

APUNTES PARA INSTAURAR UN SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN PARA ALTOS DIRECTIVOS PÚBLICOS EN MÉXICO

RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN

*There is not management
without managers.*

INTRODUCCIÓN

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS admite muchos enfoques y formas de ser analizada. En los últimos años, este asunto se ha posicionado en la agenda político-administrativa del país cuya figura más preponderante ha sido el establecimiento de servicios civiles o profesionales de carrera tanto a nivel de experiencias sectoriales, a nivel de gobierno federal como a nivel de gobiernos de los estados.

Una primera aproximación a todas las experiencias antes descritas señala que salvo grandes excepciones como lo es el Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral y el Servicio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, difícilmente se puede hablar de experiencias que hayan demostrado a lo largo del tiempo su solidez y buenos resultados. Por el contrario, el panorama señala sistemas de profesionalización en vías de desarrollo, como lo puede ser el caso federal y otros apenas con un incipiente arranque, como acontece con los estados de la República.

¿Cuáles pudieran ser las causas de este panorama no muy alentador? Sin lugar a dudas, hay muchas de ellas, que posiblemente estén vinculadas a aspectos de carácter procedimental, legal, sistémico o bien en relación con aspectos de carácter cultural. Esto irremediablemente lleva a seguir buscando fórmulas y a construir propuestas que permitan fortalecer nuestras administraciones públicas vía el tema de la profesionalización. Pero también requiere atención a tendencias y alternativas de cambio.

En años recientes, uno de los temas que forman parte de las tendencias de la profesionalización es el vinculado con el diseño de un sistema de

profesionalización o carrera para altos directivos públicos o directivos públicos (según la jerarquía prevaleciente de las burocracias) como objeto de análisis particular. Ello en el marco de burocracias respaldadas por servicios civiles consolidados, que han visto cómo una franja especial de sus funcionarios requiere de capacidades o competencias específicas y por lo tanto de un tratamiento especial. De ese modo, dicho objeto de estudio se convierte en elemento fundamental para el fortalecimiento de sus organizaciones, cuyo éxito descansa precisamente en la calidad de su dirección (Brosnahan, 2000). Es más, me atrevo a decir que este asunto necesariamente debe formar parte de la agenda de toda administración pública que se precie o aspire a ser moderna.

El avance que han registrado muchos países en la profesionalización de sus altos directivos públicos es más que evidente desde las experiencias pioneras en los años setenta. Por ejemplo, están las de Estados Unidos (OCDE, 1999; OPM, 2001) e Inglaterra (OCDE, 1999) con sus *Senior Executive Service* y *Senior Civil Service* respectivamente; así como las de Italia (OCDE, 1999) y Francia (OCDE, 1995); y las experiencias de los años ochenta y noventa, como la de Nueva Zelanda (SSC, 2001), Australia (OCDE, 1999), Canadá (OCDE, 1999), etc. De manera reciente están los casos de Bélgica (OCDE, 1999), Holanda (MI-OSPS, 1998), Suecia (MJ, 2000); y se destaca en el ámbito latinoamericano el caso chileno (MSGP, 2001).¹ Todos estos avances se han institucionalizado por medio de estatutos formales o leyes particulares para este cuerpo de altos directivos. Pero aun sin la necesidad de ellas, se ha evolucionado en esta asignatura; tales son los casos de Dinamarca y Finlandia (SSC, 2001). Debe aclararse que este sistema de profesionalización o carrera se posiciona de forma paralela a los servicios civiles y no como sustitutos de estos.

Cabe mencionar que también sobre este asunto se han pronunciado algunos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE (1995, 1997, 1999, 2000, 2001), el Banco Mundial, BM (2003), el Banco Interamericano de Desarrollo, BID (2003), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (2003). Estos han señalado la necesidad de fortalecer la capacidad directiva de las organizaciones ya sea a través de estos sistemas especiales o de esquemas similares. En cuanto a fundamentos teóricos, esta idea de mejorar la capacidad directiva de las organizaciones y de formar directivos o gerentes públicos tiene su respaldo en los postulados de la Nueva Gestión Pública.² Su

¹ Véase sobre el caso latinoamericano la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2004), que, en su serie de recomendaciones en materia de profesionalización de servidores públicos, dedica un capítulo particular que se denomina "Consideraciones específicas sobre la función directiva".

² Sobre este tema hay una amplia literatura. Algunos apuntes señalan a la Nueva Gestión Pública como una propuesta emergente de los años setenta y ochenta, con sólidas raíces

pretensión ha sido el replanteamiento del quehacer administrativo tradicional y la propuesta, entre otras cosas, de los directivos públicos como factor de cambio; en el entendido de que no hay capacidad directiva o gerencial donde la actividad es, en lo fundamental, la mera aplicación impersonal de reglas y la observancia fiel de procedimientos establecidos (Longo, 2006, p. 70). De tal modo, la atribución jerárquica no equivale a la habilitación real para el ejercicio de una función directiva (Brosnahan, 2000). En ese sentido, se habla de un “derecho de gestionar” de los servidores públicos como precedente constitutivo de la dirección pública. Por lo tanto, se deduce que los directivos públicos se convierten en la piedra angular o en los grandes protagonistas de ese proceso de cambio de los gobiernos y sus administraciones públicas en un contexto de competitividad, interdependencia, fragmentación de la operación y gestión del conocimiento.

Sin embargo, cabe advertir que este asunto no se agota exclusivamente en el diseño de leyes, como bien pudiera ser una solución o propuesta inmediata para un país como el nuestro, que tiene una cultura preponderantemente legalista. Este asunto va más allá y tiene que ver con identificar y fortalecer capacidades o competencias directivas, y en crear los entornos propicios para que las personas sean capaces de dirigir de mejor manera sus organizaciones. Por supuesto, ello se hará con el riesgo potencial de modificar las reglas del juego prevalecientes, las esferas de actuación, los marcos legales y culturales, y las relaciones entre políticos, directivos y servidores públicos, etc. Pero también se aportará la posibilidad de fortalecer las burocracias y los sistemas democráticos; de mejorar sus desempeños y de disminuir sus niveles de improvisación, lo cual se verá reflejado en mejores servicios y políticas para los ciudadanos. Los resultados parecen estar a la vista en los países que se han mencionado al inicio de la exposición.

Este artículo tiene como propósito indagar las causas de la importancia de la función directiva y de su tratamiento especial, así como identificar

ces de la teoría de la organización y de la economía política, y que surge como respuesta a los problemas de la Administración Pública tradicional. La Nueva Gestión Pública de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa “un nuevo paradigma de la gestión pública... dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado” (citado por Mathiasen, 1999). En su base, la Nueva Gestión Pública va dirigida a mejorar la actuación de su gobierno y sus gerentes. La Nueva Gestión Pública implica poner especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Mierlo, 1998, pp. 41-42).

posibles entornos para el desarrollo y la institucionalización. Todo ello se presenta en el marco de las dificultades de su definición. La forma en que se aborda este asunto parte de dos enfoques de análisis: a nivel de diseño institucional, donde una institución político-administrativa se tiene que armonizar con otras; y como sistema de gestión de recursos humanos que requiere de herramientas y modelos para tratar de obtener de las personas lo que se desea de ellas, a partir de objetivos predeterminados de las organizaciones en que se desarrollan. De igual forma, el ejercicio se inserta en el marco de los esfuerzos de profesionalización que se han realizado a nivel federal, concretamente en la implantación del servicio profesional de carrera, con el fin de proponer ideas para la construcción de una sistema de profesionalización de altos directivos públicos, así como para otras organizaciones distintas de la administración pública federal centralizada.

Se está consciente de que un posible punto de debate cuestiona: ¿por qué crear un sistema para altos directivos públicos si no se ha podido consolidar un servicio profesional de carrera? Al respecto, es importante señalar que no necesariamente se tendría que aplicar tal fórmula; incluso se puede partir de dos supuestos a considerar: poder hacerlo de manera simultánea o que el servicio profesional impulse el sistema para altos directivos.

El artículo se divide en los siguientes apartados: 1) Aproximaciones conceptuales a la función directiva, 2) La función directiva en el marco de los procesos de profesionalización en México y 3) Conclusiones.

1. APROXIMACIONES CONCEPTUALES A LA FUNCIÓN DIRECTIVA

Hablar de la función directiva requiere tomar como referencia algunos estudios de las escuelas clásicas de la función directiva, como los de Henri Fayol, 1916 (1961), Harry Hopf, 1933 (véase Rathe, 1961), Paul Holden, 1941 (1968), Luther Gulick, 1936 (1987); así como los de Harwood Merrill y Elizabeth Marting, 1952 (1958), que principalmente vinculan el tema de la función directiva con el ciclo de gestión. Conceptos más, conceptos menos, se encuentra como elementos comunes la *previsión*, *planificación*, *programación*, *organización*, *dirección*, *coordinación*, *motivación*, *información*, *control*, etc.

Por supuesto, el tema de ninguna manera se agota ahí. Por el contrario, presenta una serie de atributos que superan las funciones de gestión e incluyen capacidades, habilidades, componentes afectivos, aspectos informales, etc., cuyo interés se centra en saber qué hacen realmente los directivos públicos. Se tratará más adelante este conjunto de temas.

Cabe señalar que son pocos los estudios que han intentado ir más allá de lo estrictamente vinculado con la gestión. Al respecto, se tiene que hacer

alusión a estudios ya clásicos, como los de Stewart (1988), Likert (1961), Sayles (1964), Kotter (1983) y, principalmente, los de Mintzberg (1983, 1996, 2002, 2005), cuyo desarrollo no sólo se ha enfocado en el ámbito privado sino también en el público; así como los trabajos de Laufer y Burlaud (1989). O han de tomarse en cuenta estudios muy particulares en algunas funciones públicas, como los de Pricewaterhouse Coopers (firma formada en 1998) o los de la propia OCDE (1999). En el ámbito latinoamericano destaca el trabajo de Kliksberg (1983) y, en el ámbito nacional, los de Monsanto (1986), Cabrero (1995) y Hartasánchez (2002).

Es posible que con la combinación de ambas visiones, la de gestión y la de elementos adicionales, existan hoy definiciones como las siguientes:

La dirección no es un simple componente de la gestión, tiene que ver con múltiples talentos, entre los que deben figurar la integridad, la intuición, la capacidad de inspirar a los demás, una profunda conciencia de sí, el valor de innovar y un discernimiento rápido e infalible. La dirección supone un espíritu inquebrantable, un espíritu visionario y un real afecto por las personas a las que se dirige (Brosnahan, 2000). La dirección como la movilización de personas [sirve] para hacer frente a realidades problemáticas, afrontarlas y resolverlas (Ronald Heifetz, 1994). La dirección [se entiende] como el proceso de persuasión o el ejemplo por el que el individuo (o un equipo) conduce a un grupo a perseguir objetivos defendidos por los directivos o compartidos por el directivo y sus seguidores (John Gardner, 1990).

Como se puede observar, el tema cuenta con una variedad de perspectivas para entenderlo y abordarlo. Más adelante se explorará otros componentes relacionados.

1.1 ¿En dónde ubicamos a los directivos públicos?

