

**# 1
LA CONSTRUCCIÓN DE SERVICIOS CIVILES:
UNA PROPUESTA EN DIEZ ETAPAS**

Mauricio I. Dussauge Laguna *
mdussauge@divip.org
mauriciodussauge@yahoo.com.mx

* **MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA** es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y Maestro en Administración Pública por la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse. Consultor Asociado de *Desarrollo Institucional de la Vida Pública A.C.* Entre 1999 y 2002 fue asesor de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral de México. Ha colaborado en las revistas *Foro Internacional* y *Este País*, entre otras. Sus áreas de investigación son las Reformas Administrativas Internacionales, los Servicios Civiles Comparados, la Gestión Pública y la Teoría de las Organizaciones.

**PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna**

Se permite la reproducción de los materiales e ideas contenidas en este trabajo, siempre y cuando se cite la fuente completa.

Primera impresión, agosto de 2003

© 2003

Por características tipográficas y de edición
DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA VIDA PÚBLICA A.C.

© 2003

MAURICIO IVÁN DUSSAUGE LAGUNA

Impreso en México

Calzada de Tlalpan 4456, D-603, Col. Toriello Guerra C.P. 14050 Tlalpan D.F.

O PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

La profesionalización de funcionarios públicos es un tema añejo en términos internacionales. Sin embargo, en México la experiencia en esta área es muy limitada, pues existe sólo un pequeño número de servicios profesionales de Carrera en el país y, con excepción del Servicio Exterior, todos han sido creados en las últimas dos o tres décadas. Por supuesto, esta ausencia de referentes prácticos vuelve más complicada, aunque también más interesante, la tarea de construir esquemas y estructuras de profesionalización en nuestras organizaciones públicas.

En el mes de abril de 2003, el Congreso de la Unión aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Así, tras varias décadas en las que la discusión especializada se centró en el "por qué" (es decir la necesidad de) establecer un servicio civil, la nueva ley nos obliga ahora a discutir el "cómo" (es decir los mecanismos para) implementar exitosamente esta importante reforma administrativa.

Con la intención de aportar algunas ideas acerca de estos temas, las siguientes páginas describen una serie de etapas para la construcción de servicios civiles en nuestro país¹. Por supuesto, este trabajo no busca proponer una guía infalible², sino tan sólo esbozar algunas ideas útiles para quienes se encargarán de profesionalizar las

¹.- En esta misma línea, resulta particularmente útil mirar el artículo de José Luis Méndez, "La experiencia del Servicio Profesional Electoral: algunas lecciones para la creación del servicio civil de Carrera en México", *Revista de Administración Pública*, núm. 103, pp. 93-109.

².- Como se sabe, los ciclos de las políticas resultan siempre problemáticos e irregulares. Por ello, aún cuando la exposición intenta presentar una secuencia congruente de diez etapas, no está de más recordar que la secuencia aquí propuesta

organizaciones públicas mexicanas, ya sea en el gobierno federal, en los gobiernos locales y municipales, o en las instituciones autónomas que han sido creadas en años recientes.

1 COMPROMETER A LOS DIRECTIVOS

En innumerables ocasiones, las reformas institucionales fracasan porque los altos mandos de la organización no creen en un proyecto, no comparten las propuestas, o simplemente no están interesados en cierto tema. Dicho desinterés se traduce en falta de recursos presupuestales, materiales, humanos e incluso de tiempo, que condicionan radicalmente el éxito de los nuevos proyectos institucionales.

Aún cuando la referida Ley del Servicio Profesional de Carrera en la A.P.F. obliga a las Secretarías de Estado del Gobierno Federal a implementar esquemas internos de profesionalización, puede afirmarse que el primer paso para construir eficazmente un servicio civil es lograr que las más altas autoridades de toda institución estén completamente convencidas de la necesidad del mismo. Para lograr esto, los responsables del proyecto necesitan argumentar y persuadir a otros actores internos, con evidencias históricas y reales³, a favor de los beneficios organizacionales reales que la creación de un servicio civil traerá consigo: continuidad en los programas y las políticas, mayor profesionalismo en el desempeño de los funcionarios, aumento del prestigio externo, estabilidad laboral, etc.

puede variar, el número de etapas puede aumentar o disminuir, e incluso dos o más etapas pueden presentarse simultáneamente.

³.- Acerca de la argumentación y persuasión en materia de políticas públicas, véase Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en el análisis de políticas*, México: FCE, 1999.

La creación de un servicio civil o profesional es una tarea bastante compleja que puede dificultarse aún más si se percibe tan sólo como otra obligación del calendario de actividades. Además, las fases posteriores de implementación y gestión cotidiana, así como la consolidación del servicio civil, requerirán de un apoyo constante y decidido por parte de las autoridades institucionales⁴. Por ello, el punto más adecuado para iniciar la construcción de un servicio civil, o por lo menos el más práctico, es conseguir que en el "mercado" diario de los problemas y soluciones institucionales, se asegure el apoyo y compromiso duraderos de los directivos hacia el futuro servicio civil de la institución.

2 CREAR UN EQUIPO BASE

Una vez alcanzado el compromiso sincero de las autoridades superiores de la institución, el segundo paso a seguir es el de formar un equipo o grupo de trabajo base⁵, que debe estar encargado de conducir buena parte del proceso de construcción del servicio civil⁶. Si bien es imposible resumir en unos cuantos párrafos la manera más adecuada de integrar este equipo base, es posible destacar algunos puntos esenciales⁷.

