual, con miras a fortalecer el desarrollo de las personas y las instituciones. A su vez, busca mejorar los resultados del proceso de calificaciones, con la finalidad que sus resultados sean más informativos y justos (Ibídem).

Su propósito es fortalecer las capacidades de los servicios públicos de la Administración Central del Estado en materias de gestión de la capacitación, con la finalidad de impulsar y lograr una mejora de la calidad y el impacto de la capacitación en el sector público y, por ende, aumentar la productividad y calidad de los bienes y servicios que requiere la ciudadanía. Este modelo y sus herramientas se encuentran sistematizados en la “Guía Práctica para Gestionar la Capacitación en los Servicios Públicos”. El modelo, aborda todas las fases del ciclo de capacitación (detección de necesidades, planificación, ejecución y evaluación) con especial énfasis en la evaluación de las actividades de formación, con el objeto de medir el aporte al mejoramiento del desempeño en los puestos de trabajo, contando con evidencias para mejorar la capacitación y ejercer acciones que permitan incrementar su impacto en el logro de los objetivos organizacionales (Ibídem).

Para apoyar la gestión de la capacitación se encuentra a disposición de los Ministerios y Servicios Públicos, el Sistema Informático de Capacitación, SISPUBLI, el cual es una herramienta de gestión, y tiene como principales objetivos de registrar y sistematizar toda la información de capacitación institucional en un solo medio accesible, confiable y confidencial; disponer de una base de datos permanente actualizada, que permita definir las políticas de capacitación del gobierno y conocer la ejecución de los planes de formación del sector público en general; realizar análisis de variables relevantes que entreguen información de la gestión de capacitación oportunamente para la toma de decisiones institucionales; contener información relacionada con el sistema de capacitación del sector público, sea ésta: documentos normativos, técnicos y/o metodológicos.

La evaluación del personal se rige mediante las bases jurídicas del sistema de calificación individual dichas en la ley de bases generales de la administración del Estado, en la ley del nuevo trato y en el decreto 1825 de 1998. Existen tres herramientas para la evaluación del desempeño: la individual, el sistema de calificación grupal (incorporado por ley del nuevo trato), y la institucional (PMG). La *calificación individual* ubica al directivo en alguna de las siguientes listas: Lista 1 (distinción), Lista 2 (buena), Lista 3 (condicional), Lista 4 (eliminación). El proceso de calificación individual se encuentra consagrado en el reglamento del servicio respectivo, aplicando tanto para el personal de planta y como a “contrata”. Se realiza anualmente en forma regular y está a cargo de una Junta Calificadora, que procesa una pre-calificación del superior directo. Los resultados sirven de base para el ascenso en grado y la postulación a concursos internos. Hasta antes de la promulgación de la Ley del Nuevo Trato, el sistema de calificaciones era usado en todos los servicios públicos, sin excepción, pero distaba de ser un sistema eficaz que permitiera evaluar el desempeño de los funcionarios (Egaña, 2003) y por lo tanto promover al personal de manera ecuánime. En general, la evaluación se realiza en forma burocrática, dado que quien evalúa es el jefe directo del funcionario y la tendencia es a calificar a todo su personal en la lista 1. La calificación en lista 2 es considerada una ofensa y una discriminación (Echebarría, 2003).

El sistema de calificación individual es una mezcla de un sistema de evaluación de comportamiento con uno que mide resultados. Este proceso se aplica en todas las reparticiones públicas, pero cada servicio, por reglamento interno, define la forma de implementarlo. El *Sistema de Calificación Grupal* —vinculado al incremento por desempeño colectivo— está consagrado en la Ley 19882 y ya ha sido aplicado en el 2003 con buenos resultados (Entrevista funcionario DIPRES). Esta evaluación se aplica a los funcionarios que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo, y se efectúa en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales de gestión fijadas para cada uno de ellos por el jefe superior de servicio. Las metas y sus indicadores deben estar vinculados a la misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada ministerio o servicio, validadas en el sistema de planificación y control de gestión. Este sistema de incentivo por desempeño colectivo, reemplaza al incentivo por desempeño individual de la asignación de modernización de la Ley N° 19.553 (Ibídem).



En lo relativo a la *Evaluación Institucional*, está vinculada a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, y tiene su origen en la ley N° 19.553 de 1998 y en el Decreto N° 475 de mayo del mismo año, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios.

La Política de Gestión de Personas (PGP) del Servicio Civil, que se enmarca en el conjunto de definiciones que el Servicio ha precisado a partir de su misión y objetivos estratégicos, establece orientaciones y directrices que ubican a las personas al centro del quehacer institucional y promueve prácticas y acciones para su desarrollo y buen desempeño, con el propósito de contribuir de manera efectiva al logro de los objetivos y desafíos organizacionales. Se entenderá por PGP al conjunto de directrices que constituyen el marco de acción del Servicio Civil en materia de gestión de personas, las que buscan aportar a la generación de condiciones y prácticas para que las personas puedan desarrollar sus capacidades y habilidades, y con su desempeño, contribuir al logro de las metas y desafíos organizacionales, en la búsqueda de una gestión de excelencia al servicio de la ciudadanía (SC, 2013).

En la Ley de Servicio Civil de Chile se estipulan las causales por las que un servidor civil puede ser separado: 1. Aceptación de renuncia, 2. Obtención de jubilación, 3. Declaración de vacancia, 4. Destitución, 5. Supresión del puesto, 6. Fallecimiento.

Los elementos estratégicos se basan en que los funcionarios se desempeñen en equipos, unidades o áreas de trabajo, en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para cada uno de ellos. El cumplimiento de las metas por equipo, unidad o área de trabajo del año precedente, dará derecho a los funcionarios que lo integran, a contar del 1° de enero de 2004, a percibir un incremento del 4% de la suma de las remuneraciones indicadas en el artículo 4°, según corresponda, cuando el nivel de cumplimiento de las metas de gestión prefijadas, sea igual o superior al 90%, y de un 2%, si dicho nivel fuere inferior al 90%, pero igual o superior al 75% (BCN, 2013).

Existe un programa de 400 becas concursables para contribuir a financiar estudios de pregrado y postítulos no conducentes a grado académico. Por otro lado, si bien el premio

anual por excelencia institucional tiene un componente remuneratorio, implica además un reconocimiento, por lo que tiene un aspecto de incentivo no monetario. El tema del régimen de pensiones presenta una arista conflictiva. Las cotizaciones de previsión de los empleados públicos para el financiamiento del beneficio de pensiones, hasta el 31 de diciembre de 1987, se realizaban solamente por el sueldo base, sin tener en cuenta otras asignaciones tales como la profesional, de fiscalización, de exclusividad, entre otras, que no eran consideradas como remuneraciones imponibles.

Los programas de capacitación son decididos en cada servicio y son acreditados (certificados) por un organismo oficial: el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La opción del Gobierno no ha sido crear y administrar escuelas, sino introducir políticas y regulaciones para que sea el sistema de educación superior chileno el que responda a las necesidades de los organismos (Echebarría, 2003).

Premio Anual por Excelencia Institucional: creado por ley, es otorgado anualmente por el Servicio Civil a los tres organismos públicos destacados por su buena gestión, la calidad de los servicios proporcionados a sus usuarios/as, eficiencia institucional y productividad. Implica un incentivo económico a los funcionarios/as de las instituciones ganadoras.

Buenas Prácticas Laborales: difusión e implementación del Código de Buenas Prácticas Laborales, con el propósito de precaver y erradicar todo tipo de discriminaciones, garantizando, especialmente, igualdad de trato entre hombre y mujeres.

Se establece un premio anual por excelencia institucional para aquel servicio que, siendo beneficiario de la asignación de modernización de la ley N° 19.553, se haya destacado por los resultados alcanzados en su gestión, eficiencia institucional, productividad y calidad de los servicios proporcionados a sus usuarios. El premio consistirá en un monto imponible equivalente a un 5% calculado sobre los estipendios establecidos en el artículo 4° de la ley N° 19.553, según corresponda, y se pagará al personal según la modalidad establecida en el artículo 1° de esa misma ley (BCN, 2013).

Se establece una bonificación por retiro, en adelante "la bonificación", para los funcionarios de carrera y a contrata de las entidades señaladas en el artículo octavo, que hicieren dejación voluntaria de sus cargos y que cumplan con los demás requisitos establecidos en la presente ley. Los beneficiarios tendrán derecho a percibir una bonificación equivalente a un mes de remuneración imponible por cada dos años de servicio en las entidades afectas al presente Título, con un máximo de nueve meses (Ibídem).

#### III.4.3 Reformas

Las reformas implementadas en materia de servicio civil son las siguientes:

- Modelo de Gestión de Personas para la Administración Central del Estado, 2012; impulsado por la Subdirección de Desarrollo de las Personas del Servicio Civil.
- Lineamientos entregados por la Subdirección de Desarrollo de las Personas, a través de un diagnóstico de la Política de Gestión de Personas del Servicio Civil formulada el año 2007.
- Ley 19.882, regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica.
- Decreto con Fuerza de Ley 26, 2003; Ministerio de Hacienda, establece plantas de personal y régimen de remuneraciones de la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Decreto N° 800, 2013; Ministerio de Hacienda, aprueba Nuevo Reglamento de Calificaciones del Personal del Servicio Civil.
- Ley N° 18.834; Ministerio de Hacienda, aprueba el Estatuto Administrativo.
- Decreto N° 69, 2004; Reglamento sobre concursos regidos por el Estatuto Administrativo.
- Instructivo Presidencial N° 003, 2013, que impulsa Políticas Descentralizadas de Gestión de Personas en la Administración Central del Estado (Gobierno de Chile, 2014).
- Ley de Acceso a la información Pública, 2003

#### III.4.4. Avances recientes

Los recientes cambios que se han suscitados bajo la implementación del servicio civil se resumen avances del 92% en la concursabilidad, en 11 años de funcionamiento del sistema, se ha concursado o están en proceso concursal 9 de cada 10 cargos; aumento sostenido de postulaciones, en total, se han recibido más de 328 mil postulaciones. En 2005 se

registraban 68 postulaciones por concurso. En 2012, la cifra se eleva a un promedio de 143 postulaciones y a junio de 2015, el promedio alcanza a 115 postulaciones por proceso.

