

Servicio Civil de Carrera en Colombia y México: perspectivas y resultados de la profesionalización pública

Civil service career in Colombia and México: prospects and results of public professionalization

Carreira de serviço Civil na Colômbia e no México: perspectivas e resultados de profissionalização público

Julián Raúl Flórez-López

Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, España. Docente investigador de la Universidad de Pamplona, Pamplona-Colombia.
juflo9@hotmail.com

Fecha de recepción: 01-11-2013

Fecha de aceptación: 05-12-2013

Resumen

En el marco del análisis de la función pública en Colombia el presente trabajo tiene como eje central el estudio de los resultados obtenidos por la Ley 909 de 2004, la cual regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública en Colombia y la nueva organización del servicio profesional de carrera en México a través de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada, cuya aprobación se produjo en el año 2003. El paradigma de investigación del presente trabajo es de tipo institucional, acompañado de una metodología cualitativa e interpretativa, e intenta realizar un análisis del Servicio Civil de Carrera en estos dos escenarios y evaluar así su posible desarrollo y progreso a la luz de las dos iniciativas legislativas más recientes en los casos de estudio.

Palabras clave

Función pública, profesionalización, legislación, gerencia pública, servicio civil, burocracia, administración pública, Estado.

Abstract

The present work has as central analysis the results obtained by Act 909 of 2004, which regulates public employment, the civil service and public management in Colombia and the new organization of professional service career in Mexico through the Law on

* Artículo producto del proyecto de investigación. *Servicio civil de carrera en Colombia y México: perspectivas y resultados de la profesionalización de la función pública*. Fecha de inicio septiembre 2012, fecha de finalización agosto 2013.

Cómo citar: Flórez-López, J. R. (2014). Servicio civil de carrera en Colombia y México: perspectivas y resultados de la profesionalización pública. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 11(1), 21-38.

FLÓREZ-LÓPEZ, J.

Professional career Service Centralized Federal Public Administration, whose approval came in 2003. The research paradigm of this work is institutional, accompanied by a qualitative and interpretative methodology, to attempt an analysis of the civil service in these two scenarios and assess its possible development and progress in the light of the two most recent legislative initiatives in the case studies.

Keywords

Public function, professionalization, legislation, public management, civil service, bureaucracy, public administration, State.

Resumo

Para a análise do serviço público na Colômbia este trabalho tem como eixo central a análise dos resultados obtidos pela Lei 909 de 2004, que regula o emprego público, o serviço público e gestão pública na Colômbia e da nova organização carreira de serviço profissional no México por meio da Lei de serviço de carreira profissional na Administração Pública Federal centralizado cuja aprovação veio em 2003. O paradigma desse trabalho de pesquisa é institucional, acompanhado por uma metodologia qualitativa e interpretativo, para tentar fazer uma análise do serviço civil nestes dois cenários e, assim, avaliar o seu possível desenvolvimento e progresso à luz das duas iniciativas legislativas mais recentes nos estudos de caso.

Palavras-chave

Serviço Civil, profissionalismo, legislação, gestão pública, burocracia, serviço público, administração pública, Estado.

1. Introducción

El presente estudio realiza un análisis de la función pública en Colombia y México, teniendo en cuenta que ambos países han adoptado una legislación tendiente a profesionalizar la función pública de sus respectivos gobiernos a partir del año 2004. Sabemos que la administración pública es el eje central del aparato gubernamental, responsable del mantenimiento y sostenibilidad de sus políticas. En Iberoamérica, la administración pública posee características propias que desde la fundación de los mismos Estados se han mantenido hasta nuestros días. La burocracia, entendida como aquella estructura mediante la cual el Estado ejerce su poder y logra administrar sus bienes, en el ámbito iberoamericano presenta otro tipo de organización bastante distinta a las burocracias de Europa y Norteamérica. Las burocracias en Iberoamérica guardan un componente importante y es la estrecha relación y dependencia del ejecutivo, es decir, del gobierno. Como consecuencia de esto, las prácticas cliente listas son muy frecuentes en la administración pública, cuyo mismo diseño la expone a ser utilizada como herramienta para el afianzamiento y negociación de intereses políticos, lo que genera que los cargos públicos sean adjudicados de cualquier forma, comprometidos con antelación a comicios legislativos o presidenciales. El gran reto de los gobiernos iberoamericanos es afrontar esta crisis institucional por la que atraviesan en la actualidad sus administraciones.

La reestructuración de sus burocracias es el primer paso para poder avanzar hacia la construcción de un Estado que brinde servicios de calidad y genere bienestar social. En este sentido, la profesionalización de la carrera administrativa es la primera estrategia para generar el cambio. Es por eso que países como México y Colombia, dándose cuenta de esta necesidad, impulsaron iniciativas legislativas con la intención de atacar el consolidado clientelismo que se presenta en sus entidades estatales. El proceso no ha sido fácil, ciertamente; estas reformas han tenido que afrontar prácticas informales ya largamente establecidas, así como acciones tendientes a frenar y desprestigiar sus objetivos, que no son más que la consolidación de una burocracia profesionalizada con miras a prestar un servicio de calidad basado en principios éticos que valoren la función pública. Otra cuestión que juega un papel importante en la configuración de las burocracias profesionales es el sistema de mercado, que tiene una creciente influencia en las ideas sobre organización administrativa. Con la instauración y el afianzamiento de la economía de mercado como modelo dominante en los países iberoamericanos, el concepto de la función pública cambia de paradigma, pasando a una concepción empresarial o gerencial del Estado, lo cual resulta de que muchos de los países de Iberoamérica privatizaron diversos servicios públicos y de la misma forma se pasó a gestionar muchos aspectos de la organización administrativa como si se tratara de una empresa privada.