⁴.- Sobre esto, José Luis Méndez señala que es "indispensable contar con el entendimiento, convencimiento y apoyo explícito y permanente de las autoridades más altas de la institución para poder llevar a cabo todos los procesos, pero particularmente los más difíciles, como el diseño y ejecución de procesos de formación y evaluación exigentes, que pueden generar resistencias naturales entre algunos funcionarios" (art. cit., p. 107).

⁵.- Véase Méndez, art. cit., p. 101.

⁶.- Más adelante se explicará por qué este equipo base no será necesariamente responsable de conducir todo el proceso de construcción del servicio civil.

⁷.- Sobre la formación de equipos de trabajo productivos, véase Robert E. Quinn, Sue R. Faerman, Michael P. Thompson y Michael McGrath, *Becoming A Master Manager: A Competency Framework*, John Wiley and Sons, 3a ed., 2002.

PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna

Primero, deberá intentarse que quienes integren el equipo base sean personas capaces, eficientes y, sobre todo, con el potencial necesario para comprometerse con el proyecto del servicio civil. Si por un lado la creación del servicio civil, como se mencionó antes, necesitará el compromiso firme de los directivos de la organización, resulta obvio que una buena dosis de voluntad será aún más necesaria entre quienes estarán participando en el desarrollo cotidiano del proyecto.

Segundo, en la medida de lo posible deberá crearse un grupo base con integrantes de diversos perfiles académicos y/o profesionales. Si bien la tendencia natural es la de reunir personal con los mismos (o por lo menos similares) antecedentes –sobre todo para evitar conflictos y discusiones técnicas o terminológicas–, la diferencia de perspectivas en la dinámica interna de los grupos de trabajo puede enriquecer enormemente las discusiones.

Tercero, es importante que quienes integren el equipo base tengan el tiempo suficiente para dedicarse a la creación del servicio civil. No basta que la organización asigne a sus mejores funcionarios para esta tarea si éstos no dispondrán del tiempo necesario para reunirse, discutir, leer, redactar e investigar. De nuevo se está frente a algo simple y hasta obvio que, sin embargo, se deja de lado con facilidad en la vida diaria de las organizaciones.

Cuarto, resultará muy útil que se integre personal de distintas áreas de la organización en el equipo base. Por supuesto, el tiempo, las funciones, incluso los conflictos internos pueden complicar este punto. Sin embargo, cuando en la creación del servicio civil –como probablemente es la regla, más que la excepción– deben participar

PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna

diferentes áreas, lo mejor es tratar que éstas sean representadas de manera permanente. Así, el área que en última instancia es responsable del proyecto podrá acrecentar la legitimidad del mismo, ahorrarse algunos conflictos posteriores y, al mismo tiempo, podrá enriquecer el diseño del servicio civil⁸.

Por supuesto, si las condiciones organizacionales de personal, tiempo, conocimientos o espacio físico son muy limitadas, lo más adecuado quizás sea allegarse tempranamente el apoyo de un grupo de asesores externos. La principal desventaja de esto es, obviamente, que los costos del proyecto (económicos y de coordinación) aumentarán, además de que será necesario reforzar las posteriores tareas de difusión interna para evitar que el servicio civil se perciba como algo ajeno o impuesto a la organización⁹. Sin embargo, la ventaja de contar con un grupo de asesores externos es que la organización puede así dedicarse normalmente a sus funciones y actividades cotidianas. En cualquier caso, es importante subrayar que la sustitución de un grupo interno por uno de asesoría externa en ningún caso deberá restar importancia al proyecto, ni deberá provocar que las autoridades superiores o el área responsable del proyecto disminuyan su compromiso con la creación del servicio civil¹⁰.

⁸.- Aun cuando, obviamente, también existe el riesgo de que el proyecto se alargue por los comentarios derivados de la participación de "otras áreas".

⁹.- Para una buena introducción al tema de las asesorías externas, sus riesgos y ventajas, véase Carles Ramió "Estrategias de Mejora Organizativa", en su libro *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Barcelona: Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, 1999, pp. 278-302.

¹⁰.- Además, la organización deberá designar, necesariamente, a un pequeño grupo de seguimiento, que se asegure de que la asesoría está cumpliendo en los tiempos y formatos adecuados.

**3
ENTENDER LAS CONDICIONES INTERNAS**

Una vez integrado el equipo base, la parte logística del proyecto quedará en cierta forma a un lado y se podrán comenzar las tareas directamente vinculadas al diseño del servicio civil. En esta línea, la tercera etapa a seguir será la del desarrollo de un análisis organizacional cuidadoso y exhaustivo, que permita conocer la situación interna al momento de iniciar el proyecto. Con ello, lo que se busca es describir un panorama claro que sirva al grupo de trabajo en por lo menos dos sentidos: uno, para presentar una idea clara de las limitaciones prácticas existentes con respecto al proyecto; y dos, para señalarle las características institucionales a las que habrá de adaptar el diseño del servicio civil.

Siguiendo los dos objetivos anteriores, el análisis interno debería enfocarse, inicialmente, a por lo menos tres ámbitos organizacionales. En primer lugar, el grupo base tendrá que revisar el marco normativo de la institución, para conocer con claridad cuáles son las restricciones legales que enfrentarán los cambios a realizarse, pero también cuáles serán las repercusiones jurídicas de estos mismos cambios. La revisión es muy importante también pues se podrían requerir algunos ajustes legales que estén fuera del alcance de la institución y que, obviamente, aumentarán el tiempo del proyecto. Ahora bien, el análisis normativo no deberá limitarse a verificar la viabilidad jurídica del servicio civil con relación a las leyes y/o reglamentos más generales, pues a fin de cuentas la nueva ley federal establece condiciones legales propicias para este tipo de reformas. Por el contrario, el análisis normativo deberá comprender los manuales, acuerdos, lineamientos y demás normas internas que eventualmente necesitarán modificarse o suprimirse.

PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna

En segundo lugar, el grupo interno deberá revisar las condiciones presupuestales de la organización para determinar la viabilidad económica del proyecto. Aun cuando este punto podría resultar obvio, es importante destacarlo ya que el éxito del servicio civil dependerá de que existan los recursos económicos necesarios para llevarlo a buen puerto¹¹. Si bien es cierto que las condiciones económicas no pueden garantizarse a futuro, el grupo interno sí podrá trabajar en por lo menos tres vertientes: a) revisando la factibilidad presupuestal del proyecto en el corto plazo¹²; b) proponiendo y/o negociando recursos para el mediano plazo (es decir el comienzo de la implementación del servicio civil); y c) realizando algunas proyecciones y diagnósticos para conocer las probables limitaciones económicas de mediano y largo plazos, que tendrán una repercusión directa en el diseño y gestión del servicio civil.

En tercer lugar, el equipo base deberá revisar simultáneamente las funciones de la organización y su plantilla de puestos. Este punto es de enorme importancia, pues permitirá al grupo de trabajo conocer a detalle cuáles son las características principales de la organización. El análisis de las funciones y los puestos permitirá obtener información útil

¹¹.- De hecho quizás el punto no sea tan obvio. Véanse, por ejemplo, los casos nacionales del Sistema de Especialistas en Hidráulica y del Servicio Profesional Agrario: "Adicionalmente, como un componente esencial del plan de Carrera que se proyectó en el Sistema de Especialistas en Hidráulica, se encuentra el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual operó anualmente hasta 1996 para aquellos que tenían más de 6 meses en el puesto, como la única forma de poder tener acceso a mejores niveles salariales y de responsabilidad. Este proceso se suspendió por restricciones presupuestales [...]" (Guillermo Guerrero Villalobos, "Sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua, un programa de servicio civil de carrera implantado en 1990", *Revista de Administración Pública*, núm. 103, 1999, pp. 87-92); "Se considera que las restricciones presupuestarias que ha sufrido el sector agrario han jugado un papel importante para la implantación y desarrollo del servicio civil de carrera en las diversas instancias que lo conforman [...]" (Eduardo Robledo Rincón, "El servicio civil de carrera en el sector agrario: El caso de la Procuraduría Agraria", *Revista de Administración Pública*, núm. 103, 1999, pp. 41-54).

**PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna**

acerca de los perfiles necesarios para las distintas áreas del servicio¹³ (algo indispensable para construir el sistema de ingreso), así como para determinar las posibles líneas de ascenso que habrán de seguir los funcionarios en su Carrera dentro del servicio civil¹⁴.

**4
CONOCER LAS OPINIONES**

La siguiente etapa será integrar un análisis de las opiniones (mitos, aspiraciones, miedos, etc.) del personal de la organización en torno a la construcción del servicio civil. Si bien esta etapa podría realizarse al mismo tiempo que la anterior, resulta útil describirla aparte por la importancia que tendrá para la viabilidad política del proyecto. Se trata, en última instancia, de un diagnóstico que permitirá informar tanto al grupo encargado del proyecto, como a las autoridades superiores, acerca de los puntos más delicados para conducir las negociaciones internas y la difusión posterior del nuevo servicio civil.

Con este fin, el equipo base deberá recopilar la mayor cantidad de información posible acerca de las percepciones de los servidores

¹².- Sobre los aspectos relacionados con el tema de la factibilidad, véase Majone, *op. cit.*

¹³.- Para una introducción bastante completa al análisis y descripción de puestos, se recomiendan dos textos: Idalberto Chiavenato, "Descripción y análisis de cargos", en su libro *Administración de Recursos Humanos*, Colombia: McGraw-Hill, 5ª ed., 2000, pp. 330-353; y Manuel Villoria y Eloísa del Pino, "Los puestos de trabajo. El individuo en el puesto. La valoración de puestos", en su libro *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2000, pp. 197-221.

¹⁴.- Esto dependerá de que el modelo elegido sea el de un servicio civil de Carrera y no el de un servicio civil de empleo/puestos. Para un análisis más detallado sobre las diferencias, véase Robert Polet, "La Fonction publique dans l'Europe des Quinze: Réalités et Perspectives", *EIPASCOPE*, 1999, núm. 2, pp. 21-26; y Danielle Bossaert y Christoph Demmke, *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003.

**PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna**

públicos de la organización, siguiendo por lo menos dos vertientes¹⁵. Por un lado, deberán ubicarse (y delimitarse) los grupos y/o actores internos más importantes en términos de las relaciones de poder organizacional¹⁶, al tiempo que deberán averiguarse sus intereses, sus actitudes y los posibles beneficios/perjuicios que estos actores piensan encontrar en la creación del servicio civil. Así, el grupo base podrá detectar los puntos que necesitarán ser discutidos y explicados con mayor cuidado durante las siguientes etapas del proceso¹⁷.

Por otro lado, el equipo base tendrá que complementar su información con las opiniones y comentarios del personal de la organización en general. Entrevistas, encuestas o grupos de enfoque serán mecanismos útiles para saber cómo perciben los servidores públicos su situación actual, qué cambios suponen que traerá el servicio civil, qué conocimiento tienen en esta materia, qué sugerencias tienen para el futuro servicio civil, etc.

Finalmente, cabe subrayar que el análisis de percepciones internas será un insumo fundamental en el desarrollo de las estrategias de implementación y difusión. Al mismo tiempo, el análisis será un mecanismo útil para involucrar a un mayor número de miembros de la organización en el proyecto, con el fin de reducir las resistencias que podría enfrentar el servicio civil.