La renovación de los cuadros directivos al 50%, de los altos directivos públicos nombrados no ocupaba el cargo al momento de su designación (cargos adscritos). La participación de la mujer en puestos públicos, dos de cada diez nombrados son mujeres, el doble de las cifras de participación de la mujer en la alta gerencia del sector privado (cargos adscritos) y profesionales en el ámbito privado, el 17% de los nombrados a través del Sistema, proviene del sector privado (cargos adscritos).

## **CAPÍTULO IV. GOBERNANZA Y EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL COMPARADA DE LOS CUATRO SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL**

Como se ha podido observar en los capítulos anteriores el servicio civil es una de las políticas públicas innovadoras en donde se busca modernizar las organizaciones gubernamentales, con intención de promover reformas administrativas que incorporen medidas tendientes a transformar el desarrollo humano burocrático, por tanto, implica asegurar la existencia de mecanismos eficaces que apoyen en toda medida posible los cambios que exige los distintos ámbitos políticos, culturales, resistencia al cambio, por supuesto aspectos organizacionales. El servicio civil, como todo sistema complejo, pretende ordenar y sistematizar la acción de múltiples organismos públicos, todos ellos actuando en un contexto político y de lucha por el poder, lo cual implica tener claras una serie de ventajas y desventajas de su accionar; todo servicio civil creará nuevos problemas al buscar resolver otros (Arellano, 2003).

Según Arellano (Ibídem), esto implica tener la capacidad de imaginar esquemas que combinen la posibilidad de tener un sistema claro y transparente de manejo de los recursos públicos, con la necesidad de evitar que al centralizar tal sistema éste termine protegiendo los intereses de grupos o camarillas. Implica ser capaces de comprender los límites de cualquier sistema de este tipo y estar preparados para responder a los nuevos problemas creados.

Primeramente, esta comparación, es partir del concepto de gobernanza y sus consideraciones. Los factores que identificamos como elementos clave para medir la gobernanza son transparencia, percepción de la corrupción, efectividad gubernamental y calidad institucional. Así mismo, se llevó a cabo la revisión de cuatro indicadores cuyo objetivo es dar un panorama del comportamiento a través de los años por cada país estudiado. Lo cual nos ayudara a proveer un esquema teórico analítico identificando las variables que inciden en el funcionamiento del sistema de servicio civil.

Estas aportaciones junto con las reformas administrativas y modelos de servicio civil caso, Nueva Zelanda, Estados Unidos de América, México y Chile, servirán como base para profundizar la comparación de sistemas de servicio civil y sus particularidades.

Uno de los problemas con la literatura más difundida en el contexto de los beneficios directos del sistema de servicio civil, es que no siempre se explica el significado y alcance de los conceptos que se han utilizado y, a menudo se emplean de manera subjetiva, tan poco claro definidos como es el caso de: buen gobierno, gobernabilidad, gobernabilidad democrática, “*governance*”, gobernanza.

La obra de Osborne y Gaebler (1992) trata de cómo un gobierno podría utilizar razonable y eficientemente un abanico mayor de instrumentos que vayan más de la prestación directa de servicios. Para estos autores, el "buen gobierno" consiste en la posibilidad de contratar, delegar e implantar nuevas modalidades de regulación. Por otra parte, Aguilar (2008) ubica el termino gobernanza como equivalente a “buen gobierno” o, por lo menos, a “las mejores prácticas de gobierno” que debían ser emuladas por los gobiernos de los países.

El consenso respecto a calificar a un gobierno como bueno, no está garantizado incluso en una democracia representativa con elecciones libres, participativas y apegadas al marco jurídico electoral. Factores como los relacionados con los grupos de presión, compromisos de campaña, corrupción y desequilibrios imprevistos en la economía internacional, entre otros, explican por qué el ejercicio democrático electoral para la elección de gobernantes, no necesariamente significa que los intereses de la mayoría estarán bien representados en las acciones gubernamentales y en la definición de las políticas públicas (Manjarrez, 2007).

Como se puede observar, los escenarios que se vislumbran además de ser novedosa y plural, sin duda alguna, dan lugar desde ahora a pensar en fórmulas imaginativas y creativas para la realización de fines públicos. Elementos como la coordinación “*governance*” entre las administraciones públicas y organismos no gubernamentales, la gestión del conocimiento sobre asuntos focalizados, la transparencia y eficacia tanto en el manejo de los

recursos como en la solución de problemas todo ello traducido en políticas públicas, demandan ya por principio una capacidad de respuesta expedita, y una amplia formación y especialización del personal de las estructuras burocráticas para los próximos años (, Martínez, 2003). Por lo que el tema de la profesionalización de los servidores públicos en el marco de la reforma institucional de gobiernos y administraciones públicas se convierte en un asunto prioritario (ibídem).

La palabra gobierno “*governance*” consiste en las tradiciones e instituciones que ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual son seleccionados, monitoreados, sustituidos; la capacidad del gobierno para formular e implementar eficazmente políticas solidas; en relación a los ciudadanos y el Estado de las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kaufmann,Kraay & Mastruzzi, 2005). *Governance* alude a una forma de gobierno complementaria del régimen constitucionalmente establecido. Este término se ha ajustado a lo largo del tiempo: referencia a la manera en que el gobierno conduce y, luego, a que mediante ella el gobierno incorpora a diversos sujetos y sectores u organizaciones aun privados, o no gubernamentales, en el proceso general y /o distintos procesos determinados de formación, consenso, formulación e implementación de decisiones públicas (Strasser, 2003).

Guy B. Peters y Jon Pierre realizan un recuento de las variables que a su juicio han permitido que la gobernanza sea un concepto utilizado y promovidos, lo mismo por organizaciones internacionales que por académicos o gobiernos. Entre las más importantes se encuentran la crisis financiera del Estado, la globalización y el cambio de ideología hacia el mercado (Peters & Pierre, 2015). Al margen de la variedad de definiciones y nociones de gobernanza, últimamente se ha incrementado el interés por medir el desempeño de las instituciones gubernamentales (Navarro, 2010).

Además, al requerir bienes en común orientado a la justificación de normas y reglas, el concepto de gobernanza global también se refiere a una cierta calidad de regulación internacional. Por lo tanto, la cooperación internacional incluye más que una simple coordinación entre Estados para lograr un *modus vivendi* de la interacción. Por el contrario, la regulación internacional a menudo tiene como objetivo activamente a la consecución de

objetivos políticos normativamente cargados en el manejo de los problemas comunes de la comunidad internacional. En este sentido gobernabilidad presupone algunos intereses comunes y las orientaciones de meta más allá de la nación-estado, por lo menos en forma rudimentaria sin negar, por supuesto la persistencia de los conflictos fundamentales (Zurn, 2013). Las sociedades modernas exigen gobiernos promotores de un desarrollo sustentable y equitativo y que disminuyan la corrupción. En las diversas áreas de la administración pública destacan los siguientes factores como elementos clave de un buen gobierno: transparencia, eficiencia, eficacia, austeridad, rendición de cuentas, respeto a los derechos humanos y legalidad (Manjarrez, 2007).

En México es necesario reforzar la ética pública para abatir los altos niveles de corrupción. El comportamiento ético del servidor público se relaciona con integridad, honestidad, transparencia, capacidad y liderazgo, que es parte del capital social de un país, condición necesaria para mejorar el servicio que ofrecen los gobiernos y para abatir la corrupción. Es imprescindible establecer sistemas, programas y mecanismos eficientes que promuevan la importancia de la ética pública. Finalmente, se destaca que la sociedad debe premiar o castigar en las urnas, el desempeño del gobierno; ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones sociales; exigir la aplicación indiscriminada de la ley y; observar, en todo momento, un comportamiento ético (ibídem).

#### IV.2. Medición de resultados

Los índices e indicadores utilizados son: Efectividad Gubernamental, realizados por el Banco Mundial; Percepción de la corrupción, realizados por Transparencia Internacional; Capacidad de atención de un Servidor Público, elaboración propia; y Calidad Institucional, realizado por la Fundación Libertad y Progreso. A continuación, se expondrá los índices e indicadores anteriormente mencionados, bajo los nombres de cada país.



#### IV.2.1. Efectividad gubernamental

El Banco Mundial actualiza anualmente indicadores que contribuyen a despolitizar los esfuerzos para dar seguimiento a la calidad de las instituciones, apoyar la formación de capacidades, mejorar la gobernabilidad y luchar contra la corrupción. Estos indicadores fueron propuestos y producidos por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, es su obra *“The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues”*; en cuyo caso combinan las percepciones de las empresas, los ciudadanos y los expertos sobre el tema para determinar la calidad de la gobernanza en 219 países. Los indicadores son: voz y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia y terrorismo, efectividad gubernamental, calidad reguladora, regla de ley y control de corrupción.

Utilizando una metodología estadística avanzada, estos indicadores se construyen basados en cientos de variables que miden un amplio rango de temas de gobernabilidad, tomados de más de treinta fuentes de datos de diferentes instituciones en todo el mundo. Un hallazgo clave es que para una mejora razonable (de una desviación estándar) en, digamos, la calidad del estado de derecho o en otras dimensiones de gobernabilidad, tales como 'Voz y Rendición de Cuentas' o en Control de la Corrupción) en un país se puede esperar que resulte, en promedio, en un aumento de alrededor del 300 por ciento en los ingresos per cápita en el largo plazo. Para efectos de este trabajo se requiere el Indicador de Efectividad Gubernamental (EG), el cual refleja la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado de su independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2005).