Para ello, cabe hacer algunas consideraciones previas vinculadas sobre todo a aspectos de carácter organizacional. En toda organización burocrática, los temas relacionados con la división del trabajo, la jerarquía funcional dividida en puestos que desempeñan diversos roles, así como el nivel de especialización de las personas integrantes, se presentan como elementos que se encuentran operando como un todo “aparentemente” armonizado de forma racional, con rutinas, procesos y cumplimiento de normas con que se alcanza los diferentes objetivos de la organización (Weber, 1962). Todo ello aparece en el marco de una suerte de plantilla o modelo descriptivo (Peters, 2003) que responde a la “lógica de lo adecuado”. Palabras más, palabras

menos, ése es el esquema formal en el que se han inspirado la mayoría de las burocracias occidentales.

Uno de los temas principales es el cómo se distribuyen los puestos de acuerdo con la jerarquía funcional y cuál es el nivel o porcentaje que le tendría que corresponder a las distintas esferas de personal. Sobre este punto, se coincide con Guy Peters (1995, p. 90) en cuanto a que la controversia de la designación política o de la designación por méritos –por mencionar los ejemplos centrales– es cuestión de grado. Virtualmente todos los sistemas políticos tienen cierto nivel en que las designaciones son claramente políticas –con frecuencia posiciones de “elaboración de políticas”– y también tienen empleos que se ocupan en forma relativamente rutinaria por alguna especie de sistema de méritos. Por tanto, el problema consiste en saber hasta qué nivel de la escala de la jerarquía administrativa podrán hacerse designaciones por méritos o por lo menos no abiertamente políticas, o hasta dónde llegan los límites de las designaciones políticas.

El siguiente esquema muestra la forma en que está organizada una estructura burocrática tradicional:



Desde luego, suele haber entre cada una de las divisiones de este esquema una clasificación mucho más sofisticada de puestos, los cuales pueden ser sumamente diversos e incluso únicos con base en las características particulares de algunas estructuras burocráticas. Por lo tanto, se tienen que sumar a esta plantilla otros tipos de personal, que desempeña funciones de asesoría, gente contratada por servicios profesionales, etc.

De igual manera, con el riesgo de seguir utilizando este esquema simple, pero de acuerdo también con lo que acontece en la mayoría de las burocracias que lo utilizan, se puede decir que los puestos políticos suelen ser

cubiertos por medio de la designación política; para el caso de los puestos administrativos (en el supuesto de existir un servicio civil), se suelen cubrir por concurso o con un sistema de mérito. Y en la parte baja de la pirámide suelen existir diversos mecanismos, desde que estos puestos formen parte de sindicatos, hasta que su cobertura sea por designación o mérito.

Cabe señalar que este esquema ha sido objeto de muchos análisis y cuestionamientos, que versan sobre la coordinación existente entre estas esferas de personal, su nivel de comunicación, los roles que les corresponde desarrollar a cada uno, su nivel de contribución para alcanzar los diferentes objetivos y metas de la organización. Pero sin duda el debate más frecuentado tiene que ver con la clásica dicotomía política-administración (Weber, 1962; Wilson, 1887; Suleiman, 1984). ¿Qué sucede cuando ambas partes no se encuentran en un diálogo adecuado? ¿Cómo afecta esta disfuncionalidad en el desempeño del sistema burocrático? ¿Políticos *versus* administrativos profesionales? ¿Política *versus* administración apartidista? ¿Qué sucede cuando la esfera de los políticos es preponderante sobre la esfera administrativa profesional o al revés?

Se han escrito muchas obras que revisan este asunto desde diferentes perspectivas. Por ejemplo, si se atiende a una posible rivalidad entre políticos y administrativos profesionales, se pueden identificar ventajas y desventajas. Según Manuel Villoria (2002), tanto el modelo politizado como el modelo administrativo profesional tienen sus ventajas e inconvenientes. El modelo politizado tiende a reflejar mejor los intereses de la mayoría expresados en las urnas; en tal sentido, expresa la fuerza de la democracia. Dicho modelo favorece a la renovación y al cambio político y social. Exige una mayor cercanía a la administración pública, pues ésta está más abierta a la confrontación de ideas y a la consideración de la pluralidad de intereses cuando el puesto que ocupan las personas depende del voto popular. Por su parte, el modelo administrativo profesional permite un mayor control de las mayorías y, por ello, limita sus excesos. Las políticas y programas extremistas en lo social y económico tienen un más difícil anclaje en una sociedad con una administración pública profesionalizada. También defiende mejor, a través del garantismo, los derechos individuales frente a los abusos del poder y de sus representantes. Para finalizar, tiende a asegurar la imparcialidad y neutralidad de una administración al garantizar mejor el respeto de los procedimientos. El modelo de una administración profesional se conecta con una idea de estabilidad democrática. Se puede afirmar que las ventajas del modelo profesional son superiores en un régimen democrático consolidado.

Sin embargo, ambos modelos llevados a los extremos dan lugar a patologías en la acción de gobierno y a incompetencias en la gestión de políticas.

El modelo politizado tiene un fuerte problema en la fase de implantación, pues tiende a desconocer y despreciar la importancia de dicha fase y los juegos y reglas existentes en ese momento del ciclo de las políticas. El modelo administrativo profesional, por su parte, tiene un problema en la formulación de políticas, pues tiende a ignorar la multiplicidad de intereses en juego y a optar por respuestas tecnocráticas (todos los problemas se solucionan con soluciones comunes) en un mundo demasiado complejo como para aceptar *the best one solution* (Villoria, 2001).

Por ejemplo, si se tuviera el escenario en que un modelo estuviera por encima del otro, algunos de los peligros según Morgan (1994, citado por Villoria), serían los siguientes: el modelo politizado tiene como peligros el jacobinismo y el abuso en el nombre de las mayorías en los regímenes democráticos; el desprecio a los derechos de las minorías y la tendencia al abuso del poder para mantener el control del sistema; el desprecio a los procedimientos en la toma de decisiones, así como la rotación excesiva de los directivos (ejemplos de esta situación son los casos de países de Europa del Este o del ex bloque socialista, pero también los casos de países latinoamericanos).³ Por su parte, el modelo administrativo profesional puede dar lugar a excesos burocráticos o juegos de poder donde la burocracia abusa de su permanencia y control de información para defender sus propias opciones de política o sus intereses más corporativos. Es el caso del llamado veto paralizante en la implantación de políticas o decisiones, el veto decisorio u ocultamiento de alternativas para la toma de decisiones, el abuso del poder reglamentario, la aprobación de medios, etc. Segundo, los administradores profesionales pueden ser insensibles a las mayorías cuyo voto se ha manifestado en las urnas, despreocupándose de las preferencias de los electores y optando por un elitismo insensible a la voluntad ciudadana; este problema ya se ha identificado en algunas funciones públicas contemporáneas; por ejemplo, el caso francés (De Montricher, 1991). Tercero, pueden generar una tendencia al olvido de los fines últimos de la acción del gobierno, centrándose en los procedimientos y rechazando todo intento de flexibilización de los mismos y de la maraña normativa y procedimental. Cuarto, pueden generar un fuerte inmovilismo en momentos necesarios de cambio y adaptación. Adicionalmente, el modelo administrativo profesional se conecta con la visión liberal de la democracia, que se basa en el respeto de los derechos y las libertades fundamentales, y que es

³ En el caso mexicano, es posible que a partir de lo que se observa en los tres órdenes de gobierno, la balanza esté inclinada hacia un modelo politizado. Al respecto, se tiene que reconocer que no se ha conseguido un justo equilibrio entre política y administración, de ahí que se sigan explorando fórmulas para poder lograr, a través de la profesionalización, un escenario distinto.

fuertemente recelosa del poder gubernamental. Por lo que al mismo tiempo, deja en un lugar demasiado secundario a la voluntad popular y sus preferencias políticas concretas.⁴

En su momento, estas supuestas disfunciones fueron detectadas entre los múltiples diagnósticos del modelo tradicional de administración –como el weberiano– como señales de agotamiento, a lo que siguieron propuestas de avanzar hacia un campo de posibles alternativas de cambio. Entre las múltiples alternativas de solución a esta dicotomía política-administración, está la de crear un vaso comunicante o “bisagra” entre la política y la administración, que recaer precisamente en la función directiva o en el rol de los directivos públicos o altos directivos, cuando se les otorga el ejercicio de funciones polivalentes a lo largo de toda la administración. Se espera que en su calidad de negociadores y coordinadores con otros actores distintos a los de la estructura burocrática y a nivel interministerial, puedan mantener un permanente dinamismo en el funcionar de las administraciones. Por supuesto, en ellos recaería el darle respuesta a muchos de los problemas político-administrativos precisamente en su calidad de enlaces, que un solo poder o ministerio no resolvería. Por lo que de ellos se demandaría un enorme liderazgo estratégico (esto es, hacer que las cosas sucedan), de ahí que su papel se convierta en fundamental en el proceso de transformación de las administraciones públicas, para darle respuesta a las demandas de los ciudadanos. De ahí su importancia.

Sin embargo, a pesar de tener una primera gran aproximación del qué y para qué de los directivos públicos, es importante advertir que sus contornos no han alcanzado todavía, ni en su aplicación práctica ni en la elaboración teórica de los académicos, un grado de precisión que facilite una delimitación conceptual de la figura. Así las cosas, el esfuerzo por medir su grado de desarrollo e institucionalización real se torna, hoy por hoy, un propósito lleno de dificultades. Estas dificultades se acrecientan si se piensa en la complejidad de los entornos institucionales en los que los directivos públicos están llamados a arriesgarse y a ser analizados; o, lo que viene a ser lo mismo, se piensa en la diversidad de factores que pueden contribuir a su desarrollo y consolidación (Longo, 2006, pp. 65-66). Esto, sin duda, hace más atractivo su estudio y análisis.

De igual forma, tal como lo señala el Informe de la Comisión 2005 del Estatuto Básico del Empleado Público Español (2005, p. 64), la regulación de la función directiva ha asumido connotaciones muy distintas en unos u

⁴ Estas patologías, que tendrían que ver una vez desatados los “demonios”, nos llevan a pensar en el libro clásico de James Burnham (1960), *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*.

otros países, conforme a sus tradiciones y a su evolución. En casi todos ellos ha tropezado con dificultades, ya que supone no sólo introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados, sino que también supone crear un nuevo grupo profesional que se inserte en la dirección política y la función pública superior de carrera; precisamente, en ese espacio difuso y nunca bien delimitado en que se separan y confluyen al mismo tiempo la política y la administración.

Si regresamos al esquema burocrático con el que hemos venido trabajando en este artículo, tendríamos que insertar o resaltar la categoría antes mencionada de la forma siguiente:

GRÁFICO 2
Estructura burocrática que incluye a los altos directivos públicos



Fuente: Elaboración propia.

En este argumento se centra parte de la atención destinada a la función directiva como un objeto particular de estudio, la cual se ha venido definiendo con la creación de una normatividad específica, procesos de selección diferenciados, así como de formación. Se sostiene que esta corriente atiende a que los sistemas tradicionales de servicio civil han manifestado su incapacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida, y surge para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos públicos se ha convertido en una prioridad para los reformadores y ha exigido concentrar políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas de servicio civil (Longo, 2004, p. 203).