Colombia

El presente trabajo tiene como eje central el análisis de los resultados obtenidos por la Ley 909/04 (incorporación de personal a través del sistema de carrera administrativa), la cual regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública en Colombia. Se estudian los cambios que su cuerpo normativo ha generado, y si efectivamente se ha obtenido una mejor, y más eficiente y eficaz administración pública. La ley presenta diversos aspectos propios de las ideas gerenciales o neo-gerenciales en administración pública, y esto sin duda puede debilitar sus efectos sobre la profesionalización del sistema administrativo, pues el neo-gerencialismo se inclina más bien por promover el empleo temporario, con criterios y formas de contratación propios de la gestión privada (es decir, sin concursos). Es interesante notar que dichas ideas neo-gerenciales pueden entrar en conflicto con los principios fundamentales del empleo público consagrados en la Constitución, que son los principios clásicos de las burocracias weberianas, tales como el mérito, la estabilidad del empleo y el fuerte énfasis en la ética pública. Las propuestas neo-gerenciales se enmarcan, en cambio, en un esquema de gestión que admite la contratación discrecional de carácter temporal. Se ha criticado que estas ideas, aplicadas en Iberoamérica, pueden hacer que la función pública termine siendo aún más susceptible de convertirse en una simple herramienta de carácter operativo al servicio de directrices políticas. Tratándose de una reglamentación que opera a nivel central, es decir, de aplicación general para todo el territorio colombiano, la presente investigación analiza en todo su contexto normativo la mencionada ley.

México

Respecto a la nueva organización del servicio profesional de carrera en México (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada) cuya

aprobación se produjo en el año 2003, se evalúa de igual manera el impacto que ha tenido en la profesionalización de la función pública mexicana. La evaluación se hace mediante el análisis de los diversos estudios que se han hecho respecto al tema: diagnósticos, estadísticas y resultados. La literatura es diversa y conducente. El estudio del Servicio Civil de Carrera de México se realiza de tal manera que sirve para compararse con el modelo colombiano pese a sus diversas particularidades, que se refieren al alcance que tiene la ley en cuanto a la profesionalización de ciertos cargos directivos y otros aspectos relativos a las ideas de carácter gerencial, como se mencionó anteriormente. No obstante, se observan en los dos modelos objetivos conjuntos, a saber, la profesionalización de la función pública, pero manteniendo un amplio margen de discrecionalidad en el nombramiento de cargos públicos de alto nivel por parte del ejecutivo. Esta concesión a nociones gerencialistas de flexibilidad puede generar, sin embargo, espacios para que se mantenga una cultura clientelista, dificultando así la implementación real de la ley en lo que concierne a la consolidación de un servicio público profesional. Al fin y al cabo, los nombramientos de cargos públicos de medio y bajo nivel no son enteramente ajenos a la influencia que pueden ejercer los altos cargos, con el riesgo consiguiente de desvirtuación del sistema. Esta circunstancia también contribuye a reforzar una práctica que va en contra de la profesionalización de la carrera administrativa: nos referimos a la provisionalidad o precariedad en el empleo. La provisionalidad se entiende aquí como aquella delegación de funciones de un determinado cargo público a personas que, si bien pueden tener las suficientes aptitudes para desempeñarlas, no han realizado el debido proceso de selección y evaluación (concurso) que garantice que su formación es la adecuada e idónea para el desempeño de las labores asignadas. Esta práctica es muy común en países como Colombia y México, y se da en muchas ocasiones en cargos de nivel directivo o gerencial, pero también en cargos de gestión media o muchas veces en puestos subordinados. Esto produce un desequilibrio notable en el proceso de profesionalización de la carrera administrativa, puesto que el número creciente de los cargos de carácter provisional que adquieren una continuidad en el tiempo, hace que estos mismos empleados instauren acciones judiciales tendientes a obtener un nombramiento en propiedad, lo que muchas veces ha producido un choque jurisprudencial y en ocasiones promulgaciones de leyes que atentan contra la integridad profesional que la función pública debe ostentar. De esta forma se acogen tales factores para el desarrollo de la presente investigación, los cuales se consideran determinantes para lograr un estudio consecuente y útil de la carrera administrativa en Colombia y México, de tal manera que a través de dicho estudio se logren plantear soluciones a la problemática que se presenta al momento de la implementación de las respectivas normativas y evaluar los resultados alcanzados durante la vigencia que han tenido desde su promulgación hasta la actualidad. Por lo tanto, la pregunta de investigación es la siguiente: ¿Es apropiado el diseño de las nuevas legislaciones de Colombia y México para implantar un Servicio Civil de Carrera profesionalizado?

El punto de partida empírico y normativo es el siguiente: la administración pública colombiana podrá ofrecer óptimos rendimientos y contribuir a la consolidación de la democracia en el país, en la medida que sus funcionarios públicos de niveles alto, medio y subordinados obtengan estándares de profesionalización y sus designaciones sean a través de un servicio profesional de carrera administrativa, las entidades en que se des-

empeñen se alejen de intereses políticos y mantengan su independencia respecto a éstos y a sus prácticas clientelares. Lo anterior se logrará siempre y cuando la administración pública, a su vez, maneje un vínculo estrecho e interdependiente con la sociedad civil en la planeación, aprobación, implementación y evaluación de las políticas públicas promovidas por cualquiera de estos actores.

El paradigma de investigación del presente trabajo es de tipo institucional e histórico, acompañado de una metodología interpretativa y cualitativa (Peters, 2003). Esto por cuanto lo que se intenta realizar es una descripción general de la situación actual del Servicio Civil de Carrera en estos dos Estados, pero con referencia a los antecedentes normativos e históricos, es decir, a los intentos legislativos de crear servicios civiles de carrera en el pasado, y su fracaso en la realidad política, como documentan diversos estudios e informes recopilados. El estudio se integra así en la corriente metodológica del institucionalismo histórico, para intentar una reconstrucción y análisis de la evolución del Servicio Civil de Carrera en estos dos escenarios desde sus orígenes y evaluar así su posible desarrollo y progreso a la luz de las dos iniciativas legislativas más recientes en los casos de estudio.