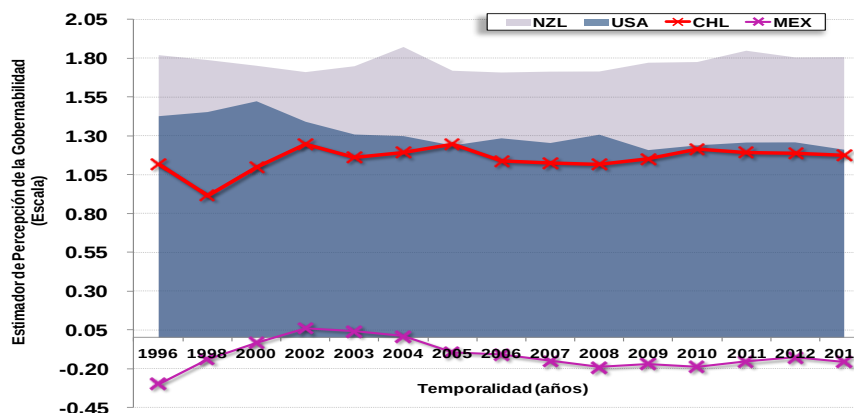
Analizando la efectividad gubernamental, que tiene como propósito, la implementación de mejoras en la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la administración pública; con el fin de satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos. Por tanto, dando un análisis a la tabla 5. La Efectividad Gubernamental, da como estimación: -2.5 débil en efectividad gubernamental y 2.5 fuerte en efectividad gubernamental.

| Tabla 5. Efectividad Gubernamental |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| País                               | Año  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|                                    | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| Estimación                         |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Nueva Zelanda                      | 1.94 | 1.67 | 1.63 | 1.74 | 1.82 | 1.97 | 1.74 | 1.65 | 1.66 | 1.64 | 1.90 | 1.87 | 1.93 |
| Estados Unidos                     | 1.71 | 1.81 | 1.84 | 1.70 | 1.61 | 1.80 | 1.57 | 1.56 | 1.59 | 1.54 | 1.40 | 1.44 | 1.41 |
| Chile                              | 1.28 | 1.17 | 1.12 | 1.14 | 1.24 | 1.20 | 1.22 | 1.10 | 1.26 | 1.17 | 1.23 | 1.26 | 1.26 |
| México                             | 0.07 | 0.35 | 0.23 | 0.25 | 0.23 | 0.17 | 0.08 | 0.16 | 0.16 | 0.17 | 0.19 | 0.17 | 0.32 |

Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2005.

Se procedió a obtener un promedio general para cada uno de estos países y su resultado se observa en la gráfica 1. Los resultados revelan que México es el país peor calificado, mientras que Chile obtuvo un indicador que se puede comparar con el de Estados Unidos de América y Nueva Zelanda, que son países desarrollados. Nota: Para identificar el indicador de los países se utilizó el código de abreviaturas del BM a los países: Nueva Zelanda (NZL), Estados Unidos de América (EUA), Chile (CHL) y México (MEX).

Gráfica 1. Calificación del EG por país. (Periodo 1996-2013)



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores de Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2005.

En el análisis, Nueva Zelanda muestra una tendencia estable desde 1996 con una calificación de 1.94 en su índice estimado, siendo el mejor calificado dentro los países analizados. Para el año 2008, se mostró un descenso de esa tendencia estable; mostrando un descenso porcentual en comparación con el año 1996 de 15%, con una calificación de su estimado de 1.64, para el año 2011 mostro un descenso porcentual al año inicial 1996 de 1%; con un resultado estimado de 1.93 de calificación. En este caso Nueva Zelanda es el país que mostro la mejor tendencia de estabilidad, de eficiencia gubernamental ya que no bajo del 1.6 en su estimación a lo largo de los años 1996-2011.

Estados Unidos de Norte América, fue el segundo país dentro de los analizados en EG, que mostro las segundas mejores calificaciones en su estimación del EG; mostrando también más estabilidad y consistencia en sus resultados. Para el año de 1996 mostro una calificación estimada de 1.71, el cual al realizar un comparativo con el año 2009 (que fue el año con menor calificación estimada, con 1.4) se mostró una baja porcentual de -18 por ciento. Ya posteriormente para el año 2011, mostro la misma permanencia dentro de la calificación del estimador de 1.41, es decir se sostuvo, a la del 2009. Este último dato del estimador de 1.40 del 2009, no debe de ser preocupante; ya que, aun así, Estados Unidos de Norte América, se mantiene dentro de los mejores países en la aplicación de mejoras del EG.

Chile, para 1996, en su aplicación en EG, se situó con una ponderación de 1.28, con esto se estableció como el tercer país con mejor calificación en su ponderación, dentro de los países analizados en el cuadro 5. El cual mostro una tendencia sostenida en su ponderación de 1996, hasta el año 2006, que mostro una baja porcentual a la inicial de -14 por ciento. Posteriormente del año 1996 al año 2011, volvió a tener una muestra de recuperación a la inicial, con una ponderación de 1.26, mostrando un cambio porcentual de -2 por ciento. En general, Chile mostro una tendencia de estabilidad y sostenimiento en lo que respecta a mejoras dentro del EG, por lo cual en el año 2011 mostro el mismo índice que el 2010.

México, tuvo la calificación más baja en el año 1996, mostrando una ponderación de 0.07, el más bajo con respecto a los países analizados. De 1996 con respecto a 1998 se tuvo un incremento del 80 por ciento; de 1998 al año 2000 se tuvo un decremento del 34 por ciento; del año 2000 al 2003 se mantuvo estable el índice; del año 2003 al 2004 sufrió un

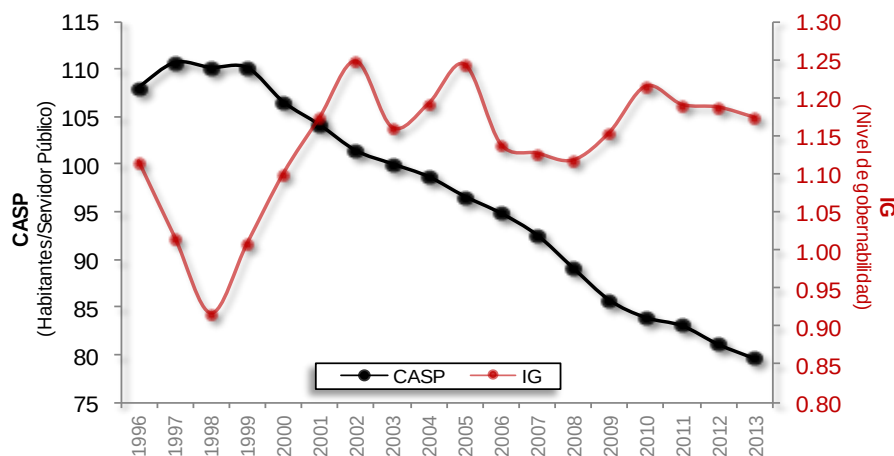
decremento del 26 por ciento; del año 2004-2005 vuelve a sufrir otro decremento del 56 por ciento; del año 2005 al 2006 se incrementa el índice en un 50 por ciento; 2006 al 2010 el índice se conserva estable; del 2010 al siguiente año se muestra un incremento del 47 por ciento del EG. Cabe destacar la situación de México dentro del EG, es de las más bajas y por tanto denotando el poco seguimiento y en otros casos, poca aplicación de mejoras.

#### IV.2.2. Capacidad de atención de un servidor público

Para saber qué relación guarda este índice con el servicio público se construyó un indicador llamado Capacidad de Atención de un Servidor Público (CASP). El indicador se obtiene, dividiendo el número de habitantes entre el número de servidores públicos del país referido; y se mide en habitantes por servidor público.

En 1996 un servidor público atendía a 108 ciudadanos, en 2013 solo atendió 80. De 1998 a 2002 se incrementó el EG coincidiendo con la disminución de la cantidad de ciudadanos atendidos por un servidor público. A partir de 2003, la disminución no ha sido tan efectiva como el periodo anterior, pues el EG de Chile se ha mantenido estable entre 1.12 y 1.25. Lo anterior sugiere que, a menor número de atendidos por servidor público chileno, mayor será el EG chileno. Cabe resaltar que se tendría que delimitar el número de atendidos por servidor público, en la gráfica 2 se aprecia que debe ser menor a 102 habitantes por servidor público.

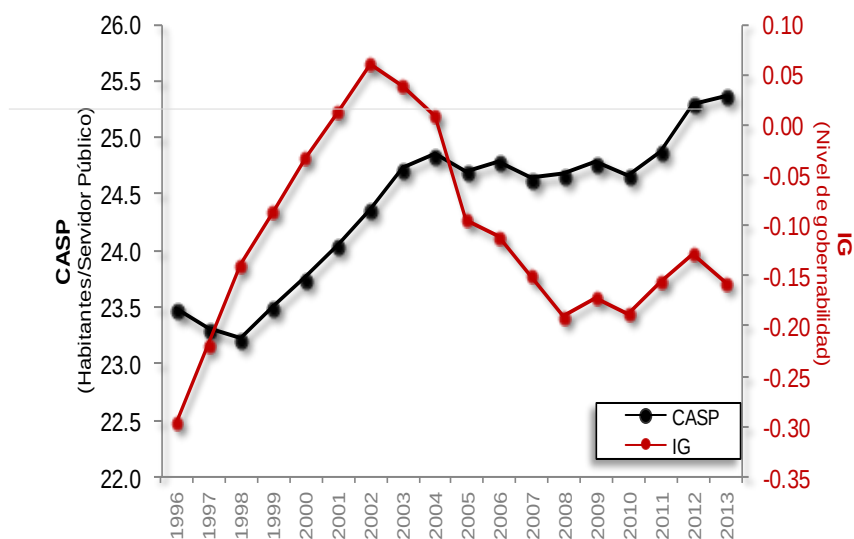
**Gráfica 2. Chile: Servicio Público y Gobernabilidad**



Fuente: Elaboración y estimación propia con base en información de Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2005., INE (2012) y Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile (2013).

En la gráfica 3 se observa que el EG de México dentro del periodo 1996 a 2002 creció de 0.3 a 0.5 al igual que la CASP 23.5 a 24.5 habitantes por servidor público, a partir del año siguiente fue disminuyendo no así la CASP, lo que indica que se tienen que revisar las políticas sobre la contratación de servidores públicos específicamente el nivel de eficiencia, pues la estadística señala que han tenido mayor presión al tratar de abarcar mayor población disminuyendo la calidad del servicio; por lo que no es necesario incrementar el número de habitantes por servidor público sino vigilar que se mantenga el indicador en 24.4 atendidos por servidor público.