Algunos países pioneros en esta propuesta, como Inglaterra, optaron por incrustar la carrera de la función directiva en su esquema tradicional, como se puede ver a continuación:

TABLA 1
Estructura del *Senior Civil Service* inglés

Estructura tradicional desde 1971		Función pública directiva (<i>senior civil service</i>)											
<i>Estructura abierta</i>		<i>Estructura abierta</i>											
Grado 1	Secretario permanente	Grado 1	Secretario permanente										
Grado 2	Subsecretario	Grado 2	Subsecretario										
Grado 3	Secretario general	Grado 3	Secretario general										
Grado 4	Nivel de gestores ejecutivos	Grado 4	Nivel de gestores ejecutivos										
Grado 5	Asistente del secretario	Grado 5	Asistente del secretario										
Grado 6	Director (<i>senior</i>)	Grado 6	<i>Senior principal</i>										
Grado 7	Director	Grado 7	<i>Principal</i>										
<table border="1" style="margin: auto;"> <tr><td style="text-align: center;"><i>Grupo de administración</i></td></tr> <tr><td style="text-align: center;">Oficial ejecutivo <i>senior</i></td></tr> <tr><td style="text-align: center;">Oficial ejecutivo superior</td></tr> <tr><td style="text-align: center;">Oficial administrativo</td></tr> <tr><td style="text-align: center;">Auxiliar administrativo</td></tr> </table>		<i>Grupo de administración</i>	Oficial ejecutivo <i>senior</i>	Oficial ejecutivo superior	Oficial administrativo	Auxiliar administrativo	<table border="1" style="margin: auto;"> <tr><td style="text-align: center;"><i>Grupo de administración</i></td></tr> <tr><td style="text-align: center;">Oficial ejecutivo <i>senior</i></td></tr> <tr><td style="text-align: center;">Oficial ejecutivo superior</td></tr> <tr><td style="text-align: center;">Oficial administrativo</td></tr> <tr><td style="text-align: center;">Auxiliar administrativo</td></tr> </table>		<i>Grupo de administración</i>	Oficial ejecutivo <i>senior</i>	Oficial ejecutivo superior	Oficial administrativo	Auxiliar administrativo
<i>Grupo de administración</i>													
Oficial ejecutivo <i>senior</i>													
Oficial ejecutivo superior													
Oficial administrativo													
Auxiliar administrativo													
<i>Grupo de administración</i>													
Oficial ejecutivo <i>senior</i>													
Oficial ejecutivo superior													
Oficial administrativo													
Auxiliar administrativo													

Fuente: Elaboración propia, basada en Salvador Parrado (2002), *Sistemas administrativos comparados*, Madrid, Tecnos.

Dicha selección de puestos ha demandado la puesta en marcha de reglas básicas específicas que al final han llevado a una plena diferenciación de la carrera confinada al servicio civil. Ciertamente, la tendencia ha consistido en diferenciar la carrera de directivos públicos de la del servicio civil, como se puede ver en la siguiente tabla:

TABLA 2
Función directiva. ¿Está diferenciada?

<i>País</i>	<i>Sí/No</i>
Alemania	No
Austria	No
Bélgica	Sí
Canadá	Sí
España	No
Estados Unidos	Sí
Francia	No
México	No
Holanda	Sí
Italia	Sí
Japón	No
Inglaterra	Sí
Suecia	Sí
Chile	Sí
Colombia	No

Fuente: Francisco Longo (2003), "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", en Koldo Echebarría (ed.), *Informe: servicio civil. Temas para un Diálogo*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Con agregados propios de otros países.

Si se tuviera que definir una carrera para directivos públicos, según la OCDE (1999, p. 9), se diría que es una estructura y un sistema reconocido de gestión para altas posiciones no políticas (es decir, para funciones de directivos públicos) en el gobierno. Es un sistema de servicio civil que entrena y forma directivos para el desempeño de funciones *ad hoc*. Es un servicio que principalmente es gestionado a través de instituciones y procedimientos apropiados para proveer estabilidad y profesionalismo a este grupo de altos directivos, pero con la necesaria flexibilidad en la composición de los gobiernos. En la misma línea de pensamiento, para la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2004):

los directivos públicos corresponden a aquel segmento de cargos o dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y

proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de los profesionales de las políticas públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos.

En cuanto al tamaño de esta estructura, el número puede variar según la magnitud de los servicios civiles existentes; pero, según estudios de la misma OCDE (1999, p. 19), el porcentaje no va más allá de 2% con relación al personal que forma parte del servicio civil.

No obstante los avances conseguidos, se siguen reconociendo déficits de institucionalización y de estudios por realizar; este es un tema sujeto todavía a profundas revisiones y reta a nuevos descubrimientos. El caso latinoamericano (Figueroa, 2002), y no se diga el caso mexicano, son campos sumamente fértiles para explorar estas nuevas líneas de estudio.

1.2 ¿Quiénes son y qué hacen los directivos públicos?

Los directivos públicos suelen situarse en torno a tres círculos de funciones (Jiménez Asensio, 1998): 1. *Círculo de dirección política*, en el que la labor esencial es de tal naturaleza que los directivos no precisan de conocimientos técnicos o administrativos para desempeñar tal cargo, aunque siempre sean recomendables. En nuestro caso, son los secretarios de Estado, subsecretarios, titulares de unidad y cargos homólogos, tanto a nivel federal como estatal. Diríamos que son los puestos por designación política en su naturaleza más amplia. 2. *Círculo de dirección político-administrativa*, donde la labor tiene componentes político-administrativos y a la vez administrativos técnicos. Se requiere tener un conjunto de habilidades y actitudes directivas, pero también, al mismo nivel, un olfato político, una sensibilidad para entender los juegos de fuerza y poder propios de toda acción social y organizativa. En muchos casos, se requieren conocimientos técnicos muy especializados. En este círculo situaríamos, nuevamente en nuestro caso, a los directores generales y directores generales adjuntos, así como cargos homólogos. 3. *Círculo de dirección burocrática*, que tiene un carácter subsidiario de los cargos superiores y con una competencia dirigida a ejecutar políticas, diseñar proyectos o evaluar programas. Este círculo estaría compuesto principalmente por los miles de directores de área y sus cargos homólogos.

En nuestro caso, la franja que nos interesa como objeto de estudio es la segunda, que tiene que ver con el círculo de dirección política administrativa.

GRÁFICA 3
Círculos de funciones



Fuente: Elaboración propia.

Cabe aclarar que este esquema o clasificación, al igual que el presentado en el apartado 1.1, presenta un grado muy elevado de homogeneidad o generalización. La realidad también señala que al interior de cada franja de servidores públicos puede haber toda una clasificación interna sumamente sofisticada, de modo que inclusive en la segunda franja que interesa abordar puede haber puestos de altos directivos con funciones más políticas o administrativas o al revés. Para el caso de una administración pública federal como la mexicana, es evidente que hay servidores públicos en esta franja, cuyo papel es diverso. Por ejemplo, el servidor público que se desempeña en una secretaría como la de Gobernación, con una gran carga política en sus funciones, se diferencia del que se desempeña en Hacienda en áreas financieras o en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en áreas de construcción de carreteras.

Con relación a esta problemática, el trabajo de Henry Mintzberg (1983) identifica principalmente cuatro roles desempeñados por los directivos públicos, que son los siguientes:

- Roles relacionados con la toma de decisiones.
- Roles relacionados con la gestión de la información.
- Roles vinculados con la gestión de relaciones interpersonales.
- Roles vinculados con los requerimientos de conceptualización (*conceiving*).

Con la intención de dar una muestra del trabajo que desarrolla un directivo público, nos dimos a la tarea de hacer este ejemplo, sin duda caricaturesco:

Octavio es un directivo público joven, que tiene la responsabilidad del programa social más importante de la administración pública federal. En su despacho se encontraba revisando el informe anual que le iba entregar al Congreso para la comparecencia del secretario del ramo, cuando de pronto fue interrumpido por una llamada telefónica; se trataba del titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el cual tenía que llegar a un acuerdo con relación a los recortes presupuestales que iban a afectar a su programa social derivado del Decreto de Austeridad de 2007. En aquel momento recibió una nota de su secretaria, en la que el subsecretario lo emplazaba para una reunión urgente para solicitarle una explicación sobre los malos resultados obtenidos durante el año en dicho programa, por los cuales fue severamente cuestionado por periodistas y por el público. Todo ello ocurre previo a la comparecencia. Octavio intuía que su jefe lo culpaba del fracaso del programa y sentía que le había perdido la confianza. Octavio esperaba que la reunión fuese corta porque minutos después había convocado a sus directivos para presentarles el Plan Anual de Trabajo e infundirles confianza y ánimo para las actividades por realizar en los próximos meses.

Fuente: Elaboración propia. Ejemplo inspirado en Carlos Losada (1995), "La especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública", *Documentación Administrativa*, núms. 241-242, pp. 407-482.

Si se toma en cuenta el ejemplo del cuadro, según Carlos Losada, los directivos públicos se someten a dos tipos de presiones: una dirigida sobre sus capacidades intelectuales y otra a presiones afectivas. Sobre las primeras, está presente el desarrollo del análisis, conceptualización, poder de negociación y decisión, donde la rapidez mental tiene que hacerse notar. Se trata de poner a prueba las limitaciones cognitivas. Con respecto a las segundas, están los estados de ánimo, la autoestima, la motivación tanto interna como externa, el liderazgo, independientemente del estado personal en el que se encuentre. Al respecto cabría preguntarse, ¿son conscientes los altos directivos de su entorno y de lo que hacen y desarrollan en sus tareas diarias?

De esta manera, los espacios en los que se mueven los directivos no se agotan en la aplicación de un manual con reglas predeterminadas (posiblemente todas las personas de una organización tampoco lo apliquen), sino que se encuentran en un constante ejercicio, que va más allá de su formación profesional, pero cuyas decisiones tienen impacto. Esta situación señala la necesidad de diseñar competencias particulares para la labor de los directivos.

A pesar de todo lo mencionado, es posible que falte un elemento que da un valor agregado a la función del directivo público y que en parte ayu-

daría a evitar por principio que sólo su papel o sus funciones se redujeran al “activismo”. Ese elemento faltante estaría relacionado con su capacidad para alcanzar y lograr resultados. Por lo tanto, agregaríamos, dentro de los roles predeterminados, el rol de conseguir resultados provenientes de la puesta en marcha de las políticas y servicios de los cuales es responsable, y del cumplimiento de los tiempos políticos y administrativos (*timing*) y de las demandas de la sociedad. Desde nuestro parecer, esta sería la función principal de un directivo público.

Cabe aclarar que no todos los roles mencionados, sobre todo en su conjunto, los ostentan los directivos públicos, sino sólo unos cuantos –o incluso pueden desarrollar otros. De acuerdo con las funciones o los entornos en los que se desarrollan, se puede desprender, de los roles mencionados por Mintzberg, las distintas competencias que necesitaría cada uno de los directivos públicos.