2. Servicio Civil de Carrera en Colombia: análisis de la Ley 909 de 2004, la cual regula el Sistema de Carrera Administrativa en Colombia

La Ley 909 de 2004 es otro intento por parte del legislador para resolver los diversos problemas por los que atravesaba la burocracia administrativa; no obstante, un elemento importante en el contenido de la presente ley es el concepto de gerencia pública. Si bien los lineamientos neo-gerenciales se empezaron a implementar desde la promulgación de la Constitución de 1991, es en esta ley donde se plantea de forma directa la esencia misma de tales reformas: la Nueva Gerencia Pública contempla diversos aspectos que se dividen en tres grandes grupos:

- 1) **Organización:** Multiplicidad de organizaciones más pequeñas con estructuras horizontales, separación de asesoramiento y ejecución de políticas, tercerización de servicios de apoyo (consultores privados).
- 2) **Personal:** Empleo temporal-diversidad de empleos, ejecutivos-jefe con contratos temporales, habilidades gerenciales para personal superior.
- 3) **Procedimientos:** Libertad gerencial y responsabilidad por resultados, responsabilidad basada en los productos generados, presupuestos por programas sobre la base de recursos devengados (Ferraro, 2009 p. 132).

Estos parámetros concuerdan de forma exacta con las directrices que rigen la normativa de la Ley 909; entre los más representativos tenemos la reconstrucción de la Comisión Nacional del Servicio Civil, otorgándole autonomía administrativa y patrimonial. En cuanto a su conformación, debe estar integrada por tres miembros de rango ministerial, cuya selección la efectuarían la ESAP o la Universidad Nacional, previamente cumplidos los requisitos para la ocupación del cargo.

Otro rasgo importante de la ley fue la denotación gerencial que se les arrojó a los cargos directivos del Estado, es decir, se resaltó la trascendencia de su responsabilidad administrativa ante éste. Sin embargo –y es un punto que se debe considerar con atención–, dichos niveles directivos seguirían siendo empleos de libres nombramiento y remoción, tanto a nivel nacional como territorial.

La inclusión de los empleos temporales tiene que ver con el principio de flexibilidad laboral, un rasgo eminentemente neo-gerencial. Esto quiere decir que los directores de entidades públicas pueden contratar personal de forma transitoria de acuerdo a las necesidades del momento, contradiciendo de forma directa uno de los principios fundamentales de la función pública y es que el trabajador debe gozar de estabilidad laboral.

Los propósitos de un régimen de carrera administrativa deben ser, en esencia, la aplicación real de los principios de eficacia y eficiencia en la función pública, el mantenimiento y protección de la estabilidad en los cargos públicos, la erradicación del clientelismo y conductas inmorales y antiéticas en la administración, junto con el empleo riguroso de los principios de orden y excelencia en el desempeño de la función (González Rodríguez, 2010 p. 153).

Otro de los lineamientos de la ley que contiene un fuerte carácter neo-gerencial es la inclusión de una nueva causal de retiro llamada “Razones de Buen Servicio mediante Resolución Motivada” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 178). Esta causal se refiere a la acción que pueden ejercer las entidades respecto a un funcionario, el cual en el desempeño de sus funciones no logre las metas propuestas por la misma entidad que afecten la prestación de servicios.

Existe en este punto una gran reticencia hacia el debido proceso que se le debe realizar a un funcionario del Estado; en este sentido, la norma justifica dentro de su cuerpo un modelo de retiro sumario en donde se prescinde de una investigación disciplinaria del empleado cuyo medio probatorio es la resolución motivada de la entidad. Sin embargo, quedan dudas de si este tipo de retiro beneficia el establecimiento de un orden burocrático especializado que ofrezca incentivos y seguridad a sus funcionarios. Respecto a la provisionalidad, la ley pretende resolver esta arraigada práctica mediante la implementación de concursos de mérito para cubrir las diversas vacantes, que hasta ese momento ocupaban funcionarios cuya investidura es de carácter provisional.

Se evidencia que se trata de concursos abiertos de mérito, en donde cualquier ciudadano indistintamente de si está vinculado o no a la administración puede participar, siempre y cuando cumpla las condiciones para ejercer el cargo al que aspira. No obstante, la ley es clara al otorgar preferencias a aquellos funcionarios que de manera provisional hubiesen desempeñado funciones de carrera en virtud de su antigüedad, experiencia y conocimiento (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 178).

Vistas en forma concreta las reformas neo-gerenciales que contiene la Ley 909 de 2004, es preciso analizar su impacto real sobre la profesionalización burocrática del Estado.

2.1. Diagnóstico institucional de la Ley 909 de 2004

El diagnóstico es uniforme respecto a las diversas fuentes consultadas: la carrera administrativa en Colombia no se ha adaptado a las circunstancias reales del país, en el

sentido de que sus normativas distan mucho de la situación política que realmente impera. En consecuencia, tales reglamentaciones no tienen una efectividad en la práctica.

Se mantienen las mismas tradiciones clientelares de antaño en las instituciones, por lo que el empleo público se concibe como un favor que ofrecen los políticos para alcanzar fines personales o partidistas, lo que hace que la función pública se desvalore y la cultura de lo público sea inexistente, otro motivo más para que cualquier tipo de legislación tendiente a frenar tales prácticas y a profesionalizar la administración sea un intento inoficioso (Martínez Cárdenas, 2010, p. 124).

Frente a esta primera evaluación de la nueva ley que rige la función pública en Colombia, se puede afirmar que su argumento es coherente y válido por cuanto se respalda en la historia y evolución de la función pública en el Estado colombiano.

Debido a la fuerte tradición clientelista que rige las designaciones en los diversos cargos del Estado, cuyo núcleo y soporte son las élites políticas, se maneja de forma inescrupulosa la burocracia estatal como garantía y respaldo de ambiciones electorales. Siguiendo las causales arrojadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006), la deficiencia de la profesionalización burocrática es el resultado de cuatro factores:

1) La inestabilidad de los marcos jurídicos del Servicio Civil vis a vis una excesiva profusión de normas; 2) la persistencia de una cultura burocrática con alta desmotivación en relación a la gestión; 3) la fuerte tradición clientelista a efectos del acceso al empleo público; y 4) la ausencia de una cultura ligada a los resultados y la planificación estratégica (2006, p. 193).

En relación con estas causales, llama la atención la observación que se lanza respecto a la profusión normativa para regular la administración pública. En efecto, las normas que el legislativo ha promulgado han sido tan diversas y en algunas ocasiones tan ambiguas que su aplicación no se ajusta a las condiciones reales del dinamismo burocrático y las necesidades del Estado. La cuarta causal dictaminada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2006) es bastante convincente.