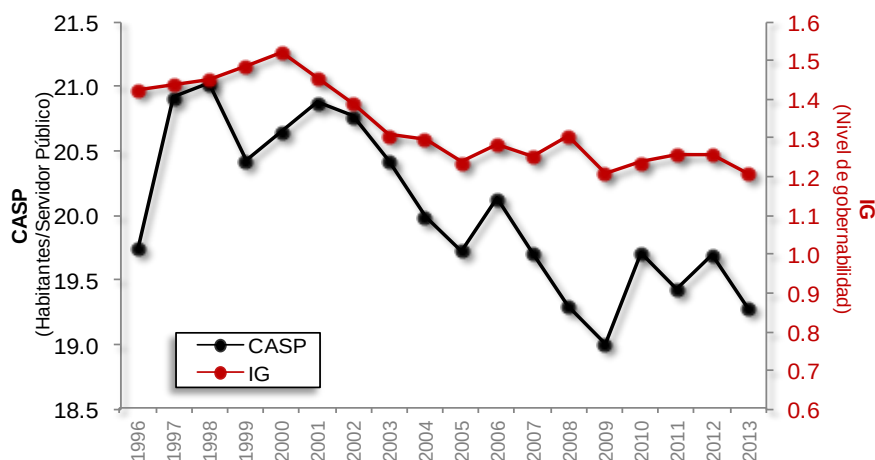
**Gráfica 3. México: Servicio Público y Gobernabilidad**



Fuente: Elaboración y estimación propia con base en información de Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2005, CONAPO (1996-2012) e INEGI (1996-2012)

En el caso de Estados Unidos de América la relación de la CASP y el indicador de gobernabilidad, se observa una correlación positiva indicando que, si la CASP disminuye, igualmente lo hace el EG. En la gráfica 4 se observa que el EG estadounidense se mueve posteriormente que su CASP, señalando que una política en el servicio civil afectará los indicadores que integran el EG.

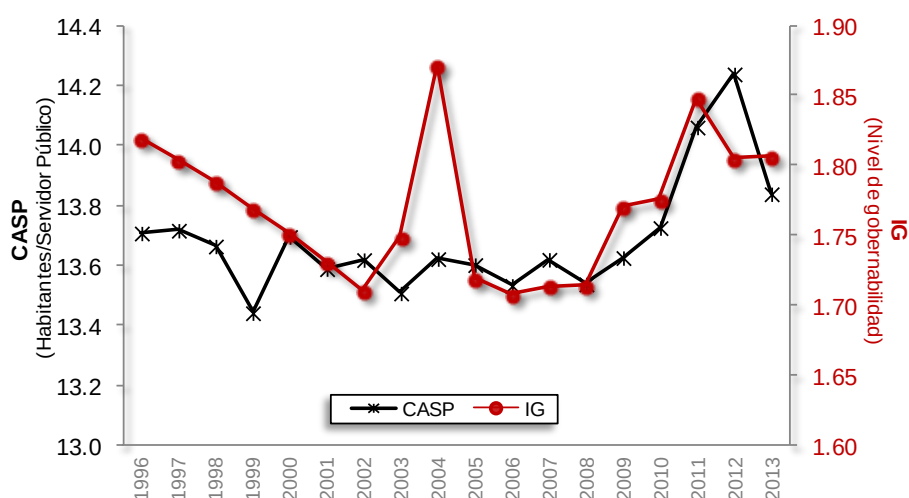
Gráfica 4. Estados Unidos: Servicio Público y Gobernabilidad



Fuente: Elaboración y estimación propia con base en información de Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2005, los censos de población y los de empleo y nómina del gobierno del EUA Census Bureau (1996-2013)

El caso de Nueva Zelanda es parecido al de Estados Unidos, la gráfica 5 muestra la fuerte relación que existe entre el servicio público y la gobernabilidad, pues sus indicadores se han mantenido estables.

Gráfica 5 Nueva Zelanda: Servicio Público y Gobernabilidad



Fuente: Elaboración y estimación propia con base en información Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2005, Statistics New Zeland (1996-2013) y HRC (2013)

De las gráficas anteriores se puede resumir que existe una relación directa entre servicio público y gobernabilidad; donde las económicamente desarrolladas presentan una similar y fuerte relación entre los indicadores, vislumbrándose su conocimiento del funcionamiento y limitaciones en la aplicación de políticas referentes al servicio público; y no así en las economías en desarrollo, que presentan disparidades más evidentes entre sus indicadores. Al parecer los gobiernos de Chile y México realizan ajustes en las políticas de servidores públicos sin identificar sus limitaciones y tratando de incrementar el EG.

El caso más evidente es el de México en el periodo 2003-2010, en donde la carga de personas a las que hay que atender por empleado público se mantiene entre 24.7 y 24.8 habitantes atendidos por servidor público, esperando aumentar el EG lo cual no resulta, -pues el EG disminuye-, incrementándose la carga del servidor público siguiendo la base del periodo 1997-2006. En el caso de Chile pasa algo parecido, tras la buena calificación del periodo 1996-2002, el EG incurre en una volatilidad entre 1.15 y 1.25, y en aras de mantener el indicador –que no está nada mal en comparación con México-, este disminuye la cantidad

de ciudadanos atendidos por servidor público haciendo más eficiente el servicio y manteniendo el indicador en ese rango.

Los indicadores aquí presentados nos demuestran que cada país tiene un sistema político con características distintas, por lo que no se puede definir claramente, si aumentar la carga de atendidos por servidor público genere un incremento en la calidad de gobernabilidad; en base a la información estadística, se concluye lo siguiente:

El concomitamiento de la función y limitantes del servicio público ayuda a generar políticas más efectivas que incrementen la calidad de la gobernanza, tal como sucede en Nueva Zelanda y Estados Unidos. Es necesario implementar y garantizar que el país cuente con un servicio público, ya sea por medio de programas de gobierno creados para establecer parámetros que permitan medir el desempeño y la calidad de los servidores públicos, así como reforzar programas que concienticen al servidor público, cuidando el trabajo que el empleado público debe realizar.

#### IV.2.3. Percepción de la corrupción

Transparencia Internacional (TI), es una organización comprometida en crear amplias coaliciones de individuos y organizaciones, para trabajar con ellas en la disminución de la corrupción, en la introducción de reformas con 180 países a través de clasificar mediante puntuaciones suposición a nivel mundial. La labor de TI ha sido contribuir a una situación en la que muchas instituciones importantes, tanto en el sector privado como público, han empezado a abordar el tema de la corrupción: han firmado acuerdos internacionales, han cambiado leyes, reglas y normas, y han introducido nuevas políticas con el fin de impedir prácticas corruptas. TI alienta a las organizaciones de la sociedad civil, que se enfocan en otras áreas, a que integren el tema de la corrupción a sus distintas agendas (The Corruption Perceptions, 2013).

La percepción de la corrupción, según TI se evalúa en la puntuación de cero al diez. Diez hace referencia a un país libre de corrupción y cero se refiere a donde la mayoría de las transacciones o relaciones se rigen por la corrupción.



**Cuadro 6. Percepción de la corrupción en 180 países, según TI**

| Año         | Nueva Zelanda |            | Estados Unidos de América |            | Chile    |            | México   |            |
|-------------|---------------|------------|---------------------------|------------|----------|------------|----------|------------|
|             | Posición      | Puntuación | Posición                  | Puntuación | Posición | Puntuación | Posición | Puntuación |
| <b>2001</b> | 3             | 9.4        | 16                        | 7.3        | 18       | 7.5        | 51       | 3.7        |
| <b>2002</b> | 2             | 9.5        | 16                        | 7.1        | 17       | 7.5        | 57       | 3.6        |
| <b>2003</b> | 3             | 9.5        | 18                        | 7.1        | 20       | 7.4        | 64       | 3.6        |
| <b>2004</b> | 2             | 9.6        | 17                        | 7.5        | 20       | 7.4        | 64       | 3.6        |
| <b>2005</b> | 2             | 9.6        | 17                        | 7.3        | 21       | 7.3        | 65       | 3.5        |
| <b>2006</b> | 1             | 9.6        | 20                        | 7.2        | 20       | 7.3        | 70       | 3.3        |
| <b>2007</b> | 1             | 9.4        | 20                        | 7.3        | 22       | 7.0        | 72       | 3.5        |
| <b>2008</b> | 1             | 9.3        | 18                        | 7.6        | 23       | 6.9        | 72       | 3.6        |
| <b>2009</b> | 1             | 9.4        | 19                        | 7.5        | 25       | 6.7        | 89       | 3.3        |
| <b>2010</b> | 1             | 9.3        | 22                        | 7.5        | 21       | 7.2        | 98       | 3.1        |
| <b>2011</b> | 1             | 9.5        | 24                        | 7.7        | 22       | 7.2        | 100      | 3.0        |
| <b>2012</b> | 1             | 9.0        | 19                        | 7.6        | 20       | 7.2        | 105      | 3.4        |

Fuente. Elaboración propia con información de Transparency International

Para el caso de Nueva Zelanda, analizando el comparativo de 2001 con el año 2002, se tuvo una mejora del 33 por ciento, notándose en su mejor posicionamiento de pasar del número 3 al 2. Posteriormente para el año 2005 en comparación con 2006, pasa del segundo a la primera posición, logrando posicionarse en el número 1 para el 2006, mejorando en comparación de su año anterior en un 50 por ciento. Nueva Zelanda con estos resultados, denota su gran compromiso de mejoras aplicadas para que posteriormente hasta el último año analizado (2012) se mantenga con el número 1 dentro de la posición de los 180 países.

Para Estados Unidos de América, se observa el comparativo del año 2002 con el año 2003; tuvo un decremento en su posicionamiento del 11 por ciento, posteriormente en los siguientes años del 2004 al 2010, se ha mantenido fluctuante entre subir o bajar una o tres posiciones, para pasar del año 2011 al 2012, del lugar número 24 dentro de la posición, a la posición 19; es decir que tuvo una mejoría de 21 por ciento. Esto hace ver, que Estados Unidos de América, se ha sostenido dentro de los 20 países mejor posicionados en TI.