1.3 *Qué tipo de competencias requieren los directivos públicos*

Por principio de cuentas, las competencias, según Mitrani (1992), son las características subyacentes en una persona que están casualmente relacionadas con una actuación exitosa en un puesto de trabajo. Las competencias pueden originarse en motivaciones, rasgos del carácter, el concepto que se tenga de sí mismo, actitudes, valores, conocimientos o capacidades cognitivas o de conducta; es decir, en cualquier característica principal individual que se pueda medir de un modo fiable y por medio de la cual sea posible diferenciar a aquellos trabajadores que mantienen un desempeño excelente de los trabajadores promedio, o a los eficaces de los ineficaces.

Según Quezada (2003) y Benavides (2002), de forma representativa existen tres modelos de competencias, que son los siguientes:

GRÁFICO 4
Modelos de competencias



Fuente: Elaboración propia.

Modelo conductista

Su origen se adjudica a las investigaciones realizadas en la Universidad de Harvard a fines del siglo pasado. Las competencias se conceptúan en los términos de las características del empleado que guardan relación causal con el desempeño superior. Por lo tanto, se centra en identificar las capacidades de fondo de la persona, lo que lleva a desempeños superiores en la organización. Generalmente se aplica a los niveles directivos de la organización y se enfoca en las capacidades que le hacen destacar ante circunstancias no definidas; por ejemplo, capacidad analítica, toma de decisiones, liderazgo, comunicación efectiva de objetivos, creatividad, adaptabilidad. En este caso, el desempeño de la personas no se deriva de los procesos de organización, sino de un análisis de las capacidades de fondo de las personas que se han destacado en las organizaciones. Por ejemplo, las capacidades que demuestran liderazgo pueden ser, entre otras: *a)* plantear objetivos claros; *b)* estimular y dar dirección a equipos de trabajo; *c)* tomar responsabilidad y adjudicar sus acciones; *d)* identificar las fortalezas de otros y delegar adecuadamente las funciones. Su construcción se apoya en la observación, la evaluación y el reconocimiento con estímulos (premios y castigos), pretendiendo reforzar las competencias seleccionadas. Su aporte está constituido por las competencias genéricas y su limitación, por la relación casual lineal y la generalización.

Modelo funcional

Su origen se registra en Inglaterra en la década de 1970 y su orientación se establece en el fenómeno causal; es decir, las competencias se conciben a partir de la identificación de las relaciones existentes entre problemas-resultado-solución. Por lo tanto, la competencia se define como la combinación de atributos subyacentes del desempeño exitoso. La aproximación funcional se refiere a desempeños o resultados concretos y predefinidos que la persona debe demostrar; que se deriven de un análisis de las funciones que componen el proceso productivo, llámese concretamente la descripción de puestos. Generalmente se usa este modelo a nivel operativo y se concentra en aspectos técnicos. Las evidencias de este modelo conciernen al producto y los resultados de las observaciones de la ejecución de una operación y de conocimientos asociados. Por ejemplo, en la industria del vestido, una evidencia del producto es el ensamble de una pieza, con dobleces, botones, que cumple con la calidad del acabado; una evidencia del desempeño es la observación en el manejo de la máquina y del orden y limpieza que la operadora mantiene en su lugar de trabajo; una evidencia de conocimiento es

la identificación de las partes de la máquina de coser y de sus funciones, y la explicación de cómo asegurar la calidad en su puesto de trabajo.

Modelo constructivista

Tiene su raíz en Francia en la década de 1980. Esta tendencia facilita la construcción de competencias ocupacionales no sólo a partir de la función que nace del contexto de la razón de ser y la capacidad de respuesta de la organización –parámetros de corte funcionalista–, sino que concede igual importancia a la persona, a sus objetivos y a sus posibilidades, ofreciendo escenarios de construcción grupal.

En el modelo constructivista no se definen *a priori* las competencias del personal, sino que se construyen a partir del análisis y proceso de solución de problemas y disfunciones que se presentan en la organización. En esta perspectiva, las competencias están ligadas a los procesos en la organización: el desarrollo de las competencias y la mejora de los procesos. Considérese, por ejemplo, una empresa donde se hace conciencia, entre el personal directivo y operativo, de que no se tienen definidas rutinas de mantenimiento preventivo, ni las técnicas para el predictivo. A la vez que se diseñan estas rutinas y técnicas, las competencias del personal implicadas van emergiendo. Desde esta perspectiva no interesa identificar como competencia las capacidades existentes y determinadas, sino las que emergen en los procesos de mejora.

Cabe aclarar con relación a los modelos mencionados, que no son los únicos. En la ahora vasta literatura sobre competencias, se reconoce también la existencia de modelos como el humanista (Alles, 2003) o el más conocido en el mundo de las empresas privadas, el modelo de competencias laborales (Benavides, 2002). Sin embargo, el interés de la selección se debe a la aproximación en el uso de ellas en las organizaciones públicas, como se verá más adelante.

Según Mitrani (1992), para los altos directivos se identifican tres tipos de competencias, que son las siguientes: *a) Razonamiento estratégico*, que es la capacidad para comprender las tendencias cambiantes del entorno, las oportunidades y amenazas de la organización. Esta competencia lleva al desarrollo de un rol de conceptualización. *b) Liderazgo para el cambio*, que se define como aquella capacidad de visión atractiva de la estrategia de la organización. *c) Gestión de las relaciones*, que es la capacidad para establecer relaciones e influir a aquellas redes formadas por personas cuya colaboración es necesaria para el éxito de la organización, pero sobre las que no se posee autoridad formal, sean usuarios, legisladores, grupos de opinión, prensa, asociaciones, universidades, centros de investigación, etc.

Adicionalmente, se identifican algunas competencias que pueden resultar básicas o genéricas: *a)* competencias personales: que consisten en motivación para el logro, preocupación por el logro y la calidad, iniciativa, búsqueda de información; *b)* competencias de ayuda y servicio: impacto e influencia, sensibilidad interpersonal, orientación hacia el servicio al cliente; *c)* competencias de influencia: conocimiento organizativo, construcción de relaciones; *d)* competencias gerenciales: desarrollo de personas, dirección de personas, trabajo en equipo y cooperación, liderazgo interno; *e)* competencias cognitivas: pensamiento analítico, pensamiento conceptual, conocimientos y experiencia; *f)* competencias psicológicas: autocontrol, confianza en sí mismo, comportamiento positivo ante el fracaso, compromiso con la organización. Sobre este abanico de competencias, se ha creado una serie de catálogos en países como Inglaterra, Canadá, Australia, Holanda (ssc, 2001), o sea una familia de competencias de carácter genérico que sirve para determinar competencias particulares para las distintas áreas donde se desarrollan los directivos públicos. Este segundo nivel lleva a un tercero, donde el desarrollo particular de competencias técnicas individuales tiene que ver con los conocimientos y la experiencia que la persona va a desarrollar o está desarrollando *ad hoc* a su puesto de trabajo.

Ahora bien, en cuanto a las competencias que requieren nuestros directivos, en un artículo titulado “El papel de los implementadores en la profesionalización del empleo público” (Mejía Lira y Martínez Puón, 2007), y con base en la revisión de las competencias y roles antes mencionados, nos dimos a la tarea de definir una serie de ellas con las que deberían contar el directivo público que se encuentra en el núcleo político-administrativo o los que fungirían como enlace o bisagra entre el círculo político y el círculo de directivos burocráticos. Estas son algunas de las competencias, habilidades y estrategias a considerar:

- Contar con gran capacidad técnica (esto es importante porque así podrán “ponerse en los zapatos de los directivos y operadores”), pero también con un buen manejo político; esto es, saber cómo van a “vender”, como política o proyecto que les corresponde dirigir, a los políticos electos y designados. De modo que, convencidos del proyecto, deberán saber manejar los aspectos técnicos, para que cuando se cuestione algún punto sepan resolverlo. Quien pierde una discusión técnica, pierde políticamente.
- Poder de negociación y de *lobby* (cabildeo), con los propios poderes ejecutivo y legislativo y otras fuerzas políticas. Están por ejemplo los propios partidos políticos, que hacen ver la importancia de la política o proyecto por dirigir tanto para el funcionamiento de la

administración pública como en el fortalecimiento del sistema democrático en su conjunto.

- Ser líderes y buenos estrategas del proyecto. Esto es imprescindible para poder sembrar y cosechar beneficios y sortear problemas y críticas sobre el mismo. El esfuerzo y la dedicación al proyecto deben arrastrar a todos a luchar por la buena implementación de la política de la que son responsables.
- Manifiestar un permanente entusiasmo por el proyecto que dirigen y ser una suerte de evangelizadores sobre este asunto, de modo que exista la capacidad de convencer a todos los sectores, por disímolos que sean entre ellos, de la necesidad de una política como la que administran en esos momentos.
- Tener un gran conocimiento del contexto en el que se desarrolla el proyecto que tienen en sus manos. Esto es entender la naturaleza de las organizaciones públicas y evitar así transferencias indiscriminadas de modas gerenciales privadas que suelen ser costosas y que en más de las veces no aportan los aspectos sustanciales que se requieren y sí se prestan a la simulación.
- Ser promotores del cambio. Entender desde el primer momento que si han decidido imprimir un sello de innovación al proyecto que dirigen, con relación a ediciones pasadas, representará un cambio en todos los sentidos, que sin lugar a dudas afectará intereses particulares y colectivos y con ello generará resistencias. Por tanto, la clave estará en cómo abatirlas. Siempre es doloroso el cambio, pero deben reflejarse ventajas y avances que permitan convencer a los reticentes.
- Entender perfectamente todas las limitaciones, tanto presupuestales, financieras o tecnológicas, para llevar a cabo el proyecto por dirigir. Esto es esencial para poder hacer factible y viable el proyecto de profesionalización del empleo público. De manera que, entendiendo las limitaciones, se tenga el ingenio para avanzar a pesar de ellas.
- Hacer alianzas estratégicas con otros actores promotores en la política por gestionar, ya sean medios de comunicación, partidos políticos, sectores académicos, empresarios, autoridades de otros órdenes de gobierno u organizaciones no gubernamentales. Se requiere de redes y alianzas para hacer extensivo el proyecto o política como para parte del blindaje que se requiere para cualquier cambio de gobierno.
- Formar líderes convencidos del proyecto que se está dirigiendo en esos momentos. Esto significa preparar a personas que potencialmente asumirán la estafeta sobre este asunto.

Para cerrar este apartado relacionado con los modelos de competencias o las competencias, cabe hacerse una serie de preguntas cuyo interés sería que se puedan retomar en el apartado relacionado con México, y que son las siguientes: ¿Es posible hacer mezclas entre los modelos antes mencionados? ¿Qué modelo de los antes mencionados es el que se acercaría más a la función directiva, pero sobre todo a las necesidades de nuestros propios directivos? ¿Definición de competencias *a priori* o hacer un diagnóstico de necesidades? ¿Qué otras competencias requerirían nuestros directivos públicos además de las mencionadas y propuestas?