Es claro que la cultura del servidor público colombiano amerita una transformación de valores donde la ética y el profesionalismo sean condiciones esenciales para el desempeño de una labor. Debido a los altos índices de provisionalidad, las enormes redes clientelares y la desidia de los gobiernos por hacer efectivos los concursos abiertos de mérito, los servidores públicos colombianos han sido cómplices en cierta forma de la organización y naturaleza de la función pública: es un problema de tradición, de cultura de la misma carrera administrativa.

El diagnóstico de la Ley 909 arroja el siguiente resultado: la cultura de lo público requiere una participación activa de la ciudadanía, que ofrezca la oportunidad de evaluar la consecución de los fines y las responsabilidades que se han asignado a los servidores; es una forma de participación directa del ciudadano en la rendición de cuentas que se le exigen a los directores de las entidades. Hasta la fecha no ha sido posible instaurar mecanismos como el presupuesto estatal con construcción ciudadana, en cooperación

y coordinación con las entidades territoriales y los líderes comunitarios, para el desarrollo de políticas públicas que satisfagan verdaderas necesidades de la comunidad.

Más lejos todavía está la idea de revocar el mandato de servidores públicos electos por voto popular, que haciendo proyecciones y estimaciones de políticas inscritas en su agenda, nunca implementaron esa idea (González-Montoya, 2006, p. 12).

Es menester, de acuerdo con el juicio anterior, que el gobierno constituya y desarrolle espacios en donde los ciudadanos estén informados de los cargos públicos que se encuentre ofertando el Estado. También es necesaria la creación y promoción intensiva de plataformas que transmitan y propaguen los pormenores de las políticas públicas que el gobierno despliegue o desee desplegar, lo que significa que un elemento fundamental en la planeación de las políticas debe ser la participación ciudadana y de igual manera la capacidad y competencia de ejercer control sobre los presupuestos del Estado y el diseño de sus entidades.

Lo ideal sería que cada entidad desarrollara independientemente su sistema, adaptándolo a la naturaleza de los servicios que presta y realizara de igual forma su esquema de evaluación de funcionarios, en consonancia y relación estrecha con las directrices dictadas por los gerentes públicos (González-Montoya, 2006, p. 13).

Ahora bien, en Colombia ha sido ardua la tarea de consolidar una función pública que coopere y ayude a satisfacer las necesidades de los ciudadanos; una función pública profesionalizada, guiada por principios éticos y una verdadera vocación de servicio.

Por el contrario, nos encontramos frente a una situación de incertidumbre y fracaso; prolifera la sanción de normas, se realizan reiteradamente pactos entre élites políticas, y más preocupante aún, se le otorga un rango constitucional a la función pública, pero sin que esto se refleje de ninguna manera en las prácticas. Como señala un autor colombiano, no importa lo que digan la Constitución y las leyes, “pareciera que estamos destinados a pensar de una manera, hablar de otra y actuar de forma distinta” (Puentes-González, 2008, p. 178).

Los compromisos políticos tan frecuentes al momento de expedir una nueva ley que regule la función pública, no han minimizado el efecto sobre la capacidad discrecional de los funcionarios de gobierno de alto nivel. Cada vez que el legislador expide una nueva norma, los dirigentes políticos se encargan de invalidarla en la práctica; lógicamente la frustración del ciudadano que aspira vincularse al Estado es enorme.

En este caso, la Ley 909 no hizo más que reforzar esta frustración, ya que con sus empleos temporales, en vez de consolidar una burocracia profesionalizada, ha creado escenarios en donde el nominador tiene la facultad de crear el cargo, contratar y desvincular de forma inmediata al funcionario que ocupe una determinada posición.

La carrera administrativa se creó con la finalidad de estructurar una burocracia profesionalizada, cuyo personal posea los méritos suficientes para una eficiente y eficaz prestación de servicios. La estabilidad en el cargo es otro elemento fundamental, junto con los incentivos y posibilidades de ascenso, que se le deben suministrar al servidor; es por esto que el Estado “debería ampliar su cobertura a ciertos cargos de dirección, con la finalidad de avanzar en el logro de la eficacia, eficiencia y progreso

en la prestación de los servicios públicos y de los cometidos estatales” (González-Rodríguez, 2010, p. 161).

Este planteamiento se aproxima mucho más a la estructuración de una “burocracia weberiana”, en donde los cargos directivos de las entidades son de carácter permanente, es decir, que lo que se intenta es aplicar el concurso de méritos a la gran mayoría de cargos que hacen parte de la jerarquía de la función administrativa y el mantenimiento del personal tanto de niveles altos, como medios y bajos.

De alguna manera, este sistema “weberiano” es la antítesis del sistema neo-gerencialista, por cuanto no contempla características tales como empleos temporales, flexibilidad laboral y procedimientos de remoción sumaria. Este elemento también sería un obstáculo para el dinamismo de las redes clientelares en manos de las élites políticas, ya que no tendrían poder nominador sobre cargos de gran importancia para utilizarlos como prebendas en la búsqueda del poder. Para finalizar, lastres como la corrupción y el ineficiente dinamismo de la administración encuentran su causa “en el carácter parcializado y poco cualificado en el ingreso y desempeño de quienes prestan sus servicios al Estado, especialmente en cargos de gerencia pública y dirección intermedia”. (González Rodríguez, 2010).

Los cargos de gerencia, en su afán por flexibilizar y modernizar las burocracias, no atendieron los dictados de la ley; más bien se convirtieron en los nuevos instrumentos de los políticos mediante los cuales ejercen ahora de forma más arbitraria la selección de cargos y su creación. El ideal de profesionalización cada vez se hace más lejano y la administración pública se encuentra más permeada de inconsistencias, tanto en su organización burocrática como en la planificación y aplicación de sus políticas.

En un panorama como éste es casi imposible que se puedan llevar a cabo concursos abiertos de mérito y que, en efecto, el ciudadano mantenga la esperanza y confíe que el Estado podrá ofrecerle estabilidad laboral. Las condiciones que plantea la ley no son acordes con la realidad administrativa y política del país; es necesario replantear un modelo ajustado a las necesidades materiales de la nación, donde pueda llevarse a cabo una verdadera profesionalización de la función, abierta y transparente: “generando una ruptura con el camino recorrido (path dependency) será posible superar la perpetuación de la exclusión de la mayoría de la población del proceso de formación del Estado colombiano y la perpetuación de los mismos grupos sociales en el poder” (Martínez-Cárdenas, 2010, p. 124).