Para los años 2001 a 2002 Chile tuvo un crecimiento porcentual positivo; pasar de la posición 18 al número 17, esto representa una mejora del 6 por ciento, posteriormente

comparando el año 2002 y 2003 se denoto un decremento del 15 por ciento; reflejándose en un descenso en el posicionamiento que paso del lugar 17 al lugar número 20, este fue el año con más retroceso porcentual. Con el análisis de los últimos años 2011 y 2012; se hace denotar una mejora del 9 por ciento en su posicionamiento, haciendo que se consolide dentro de las naciones que se encuentras dentro de las 20 naciones con mejor posicionadas.

México, es de gran relevancia hacer denotar que es el país, cuyo su posicionamiento ha ido en decremento conforme el avance de los años. Para esto tomaremos un comparativo de los más representativos, en el 2001 respecto al 2002, hubo un decremento del 11 por ciento; es decir, que pasó de la posición 51 a la 57. Comparando 2008 contra 2009, se presenta otro retroceso de posición del 19 por ciento, pasando de posición 72 a la 89. Para años subsecuentes, 2011 al año 2012, muestra un retroceso porcentual del 5 por ciento; con una pérdida de posicionamiento del lugar 100 al 105. Es decir, según IT, México es la antítesis de mejoría en el combate de la corrupción.

#### IV.2.4. Calidad institucional

La Fundación Libertad y Progreso es un centro de investigación en políticas públicas creado a partir de la fusión del Centro de Investigaciones de Instituciones y Mercados de Argentina (CIIMA), con la Fundación Naumann, la Fundación Carlos Pellegrini y la Red Liberal de América Latina (RELIAL) (Libertad y Progreso, 2016).

Esta fundación publica anualmente el Índice de Calidad Institucional (ICI), que tiene por objeto analizar las fortalezas y debilidades de cada país y su relación con el progreso, generación de riqueza, calidad de vida y la atracción de inversiones. El estudio fue publicado en julio de 2012 e incluye los resultados de 2007 a 2012 de 191 países participantes. La metodología utilizada no presenta variaciones significativas con respecto al documento 2010, el ICI calcula y presenta los resultados de cada país para lo cual toma en cuenta ocho indicadores medidos por organismos internacionales y todos tienen la misma ponderación. Todo país que califique en el ICI tiene que ser evaluado en al menos cuatro de dichos indicadores son los siguientes: voz y rendición de cuentas (Banco Mundial), vigencia de derecho (Banco Mundial), percepción de la corrupción (Transparencia Internacional), libertad de prensa (Freedom House), haciendo negocios (Banco Mundial), competitividad global

(Foro Económico Mundial), libertad económica (Wall Street Journal and Heritage Foundation), libertad económica en el mundo (Fraser Institute).

Los indicadores se promedian para obtener el ICI de cada país participante. Los resultados se presentan en la escala de 0 a 1, donde los valores más cercanos a 1 significan mejor desempeño en materia de respeto de las reglas de política y mercado. Cada país se clasifica de acuerdo con su resultado y se le asigna una posición. El estudio, denomina “instituciones” a las normas que permiten coordinar las acciones de los individuos en la sociedad, las que no dan previsibilidad respecto a las acciones de los demás; y su objetivo es ahorrar costos de información en relación con las actitudes de terceros.

| <b>Cuadro 7. Índice Calidad Institucional</b> |                      |                                  |              |               |
|-----------------------------------------------|----------------------|----------------------------------|--------------|---------------|
| <b>Año</b>                                    | <b>Nueva Zelanda</b> | <b>Estados Unidos de América</b> | <b>Chile</b> | <b>México</b> |
|                                               | Posición por país    |                                  |              |               |
| <b>2007</b>                                   | 4                    | 8                                | 75           | 22            |
| <b>2008</b>                                   | 2                    | 16                               | 79           | 26            |
| <b>2009</b>                                   | 3                    | 9                                | 24           | 79            |
| <b>2010</b>                                   | 3                    | 7                                | 22           | 82            |
| <b>2011</b>                                   | 2                    | 9                                | 21           | 85            |
| <b>2012</b>                                   | 4                    | 9                                | 21           | 87            |
| <b>2013</b>                                   | 4                    | 11                               | 22           | 88            |
| <b>2014</b>                                   | 1                    | 11                               | 22           | 89            |
| <b>2015</b>                                   | 3                    | 13                               | 22           | 88            |

Fuente. Elaboración propia con información de Índice de Calidad Institucional

El cuadro muestra que no solo hay mejoras en el posicionamiento y por tanto avances en las aplicaciones de mejoras; sino, también se denota que existen retrocesos conforme el paso de los años en los países analizados.

El caso de Nueva Zelanda, el resultado de la comparativa del año 2007 y 2008 tuvo una mejora en el ICI, del 50 por ciento. Esto es decir que mejoro su posición 4 a pasar a la posición 2. Para los años siguientes tomados como análisis, en 2011 y 2012 tuvo su mayor retroceso dentro del ICI de un 100 por ciento; es decir que tuvo un retroceso de posición, al pasar del 2 al lugar 4. Otro año representativo en base a los cambios que se sucintaron es el del comparativo entre 2014 y 2015; del cual se mostró un retroceso del 200 por ciento, es decir paso del lugar 1 a la posición 3. Con esto no se puede interpretar que Nueva Zelanda

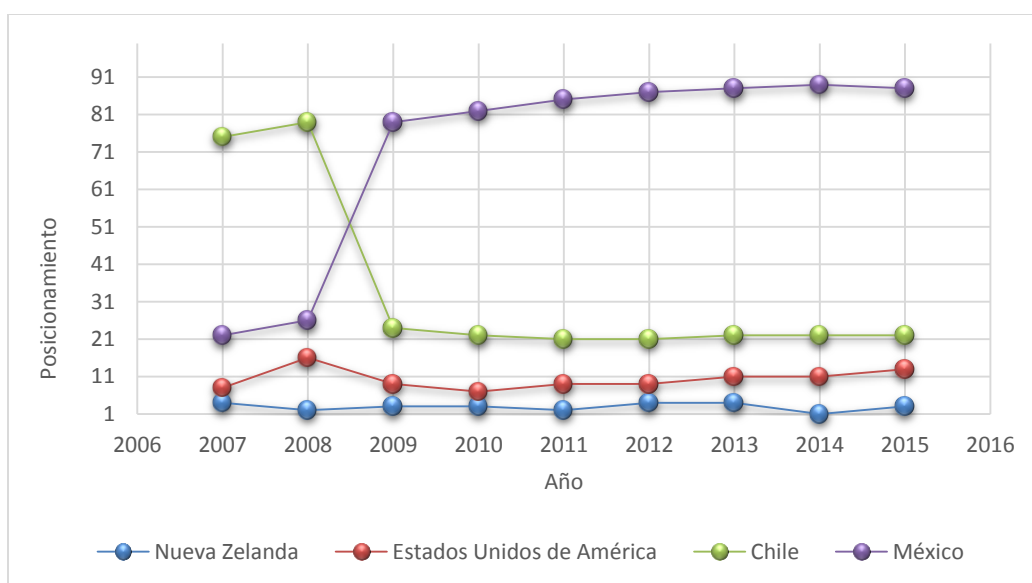
pase por una crisis de la calidad de vida; sino, más bien hace mostrar su gran calidad, ya que siempre se sitúa dentro de los primeros cinco lugares dentro del ICI.

Para Estados Unidos América, comparando el año 2007 con 2008 se muestra un retroceso porcentual del 100 por ciento; ya que su posición pasó de estar colocado en la 8 a situarse en la 16. El siguiente año comparativo 2008 y 2009, representó una mejora del 44 por ciento, es decir que volvió a retomar la mayor proximidad a la posición del 2007; ya que paso de la posición 16 a la 9. Para el año 2015 mostro una tendencia negativa conforme al año 2014, con un retroceso de 15 por ciento ya que paso de la posición 11 a la 13. Estados Unidos de América, no presenta un gran sesgo dentro del posicionamiento en el ICI; ya que se ha situado dentro de los primeros 13 países que cuentan con la mejor calidad dentro de los de países analizado.

La situación de Chile, lo coloca dentro de los mejores países en avances y mejoras dentro del índice de calidad institucional de los países América Latina. Continuando con el análisis comparativo porcentual; en el año 2008 y 2009, se denoto una mejora porcentual del 70 por ciento, ya que paso de la posición 79 a la posición 24. Posteriormente a este año de gran mejora, a partir del año 2010, hasta el último dato más actual 2015, Chile se ha sostenido dentro del ICI, dentro de la posición 22.

Analizando a México dentro del ICI en los años 2008 y 2009, mostro un gran retroceso porcentual, en comparación de las otras naciones y en sus distintos años analizados en el cuadro; con un retroceso de 204 por ciento; es decir, que paso de estar colocado en la posición 26 a la posición 79. Por tanto, represento al país con más retroceso dentro de su posicionamiento. Posteriormente, en lo que respecta para los siguientes años a partir del 2010 al 2015, se mantuvo dentro de los lugares 82 y 88, con una variabilidad (positiva o negativa) porcentual de 2 por ciento. En lo cual, México se situó para el año 2015 en la posición 88.

Gráfico. Índice Calidad Institucional



## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las nuevas demandas en la administración pública desde la dimensión global exigen altos estándares de calidad, eficiencia y transparencia, y a la vez incrementar las capacidades directivas en los gobiernos. Al referirnos a la modernización del aparato burocrático, se implican diversas áreas de oportunidad, reconociendo al servicio civil de carrera uno muy importante. El servicio civil de carrera, es un instrumento para producir valor público, a los ciudadanos y a las estructuras administrativas, por esa razón implica personal capacitado en aspectos directivos, normativos y organizacionales. A pesar de que este término no es nuevo, este se ha retomado por los diversos países en distintos momentos, lo que les ha permitido tener éxito al mejorar, no solo su función administrativa y organizacional, sino elevar la credibilidad y fortalecimiento de las instituciones; tal es el caso de países como Francia, Gran Bretaña, Alemania e inclusive en países no democráticos como es China, la implementación de este sistema, se ha vuelto un desafío. También para los países en desarrollo, que buscan aumentar la capacidad gubernamental y de respuesta en la administración de recursos humanos, principios de igualdad de oportunidades e imparcialidad, por medio de la profesionalización de los servidores públicos.