1.4 Procesos de gestión de recursos humanos diferenciados

Por otra parte, la particularidad de los puestos destinados a la función directiva ha significado la institucionalización de procesos de selección, capacitación, evaluación; que por tanto son diferentes a los de un servicio civil. En efecto, la naturaleza de la función directiva exige, para la garantía de su profesionalidad, regulaciones específicas. Según la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2004), estas regulaciones deben definir el universo de cargos que se consideran de dirección pública profesional, delimitándolas tanto en las funciones políticas como en los puestos reservados a los miembros de la función pública o servicio civil ordinario. Tales normas serán de aplicación a la provisión de cargos directivos por personas provenientes de la función pública, y a la incorporación de directivos procedentes de otros ámbitos, de ser el caso.

Por supuesto, en esto no hay línea rectora. Por ejemplo, los procesos de selección suelen ser sumamente diferenciados, como se puede ver en el siguiente cuadro, con base en una exploración que se hizo de distintos servicios civiles directivos.

TABLA 3
Procesos de selección en la función directiva

<i>País</i>	<i>Proceso de selección en la función directiva</i>
Chile	A través de una empresa tipo <i>headhunter</i> se presentan candidatos para un proceso de selección.
Nueva Zelanda	Convocatoria pública y proceso formal de selección por etapas, que incluye la realización de exámenes y entrevistas.
Canadá	Proceso formal de selección, exámenes tipo <i>assessment</i> presenciales, no en línea.

TABLA 3 (Conclusión)

País	Proceso de selección en la función directiva
Estados Unidos	Convocatoria pública o convocatoria interna del Gobierno Federal, con proceso formal de selección a través de exámenes y entrevistas.
Australia	Convocatoria abierta y proceso formal de selección, exámenes y entrevistas.
Holanda	Convocatoria interna y proceso formal de selección, exámenes y entrevistas.
Japón	Sin convocatoria, sin proceso formal. Sólo entrevista de jefe inmediato.
Francia	Publicación en gaceta oficial sin proceso formal, sólo entrevistas o reclutamiento vía Centro de Formación.
Gran Bretaña	El tipo de convocatoria depende de la dependencia y proceso formal de selección, exámenes y entrevistas.

Fuentes: OCDE (1998), *Managing the Senior Public Service: A Survey of OECD Countries*, París; y Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001), *Estatuto de la Dirección Pública*, Santiago de Chile.

Una vez definido un proceso de selección diferenciado, también se ha diseñado uno de separación distinto (*displacement*), que rompe con las reglas a las que están sujetos los demás empleados de la función pública. En este aspecto, las modalidades también suelen ser peculiares, desde las ligadas a los propios resultados por alcanzar, hasta las acondicionadas a la temporalidad política. En este punto, tiene un peso importante el asunto relacionado con los sistemas de evaluación del desempeño.

Lo mismo acontece con relación al tema de la capacitación y formación, para ello se han creado escuelas *ex profeso* para la formación de directivos públicos, tales como la escuela alemana *Land of Baden-Württemberg*, establecida en 1986 como una academia de alta dirección en el servicio público (OCDE, 1999); el Centro de Altos Estudios Administrativos en Francia; *The Federal Executive Institute* y los *Management Development Centers* en Estados Unidos. Dentro del *Civil Service College* de Inglaterra, existe un grupo de Desarrollo Ejecutivo y Organizacional. Todos ellos tienen programas de capacitación basados en métodos de *learning-action*, en los que la mayor parte del entrenamiento ocurre en el mismo desarrollo del trabajo con el auxilio de facilitadores externos. También tienen programas de estancias temporales en otras áreas y órdenes de gobierno y empresas privadas. Por otro lado, hay el ejercicio de agrupación en *taskforces* para proponer soluciones en proyectos específicos; también rotaciones en diferentes puestos cada seis años.

En cuanto a formación, la *Danish School of Public Administration* cuenta con cursos especializados para altos directivos y en el *Canadian Centre for Management Development* se enseñan diversas técnicas sobre la función directiva.⁵

A manera de corolario, nuevamente según la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2004), las regulaciones de la función directiva deberán incorporar, ya sea formando una parte diferenciada de un mismo cuerpo normativo de función pública o bien mediante un estatuto específico, lo siguiente:

- Exigencias de cualificación profesional que definan las competencias precisas para el desempeño de los cargos, así como los medios de acreditación de las mismas.
- Reglas de ingreso al cargo que garanticen la profesionalidad mediante la utilización de criterios de capacidad y mérito, haciendo asimismo posible el nivel de confianza requerido en cada caso por la naturaleza de la función.
- Reglas de evaluación y rendición de cuentas, que definan mecanismos de control por resultados, así como los criterios de apreciación de estos.
- Reglas de permanencia que la vinculen a los resultados de la gestión y establezcan alguna clase de protección frente a la destitución arbitraria.
- Incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación, así como en su caso la promoción profesional a los resultados.

Los procesos antes mencionados, sin duda alguna, han incidido en la transformación y en el funcionamiento de las áreas de recursos humanos de las organizaciones. No sólo en la conformación de personal especializado que atienda a tal demanda, sino en la creación de áreas diferentes para atender a la función directiva. El tamaño de estas áreas, el tipo de personal que requieren, el trabajo que tienen que desarrollar, así como las herramientas o tecnología de la información a utilizar, se convierten también en un campo de estudio sumamente atractivo.

⁵ Sobre el tema de la capacitación, recientemente la revista *Gestión y Política Pública* del CIDE publicó, en su segundo número semestral de 2006, un artículo de Ernesto Velasco Sánchez, "Capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia. Tensiones y equilibrios", que se recomienda ampliamente.

1.5 *Qué tipo de entorno requieren los directivos públicos*

La necesidad de crear un entorno propicio para la función directiva indica que no es suficiente la expedición de una ley o un estatuto en la materia. En efecto, para hacer más profesional la función directiva y que no sea rehén de los intereses de los partidos políticos, ésta requiere de nuevas condiciones y de un entorno que hagan propicia su operación, más allá de la mera aplicación de normas, de acuerdo con la dinámica de los sistemas tradicionales de administración. Por lo tanto, se requiere la creación de reglas básicas y una estrategia para llevarlas a la práctica.

En ese sentido, la inserción de esquemas que promueven la profesionalización de la función directiva ha ido de la mano de grandes procesos de reforma administrativa en la mayoría de los países. De modo que si hoy en día se habla de la necesidad de que el papel del directivo público se mueva en esquemas descentralizados y en organizaciones con mayor autonomía, la evolución de muchas administraciones públicas se ha dirigido hacia la fragmentación administrativa y a la creación de un sistema de agencias.⁶ Suecia, Estados Unidos, Holanda, Inglaterra son algunos ejemplos.

Estos esquemas descentralizados se desarrollan a partir de demandar en los directivos públicos mayor discrecionalidad y autonomía en su gestión. Por supuesto, todo ello ocurre de la mano de un adecuado sistema de rendición de cuentas. Esta nueva situación trae como efecto directo el que los sistemas tradicionales de control se vean trastocados en su forma y que hacer político-administrativo. Lo mismo ha acontecido con los procesos de gestión de los presupuestos. El entorno para la función directiva, en este punto, propicia la transformación de presupuestos basados en el control de los gastos a procesos presupuestales orientados a resultados, con la posibilidad incluso de alargar los periodos de aprobación de éstos por parte de los poderes legislativos y de modificar las relaciones con los poderes ejecutivos, en cuanto a negociación y pacto de metas a conseguir (Arellano *et al.*, 2000).

En este mismo orden de ideas, se establece la necesidad de crear un sistema de incentivos (esto obliga a revisar los tabuladores de sueldos y su liga con el desempeño) para los altos directivos públicos, que les motive alcanzar los objetivos o metas a las que se han comprometido, con el objetivo incluso de que éstos puedan crear valor público (Moore, 1995). Explica atinadamente Francisco Longo (2004) que no se trata de hacer retroceder a la política en

⁶ El sistema de agencias amerita prácticamente todo un análisis particular. En primer lugar está la cuestión sobre a quién le tienen que rendir cuentas los directivos públicos titulares de estos organismos. ¿Al parlamento? ¿Al ministro que los invitó a ocupar el cargo? Sobre ello hay todo un debate, especialmente en la parte de rendición de cuentas.

beneficio de la dirección pública, sino más bien de situar a la primera en el terreno de la dirección estratégica, liberándola de la sobrecarga que conlleva la supervisión de cuestiones operativas. Es decir, se trata de facilitar su trabajo, de modo que se establezca un nuevo diálogo entre políticos y administrativos.

Sin embargo, como señaló en párrafos anteriores, la puesta en marcha de un esquema de esta naturaleza altera o trastorna reglas anteriores, prácticas institucionalizadas, marcos legales, posiciones de privilegio así como intereses particulares y grupales (cuya complejidad está en que muchas veces no se manifiestan como tales). Se trata hasta cierto punto de romper paradigmas. Lo cual no resulta fácil.

Plantear el cambio institucional supone cuestionar los hábitos de comportamiento, en la cultura, en los valores y en los procedimientos. Pregúntese por ejemplo a qué transformaciones se tendría que ver sometida la administración pública mexicana de corte legalista, basada en el control, sumamente politizada y con enormes déficits de profesionalización de servidores públicos, si se quisiera dar el paso hacia una administración basada en resultados, con menos controles pero mejor desempeño, y sobre todo que rinda cuentas. Por lo tanto, en este contexto, ¿qué se esperaría al tratar de impulsar un sistema de profesionalización para altos directivos?

Al respecto, se advierte que la propia existencia de un espacio funcional de cargos reservados a altos directivos públicos se asienta en un determinado modelo de relación política-administración, y entra en colisión con los modelos mentales arraigados en algunas culturas políticas habituadas a la colonización del espacio directivo por las clases gobernantes. Por lo tanto, no se trata de una cuestión fácil de resolver. Francisco Longo (2006) señala que, en aquellos entornos habituados al manejo del empleo público como recurso de poder político, ninguna parcela de aquél resulta tan tentadora y atractiva como el segmento de los altos puestos o cargos públicos.

En resumen, la institucionalización de una función directiva profesional exige arreglos institucionales que hagan posible (*Carta Iberoamericana de la Función Pública*, 2004) lo siguiente:

- Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión.
- Unos sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que faciliten la exigencia de responsabilidades de los directivos. Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados.
- Un elenco de premios y sanciones vinculados a la responsabilidad asumida y derivados de la evaluación de los resultados de la gestión.

- Un conjunto de valores comunes de referencia, centrado en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.

2. LA FUNCIÓN DIRECTIVA EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO

Tal como se anticipó en la introducción de este artículo, actualmente se cuenta con esfuerzos de profesionalización incipientes y en vías de desarrollo –salvo muy pocas excepciones–, pero nada relacionado formalmente con la profesionalización de la función directiva. Al respecto, se tiene la seguridad de que el asunto de la profesionalización de la función directiva, como objeto de estudio particular, no está en la agenda político-administrativa, ni a nivel federal, ni a nivel de los estados de la República. Es posible que también ésta sea una de las razones de que las investigaciones sobre esta materia sean escasas. A pesar de ello, se considera que es inminente su estudio por lo que ha venido aconteciendo en otras latitudes, de manera que es fundamental abordar el tema, por las bases y consecuencias que se pueden generar para el futuro inmediato.