3. Servicio Civil de Carrera en México: Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada

El Partido Acción Nacional sube al poder en el año 2000. El presidente Vicente Fox dejó muy claro que uno de los puntos más relevantes de su agenda era la implantación de un Servicio Civil de Carrera profesionalizado (Pardo, 2005, p. 615).

El primer paso para la implementación de un Servicio Civil de Carrera fue la sanción de la Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC), aprobada en forma unánime por

el Congreso de la Unión en abril de 2003 y cuya reglamentación se presentó al año siguiente (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 320).

Para comprender por qué la ley logró una rápida aprobación por parte del Congreso, debe tenerse en cuenta que los partidos mayoritarios estaban interesados en que se regulara este tema, tanto así que hasta el Partido de la Revolución Democrática presentó su apoyo a la iniciativa (Pardo, 2005, p. 615).

Para lograr la implantación real del servicio profesional y su administración, se constituye la Secretaría de la Función Pública (SFP, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM). La SFP absorbe las competencias de administración de personal de la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La Oficina de Innovación Gubernamental, que depende directamente de Presidencia y es responsable por el cumplimiento de la Agenda del Buen Gobierno, también presta un servicio complementario a la Secretaría de la Función Pública (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 320).

Entrando en materia, la nueva Ley de Servicio Profesional de Carrera contiene principios de la Nueva Gerencia Pública, junto con elementos de la corriente weberiana en lo que respecta a la organización de la burocracia: “La Agenda cuenta con los siguientes componentes estratégicos: Gobierno que cueste menos, Gobierno de Calidad, Gobierno Profesional, Gobierno Digital, Gobierno con Mejora Regulatoria, y Gobierno Honesto y Transparente” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 320).

Para entender mejor el dinamismo de la estructura burocrática mexicana, es conveniente definir con amplitud los funcionarios que componen la administración pública. La clasificación de los funcionarios, como anteriormente se mencionó, se encuentra en el artículo 123 de la Constitución de 1917 en su apartado B. Allí se realiza la definición de los funcionarios de base, también llamados sindicalizados y los funcionarios de confianza, aquellos cuyo nombramiento se realiza de forma discrecional. Primero, los funcionarios de base son funcionarios con bajo nivel educativo que realizan funciones de carácter operativo y administrativo. Un claro ejemplo de ello serían los choferes, personal de mantenimiento, secretarías, archivistas y personal técnico de nivel bajo. Sus posibilidades de ascenso son muy restringidas y su salario no es muy significativo; no obstante, gozan de inamovilidad en sus cargos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 321).

Los empleados de libre designación son aquellos que ejercen funciones de alto nivel y nivel medio de confianza (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 321). Así, la jerarquía burocrática se compone en sus niveles más elevados por cargos ministeriales, mientras que el nivel medio se compone de profesionales capacitados para ejercer funciones de carácter técnico y administrativo. La gran diferencia con los empleados de base, es que los empleados de confianza no cuentan con una estabilidad laboral y sus prestaciones sociales son escasas; no obstante, el salario que perciben es mucho más considerable que el percibido por éstos.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera se inmiscuye en las relaciones del Estado y los trabajadores de confianza, y dando un gran avance respecto a la profesionalización total de la jerarquía burocrática, impone los principios de igualdad, mérito y oportunidad para el acceso a los cargos de naturaleza directiva, tales como Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Jefe de Departamento y Enlace, en orden jerárquico descendiente (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 321). Esto significa que la presente ley intenta profesionalizar y transformar el panorama de la administración pública de forma radical, toda vez que lo que se quiere es implementar el Servicio Civil de Carrera a todos los niveles de la administración. Frente a los trabajadores de base o sindicalizados, la ley ha propuesto que no pueden pertenecer a los dos sistemas al mismo tiempo, o en su defecto, si desean ejercer funciones de carrera administrativa, deberán contar con una licencia o separarse de su cargo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 322).

El diseño de la ley dispone que los cargos de la Administración Pública Federal a nivel centralizado pertenezcan al Servicio Civil de Carrera, es decir, que su implantación se realice a nivel de ministerios y secretarías (Martínez Puón, 2009, p. 3). Se exceptúan los cargos cuyo nombramiento sea potestad del ejecutivo, tales como secretarios, subsecretarios y titulares de unidad (Martínez Puón, 2009, p. 3). Junto con la Secretaría de la Función Pública (SFP) encargada –como se mencionó anteriormente– de implantar el Servicio Civil de Carrera dispuesto en la ley, trabajan otras instituciones cuya finalidad es la de supervisar y coadyuvar a que la profesionalización burocrática se lleve con el máximo de eficiencia. Aquí se puede mencionar al Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera, el cual cumple la función de rendir informes sobre los logros de la ley; no obstante, sus funciones no contienen un carácter operativo, sino meramente asistencial.

La administración pública mexicana tampoco escapó de las reformas neo-gerenciales, de modo que el diseño de la ley se basó propiamente en lineamientos de esta índole; aun así, mantiene algunos aspectos referentes a su modelo burocrático tradicional.

Respecto a las reformas neo-gerenciales, la Ley del Servicio Profesional de Carrera contempla diversos cambios que versan sobre la calificación de las tareas realizadas en el cargo, incentivos cuyo otorgamiento está sujeto al alcance de logros propuestos por la entidad y el uso de nuevas tecnologías de información (Pardo, 2005, p. 624).

De manera más enfática, la Nueva Gerencia Pública en México trató de implantar los preceptos en la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera a través de siete subsistemas: Subsistema de Planeación de Recursos Humanos, Subsistema de Ingreso, Subsistema de Desarrollo Profesional, Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, Subsistema de Evaluación de Desempeño, Subsistema de Separación y Subsistema de Control y Evaluación (Martínez Puón, 2009, p. 4).