En el caso de Nueva Zelanda, el servicio civil tiene ciento cuatro años, desde su implementación fue apoyado con leyes y comisiones que investigaban a fondo los problemas que iban suscitándose en el camino, pocos años después comenzó a operar mediante una Comisión de Servicios Estatales, con el objetivo de organizar y administrar a los servidores públicos, y de separar las funciones administrativas de las políticas. Desde el comienzo su esfuerzo fue dirigido a mejorar el desarrollo profesional, concentrado en promover programas de capacitación, bienestar de los empleados, encuestas de satisfacción del ciudadano y participación en alianzas internacionales. Su calificación en los indicadores se ha mantenido dentro de las primeras posiciones, a pesar de que ha mostrado algunos descensos, estos han sido muy mínimos, logrando la tendencia de estabilidad. En el indicador Capacidad de Atención de un Servidor Público (CASP), se observa la fuerte correlación que existe entre el servicio público y Efectividad Gubernamental (EG), ya que se muestran muy a la par, vislumbrándose el conocimiento del funcionamiento de aplicación de políticas laborales. En la percepción de la corrupción, ha mejorado su posicionamiento a

través de los años, denotando su compromiso de mejora aplicada tras mantener su posición en el número uno. La Calidad Institucional (CI), se ha comportado con mejoras y retrocesos, sin embargo, se encuentra posicionado en el lugar número tres, esto muestra su gran calidad, ya que siempre se sitúa dentro de los primeros cinco lugares.

En el caso de Estados Unidos de América, el servicio civil tiene ciento treinta y tres años, de su implementación. Desde sus comicios fue administrado por la Comisión de Servicio Civil, dentro de esa comisión está la Oficina de Administración de Personal, la cual administra a todos los servidores públicos a nivel federal. Su preocupación ha sido enfocada en la construcción de fuerza laboral comprometida y de clase mundial, tecnologías de la información y planes estratégicos comprometidos con alianzas internacionales. Es el segundo país mejor calificado, mostrando estabilidad y consistencia en los resultados, a pesar de que ha mantenido bajas en su calificación ha sabido mejorar y mantenerse estable. En el indicador CASP se observa una correlación positiva, las bajas que ha tenido también han disminuido la EG. En la percepción de la corrupción, ha tenido decrementos y su puntaje se ha mantenido fluctuante, sin embargo, ha permanecido dentro de los veinte países mejores posicionados. En CI, muestra un retroceso porcentual, no presenta un gran sesgo dentro del posicionamiento; ya que se ha situado dentro de los primeros 13 países que cuentan con la mejor calidad dentro de los de países analizado.

En México tiene trece años desde su implementación, esta ley es supervisada por una secretaria, y opera mediante siete subsistemas. Su objetivo es garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública. Actualmente es miembro de una alianza internacional. Este país es el que ha obtenido las calificaciones más bajas. En el caso de Efectividad Gubernamental, sus posiciones han ido en decremento justo en el año que se implementó la ley de servicio civil, bajando un 56%, sin embargo, aunque no logra recuperar su puntaje de años anteriores, se mantiene estable. En CASP, se puede notar el incremento de ciudadanos atendidos por servidor público, con resultados poco favorecedores porque baja la calidad, la cual se denota también en la EG. La percepción de la corrupción, muestra que su posicionamiento ha ido en decremento con el avance de los años, el retroceso ha llevado a una pérdida de posicionamiento de lugar, al quedar en el lugar número 105. En CI, mostro un gran retroceso porcentual, en comparación de las otras naciones y en sus

distintos años analizados en el cuadro; con un retroceso de 204%, Por tanto, representa al país con más retroceso dentro de su posicionamiento.

En Chile, también tiene trece años desde que se expidió la ley, creándose la Dirección Nacional del Servicio Civil, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Con objetivos en la contribución al proceso de modernización del Estado, a través de la gestión de personas y la profesionalización de la dirección pública. Su enfoque ha sido el capacitar al servidor público por medio de becas concursables con financiamiento, cuenta con premios tales, como incentivos económicos a instituciones ganadoras y buenas prácticas laborales. En el indicador EG lo posiciona en el tercer país mejor calificado en su ponderación, ya que se ha recuperado de los puntajes bajos, ha demostrado una tendencia de estabilidad y sostenimiento. En el caso del CASP, tras la buena calificación de un periodo, incurren a subir el número de ciudadanos por atender, disminuyendo su calificación. En percepción de la corrupción, refleja varios cambios de posicionamiento, ha denotado mejoras, haciendo que se consolide dentro de las naciones que se encuentran dentro de la veinte mejor posicionadas. Para CI, lo coloca dentro de los mejores países en avances y mejoras dentro del índice de calidad institucional de los países América Latina.

Los resultados que nos aporta la comparación de los cuatro países, nos da un panorama muy amplio, en el cual, no solo nos focalizamos en cómo está estructurado un sistema de servicio civil de carrera, sino también en aquellos elementos vitales para que este pueda subsistir, madurar y consolidarse. Las particularidades parten de los antecedentes del régimen autoritario de cada país, así como de los periodos de transición a los regímenes actuales. Esta comparación nos permite observar que tanto la cultura política, la eficiencia gubernamental, así como el desarrollo social y democrático; son componentes inherentes en los sistemas de servicio civil de carrera y actúan como medio y fin, lo cual representan el reto más grande de las reformas y de la innovación gubernamental.

Por otra parte, al no poderse generalizar un marco metodológico que pueda definir elementos de aplicación estrictamente estandarizado porque cada país adolece de diferentes problemas estructurales, por lo regular todas coinciden en los principios orientados a la reducción y combate a la corrupción, fortalecimiento de la democracia, y sus



instituciones por la poca o nula confianza en ellas, y a elevar los niveles de transparencia y rendición de cuentas.

Consecuentemente cada país en su proceso de diseño e implementación del sistema de SCC se orientó por diversas estrategias consistentes en la identificación y orientación de la dirección del servicio civil, al posicionar los objetivos rectores, la misión que apoya los objetivos que definen la esencia del sistema, así como la claridad de la visión que determina la manera en como los miembros de la organización llevan a cabo la realización de los objetivos acordados, frente a las restricciones que se presentan en el entorno organizacional, para que se cumplan los fines de su implementación.

Cabe destacar, que los elementos más importantes para el diseño e implementación del sistema de servicio civil, son las reformas administrativas, considerando que la construcción de estas son estrategias fundamentales tanto para el desarrollo e implementación del servicio civil y en la gobernanza del país. Las reformas, leyes, reglamentos, calidad de la regulación y su vigencia, conllevan a la promoción de programas de mejora continua, nacional e internacional fungiendo como herramientas de apoyo y pilares para los SCC. Por otra parte, las reformas deben de ser graduales, puesto que las leyes y reglamento formales, deben prevalecer antes de que se puedan hacer cambios profundos en el sistema. En todo caso, la velocidad, secuencia y profundización de las reformas dependerá de las condiciones del país, es decir, la situación política y económica, así como de la capacidad innovadora de los actores.

El servicio civil ha demostrado que es un instrumento de desarrollo que apoya a un mejor desempeño en términos de la gobernanza en un país. Sin embargo, debido a su débil fundamentación institucional y aplicación de los reglamentos, ha ocasionado resultados no esperados, por ello desisten y el sistema termina siendo una simulación, con resultados que lo desacreditan, terminando como una iniciativa más de una propuesta del partido en el poder en turno.

Dado lo anterior, el retomar e insistir de manera permanente a promover la culminación y desarrollo del sistema de servicio civil en México, aunado a la promulgación

de leyes de transparencia y acceso a la información y a efectivos sistemas de control provenientes desde los ciudadanos, seguirán representando los únicos medios hasta ahora probados en el ámbito global.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review*, 91(5), 1369-1401. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/2677930>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231-1294. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/4132478>
- Ackerman, J. M. (2005). La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos. (C. d. Económicas, Ed.) *Gestión y política pública*, 227-255.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2003). La importancia del establecimiento del servicio profesional público de carrera en México. *Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovacion y la democracia*. Red mexicana de servicio civil, 17-26. México, D.F.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Ética pública y valores para la gobernanza. Cuadernos de Liderazgo, Madrid, (30), ESADE, 1-58.
- Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Nueva York, Nueva York: Oxford University Press.
- Arellano Gault, D. (2000, enero-junio). Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana. *Revista Iztapalapa*, México, (48), 135-150.

- Arellano Gault, D. (2003). Retos y Posibilidades del servicio civil en México, Dudas del discurso Gerencial. *Profesionalización del servicio público en México; Hacia la innovación y la democracia*. Red mexicana de servicio civil, 77-79. México, D.F.
- Arellano Gault, D., Gil, José., Ramírez Macias, J., Rojano, Angeles. (2000). Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México). *Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo, Reforma y Democracia*, Caracas. (17).
- Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. Cultura de la rendición de cuentas, México, D.F. No. 8. Obtenido de [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc8.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf)
- Aufrecht, S., Bun, L. (1995). Reform with Chinese Characteristics: The context of chinese civil service. *Public Administration Review*, 55 (2) 175-183.
- Bai, Chong-En & Wei, Shang-Jin. (2001). *The quality of bureaucracy and capital account policies*. Policy research working, (2575) World Bank, Washington, DC. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19695>
- Banco Mundial. (2000). *Administrative and civil service reform*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Bañon, R., & Carrillo, E. (comps). (1997). La nueva administración pública. Alianza Universidad Textos. Madrid, España.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). (2013). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Consulta/homebasico>
- Birdsall, N. M.; Campos, J.E; Kim, Chang-Shik; Corden, W. M.; MacDonald, L. [editor]. (1993). *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. A World Bank. New

York. Obtenido de <http://documents.worldbank.org/curated/en/1993/09/698870/east-asian-miracle-economic-growth-public-policy-vol-1-2-main-report>

Castro Salomón, B. (2009). México, perspectivas del servicio de carrera como reforma de Estado. Universidad Nacional Autónoma de México, Estudios Políticos 37, Mexico, D.F. Obtenido de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/37622/34186>

Cedillo, M. (2003). Servicio profesional y la nueva gerencia pública en México. *Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la democracia*. Red mexicana de servicio civil, 79-83. México, D.F.