¹⁵.- Véase Méndez, art. cit., p. 100.

¹⁶.- Sobre este tema, véase Gareth Morgan, "Intereses, conflictos y poder: Las organizaciones como sistemas políticos", en su libro *Imágenes de la Organización*, México: Alfaomega, 1991, pp. 127-186; y Carles Ramió, "La organización informal y el conflicto en las organizaciones públicas", en *op. cit.*, pp. 163-192.

¹⁷.- "Un cambio organizativo tiene como resultado perdedores y ganadores. A estos últimos sólo hay que dejarles apreciar esta circunstancia para que se pueda contar con su apoyo. Mucho más difícil es la estrategia a adoptar con los perdedores. Hay que buscar las ventajas que en todo caso tiene para ellos el cambio organizativo y minimizar al máximo sus desventajas" (*ibid.*, p. 215).

5 MIRAR HACIA FUERA

Una vez cubierta la etapa anterior, el grupo base podrá tener un diagnóstico interno sumamente completo. Sin embargo, cualquier proceso de reforma organizacional de este tipo requiere que el equipo base (y la organización en su conjunto) aprenda también a "mirar hacia afuera", es decir hacia otros servicios civiles nacionales e internacionales. Si bien la investigación comparada es importante para cualquier tema administrativo¹⁸, lo es aún más en ámbitos como éste en el cual la experiencia mexicana es tan limitada. Además, la comparación en esta fase del servicio civil es doblemente útil porque las ideas y los conceptos podrán explorarse y adaptarse al esquema general en construcción con mayor facilidad. En cambio, cuando el servicio civil está diseñado o ha iniciado su ciclo de implementación, las posibilidades de introducir nuevas ideas originadas en estudios comparativos son bastante menores¹⁹.

Por consiguiente, el equipo base deberá realizar una investigación comparativa (nacional e internacional) tan amplia como sea posible, siguiendo por lo menos cuatro líneas de análisis: a) las normas, leyes y estatutos existentes en otros servicios civiles; b) las características actuales de los diferentes servicios civiles; c) la configuración específica de sus sistemas administrativos; y d) las tendencias de reforma y modernización.

En el primer caso, no está de más resaltar la importancia que tiene revisar la forma en que otras organizaciones regulan sus servicios

¹⁸.- Véase sobre esto B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, México: FCE, 1999.

¹⁹.- Por supuesto, no es imposible. Una ventana de oportunidad para hacerlo se presenta cuando el servicio civil entra a un proceso de reforma.

PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna

civiles, atendiendo especialmente al diseño básico del Estatuto, Ley o Reglamento principal. El objetivo de esta revisión será conocer qué ámbitos se cubren con las legislaciones particulares, qué tanto se desagregan los diferentes elementos del servicio civil, qué orden se sigue en el articulado, etc.²⁰ Asimismo, al análisis legal comparado es importante porque podrá evitarse que el Estatuto o Ley por diseñar presente imprecisiones o inconsistencias que otros estatutos o leyes contienen. Si bien la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la A.P.F. establece una serie de criterios específicos que deben ser respetados, el análisis comparado de otras legislaciones puede resultar un excelente complemento al momento de implantar en cada dependencia el servicio civil.

Por otra parte, para conocer las características actuales de los servicios civiles nacionales o internacionales el equipo base deberá seguir estrategias distintas. En lo relativo a los servicios civiles en México, la información escrita es más bien escasa y repetitiva²¹; sin embargo, las reuniones con los responsables de los servicios civiles son factibles y pueden resultar relativamente fáciles de concertar. Aunado a ello, estos funcionarios suelen tener una disposición bastante sincera para conversar acerca de las características, éxitos y limitaciones de sus sistemas de profesionalización.

La situación es claramente distinta en el caso de los servicios civiles internacionales. Sin embargo, la buena noticia es que en esto la

²⁰.- Este tema se tratará con mayor detalle en el siguiente apartado.

²¹.- Véanse, entre otros, Guillermo Haro Bélchez, *Servicio público de Carrera*, México: INAP, 2000; Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México: FCE, 1999; Ricardo Uvalle y Marcela Bravo-Ahuja (coords.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México: UNAM-Plaza y Valdés,

PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna

información escrita es relativamente amplia y de muy buena calidad. Por ello, es hasta cierto punto sencillo encontrar datos generales sobre la integración y funcionamiento de los servicios civiles de diversas partes del mundo²². Además, los gobiernos de cada nación suelen incluir información bastante completa sobre sus servicios civiles en sus sitios de Internet, mientras que algunas organizaciones internacionales como la OCDE y el Banco Mundial incluyen en sus “páginas web” documentos de estudio basados en comparaciones muy interesantes. Así, el grupo base podrá tener un panorama completo de los ámbitos de profesionalización, las estructuras generales de los servicios civiles, las modalidades de gestión, etc., y podrá elegir entre las distintas características posibles aquellas que más se ajusten a su propia realidad organizacional.

Ahora bien, resulta claro que conocer el funcionamiento y la estructuración general de los servicios civiles no es suficiente, pues éstos son gestionados día con día. Por lo tanto, es necesario comprender cómo funcionan, en diferentes organizaciones y países, los sistemas administrativos que los integran (ingreso, promoción, etc.²³). La información en este respecto es más compleja de analizar en el caso

1999; y el número especial de la *Revista de Administración Pública* del INAP, *El servicio de Carrera en la administración pública mexicana*, núm. 103, 1999.