A su vez, estos subsistemas están inscritos en los siguientes subíndices:

Subíndice Visión del Ciudadano como Cliente: se refiere a la transformación que se realiza desde el punto de vista administrativo a la figura del ciudadano. Esto quiere decir que el contribuyente es visto como un cliente, al cual el Estado le presta un servicio o le proporciona un bien por medio de sus entidades. Propiamente se refiere a

los mecanismos de participación que tienen los usuarios para calificar el servicio que les han prestado.

Subíndice Mayor Utilización de Tecnología de Información: hace referencia al desarrollo de plataformas electrónicas que sirven al gobierno para la prestación de sus servicios; todo esto con la finalidad de otorgar celeridad y reducción de costos.

Subíndice de Descentralización: relaciones que deben existir entre el nivel central y estatal, relacionadas con responsabilidades conferidas a los gobiernos estatales.

Subíndice de Rendición de Cuentas: es la valoración que se realiza a la utilización de los recursos por parte de las entidades públicas frente al logro de sus objetivos. Es una evaluación del desempeño para verificar el cumplimiento de metas trazadas.

Subíndice de Planeación y Gestión Estratégica: es la planificación de políticas de gestión administrativa que realiza la entidad para cumplir a cabalidad con sus objetivos; en última instancia, son parámetros de acción mediante los cuales la entidad promueve el cumplimiento de sus propósitos.

Subíndice Contratos: es un elemento esencial de las políticas neo-gerencialistas en la administración pública. Consiste en la participación de empresas privadas en la prestación de bienes y servicios de carácter público, ya sea privatizando de forma total una entidad respectiva o por medio de una delegación de funciones a través de un contrato. En todo caso lo que se intenta con este tipo de políticas es el dinamismo y la optimización en la prestación de los servicios a los ciudadanos (Martínez Vilchis, 2009, p. 203-204).

Todos estos subíndices reúnen los componentes principales de las reformas introducidas por la corriente de la Nueva Gerencia Pública y dentro de la administración cada uno presta cierto grado de influencia en el dinamismo burocrático del Estado. El grado de éxito que han alcanzado estas reformas respecto al cumplimiento de sus objetivos se ve reflejado en diversos estudios; en gran parte, los diagnósticos han sido semejantes. A continuación se realiza la relación de algunos de ellos.

3.1. Diagnóstico institucional de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada

El Banco Interamericano de Desarrollo (2006) expresa en su dictamen que si bien la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera ha logrado promover la implantación de concursos abiertos de mérito para el acceso y selección de personal para cargos de primer nivel, es necesario realizar una extensión del Servicio Civil de Carrera a cargos de otro nivel.

Otro de los inconvenientes que ha tenido la ley ha sido su aplicación a los trabajadores de base o sindicalizados, ya que éstos representan una parte importante de la burocracia mexicana y debido a sus prerrogativas de inamovilidad ha sido ardua la tarea de poder convertirlos a servidores públicos de carrera; también ofrecerles garantías e incentivos que los conviertan en trabajadores más capacitados que repercutan positivamente en la calidad y prestación de servicios (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 347).

Martínez Puón (2009) realiza un análisis sobre los cambios que sufrió la Ley del Servicio Profesional de Carrera. En principio realza la importancia de que ésta haya podido sobrevivir al cambio de sexenio, ya que no se tenían muchas expectativas respecto a su aplicación real: “Si bien es cierto que la Ley y el sistema como tal no perecieron al comienzo de 2007, existía la inquietud de que algo tenía que cambiar ya que el funcionamiento en los tres primeros años (si se toma el 2004 como el inicio) había dejado mucho que desear” (Martínez Puón, 2009, p. 6). Frente a esta situación, los pronunciamientos sobre la efectividad del sistema provinieron tanto de las personas que aspiraban a participar y tenían participación activa en los concursos abiertos de mérito, como de la comunidad académica y entidades responsables de evaluar el desempeño de la ley, junto con sus organismos, como la Auditoría Superior de la Federación.

Todo esto sumado a un sondeo que se realizó a los directores de secretarías y ministerios (Martínez Puón, 2009, p. 6). De los conceptos dados por todos estos actores, resaltan los mencionados por la Auditoría Superior de la Federación, tales como poner realmente en práctica los principios rectores del Servicio Profesional de Carrera, referentes a la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. La segunda recomendación tiene que ver con la creación de objetivos que se ajusten a las bases jurídicas del Servicio Profesional de Carrera, que generen escenarios guiados por la flexibilidad, descentralización, gradualidad y eficiencia. Para los subsistemas, la Auditoría también realizó algunos cuestionamientos y por tanto algunas recomendaciones.

Para el Subsistema de Recursos Humanos se sugirió un mayor uso de tecnologías de la información, mejorar el Sistema de Registro Único del Servicio Público Profesional e identificar profesionales para que puedan acceder al Servicio Civil de Carrera con base en el mérito. Respecto al Subsistema de Ingreso, se recomienda la constitución de herramientas de control para tener certeza respecto a los cargos vacantes que deben ser sometidos a concurso y comprobar la autenticidad de los documentos aportados por los aspirantes. El Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades tendrá que mejorar la calidad de los cursos impartidos, generar indicadores de evaluación y certificar las capacitaciones.

Respecto al Subsistema de Control y Evaluación se aconseja construir indicadores que permitan evaluar en buena forma el Servicio Profesional de Carrera y de esta manera constatar periódicamente el funcionamiento del mismo (Martínez Puón, 2009, p. 7).

Por su parte, la comunidad académica, mediante la participación del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) realizó el siguiente diagnóstico general y recomendaciones: Primero, cumplir con la aplicación de la ley. Segundo, agrupar expertos para que diseñen una reforma a la ley. Tercero, concretar el nombramiento de aquellas personas que hayan finalizado el proceso de selección y certificación. Cuarto, finalizar los concursos que se iniciaron en el año 2006. Quinto, modificar el reglamento de la ley. Una recomendación de carácter particular que hace esta misma institución es la de “frenar la utilización indiscriminada del artículo 34 (utilizado para ocupar puestos de manera temporal y sin concurso previo por situaciones de fuerza mayor o de necesaria ocupación)” (Martínez Puón, 2011, p. 8).