En México, el *boom* de la profesionalización hizo su arribo hace algunas décadas en algunas instituciones de carácter sectorial, pero sólo de manera muy reciente en el orden federal y en algunos estados de la República. Concretamente en el caso del aparato burocrático federal, apareció a partir de la publicación de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* el 10 de abril de 2003. Su anterior reglamento del 2 de abril de 2004 representó su puesta en marcha y su nuevo reglamento, publicado el 6 de septiembre de 2007, viene a representar una reforma significativa a su diseño.

Desde nuestro punto de vista, el servicio civil que se ha configurado, en particular en el caso federal, denominado Servicio Profesional de Carrera, atiende a una idea novedosa que trata de incorporar elementos clásicos de los servicios civiles, como reclutamiento, selección y capacitación, con elementos de carácter gerencial, como son las capacidades o competencias, la evaluación del desempeño y el uso intensivo de tecnologías de la información. Esto representa un paso adelante con respecto a los servicios civiles de carácter tradicional, lo que lo ubica en lo que definimos como un servicio civil de “segunda generación”. Para reforzar esta idea, el énfasis en el adjetivo “profesional”, de acuerdo con Juan Pablo Guerrero Amparán (2000), radica en concebir un sistema de mérito competitivo, flexible y que incorpora la evaluación del desempeño como antídoto a la inamovilidad.

A la luz de la experiencia comparada, en cuanto a diseño y estructura, preponderantemente, lo que se ha construido hoy día es un servicio civil que atiende a las características de un servicio civil de empleo. Esto significa, entre otras cosas, que toda vacante disponible se pone a concurso, sin que sean consideradas las trayectorias internas de servidores públicos, y con la posibilidad permanente de que se genere una movilidad de las personas en los puestos y esté presente el fenómeno del aspirantismo (Martínez Puón, 2006). No obstante, cabe señalar que el nuevo reglamento se orienta hacia un servicio civil mixto, que trata de combinar el sistema de empleo con el sistema de carrera, y que intenta generar balance con el impulso de trayectorias internas aptas para concursos, concomitantemente con concursos públicos y abiertos,⁷ tal como lo están experimentando algunos países como España e Inglaterra.

En cuanto a su ámbito de aplicación, el servicio profesional de carrera es un sistema dirigido a servidores públicos de la Administración Pública Federal Centralizada –que consta de secretarías o dependencias (14) y de órganos desconcentrados (61) que en total concentran a 645 725 servidores públicos. De esa cantidad, el servicio profesional de carrera está dirigido a 36 699 servidores públicos entre los puestos de enlace y de director general, distribuidos de la siguiente manera:

TABLA 4
Distribución de los rangos sujetos del spc

Director general	573
Director general adjunto	837
Director de área	3 057
Subdirector	10 394
Jefe de departamento	10 964
Enlace	11 141

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2007), información estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, febrero.

Sin embargo, la ley no señala un tratamiento especial para la función directiva, es decir, para directores generales y directores generales adjuntos. Al respecto, vale recordar la observación del especialista del Banco Interamericano de Desarrollo, Koldo Echebarría,⁸ a quien no le parecía muy

⁷ Véase el *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* publicado el 6 de septiembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁸ En el marco del “Foro para la Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia”, México, Universidad Iberoamericana, 24 y 25 de febrero de 2003.

adecuado –por supuesto con base en la experiencia comparada– el hecho de que esos puestos directivos formaran parte del servicio profesional de carrera; ya que, debido a la poca amplitud del escalafón entre el círculo de directivos políticos y el círculo de directivos político-administrativos, esto podía ser motivo de conflicto. Posiblemente el autor también estaría en la misma línea de pensamiento en cuanto que tales puestos no iban a dejar de ser una tentación para los políticos electos y designados. Parece ser que dicha advertencia no estuvo del todo equivocada.

Sobre esa inquietud particular, la evidencia demostró, desde el arranque del servicio profesional de carrera en 2004, que algunas medidas no se hicieron esperar; por ejemplo, desde un principio se dejaron fuera a 248 puestos que ocupaban esos niveles, como fue el caso de ciertos puestos bajo el criterio de libre designación, así como a 497 delegados de las diferentes secretarías sujetas del servicio. De igual modo, casi el 51% de los puestos se quedaron fuera de concursos por criterios de excepción.⁹ Y como parte del funcionamiento excepcional del servicio, ha habido un alto número de concursos desiertos para esos puestos (60% hasta diciembre de 2007). Sobre este último punto, caben muchas hipótesis; entre las más destacadas están las relacionadas con el manejo político de los concursos sobre ese rango de puestos. Existe la posible exclusión de estos rangos por medio de una reforma a la ley, cuya iniciativa proviene desde finales de 2006,¹⁰ que ya ha sido aprobada por la Cámara de Diputados (noviembre de 2007) y sólo sigue pendiente en la Cámara de Senadores.¹¹

2.1 Problemas técnicos en la profesionalización de la función directiva en México

Ahora bien, más allá de las prácticas o intereses políticos relacionados a estos puestos considerados parte de la función directiva, centrémonos en los aspectos técnicos, en cuanto al tratamiento en el servicio profesional de carrera, de los rangos de directores generales y directores generales adjuntos. Por ejemplo, una característica esencial del servicio profesional de carrera

⁹ Véase “Información de la Comparecencia sobre el Servicio Profesional de Carrera”, del secretario Eduardo Romero Ramos ante la Cámara de Diputados, 10 de diciembre de 2004.

¹⁰ Iniciativa de proyecto de decreto por el que se deroga el inciso *a*) del artículo 5°, y se reforma el artículo 8° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, presentado por el Diputado Carlos Flores Rico del Partido Revolucionario Institucional. Sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, celebrada el miércoles 31 de mayo de 2006.

¹¹ La conclusión de este artículo se dio en marzo de 2008. Hasta esta fecha no se había todavía aprobado la modificación por la Cámara de Senadores.

en la administración pública federal (práctica regular en los sistemas de profesionalización para altos directivos, como se ha podido observar a lo largo del artículo) es que es un sistema orientado a las competencias, por encima de otros criterios relacionados con conocimientos y con la experiencia para la selección de su personal y otros procesos, como la certificación.

Al respecto, se construyó desde un inicio una serie de competencias *a priori*, que atendió más a una idea de razonamiento deductivo general que a un diagnóstico de necesidades previas.¹² Por ejemplo, en 2003 la Secretaría de la Función Pública, en reuniones con oficiales mayores y directores generales de recursos humanos, definió las siguientes capacidades (competencias) para el servicio profesional de carrera. Cuatro capacidades en cuanto a visión del servicio público: 1) transparencia, 2) integridad, 3) rendición de cuentas y 4) bien común. Y con relación a las capacidades gerenciales se definieron las siguientes: 1) visión estratégica, 2) liderazgo, 3) orientación a resultados, 4) trabajo en equipo y 5) negociación. Todo ello se hizo para que las pruebas de ingreso y de certificación de servidores públicos en activo estuvieran orientadas y desarrolladas sobre la base de la definición de las competencias mencionadas.

Sobre los modelos de competencias existentes, desde nuestro parecer, se utilizó una mezcla de los modelos mencionados en un apartado anterior, no precisamente de una manera ortodoxa o fundamentada y que se puede observar a partir de las actividades que se han venido desarrollando como insumos del servicio profesional de carrera. Tal ejercicio se puede representar de la siguiente forma:

GRÁFICO 5

Mezcla de modelos de competencias en el Servicio Profesional de Carrera

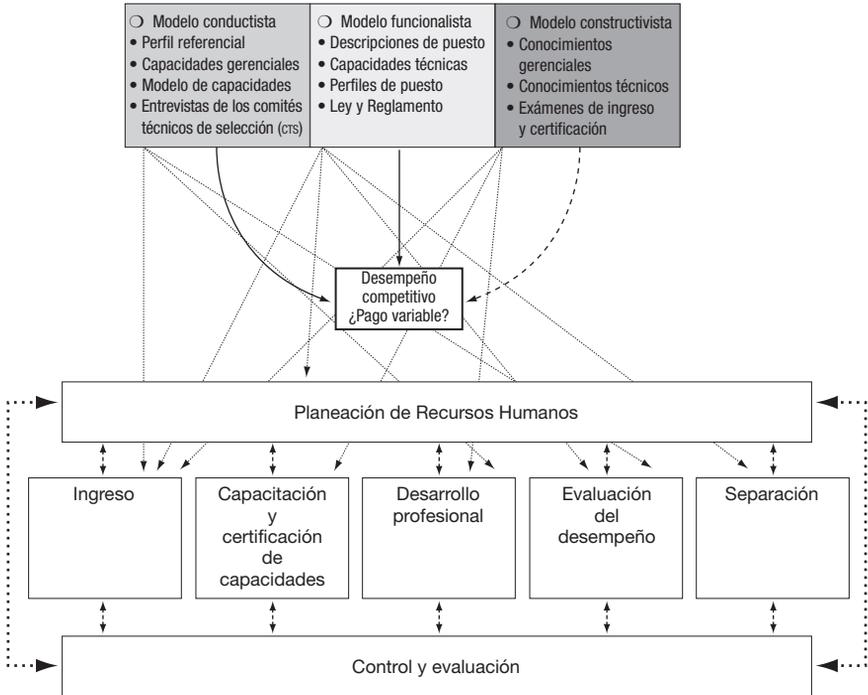
<ul style="list-style-type: none"> ○ Modelo conductista • Perfil referencial • Capacidades gerenciales • Modelo de capacidades • Entrevistas de los comités técnicos de selección (CTS) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Modelo funcionalista • Descripciones de puesto • Capacidades técnicas • Perfiles de puesto • Ley y reglamento 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Modelo constructivista • Conocimientos gerenciales • Conocimientos técnicos • Exámenes de ingreso y certificación
--	---	--

Fuente: Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización (2007), "Profesionalización del Servicio Público. Propuesta de escenarios para discusión", México, enero.

¹² Proceso *sui generis*, si tomamos en cuenta lo acontecido en otros países, como Inglaterra, cuya formulación de su sistema de competencias se hizo a partir de un diagnóstico de necesidades y acorde al desarrollo de sus altos funcionarios. Véase Cabinet Office (2002), *Senior Civil Service Pay and Performance Management Reform: Who are the Senior Civil Service?*, <http://www.cabinetoffice.gov.uk>

La manera en que se han venido utilizando los tres modelos ha afectado a los subsistemas del servicio profesional de carrera de la siguiente manera:

GRÁFICO 6
Interacción de los modelos de competencias en el SPC



Fuente: Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización (2007), “Profesionalización del Servicio Público. Propuesta de escenarios para discusión”, México, enero.

Esto ha llevado a tener una mezcla, no fundamentada y confusa, de pruebas de ingreso, pruebas en el proceso de certificación, cursos de capacitación, en que por momentos se privilegia: habilidades, funciones, conocimientos, perfiles preferenciales sin saber a ciencia cierta qué tener como criterio fundamental. Al final, lo que se ha estado ponderando son los conocimientos, pero esto no garantiza –basándonos en un sistema de competencias– que dichos conocimientos se reflejen en la práctica a través de los comportamientos de las personas.