²².- Véanse, entre otros, Hans Bekke, James L. Perry y Theo A. J. Toonen, *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press, 1996; Danielle Bossaert et al., *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze*, Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique, 2001; Danielle Bossaert y Christoph Demmke, *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003; Luc Rouban, *La fonction publique*, París: La Découverte, 1996; Colin Pilkington, *The Civil Service in Britain today*, Manchester: Manchester University Press, 1999; y James Pfiffner y Douglas A. Brook (eds.), *The Future of Merit*, Baltimore: The Woodrow Wilson Center Press-The Johns Hopkins University Press, 2000.

PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna

nacional, porque nuestras organizaciones públicas suelen tener mayor reserva sobre el funcionamiento específico de sus sistemas administrativos. Sin embargo, es posible conseguir información bastante completa acerca de los servicios civiles internacionales en Internet. Con ello, el equipo base dispondrá de ideas y conceptos diversos que les permitirán anticipar posibles complicaciones prácticas en el futuro.

Finalmente, la investigación comparativa podrá considerarse terminada cuando el grupo base haya revisado las tendencias generales de reforma y modernización en los servicios civiles. Si bien en el caso mexicano resulta difícil hablar de tendencias modernizadoras por la limitada antigüedad de los sistemas de profesionalización existentes, de nuevo es relativamente sencillo conseguir información bibliográfica sobre las transformaciones internacionales en la materia²⁴. Con ello, podrá evitarse que el servicio civil en construcción "vaya en sentido contrario" –es decir que incluya o se diseñe a partir de elementos relativamente superados en la realidad y discusiones internacionales–, además de que podrá lograrse que la nueva estructura incorpore las características más modernas y efectivas posibles.

²³.- Una aproximación general a estos sistemas desde la perspectiva de los recursos humanos puede obtenerse de los textos ya citados de Chiavenato, y de Villoria y del Pino.

²⁴.- Para una visión de conjunto acerca de los cambios recientes en los servicios civiles internacionales, véanse Commissariat Général du Plan, *Fonctions publiques: enjeux et stratégie pour le renouvellement*, París: La Documentation Française, 2000; OCDE, *Government of the future: getting from here to there*, París: OECD, 1999; Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, New York: Oxford University Press, 2000; B. Guy Peters, *The Future of Governing*, Kansas: University of Kansas Press, 2001, 2a. ed; Jonathan Walters, "Life After Civil Service Reform: The Texas, Georgia, and Florida Experiences", Documento de la IBM Endowment for The Business of Government, 2002 (www.endowment.pwcglobal.com); y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Going in the Wrong Way? The New Civil Service in Mexico and the Debate on the New Public Management in Developing Countries", The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, mimeo., abril de 2003.

6 REDACTAR EL ESTATUTO

Tras el desarrollo de las cinco etapas anteriores, el equipo base seguramente tendrá un conjunto de insumos suficientes para redactar un Estatuto (Ley y/o Reglamento) del servicio civil completo, integral y preciso. En el caso de México, la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera en la A.P.F. prevé la aplicación de la misma en el ámbito de cada dependencia federal. Esto abre la posibilidad de que se pueda crear un estatuto particular para cada una de estas dependencias. Por supuesto, la redacción del texto legal no es una tarea sencilla y, por lo mismo, será importante que el grupo base cuente con el tiempo y la calma necesarios para lograr un buen producto. Además, debe tomarse en cuenta que una vez publicado el texto legal prácticamente se cerrará la posibilidad de hacer cambios al mismo²⁵.

Ahora bien, son tres las preguntas fundamentales que el equipo base deberá plantearse al comenzar la redacción del Estatuto: qué incluir, en qué orden y con qué grado de detalle. Por supuesto, el sistema diseñado por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la A.P.F. ya describe una buena parte de las características y elementos que necesitan incluirse. Sin embargo, quienes sean responsables de producir los estatutos o reglamentos particulares en cada dependencia podrán encontrar cierta ayuda en otras fuentes. En cuanto a las primeras dos preguntas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha publicado algunas "listas de revisión"

²⁵.- De nuevo, es necesario señalar que los cambios serán posibles en el marco de un proceso de reforma interna.

**PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna**

(*checklists*) sumamente útiles²⁶, en las cuales se presenta un conjunto mínimo de temas a incluir en prácticamente cualquier Estatuto del servicio civil: objetivo de la legislación, ámbitos de la legislación, autoridades que deben (pueden) intervenir en el servicio civil, oficina responsable de la gestión, tipos y categorías de funcionarios, vías de ingreso y requisitos básicos, criterios y elementos básicos de los sistemas administrativos, derechos y obligaciones, tipos de licencias, causales y tipos de sanciones, criterios para la terminación de la relación laboral, mecanismos de participación del personal, cláusulas de transición. Como puede notarse, este conjunto mínimo de temas sigue al mismo tiempo una secuencia lógica, útil para guiar la estructura básica de redacción del Estatuto.

En cuanto toca a la tercera pregunta --con qué grado de detalle describir cada uno de los temas--, es importante destacar que la redacción deberá cubrir los rasgos esenciales de cada uno de los elementos mencionados para evitar así ambigüedades en su interpretación posterior. Sin embargo, no es recomendable realizar una descripción excesivamente detallada, pues podría generar demasiada rigidez en el esquema general del servicio civil²⁷.

²⁶.- OCDE, "Civil Service Legislation Contents Checklist", SIGMA Papers núm. 5, 1996 (reproducido en Moctezuma y Roemer, *op. cit.*, pp. 231-258); OCDE, "Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and other Regulatory Instruments)", SIGMA Papers núm. 14, 1999; OCDE, "Questionnaire on Civil Services and State Administrations in Central and European Countries Applying for Accession to the European Union", SIGMA; (www.ocde.org); y Francisco Cardona, "A General Structure of Topics to be Covered by a Law on Civil Service", Paris, OCDE, 1999.