La evaluación que realiza Carrillo (2011) recoge las opiniones de diversos autores y concluye que el primer intento del gobierno por profesionalizar la burocracia –en el año 2003–, está dotado de un mal diseño normativo, sin orden, que sugiere una idea compleja del proceso de profesionalización. La nueva ley demostró grandes falencias estructurales, como la de no tener una clasificación de sus puestos y contradicciones en las nóminas y los manuales. Por lo que se dedujo, en última instancia, que el Servicio Civil de Carrera mexicano no obedecía a principios jurídicos encaminados a profesionalizar la burocracia, sino más bien se constituyó para alentar intereses políticos (Carrillo-Castro, 2011, p. 297).

Un juicio interesante es el que realiza Guerrero (2007), en donde plantea que la profesionalización de la función pública en México ha sido un fracaso, toda vez que no ha cumplido con las expectativas que se tenían con la implantación del Servicio Profesional de Carrera; esto por cuanto existe un gran número de dependencias que han decidido no ampararse en la ley, lo que al mismo tiempo produjo la desvinculación de un gran número de empleados del Servicio Civil mexicano (Guerrero-Orozco, 2007, p. 58).

Para concluir, Myers y Sousa (2012) puntualizan que es necesario abandonar las pautas tradicionales que dirigen la selección de personal; es imposible lograr una renovación y democratización de la administración pública si no existe voluntad política por parte de las élites: “... seguir con esta selección, de ninguna manera representará los avances de la administración pública en México, aumentando la neutralidad del funcionario, se incrementará substancialmente la calidad de los servicios que presta a la Administración” (Myers-Gallardo y Sousa-Cordeiro, 2012, p. 25).

Los mismos autores continúan su diagnóstico sugiriendo la creación de nuevas legislaciones que restrinjan la operación de camarillas políticas dentro de los procesos de selección. Por último, es necesaria la inclusión de nuevos líderes en la administración pública, una nueva imagen de los servidores, y promover y fomentar una transformación que renueve y sitúe los principios de calidad y mérito como elementos indispensables para edificar el aparato estatal mexicano. “Algunas respuestas las podemos tomar de las diversas experiencias internacionales, la cooperación es indudablemente una herramienta interesante, siempre y cuando no se olvide del contexto histórico, político, social y económico por el que se atravesase” (Myers-Gallardo y Sousa-Cordeiro, 2012, p. 25).

4. Conclusiones

La profesionalización burocrática sigue constituyendo una de las necesidades básicas de las administraciones públicas en América Latina. En los últimos años, la Nueva Gerencia Pública ha sido el referente en la mayoría de administraciones de los gobiernos iberoamericanos para promover una modernización burocrática que, a juicio de los preceptos neo-gerenciales, sea la herramienta necesaria para hacer frente al nuevo dinamismo económico. Para la implantación de estas reformas, organismos internacionales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y bloques pluri-estatales, han puesto sus esfuerzos a través de la formulación de reformas y aprobación de tratados de carácter supranacional, con la finalidad de imponer normativas de carácter gerencial y a su vez transformar la estructura burocrática de los gobiernos en cuestión.

Los casos de Colombia y México representan experiencias recientes e ilustrativas, en donde se trató de implementar un Servicio Civil de Carrera respaldado en leyes que incorporan diversos principios de carácter neo-gerencial. El presente estudio, describiendo de forma general los lineamientos que trataron de imponer estas legislaciones en cada una de sus administraciones, permite concluir que los resultados no han sido muy satisfactorios. En primer lugar porque en ambos Estados se trata de una transición que no cuenta con los elementos suficientes para poder afrontar un cambio de tal magnitud. Si bien las reformas neo-gerenciales se adaptan a la economía de mercado que impera en la mayoría de los Estados iberoamericanos y de todo el hemisferio occidental, su estructura normativa goza de una aplicación insustancial, puesto que la cultura gerencial en Estados que traen consigo tradiciones burocráticas tan aferradas a las prácticas políticas de los gobiernos de turno, a una cultura clientelista de la función pública, no podía resultar del todo acertada, más aun cuando dentro de su normativa existen herramientas que permiten acentuar el establecimiento de estas mismas burocracias de antaño.

La finalidad por supuesto sigue siendo la profesionalización de la función. Sin embargo, las contradicciones que se evidencian dentro de su normativa no permiten que la aplicación de estas leyes sea real. Como se ha hecho notar, en “los países de Iberoamérica que no han logrado a la fecha consolidar una cultura burocrática profesional, la flexibilización de los sistemas de contratación puede producir resultados peores” (Ferraro, 2009, p. 135).

Es así como después de la promulgación de legislaciones cuyas principales directrices estaban coordinadas por principios de la Nueva Gerencia Pública, en el caso colombiano no se produjo ningún resultado real respecto a esta pretendida profesionalización; más bien el gobierno ha evadido la responsabilidad de poner en marcha el Servicio Profesional de Carrera y aprovechando el principio de flexibilidad del empleo público –característica propia de las reformas neo-gerencialistas– se ha limitado a mantener relaciones de naturaleza temporal con sus empleados, sin brindarles ningún tipo de incentivos ni estabilidad en sus cargos. Al mismo tiempo, el gobierno colombiano se rehúsa a promover concursos para ocupar los puestos vacantes y provisionales en sus entidades, lo que muestra la ineficiencia de los órganos que constitucionalmente se han dispuesto para tal efecto.

El caso mexicano manifiesta los mismos síntomas. Su Servicio Profesional de Carrera no solamente tiene que sortear con las grandes redes clientelistas de las élites políticas y el gran número de empleados de carácter temporal –que nuevamente en virtud de la flexibilidad laboral contratan las entidades de nivel central–, sino que también su personal de base o sindicalizado representa un gran reto que la profesionalización debe enfrentar de forma contundente, ya que las prerrogativas que gozan este tipo de empleados, empezando por su carácter inamovible, hacen bastante ardua la tarea de integrarlos a un sistema que en última instancia no les ofrece muchos incentivos.