Comisión Nacional SEP-SNTE Carrera Magisterial (CN). (1998). *Lineamientos Generales de Carrera Magisterial*. México. Obtenido de <http://normatividad.seg.guanajuato.gob.mx/PDF/319.pdf>

Cortázar Velarde, J. (2011). Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. *Revista CLAD Reforma y Democracia*. (49), Caracas.

Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2009). Bureaucracy, Politics and Corruption. *APSA, Toronto Meeting Paper*. Obtenido de <http://ssrn.com/abstract=1450742>

De Montricher, N. (1991, septiembre). La función pública en Francia: Problemas y perspectivas. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 57(3), 67-81.

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Derlien, H. U. (1991, septiembre). Legado histórico y evolución reciente de la función pública. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 57(3), 83-102.

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1989). *Decreto de la Comisión Nacional del Agua*. México: Secretaria de Agricultura y Recursos Hidraulicos. Obtenido de

[http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/68\\_DecretoPorElQueSeCreaLaComisionNacionalDelAguaDeEneroDe1989.pdf](http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/68_DecretoPorElQueSeCreaLaComisionNacionalDelAguaDeEneroDe1989.pdf)

Diario Oficial de la Federación (DOF). (1994). *Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua*. México: Diario Oficial. Obtenido de [http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/62\\_ReglamentoInteriorDeLaComisionNacionalDelAgua.pdf](http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/62_ReglamentoInteriorDeLaComisionNacionalDelAgua.pdf)

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2009). *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Obtenido de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR\\_241214.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGR_241214.pdf)

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2012a). *Estatuto del Servicio Profesional Agrario de Carrera en la Procuraduría Agraria*. México: Obtenido de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5287645&fecha=23/05/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287645&fecha=23/05/2012)

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2012b). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lspcapf.htm>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2013). *Estatuto del Servicio Profesional Agrario de Carrera en la Procuraduría Agraria*. México. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n334.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2013). *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014). *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*. Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Eliminados/wo27603.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2014a). *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*. México. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOPGJDF.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF). (2015). *Ley del Servicio de Administración Tributaria*. México: Obtenido de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo28.pdf>

Dollar, D., Fisman, R., & Gatti, R. (2001). Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 46, 423-429.

Dudman, J. (2013, marzo). Civil service systems around the world. *Ethos Journal*. Obtenido de <http://www.civilserviceworld.com/articles/opinion/jane-dudman-has-price-civil-service-reform-been-too-high>

Duhalt Krauss, M. (1970). *La administración de personal en el sector público*. México, D.F: Instituto de Administración Pública y UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Dussauge Laguna, M. (2005). Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México. *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, 45 (4) 761-794. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/599/59911177008.pdf>

Dussauge Laguna, M. I. (2002). Anatomía del Servicio Civil. *Foro Interncacional*(170), 745-812. Obtenido de <https://sites.google.com/site/mdussauge/home24>

Dussauge Laguna, M. I. (2011). El servicio profesional: una introducción general. En J. L. Méndez Martínez, & S. X. editores. (Ed.), *Servicio Profesional de Carrera*. México: Siglo XXI.

Easterly, W., & Levine, R. (2003). Tropics, germs, and crops: How Endowments Influence Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 50(1), 3-39. Cambridge

- Echebarría, K. (2003). *Red de Gestión y Transparencia. Servicio civil: Temas para un diálogo*. Washington, DC: BID-Diálogo Regional de Política.
- Echebarría, K., Longo, F., Lacoviello, M., Zuvanic, L., Rodríguez G, A., Iturburu, M., y otros. (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo diálogo regional de política. Obtenido de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35188977>
- Egaña Baraona, Rodrigo (2003) “Profesionalización de la función pública en Chile: con texto, avances y desafíos”. En: “Retos de la profesionalización de la función pública”. Arellano, David, Egaña, Rodrigo, Oszlak, Oscar y Pacheco, Regina. CLAD. Caracas.
- Ehrlich, I., & Lui, F. T. (1999). Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth. *Journal of Political Economy*, 107(6).
- El Banco Mundial (1997). *World Development Report*. Washington, D.C.
- Encyclopaedia Britannica (EB). (2015, febrero). Chinese civil service. Obtenido de <http://global.britannica.com/topic/Chinese-civil-service>
- Encyclopaedia of New Zealand (ENZ). (1966). Obtenido de Amalgamation of Departments: <http://www.TeAra.govt.nz/en/1966/government-administrative-system/page-8>
- Encyclopedia Britannica (EB). (2014). *Pendleton Civil Service Act*. Obtenido de Grant and civil service reform. Obtenido de <http://global.britannica.com/topic/Pendleton-Civil-Service-Act>
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.
- FOIA. (2014). *Freedom of Information Act*. Obtenido de <http://www.foia.gov/index-es.html>



Gazier, F. (1972). *La fonction publique dans le monde*. París: Cujas.

Geddes, B. (1991). The politician's dilemma: A game theoretic model of reform in Latin American democracies. *American Political Science Review*, 371-392.

Gobierno de Chile. (2014, abril). *Servicio Civil*. Obtenido de <http://www.serviciocivil.gob.cl/node/5>

Guerrero Villalobos, G. (2001). Sistemas de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, un programa de servicio civil de carrera implantado en 1990. *Revista de Administración Pública*(103), 87-92.

Guerrero Amparán, J. (2000, julio). La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político, Por dónde empezar? *Ideas para la creacion de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*.

Guerrero Orozco, O. (2003). Ley del servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal: Una apreciación administrativa. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Guerrero Orozco, O. (2007). *Principios se Administración Pública*. Obtenido de Dr. Omar Guerrero Orozco: [http://www.omarguerrero.org/\\_libros/papp200.pdf](http://www.omarguerrero.org/_libros/papp200.pdf)

Hall, R. E., & Jones, C. I. (1999). Why do Some Countries Produce so much more Output per Worker than Others. *Quarterly Journal of Economics*, 114, 83-116.

Haro Bélchez, Guillermo (2000), Servicio público de carrera: tradición y perspectiva, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Heady, F. (1996). Configurations of civil service systems. En H. A. Bekke, T. A. Toonen, J. L. Perry, H. A. Bekke, T. A. Toonen, & J. L. Perry (Edits.), *Civil Service Systems in*

*Comparative Perspective*. (págs. 207-226). Bloomington, Indiana: Indiana University Press.

Hyden, G., Court, J. & Mease K. (2003, julio). The bureaucracy and governance in 16 developing countries. *Overseas Development Institute*. Obtenido de <https://www.odi.org/publications/3141-bureaucracy-governance-16-developing-countries>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2014). *Servicio Profesional de Carrera*. Obtenido de INEGI: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/spc/acercade.aspx>

Instituto Nacional Electoral (INE). (2016). *Estatuto del servicio profesional electoral nacional y del personal de la rama administrativa*. México: Obtenido de [www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DESPE/DESPE-Varios/Docs/2016/Estatuto\\_Servicio.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DESPE/DESPE-Varios/Docs/2016/Estatuto_Servicio.pdf)

Johnson, C. (1982). *MITI and the dapanese Miracle: The Growth of Industrial Policy*. Stanford, California: Stanford University Press.

Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2005). *The World Bank .* Obtenido de The Worldwide Governance Indicators: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_countries.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp)

Kaufmann, D., Kraay, A. (2002). Growth Without Governance. *World Bank Policy Research Working Paper*. Obtenido de <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-2928>

Kurtz, M., Schrank, A. (2007). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *The Journal of Politics*, 69 (02), 538-554. Obtenido de <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=1964452&fileId=S0022381600005016>

- La porta, R., Lopez, F. d., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The quality of government. *Journal of law, Economics and Organization*, 222-279.
- Lambsdorff, J. (2003). How corruption affects productivity. *Kyklos*, 56 (4), 457-474. Obtenido de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1046/j.0023-5962.2003.00233.x/abstract>
- Libertad y Progreso. (2016, febrero). *Libertad y Progreso; Diseño, impulso y promoción de Políticas Públicas*. Obtenido de <http://www.libertadyprogreso.org/nosotros/>
- Longo, F. (2003). La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: Mérito con Flexibilidad. En K. Echabarría, *Red de Gestión y Transparencia. Servicio civil: Temas para un diálogo* (págs. 7-53). Washington, DC: BID-Diálogo Regional de Política.
- Longo, F. (2005). *Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: Informe final de síntesis*. Red de Gestión Pública y Transparencia del Diálogo Regional de Política. Washinton D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lovett, K. (2011). Institutional Desing and Economic Growth: The relationship between bureaucracy and economic. *Performance in a global economy*. Obtenido de <http://people.carleton.edu/~amontero/Kelly%20Lovett.pdf>
- Lucas, Jr, R. (1988). On The Mechanics Of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 3-42. University of Chicago. Obtenido en <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304393288901687>
- Manjarrez, J. (2007, octubre). Etica pública & buen gobierno. *Innovaciones de negocios*, 205-215.
- Martínez Puón, R. (2003). Servicio profesional de carrera para qué? Apuntes para su desarrollo e institucionalizacion en México. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31. Obtenido de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047441.pdf>

- Martínez Puón, R. (2006). Los desafíos de la comparación internacional. En Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. (CIDE, Ed.) *Martínez, R.*, 287-324.
- Martínez Puón, R. (2008). Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales* (48). Obtenido de <http://convergencia.uaemex.mx/article/view/1294>
- Martínez Vilchis, J. (2005). Nueva gerencia pública: Análisis comparativo de la administración estatal en México. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Toluca, Mexico, 12 (39) 13-49. Obtenido en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10503901>
- Mascott Sánchez, M. (2003). *Sistema de servicio civil: una comparación internacional*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México.
- Mauro P. (1995), "Corruption and growth." *Quarterly Journal of Economics* 110, 681–712.
- Mauro P. (1998), "Corruption and the composition of government expenditure." *Journal of Public Economics* 69, 263–279.
- McGregor Jr., E. B., & Solano, P. (1996). Data Requirements and Availability. En H. A. Bekke, T. A. Toonen, J. L. Perry, H. A. Bekke, T. A. Toonen, & J. L. Perry (Edits.), *Civil Service System in Comparative Perspective* 42-66. Blomington, Indiana: Indiana University Press.
- Méndez Martínez, J. (2010). El servicio profesional de carrera en la administración pública federal. En J. L. Recopilador Méndez Martínez, *Los grandes problemas de México*, 175-205. México, Colegio de México.
- Méndez Martínez, J. (2008). Diseño, aprobación e implementación del servicio profesional en México: Lecciones y retos. En *Servicio Profesional de Carrera*, (5) 9-24. Distrito Federal: Red Mexicana de Servicio Profesional, A. C.