²⁷.- Véase Moctezuma y Roemer, *op. cit.*, pp. 237-238. Por supuesto, el grado de detalle también estará directamente relacionado con el nivel de confianza en el ambiente organizacional.

**PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna**

Ahora bien, el proceso de redacción del Estatuto no deberá ser una tarea encomendada únicamente al equipo base, aun cuando éste conserve la responsabilidad última. Por el contrario, el proceso de redacción tendrá que ser, sobre todo, una ventana abierta al diálogo y la discusión, que deberá integrar a las principales autoridades de la institución, a los miembros de la organización en general, pero también a expertos legales y a especialistas en materia de servicio civil.

La participación de las autoridades superiores y los servidores públicos de la institución será útil con el fin de enriquecer el texto legal y adecuarlo a las características y necesidades de la organización. Al mismo tiempo, el diálogo interno será necesario para consolidar la legitimidad del proyecto y disminuir las resistencias internas, como ya se ha mencionado antes.

Por otra parte, la intervención de los expertos legales se explica por la pertinencia de comprobar que el Estatuto redactado sea jurídicamente completo, no tenga "lagunas" y no utilice conceptos jurídicos de forma incorrecta o ambigua. Si bien los miembros del equipo base pueden haber realizado un trabajo de redacción confiable y consistente, nunca estará de más una revisión complementaria estrictamente jurídica.

Por último, la participación de los especialistas externos en materia del servicio civil es una medida útil para obtener una opinión objetiva acerca de la solidez conceptual del Estatuto, la factibilidad administrativa de sus artículos y la claridad con la que se explican las relaciones entre los distintos sistemas administrativos del servicio civil. Con esta opinión especializada como complemento, el equipo base podrá tener una imagen mucho más fina de la calidad y adecuación del

producto legal. Y al conjuntar los análisis externos con las opiniones internas, el grupo base podrá saber con certeza si las revisiones del Estatuto deberán continuar, o si será ya posible presentar el texto legal para su aprobación y publicación oficiales.

7 ASIGNAR RESPONSABILIDADES

La siguiente etapa en la construcción del servicio civil consistirá en definir quiénes serán los responsables de su implementación y su futura gestión²⁸. En términos abstractos, en este punto existen básicamente dos alternativas de acción. La primera será asignar la responsabilidad del servicio civil a alguna área que ya exista en la institución (oficialía mayor, coordinación administrativa, etc.), en cuyo caso se deberá modificar la normatividad interna, se tendrá que reorganizar la distribución de funciones y, simultáneamente, se deberá desarrollar un programa intensivo de capacitación para el personal que será responsable de los nuevos temas y actividades del servicio civil.

La segunda opción será la de crear una nueva área dedicada completamente a la implementación y gestión del servicio civil, ya sea "a partir de cero" o a partir de algunas secciones de otras áreas. De ser ésta la decisión, tanto el equipo base como las autoridades superiores – directa y necesariamente involucradas en esto– deberán considerar por lo menos cuatro aspectos esenciales. Primero, el área del servicio civil deberá estar ubicada en un punto adecuado dentro de la jerarquía organizacional, lo que significa en términos prácticos que deberá tener como mínimo un *status* equivalente a las áreas de mayor importancia

²⁸.- Por supuesto, de nuevo se trata de un paso que puede desarrollarse en paralelo al proceso de redacción del Estatuto, o incluso con antelación a éste.

**PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna**

jerárquica en la organización (después, obviamente, de las autoridades directivas de la organización). Esto es fundamental porque si el área del servicio civil queda, por el contrario, ubicada en un nivel jerárquico inferior al de otras áreas, su autoridad podrá ser fácilmente ignorada y, en consecuencia, su legitimidad (y la del mismo servicio civil) disminuirá con rapidez.

El segundo aspecto a considerar es el de los recursos –materiales, económicos y personales– que se le asignarán a la nueva área. Como resulta obvio, si los recursos suministrados son escasos, el área seguramente enfrentará problemas para gestionar el servicio civil; con ello, la eficiencia y la eficacia de la política de profesionalización serán perjudicadas y la legitimidad del servicio civil quedará de nuevo en entredicho²⁹. En consecuencia, resultará indispensable que la nueva área cuente con los recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades y programas en los tiempos y condiciones legales.

Un tercer aspecto de enorme importancia es la preparación y calidad del personal que se integrará al área. Es indispensable que, en la medida de lo posible, quienes gestionen el servicio civil sean verdaderos especialistas en sus respectivos ámbitos profesionales (capacitación, evaluación, etc.)³⁰, con imaginación, capacidad para trabajar en equipo y un enorme espíritu de servicio.

²⁹.- Obviamente, el problema de la asignación de recursos es el mismo en el caso de que el área encargada del servicio civil sea una que existía previamente en la organización.

³⁰.- En caso de que el personal que se integre a la nueva área sea parte de la organización y no conozca a profundidad las tareas que habrá de desarrollar, resulta esencial que reciba una capacitación intensiva en los ámbitos que habrán de quedar bajo su responsabilidad.

Finalmente, es importante mencionar que el (re)diseño del área responsable deberá ajustarse perfectamente a las características básicas que se tienen contempladas para la estructuración del servicio civil. Es decir, que el área responsable deberá dividirse, establecer sus flujos de comunicación y agrupar sus funciones primordialmente a partir de los sistemas administrativos que integrarán el servicio civil, con la intención de facilitar la cooperación y la coordinación entre las diversas actividades y procesos.