En el subsistema de ingreso, el perfil preferencial y la descripción de puesto, así como la descripción de capacidades gerenciales y técnicas, res-

pondieron a dos modelos distintos, pero al final se evaluaron con herramientas que responden a otro modelo diferente. Las pruebas, en este último caso, se diseñaron atendiendo más a conocimientos que a competencias; incluso la descripción de puestos como tal (producto del modelo funcionalista) no ayuda a ello. En cuanto a las pruebas diseñadas tanto para el subsistema de ingreso¹³ como de certificación de capacidades,¹⁴ se decidió utilizar pruebas homogéneas para todos los puestos, con la única diferencia de los llamados “niveles de dominio” (que responde a una idea constructivista, basada más en conocimientos que en habilidades). Según especialistas, esto es subjetivo, ya que el hecho de que se tenga el dominio 6, por ejemplo, de una conducta no significa que se tengan los dominios 5, 4, 3, 2, 1. Casualmente el nivel 6 es difícil de obtener (es prácticamente para superdotados), por lo que es parte de las razones por las que posiblemente se han declarado desiertos concursos en tales rangos. En el mismo sentido, las conductas observables de una competencia no se jerarquizan ni se subordinan unas a otras. No hay competencias puras, todas las competencias tienen conductas de otras competencias; por ejemplo, el liderazgo tiene conductas de negociación: trabajo en equipo, visión estratégica, etc. (Arámbula, 2006)

Lo deseable en todo caso es que hubiera habido exámenes diferenciados para cada puesto a partir de un examen construido en el marco de un modelo conductista. O exámenes entre una mezcla del modelo constructivista, fuese de conocimientos generales con un modelo funcionalista, fuese de conocimientos particulares del puesto, pero siempre para puestos diferenciados. En el servicio profesional de carrera ha sucedido lo contrario, se han

¹³ Recuérdese que el subsistema de ingreso se compuso de las siguientes etapas a partir de mayo de 2006:

1. Reclutamiento a través de <http://trabajaen.gob.mx>
2. Para visión del servicio público diseñada por Ceneval.
3. Para capacidades gerenciales, se utilizan las herramientas de Ceneval de acuerdo a las capacidades definidas.
4. Para directores generales y directores generales adjuntos se utiliza adicionalmente CDG, que es un diagnóstico gerencial en línea.
5. Para las capacidades técnicas, cada dependencia es responsable de su aplicación, ya que requieren de conocimientos muy específicos de acuerdo con las funciones de cada puesto.
6. Entrevista.

¹⁴ Para el proceso de certificación de capacidades, el personal tiene que cumplir –de manera voluntaria– los siguientes requisitos: certificación de tres capacidades gerenciales (enlaces, dos), una técnica transversal y dos técnicas específicas; además de su evaluación del desempeño (de carácter anual) del transcurso de 2005. Sobre el mismo proceso, el nuevo reglamento publicado en septiembre de 2007 señala dos procedimientos adicionales; el primero consistente en una evaluación de desarrollo administrativo y calidad; y el segundo, en concursar la plaza por la misma persona que la ocupa.

establecido exámenes homogéneos a nivel de capacidades gerenciales para todos los rangos.

El problema antes mencionado también ha acontecido en el diseño de cursos de capacitación, los cuales si bien han sido diferentes para todos los puestos, están diseñados o limitados sobre el mismo criterio del nivel de dominio para cada uno de los puestos. El problema es que los exámenes para la certificación son generales e incluyen todos los niveles. En resumen, no se desarrolló un vínculo de tales cursos con las capacidades por satisfacer por parte de los servidores públicos. Esos cursos están basados principalmente en conocimientos, en una idea de conocimiento por adquirir para ser aplicado posteriormente, pero que no proporciona evidencia de que el servidor público de verdad lo aplicará en su quehacer administrativo. Por otra parte, no hay evaluación del impacto de la capacitación, que nos determine en qué realmente se le tendría que capacitar.

Con relación al tema de evaluación del desempeño, el problema que se presenta ante la mezcla de modelos de competencias ha consistido en decidir qué evaluar. ¿Deben ser los resultados? ¿El cumplimiento de funciones? O lo que debe ser: el desempeño en el ejercicio en el puesto y evaluarlo ya sea por conductas o por resultados. Actualmente la Administración Pública Federal se centra en evaluar comportamientos (modelo conductista puro) vinculados a capacidades gerenciales que no necesariamente son congruentes con las funciones asignadas a los puestos de trabajo. Se mezcla la evaluación de metas individuales con las colectivas (con un enfoque más funcionalista); y, combinados, tratan de dar un resultado que pretende ser constructivista, y dificultando la consideración de los resultados de la evaluación como un proceso de mejora de los procedimientos de trabajo, de detección de necesidades de capacitación y de valoración efectiva del mérito. Al respecto, por lo regular, se ha tenido que optar por modelos conductistas donde se definen parámetros de comportamiento básicos o esperados en función del nivel de dominio de la capacidad de quien tiene asignado el puesto. Pero el ideal es evaluar integralmente al individuo de un modo funcional o con un enfoque constructivista para ser coherente con un modelo de profesionalización.

Cabe aclarar que al establecer un modelo de competencias, es común incurrir en el error de mezclar modelos de manera indiscriminada, de ahí la necesidad de establecer un constructo del modelo basado en encuestas, entrevistas, detección de necesidades, etc. De ese modo, todas las competencias se deben valorar en cuanto pertinencia con la actividad, función, responsabilidad o desempeño dado o esperado; y lo que se mide es el grado de cumplimiento, es decir, el dominio de una competencia en comparación con un grupo de personas de alto desempeño o un grupo de personas de

desempeño promedio (o sea desempeño, ejecución de una actividad, cumplimiento de una responsabilidad, etc.). Es muy importante que antes de establecer un modelo y las herramientas de evaluación de competencias se evalúen las conductas observables de un grupo de personas de alto desempeño para identificar cuáles son las conductas de una competencia dada que ese grupo de personas tiene para dar un alto desempeño. En esto consiste la validez del constructo de un modelo o una herramienta de evaluación de competencias.

Por otra parte hay evidencia teórica de cómo debe hacerse un modelo de competencias o de cómo elaborar una herramienta de evaluación de competencias, por lo que no se tiene que inventar nada nuevo; esto es la validez de contenido. Una vez aplicado un modelo, con las herramientas diseñadas, a un grupo de personas, si se llega a demostrar que las conductas de una competencia predicen el desempeño (ya que para determinarlas se evaluó a un grupo de alto desempeño) y se reproduce en otro grupo de personas distintas, entonces se está logrando la validez de criterio (validez predictiva).

Ante esta coyuntura, las preguntas obligadas serían: ¿Requerimos de un tratamiento especial para nuestros directivos públicos? ¿Cuál es el modelo de competencias que requiere una función directiva como la nuestra? La respuesta a la primera pregunta es sí; a la segunda, no lo sabemos. Las posibilidades en ese sentido son sumamente amplias y, precisamente, parte de la necesidad de establecer líneas de investigación que avanzarían hacia ese sendero.

Por último, ¿qué nos espera del nuevo reglamento con relación al servicio profesional de carrera y la función directiva? El nuevo reglamento de la ley tiene como principales premisas: 1) la descentralización de la operación y la centralización de la información; 2) el énfasis hacia un rol normativo de la unidad de los recursos humanos y profesionalización de la administración pública federal en lugar de ser operativa; y 3) mayor vigilancia del cumplimiento de la normatividad mediante una mayor participación de los órganos internos de control (Treviño, 2007). Esto significa, entre otras cosas, los siguientes cambios:

- En el marco de la descentralización, dar mayores atribuciones a los comités técnicos de profesionalización y comités técnicos de selección de las dependencias, entre otros elementos, para que establezcan las evaluaciones que consideren convenientes en sus concursos, y que sean distintas a las prestablecidas y homogéneas.
- El establecimiento de modelos de convocatoria, que no sean exclusivamente abiertas, sino que también haya sólo para concursantes internos.
- Una mayor flexibilidad en la integración de los perfiles de los puestos.

- La evaluación del desempeño vinculada a las funciones de los puestos.
- Un sistema de puntos con base en la capacitación, experiencia y el mérito, que dé lugar a movimientos laterales y concursos de promoción.
- La capacitación ligada a la certificación de capacidades.
- Se elimina la clasificación de capacidades gerenciales y técnicas.
- Criterios mucho más claros y ligados al desempeño en la separación de servidores públicos.

Es posible que con esta flexibilidad, manifiesta en el nuevo reglamento, se abra la posibilidad de establecer acciones reales para terminar con la homogeneidad y uniformidad en el tratamiento, en todas sus líneas, en los puestos sujetos del servicio profesional de carrera. Al respecto, esto no significa, ni tampoco garantiza del todo, un trato diferenciado a los rangos relacionados con la función directiva. De manera que, en el plano estrictamente formal y legal, tal diferenciación no está prevista, al menos por lo pronto. Esperemos que en todo caso la diferencia la establezca la capacidad de innovación de los propios comités y de sus áreas de recursos humanos.

3. CONCLUSIONES

La tarea por desarrollar en cuanto a la construcción de un sistema de profesionalización para altos directivos públicos a nivel federal, se vislumbra como tarea de alta responsabilidad y dedicación. En ese sentido, las lecciones aprendidas del servicio profesional de carrera permiten tener un panorama mucho más claro de hacia dónde se podría avanzar. Por principio, las preguntas por contestar para la construcción de un sistema de profesionalización para altos directivos públicos en México, vinculadas con el enfoque de diseño institucional, tendrían que ser las siguientes:

- ¿Qué tipo de administración pública queremos y a partir de ello qué tipo de directivos públicos necesitamos definir?
- ¿Qué se requiere de los servidores públicos de alto nivel? ¿Qué objetivos deben conseguir?
- ¿Qué tanto el sistema político actual es proclive a producir directivos públicos con las capacidades necesarias? Pero sobre todo, ¿es propicio para retener el talento necesario y desarrollarlo?
- ¿Están hoy en día las personas responsables de la política y de la administración compartiendo la misma visión y los mismos valores para impulsar una propuesta de profesionalización de directivos públicos?

- ¿Cuál es la percepción que tienen nuestros políticos de los directivos públicos?
- ¿Les interesa realmente a nuestros políticos electos y designados este asunto de la profesionalización? ¿En ellos tenemos un verdadero apoyo y aliados?
- ¿Hemos construido hasta hoy día los suficientes argumentos y evidencias para convencernos y convencer a los demás de la importancia de la profesionalización de nuestros servidores públicos?
- ¿Está presente en nuestra cultura política administrativa el papel y la importancia de nuestros directivos públicos?
- ¿Cuáles son los obstáculos y resistencias por abatir para poder establecer una carrera de altos directivos públicos en México?
- ¿En qué aspectos se verían afectadas las relaciones entre políticos y servidores públicos con la inserción de una carrera de altos directivos públicos?