- Méndez Martínez, J. (1995). La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?, *El Cotidiano* (72).
- Merino Huerta, M. (ed.) (2006). Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. México D.F. Centro de Investigación y Docencia Económica, Secretaría de la Función Pública.
- Merino Huerta, M. (1981). "Servicio Civil", en Diccionario de Política y Administración Pública, tomo III N-Z, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.
- Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP). (1997). Modelos de Función Pública Comparada. *Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP)*. Madrid.
- Moctezuma, E., & Roemer, A. (1999). *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores público en México*. México: Fondo de la cultura económica.
- Mo, P. K. (2001), "Corruption and economic growth." *Journal of Comparative Economics* 29, 66–79.
- Moyado Flores, S. (2006). *La importancia de la gestión del conocimiento en el servicio civil de carrera de la cámara de senadores para el aprendizaje organizacional*. Obtenido de Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública.
- Muñoz, R. (2003). Bienvenida. *Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la democracia*. Red mexicana de servicio civil, 9-13. Mexico D.F.
- Nomden, K. (2001). Labour relations in the Belgian, French, German and Dutch public services. *Permanent study group on personnel policy of the annual conference of the European Group of Public Administration*.

On this day. (2001). *Grant and civil service reform*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/learning/general/onthisday/harp/1207.html>

Organización de las Naciones Unidas ONU (ONU). (1962). *Manual de administración pública: Conceptos y prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*. Nueva York, Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas ONU (ONU). (2014). *Organización de las Naciones Unidas ONU*. Obtenido de <http://www.un.org/es/globalissues/governance/>

Osborne, D. (2003). Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones. *Profesionalización del servicio público en México: Hacia la innovación y la democracia*. Red mexicana de servicio civil, 49-54. México, D.F.

Oszlak, O. (2003). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros*. Red de gestión pública y transparencia. Washington, DC: BID-Diálogo Regional de Política.

Our documents. (2014, septiembre). *Pendleton Act (1883)*. Obtenido de <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=48>

Palomar Olmeda, A. (2000). *Derecho de la función pública: Régimen jurídico de los funcionarios públicos* (5ta ed.). Madrid: Libros Dykinson.

Papaconstantinou, P., Tsagkanos, A. G., & Siriopoulos, C. (2013). How bureaucracy and corruption affect economic growth and convergence in the European Union: the case of greece. *Managerial Finance*, 837-847.

- Pardo, M. (2000). El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización. Méndez Martínez, J. (Ed) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* 445-464. México, D.F. El Colegio de Mexico, Centro de Estudios Internacionales.
- Pardo, M. (2005). El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública. (A. s. federación, Ed.) *Serie cultura de la rendición de cuentas* (8).
- Pardo, M. (1995, septiembre). El servicio civil en México: Un imperativo de la modernización. *Gestión y política pública*, 4(2).
- Pardo, M. (2005, octubre- diciembre). El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio . *Redalyc*, XLV(4), 599-634.
- Pardo, M. (1991). La modernización administrativa en México, Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990. Instituto Nacional de Administración Pública. Colegio de México. México, D.F.
- Peters, G (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional* 182 (45). 585-598.
- Peters, G. B., & Pierre, J. (2015). Por qué ahora el interés por la gobernanza? (E. A. coord, Ed.) *Instituto Nacional de Administración Pública*.
- Pichardo Pagaza, I. (2004). *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. Zinacantepec, Estado de México: El Colegio Mexiquense, A.C., y UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Poder Judicial de la Federación (PJF) (2014). Obtenido de Instituto Federal de Defensoria Pública: Servicio civil de Carrera: <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/ServCivil/default.asp>
- Prats I Calá, J. (1995). Los fundamentos Institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público. *Documentación Administrativa*, 11-59.

- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). (2015). *Servicio de carrera*. Obtenido de [www.ifp.pgjdf.gob.mx/pdf/2015/quienes\\_somos/Servicio\\_de\\_Carrera.pdf](http://www.ifp.pgjdf.gob.mx/pdf/2015/quienes_somos/Servicio_de_Carrera.pdf)
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). (2014). *Historia*. Obtenido de <http://www.pgjdf.gob.mx/index.php/procuraduria/procuraduria/quienessomos>
- Procuraduría General de la República (PGR). (2014). Qué es la PGR. México. Obtenido de <http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/Paginas/Que-es-la-PGR.aspx>
- Pública, E. S. (2005). *Auditoría Superior de la Federación*. . Obtenido de Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 8.: [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc8.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf)
- Puig Escudero, A. (2001). Servicio Integral de Profesionalización. *Revista de Administración Pública*, ISSN 04825209(103), 75-86.
- Quiroga Leos, G. (1984). El servicio civil de carrera. *Gaceta Mexicana de "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal"*, 105-119.
- Ramió Matas, C., & Salvador, M. (2002). Servicio civil en América Latina: Reflexiones y propuestas tentativa. *Prospectiva*(22), 63-90.
- Rauch, J. E. (1995, julio). Choosing a dictator: Bureaucracy and welfare in less developed polities. *National bureau of economic research*.
- Rauch, J. E., & Evans, P. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75 (1), 49-71.
- Rauch, J. E., & National Bureau of Economic Research. (1995). *Choosing a dictator: Bureaucracy and welfare in less developed polities*. Cambridge, MA: National Bureau



of Economic Research. Obtenido en <http://www.worldcat.org/title/choosing-a-dictator-bureaucracy-and-welfare-in-less-developed-polities/oclc/33040667>

Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9 (2), 131-165.

Rosales Ávalos, E. (2004). Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal: Análisis e impactos. En J. Salinas Narváez, E. Rosales Ávalos, J. Salinas Narváez, & E. Rosales Ávalos (Edits.), *Servicio civil de carrera en México* (pág. 235). México, D.F: Grupo parlamentario del PRD en la camara de diputados LIX, Legislativa. Congreso de la Unión.

Rose, R., & Peters, B. G. (1978). *Richard Rose y B. Guy Peters, Can Government go Bankrupt?* Nueva York, Nueva York: Basic Books.

Salinas Narváez, J., & Rosales Ávalos, E. (2004). *Servicio Civil de Carrera en México*. México D.F.: Grupo parlamentario del PRD LIX Legislatura, Congreso de la Unión.

Sánchez Morrón, M. (1997). *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos.

Secretaría de Educación Pública (SEP). (2015). *Lineamientos Generales. Programa Nacional de Carrera Magisterial*. México: Gob.mx.

Secretaría de la Función Pública (SFP). (2014). *Antecedentes*. Obtenido de [www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html](http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html)

Secretaría de la Función Pública (SFP). (2014, mayo). Obtenido de Informe anual de operación del servicio profesional de carrera de la administración pública federal centralizada: <http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/InformeAnualSPC-2005.pdf>

- Servicio Civil. (2013). Política de Gestión de Personas del Servicio Civil. Gestión de Personas, División Gestión Interna. Chile. Obtenido de: <http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/politica.pdf>
- Shaw, R. (2012, julio). *The Ara The Encyclopedia of New Zealand*. Obtenido de <http://www.TeAra.govt.nz/en/public-service/page-1>
- State Services Commission (SSC). (2013, abril). *100 year of public service*. Obtenido de [www.ssc.govt.nz](http://www.ssc.govt.nz)
- Strasser, C. (2003). América Latina: participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones. *Carlo Sojo (coord.), Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. San José de Costa Rica: Banco Mundial / Flacso.
- Tanzi, V. (1998). Corruption around the world causes, consequences, scope and cures. *International Monetary Fund*. 45 (4) Obtenido en <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- The Corruption Perceptions . (2013, abril). *Transparency International*. Obtenido de <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>
- The World Bank. (2005). The French civil service. Obtenido de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023308.pdf>
- The World Bank. (1997). *The World Development Report 1997: The state in changing world*. New York: Oxford University.
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, 399-457.
- U.S. Office Personnel Managment (US). (2015). Obtenido de <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/strategic-plans/>

- Uvalle Berrunes, R., & Bravo Ahua, M. (1999). *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesionalizado*. México D.F.: UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Plaza y Valdés.
- Uvalle Beltrones, R. (1999). La profesionalización del servicio público en México. Visión multidimensional del servicio público profesionalizado. (Uvalle Beltrones, R., Bravo Ahuja, M.) (Coord). Plaza y Valdés, México, D.F.
- Vega Casillas, S. (2008). El Combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas. Rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción, INAP. *Revista Administración Publica* (vol. XLII) p. 9. Extraído 8 mayo 2013 desde [http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA\\_A\\_P/rap%20especial%20espaol.pdf](http://www.inap.org.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20especial%20espaol.pdf)
- Wade, R. (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Weber, M. (1999). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología*. México, D.F: Fondo de Cultura económica.
- Ziller, J. (1993). *Administrations comparées. Les systèmes político-administratifs de l'Europe des Douze*. París: Montchrestien.
- Zurn, M. (2013). Globalization and Global Governance. (T. R. Walter Carlsnaes, Ed.) *Handbook of International Relations*, 401-425.