8 DISEÑAR LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

Si bien la redacción del texto legal básico permitirá establecer la estructura general del servicio civil, el diseño del esquema de profesionalización sólo podrá considerarse completo cuando cada uno de los sistemas administrativos esté integrado. Por supuesto, el servicio civil podrá comenzar su implementación sin que hayan sido diseñados todos los sistemas, pero será importante que los trabajos en los diversos ámbitos de la gestión comiencen con oportunidad para evitar fallas en el funcionamiento integral del esquema.

Ahora bien, es muy probable que la construcción del servicio civil presente en esta etapa del proceso un cambio logístico importante, ya que la responsabilidad de diseñar los sistemas administrativos posiblemente pasará del equipo base (el que ha conducido el proceso de reforma interna) al área que en adelante será responsable del servicio civil. Obviamente, también es posible que el equipo base continúe brindando su apoyo, o incluso que algunos de sus miembros se integren a la nueva área. En cualquier caso, lo más importante es que quienes se harán cargo de la gestión de cada ámbito del servicio civil tomen parte

**PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna**

en el proceso de diseño de los sistemas, para que los conozcan perfectamente desde el principio y se sientan identificados con el producto a implementar.

En este mismo sentido, también en esta etapa se presentará la necesidad de que los directivos y demás funcionarios de la organización (quizás también ya integrantes del servicio civil, en función de los límites jerárquicos establecidos por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la A.P.F.) participen en la elaboración de los sistemas administrativos. Si bien las características técnicas de los distintos sistemas y el tiempo disponible dificultarán una participación plena de todo el personal de la organización, los responsables del servicio civil deberán estar conscientes de, por una parte, la oportunidad inicial de enriquecer los supuestos y elementos de los sistemas y, por otra, la pertinencia de fomentar la credibilidad en la adecuación técnica y la transparencia de los mismos³¹.

Asimismo, el diseño de sistemas administrativos supondrá considerar dos aspectos esenciales: qué sistemas diseñar y cómo diseñarlos. Con respecto a lo primero, el número y tipo de sistemas administrativos dependerá, finalmente, de lo que se haya establecido en el Estatuto (que deberá ser, a su vez, una respuesta a las necesidades organizacionales). Sin embargo, es posible mencionar que prácticamente todos los servicios civiles incluyen un conjunto similar de sistemas administrativos: ingreso, formación (inicial y/o continua),

³¹.- Para canalizar esta participación, quizás lo más útil sea la realización de pequeñas reuniones de trabajo, en las cuales se discutan versiones preliminares de los manuales, lineamientos o acuerdos que serán la base de la implementación.

evaluación, promoción, pensión, sanción, incentivos, licencias y movilidad³².

En lo que toca a las características de cada uno de los sistemas, resulta más difícil realizar una descripción precisa, pues ese tipo de detalles estarán en función, básicamente, de las especificaciones que contendrá el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la A.P.F. Por ejemplo, podrían establecerse márgenes variables en los sistemas de ingreso (con entradas sólo en la base jerárquica de cada dependencia o posibles ingresos laterales); sistemas de evaluación cuya aplicación sea anual o semestral; o que las promociones sean por concurso, por antigüedad, o por una combinación de factores, etc.

Lo que sí puede señalarse es que todos los manuales o documentos deberán ser absolutamente claros en los tiempos y formas de aplicación de los sistemas del servicio civil, y deberán garantizar que la implementación periódica sea completamente equitativa e imparcial. Así, se brindará certidumbre a los funcionarios del servicio civil y se logrará fomentar la credibilidad en el esquema de profesionalización.

9 COMUNICAR EL SERVICIO CIVIL

Como ya se ha mencionado en varias ocasiones, una parte fundamental del éxito de cualquier cambio organizacional se encuentra en la información que se transmite a los distintos actores "afectados". Por ello, una vez que el servicio civil haya quedado prácticamente construido, será fundamental que los responsables de su gestión

³².- Véase Mauricio I. Dussauge Laguna, "Anatomía del Servicio Civil", *Foro Internacional*, Vol. XLII, 2002, pp. 745-808.

PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna

desarrollen una estrategia intensiva de comunicación tanto institucional, como hacia los actores del entorno³³.

Como quizás resulte obvio, lo mejor será enfocar inicialmente los esfuerzos de difusión al ámbito interno de cada dependencia, pues éste será el universo de funcionarios afectado directamente en el corto plazo. Para ello, cada nivel o grupo de servidores públicos requerirá ser contactado con distintos mecanismos y lenguajes, cuidando al mismo tiempo que el área responsable del servicio civil transmita un mensaje sólido, claro y preciso acerca de las características generales del nuevo esquema de profesionalización, su funcionamiento, sus consecuencias, sus etapas de implementación, sus sistemas básicos, etc. Sobre todo, será indispensable que el área tenga la capacidad de comunicar claramente los beneficios que el servicio civil traerá para la organización y para los funcionarios mismos.

En cuanto toca al ámbito externo, el área encargada del servicio civil tendrá que construir un discurso igualmente claro y conciso, que permita transmitir la importancia del cambio a todos los actores relacionados con la institución. La intención de fondo en este nivel de difusión será convencer a los actores del entorno (y a la sociedad en general) que la organización cambiará para volverse más profesional, más responsable y más eficiente. Así, la difusión externa del servicio civil podrá resultar útil para incrementar el prestigio político y social de la organización, pero también para extender en círculos académicos y profesionales la nueva experiencia, con el objetivo de persuadir a

³³.- En dichas estrategias lo mismo podrían usarse folletos, conferencias, o videos, que presentaciones regionales o reuniones de trabajo. Véase sobre el primer ámbito, Villoria y del Pino, "La comunicación interna", en *op. cit.*, pp. 139-151.

personas con buena preparación intelectual para que se integren al nuevo cuerpo de funcionarios de Carrera.