Por otro lado, con relación al enfoque de sistema de gestión de recursos humanos, se hace necesario explorar las siguientes líneas de investigación:

- Construcción de una familia de capacidades genéricas y por área.
- Identificación o creación de herramientas para medir capacidades directivas.
- Diseño de procesos de selección para directivos públicos.
- Elaboración de procesos de formación de directivos públicos.
- Revisión de sistemas de evaluación del desempeño para la función directiva.
- Definición de áreas encargadas de la selección de directivos públicos, así como de posibles centros de formación y análisis de perfiles de personal responsable de la gestión de la función directiva.
- Revisión de tabuladores alineados con la evaluación del desempeño.
- Análisis de procesos presupuestarios para orientarlos a resultados.
- Revisión de sistemas de competencias para directivos públicos.
- Registro y análisis de lo que están haciendo otros países en esta materia.
- Revisión de tecnologías de la información para la gestión de la función directiva.

Como se puede observar, hay muchas líneas de investigación que resulta conveniente emprender desde ahora; algunas de ellas tienen un mayor nivel de dificultad que otras e incluso llevarían más tiempo y darían material para el desarrollo de estudios individualizados. Sin embargo, se considera

que se está en la coyuntura adecuada para poder avanzar en estos momentos para crear las bases de la función pública directiva.

Se decía en uno de los primeros apartados del artículo que el fortalecimiento de la función directiva es uno de los principales temas de la reforma y modernización de las administraciones públicas. El simple hecho de mencionar el enunciado resulta sumamente atractivo. Evidentemente la parte más retadora consistirá en cómo se puede hacer factible el impulso de un esquema de esta naturaleza entre todo el engranaje institucional del país, aunado a la falta de experiencia sobre la gestión de este tipo de personal. Este artículo pretende precisamente dar esas pistas para construir los elementos suficientes para avanzar en esta asignatura.

El sistema de profesionalización para altos directivos públicos requiere, al igual que lo que se ha avanzado en materia de servicio profesional de carrera, de un tiempo importante y de elementos que le den forma para que pueda ser de interés en el medio en el que se quiere implantar, sea análisis de condiciones normativas y de operación, de dinámicas internas, trabajo *in situ*, etc. Y ha de tener como horizontes no sólo al Poder Ejecutivo Federal, sino también a los otros poderes de la Unión, así como a los otros órdenes de gobierno. Por ello, la construcción de literatura con multiplicidad de enfoques resulta más que imprescindible. Como ya se señaló, son escasos los estudios que se están aproximando al fortalecimiento de la función directiva como parte de las nuevas fórmulas de abordar el tema de la profesionalización. De ahí la importancia de poder sentar las bases desde ahora para nuestro país y de comenzar a construir los insumos necesarios para ello.

BIBLIOGRAFÍA

- Alles, Martha (2003), *Diccionario de preguntas. Gestión por competencias*, Buenos Aires, Granica.
- Arámbula, Mario (2006), "La formación basada en competencias", *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 5.
- Arellano, David *et al.* (2000), "Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia, México)", *Reforma y Democracia*, núm. 17, pp. 9-44.
- Ballart, Xavier y Carles Ramió (2000), *Ciencia de la administración*, Valencia, Tirant lo Blanch. (Serie Ciencia Política, núm. 8)
- Benavides Espíndola, Olga (2002), *Competencias y competitividad*, Bogotá, McGraw-Hill.

- Brosnahan, Jo (2000), "Public sector reform requires leadership", reporte del simposio "Government of the future: Getting from here to there", París, 14-15 de septiembre, documentos de la OCDE.
- Burnham, James (1960), *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, Nueva York, The John Day Company, Inc.
- Cabrero, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- Dauphinais, G. William y Colin Price (eds.), 1998, *Straight from the CEO*, Nueva York, Simon and Schuster.
- De Montricher, Nicole (1991), "La función pública en Francia: problemas y perspectivas", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, pp. 67-81.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2007), "De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles", *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 7, primer semestre.
- Fayol, H. (1961), *Administración industrial y general*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Figueroa, Ramón (2002), "Regímenes de directivos públicos en América Latina: estado del arte, análisis y perspectivas", documento de trabajo, Washington, D.C., Diálogo Regional de Política-Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gardner, John (1990), *On Leadership*, Nueva York, The Free Press.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000), "Consideraciones sobre la instauración del Servicio Civil en México", Documento de Trabajo-División de Administración Pública, México, CIDE.
- Gulick, L. (1987), "Notes of the theory of organization", en J. M. Shafritz y J. S. Ott, *Classics of Organization Theory*, Chicago, Dorsey Press.
- Hartasánchez, José Miguel (2002), "Perfil dinámico de la cultura organizacional de los directivos públicos en México", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre.
- Heifetz, Ronald (1994), *Leadership without Easy Answers*, Londres, Cambridge University Press.
- Holden, Paul, Pederson C. A. y G. Germone (1968), *Top Management*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Hooghe, Liesbeth (1998), "Consociationalists or Weberians? Top Commissions Officials on Nationality", *Arena Working Papers*, 98/20.
- Jiménez Asensio, R. (1998), *Altos cargos y directivos públicos*, Oñati, IVAP.
- Keraudren, Philippe y Hans van Merlo (1998), "Theories of Public Management Reform and their Practical Implications", en Tony Verheijen y David Coombes (comps.), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham, Inglaterra, Edward Elgar.
- Kliksberg, Bernardo (1983), *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*, México, FCE / INAP / CLAD.
- Kotter, John (1983), "Lo que hacen realmente los buenos directores generales", *Harvard-Deusto Business Review*, núm. 15, pp. 55-68.

- Laufer, Romain y Alain Burlaud (1988), *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Likert, Rensis (1961), *New Patterns of Management*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Longo, Francisco (2002), "El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre.
- (2003), "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Temas para el Diálogo*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- (2004), *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós.
- (2006), "Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional", *Reforma y Democracia*, núm. 35, pp. 63-92.
- Losada, Carlos (1995), "La especificidades de la gestión pública: implicaciones en la función directiva pública", *Documentación Administrativa*, núms. 241-242, pp. 407-482.
- Martínez Puón, Rafael (2005), *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
- (2006), "El desafío de la comparación internacional", en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera*, México, CIDE / SFP.
- Mathiasen, David (1999), "The New Public Management and it's Critics", *International Public Management Journal*, núm. 2, pp. 90-111.
- Mejía Lira, José y Rafael Martínez Puón (2007), "El papel de los implementadores en la profesionalización del empleo público", *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 7, primer semestre.
- Merrill, Harwood y Elizabeth Marting, eds. (1958), *Developing Executive Skills: New Patterns for Management Growth*, Nueva York, AMA.
- Mintzberg, Henry (1983), *La naturaleza del trabajo directivo*, Barcelona, Ariel.
- (1996), "Managing Government, Government Management", *Harvard Business Review*, núm. 74, pp. 75-85.
- (2005), *Directivos, no MBAs. Una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*, Barcelona, Deusto Ediciones.
- (2006), "Developing leaders? Developing Countries?", *Development in Practice*, vol. 16, núm. 1, pp. 4-19.
- Mitrani, Dalziel y Suárez de Puga (1992), *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*, Barcelona, Deusto Ediciones.
- Monsanto, J. (1986), "Estudio sobre formación y capacitación para gerentes de empresas públicas industriales en México", *Cuadernos INAP*, núm. 72 (Serie Praxis).
- Moore, Mark (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.

- Parrado, Salvador (2002), *Sistemas Administrativos Comparados*, Madrid, Tecnos.
- Peters, Guy (1995), *The politics of Bureaucracy*, Nueva York, Longman.
- (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Quezada, Humberto (2003), “Identificación de competencias: Modelos”, disponible en <http://www.chilecapacita.ch>
- Rathe, Alex W. (1961), “Harry Arthur Hopf Scholerly Practitionen and Pioneer in Management”, *The Journal of the Academy of Management*, vol. 4, núm. 3, pp. 235-244.
- Sánchez Morón, Miguel (1997), *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos.
- Sayles, L. R. (1964), *Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Stewart, R. (1988), *Managers and their Jobs*, Londres, McMillan.
- Suleiman, Ezra (1984), *Bureaucrats and Policy Making*, Nueva York, Holmes and Meyer.
- Treviño Muguera, Darío (2007), “El nuevo reglamento del servicio profesional de carrera”, *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 8 (segundo semestre).
- Velasco Sánchez, Ernesto (2006), “Capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia. Tensiones y equilibrios”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 15, núm. 2, pp. 307-367.
- Villoria, Manuel (2001), “La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas”, *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, núm. 21, pp. 189-226.
- Weber, Max (1962), “Bureaucracy”, en H. H. Gertz y C. Writh Mills (eds.), *Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford, Oxford University Press.
- Wilson, Woodrow (1887), “Study of the Administration Political”, *Science Quarterly*, vol. 2.

Documentos institucionales

- Banco Interamericano de Desarrollo (2003), *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública y el Servicio Civil: Temas para el Diálogo*, Washington, D. C.
- Cabinet Office (2002), *Senior Civil Service Pay and Performance Management Reform: Who are the Senior Civil Service?*, disponible en <http://www.cabinetoffice.gov.uk>
- Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2004), *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2.
- Información de la Comparecencia sobre el Servicio Profesional de Carrera (2004), presentado por el Secretario Eduardo Romero Ramos ante la Cámara de Diputados, 10 de diciembre.
- Iniciativa de proyecto de decreto por el que se deroga el inciso *a*) del artículo 5º,

- y se reforma el artículo 8° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2006), presentado por el Diputado Carlos Flores Rico del Partido Revolucionario Institucional, Sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, miércoles 31 de mayo.
- Ministerio de las Administraciones Públicas (2005), *Informe de la Comisión del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001), *Estatuto de la Dirección Pública*, Santiago de Chile.
- Ministry of Justice (2000), *The Swedish Government's Managerial Resource Policy Quality in the State's Supply of Top Managers*.
- Ministry of Interior, Office for the Senior Public Service (1998), *The Senior Civil Service: A Comparison of Personnel Development for Top Managers in Fourteen OECD Member Countries Management Summary*, Ámsterdam.
- OCDE (1995), *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, París, Sigma / OECD, Sigma Papers, núm. 1.
- (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- (1998), *Managing the Senior Public Service: A Survey of OECD Countries*, París, OECD.
- (1999), *The State of the Higher Civil Service after Reform: Britain, Canada and the United States*, París, Public Management Service.
- (2000), *Government of the Future*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Secretaría de la Función Pública (2007), Información estadística de la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal, febrero.
- (2003), Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril.
- (2004), Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril.
- (2007), Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de septiembre.
- State Services Commission (2001), "A Cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand", *Working Paper*, núm. 13.
- Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Administración Pública Federal (2007), "Profesionalización del Servicio Público. Propuesta de escenarios para discusión", presentación, México, enero.
- U. S. Office of Personnel Management (2001), *Guide to the Senior Executive*, en <http://www.opm.gov>
- World Bank (2003), *Making Services Work for Poor People, 2004*, The World Bank Group / Oxford University Press.