Son muchas las falencias que se configuran al momento de implantar una normativa de carácter neo-gerencial. Se plantea que una de las principales causas del fracaso de la profesionalización burocrática se debe al principio de flexibilidad laboral o empleos temporales que, combinado con las prerrogativas gerenciales de los directores de las entidades públicas, contribuyen a que los contratos precarios sean la modalidad utilizada para el ingreso y retiro de los funcionarios públicos. Se ha dicho, en efecto, que desde la propagación de la Nueva Gerencia Pública como corriente de reformas administrativas,

El argumento relativo a que la flexibilidad es necesaria en la contratación de personal, se ha convertido en una gran excusa que puede ser usada para oponerse a cualquier reforma y continuar así con las prácticas masivas de clientelismo político y favoritismo personal en la administración (Ferraro, 2009, p. 135).

La solución a toda esta problemática sería una toma de conciencia por parte de los gobiernos del proceso y momento histórico que viven sus administraciones. Las burocracias deben adaptarse a las circunstancias propias de su entorno político, económico y cultural. Modelos de reforma diseñados por expertos internacionales atentan muchas veces contra el establecimiento de parámetros objetivos que mejoren la administración pública de los gobiernos, en este caso colombiano y mexicano. Es por eso que el mayor error que cometen los gobiernos al momento de plantear una reforma a la administración pública es seguir recomendaciones internacionales que obedecen a otro tipo de situaciones y por lo tanto plantean otro tipo de soluciones, las cuales son ineficientes al momento de aplicarse en un entorno político distinto, sin la participación y el consenso de actores políticos y sociales que realicen una evaluación objetiva sobre la pertinencia de dichas reformas (Ferraro, 2009, p. 205).

Esto es producto de la falta de asesoramiento independiente que sufren los políticos en el ámbito iberoamericano, puesto que en la casi totalidad de los casos los directivos de gobierno se rodean de asesores de confianza política. Sería aconsejable, en cambio, que el mérito en la provisión del empleo se elevara a una escala mucho mayor, es decir, que su alcance llegue hasta los niveles de alto rango, para que así los cambios de gobierno no tengan incidencia sobre la función pública y su burocracia.

Como hemos visto, a este tipo de reformas que procuran generar burocracias con competencias concretamente establecidas, basadas en un sistema de carrera con un empleo estable y con el incentivo adjunto de ascenso, se les denomina reformas weberianas.

En el ámbito iberoamericano sería sin duda conveniente rescatar algunos de los aspectos relevantes de este modelo más tradicional de burocracias profesionales, sobre todo en lo relacionado con la estabilidad del empleo del funcionario, la fijación de incentivos y el establecimiento de un firme servicio civil de carrera. Sin embargo habrá que tener en cuenta que la situación de cada Estado guarda sus particularidades; diversos actores pueden intervenir en el fomento o desacreditación de la institución de una burocracia profesional, por lo que el único medio para poder combatir tales obstáculos será en primer lugar el consenso de voluntades de las élites políticas, junto con la participación y supervisión de la sociedad civil. Para esto se deben crear escenarios de participación que permitan que tales controles sobre el desempeño de la carrera administrativa sean efectivos, junto con un cambio radical en la cultura política de Estado.

Referencias bibliográficas

1. Ávila, R. (2002). *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo (Diálogo Regional de Políticas). Bogotá.

2. Banco Interamericano de Desarrollo (Diálogo Regional De Políticas) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D. C.
3. *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2003). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia,.
4. Carrillo-Castro, A. (2011). *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*. Tomo II. Volumen 1. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
5. Carrillo-Castro, A. y Campero-Cárdenas, G. H. (2004). *La Reforma Administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos*. *Revista de Administración Pública*, N° 110.
6. *Constitución Política de la Monarquía Española*. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812.
7. Cruz-Hernández, J. G. (2009). *Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual gobierno*. *Revista Entramado*, Vol. 5, N° 2.
8. Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
9. Focil-Ortega, M. A. (2004). *El Servicio Profesional de Carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público*. *Revista de Administración Pública*, N° 110.
10. Guerrero-Orozco, O. (2007). *El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica*. *Revista Buen Gobierno*, No. 2.
11. Grillo-Rubiano, F. (2005). *Incidencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el desarrollo de la Ley 909 de 2004*. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. México D.F., México.
12. González-Montoya, E. (2006). *Gerencia pública y evaluación del desempeño en Colombia*. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala.
13. González-Rodríguez, E. (2010). *Situación del Régimen de Carrera Administrativa en Colombia*. *Revista Prolegómenos-Derechos y Valores*. Vol. XIII, No. 25. Bogotá, Colombia.
14. Haro-Belchez, G. (2000). *Servicio público de carrera: tradición y perspectivas*. Porrúa. México.
15. Lacoviello, M. y Strazza, L. (2011). *De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina*. DAAPGE, año 11, N° 16, pp. 51-95.

FLÓREZ-LÓPEZ, J.

16. Martínez-Cárdenas, E. E. (2010). *La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción*. Opinión Jurídica, vol. 9, núm. 18, julio-diciembre, pp. 107-125.
17. Martínez-Vilchis, J. (2009). La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país. Universidad Autónoma del Estado de México. *Convergencia*, Vol. 16, N^o. 49.
18. Martínez-Puón, R. (2009). La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N^o. 43. Caracas.
19. Myers-Gallardo, A. y Sousa Cordeiro, R. (2012). *Análisis del Servicio Profesional de Carrera en México*. Modelos en Latinoamérica, Ventajas y Desventajas: Factores que bloquean el desarrollo del SPC. Universidad de Salamanca.
20. Oszlak, O. (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Buenos aires.
21. Puentes-González, G. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia. *Revista Desafíos*. N^o. 19.
22. Ramió-Matas, C. y Salvador, M. (2005). *Servicio civil en América Latina: Reflexiones y propuestas tentativas*. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, N^o. 6.
23. Rodríguez Taylor, E. y Hernández-León, C. (2005). *El empleo público en Colombia a la luz de la Ley 909 de 2004: los nuevos instrumentos de la gerencia pública*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (18-21 de octubre). Santiago de Chile, Chile.
24. Valades, D. y Márquez-Gómez, D. (coords) (2010). *200 años de Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
25. Vargas-Hernández, J. G. (2002). Los desafíos de la Administración Pública en América Latina. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, N^o. 1.