10 IMPLEMENTAR, ADAPTAR, EVALUAR Y MODERNIZAR

Podría pensarse que el proceso de construcción del servicio civil concluye con la comunicación interna y externa de lo que será el nuevo servicio civil. Sin embargo, en realidad el servicio civil sólo puede considerarse una pieza acabada en la medida en que sus sistemas administrativos y su esquema general demuestran que son los adecuados para profesionalizar una o varias organizaciones públicas. Esto significa que, tras la aprobación y publicación del Estatuto particular y los sistemas administrativos de cada dependencia o institución pública –por citar tan sólo los dos elementos básicos de un nuevo servicio civil–, será necesario entrar a la fase de implementación con el fin de comprobar su eficacia y pertinencia.

Por supuesto, la realización cuidadosa del proceso de construcción podrá ayudar a que las cosas funcionen bien en términos generales. Sin embargo, como cualquier administrador público sabe, siempre es posible que el proceso de implementación traiga sorpresas, descubra “lagunas” legales, o plantee nuevas necesidades que no pudieron ser detectadas en las etapas anteriores³⁴. En consecuencia, el área responsable seguramente tendrá que adaptar durante de los primeros meses y años del servicio civil sus diversos mecanismos, a fin de que el esquema en su conjunto funcione con eficacia. Esto no significará, obviamente, que el servicio civil tenga que transformarse con frecuencia, o que sea

PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna

necesario reiniciar periódicamente todo el proceso aquí descrito. Por el contrario, lo que esta última etapa trata de destacar es que los administradores del servicio civil deberán permanecer atentos para realizar los ajustes necesarios en el momento adecuado, para así concluir verdaderamente la construcción de su servicio civil. Ahora bien, como demuestran las experiencias internacionales, la construcción de cualquier servicio civil resulta necesariamente una tarea interminable; esto se debe a que cada determinado tiempo será necesario evaluar el funcionamiento general del esquema para modernizarlo y mantener su legitimidad, su eficiencia y su utilidad.

Es deseable que, ahora que inicia el proceso de implantación de un servicio civil en México, se insista en llevar a cabo un intercambio intensivo de experiencias y un aprendizaje productivo. Sobre todo, es de esperar que la creación de los servicios profesionales de carrera en el gobierno federal y en otros niveles de gobierno garantice verdaderamente un mejor funcionamiento de las administraciones públicas mexicanas. Confiemos, en fin, que esta nueva oportunidad para profesionalizar nuestras organizaciones contribuya a que el “buen gobierno” deje de ser una frase limitada a un sentido discursivo y se convierta en una realidad cotidiana.

³⁴.- Vale la pena recordar que es precisamente por esta razón que el Estatuto no debe ser un texto muy detallado.

BIBLIOGRAFÍA

- Bekke, Hans, James L. Perry y Theo A. J. Toonen_(eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington: Indiana University Press, 1996.
- Bossaert, Danielle, Christoph Demmke, Koen Nomden y Robert Polet, *La Fonction publique dans l'Europe des Quinze*, Maastricht: Institut Européen d'Administration Publique, 2001.
- Bossaert, Danielle y Christoph Demmke, *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003.
- Dussauge Laguna, Mauricio I., "Anatomía del Servicio Civil", en *Foro Internacional*, Vol. XLII, 2002, pp. 745-808.
- , "Going in the Wrong Way? The New Civil Service in Mexico and the Debate on the New Public Management in Developing Countries", The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, mimeo., abril de 2003.
- Guerrero, Juan Pablo, "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado", en Ricardo Uvalle y Marcela Bravo-Ahuja (coords.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México: UNAM-Plaza y Valdés, 1999, pp. 13-38.
- Hays, Steven W. y Richard C. Kearney, *Public Personnel Administration*, New Jersey: Prentice Hall, 2003.
- Ingraham, Patricia W., *The Foundation of Merit*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
- Méndez, José Luis, "La experiencia del Servicio Profesional Electoral: algunas lecciones para la creación del servicio civil de Carrera en México", *Revista de Administración Pública*, núm. 103, pp. 93-109.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México: FCE, 1999.
- Peters, B. Guy, *The Future of Governing*, Kansas: Kansas University Press, 2a ed., 2001.
- Pfiffner, James y Douglas A. Brook (eds.), *The Future of Merit*, Baltimore: The Woodrow Wilson Center Press-The Johns Hopkins University Press, 2000.
- Pilkington, Colin, *The Civil Service in Britain today*, Manchester: Manchester University Press, 1999.

PAPELES DE LA VIDA INSTITUCIONAL:
#1 La construcción de servicios civiles: Una propuesta en diez etapas
Mauricio I. Dussauge Laguna

Ramió, Carles, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Barcelona: Tecnos-Universitat Pompeu Fabra, 1999.

Rouban, Luc, *La fonction publique*, París: La Découverte, 1996.

Villoria, Manuel y Eloísa del Pino, *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos, 2ª ed., 2000.

Walters, Jonathan, "Life After Civil Service Reform: The Texas, Georgia, and Florida Experiences", Documento de la IBM Endowment for The Business of Government, 2002.

SITIOS DE INTERNET

Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México
<http://www.funcionpublica.gob.mx>

Programa de Reforma Administrativa del Banco Mundial:
<http://www.worldbank.org>

Programa de Gestión de Recursos Humanos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, <http://www.oecd.org>

Programa SIGMA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos <http://www.oecd.org>