



Universidad de Quintana Roo

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

**UNA BUROCRACIA POR CONSOLIDAR. FUNCIÓN PÚBLICA Y SERVICIO
PÚBLICO DE CARRERA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO**

TESIS

**Para obtener el grado de
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A LOS ESTUDIOS REGIONALES**

Presenta

OMAR GARCÍA LUNA

Director de Tesis

DR. CARLOS BARRACHINA LISÓN

Diciembre de 2006, Chetumal, Quintana Roo, México

Ø49792



Universidad de Quintana Roo

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

Tesis elaborada bajo la supervisión del Comité de Tesis del programa de maestría y
aprobada como requisito para obtener el grado de

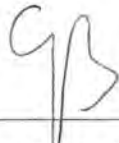
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A LOS ESTUDIOS REGIONALES

COMITÉ DE TESIS:

Presidente del Comité de Tesis:


Dr. Enrique Baltar Rodríguez

Secretario del Comité de Tesis:


Dr. Carlos Barrachina Lisón

Vocal del Comité de Tesis:


Dr. Martín M. Checa Artasu

Diciembre de 2006, Chetumal, Quintana Roo, México



A Juana Luisa

Contenido

UNA BUROCRACIA POR CONSOLIDAR. FUNCIÓN PÚBLICA Y SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

Introducción.....	7
-------------------	---

CAPÍTULO I LA ADMINISTRACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

1. El estudio de la administración del empleo público. Elección de una perspectiva de análisis.....	15
2. Clasificación de los servidores públicos de Quintana Roo.....	20
3. Régimen de administración del personal de base y de confianza en Quintana Roo.....	29
4. Estructura del modelo de servicio público de carrera de Quintana Roo.....	35

CAPÍTULO II BUROCRACIA Y FUNCIÓN PÚBLICA EN QUINTANA ROO

1. Consideraciones previas.....	39
2. La evolución de la burocracia como modelo de administración de personal público.....	41
a) Burocratización del Estado	
b) Creación de los estatutos de personal. Casos de Inglaterra, Francia, Alemania y Estados Unidos.	
3. La administración burocrática weberiana.....	50
a) Dominación legal mediante cuadro burocrático	
b) Características del funcionario público profesional	
4. Evolución del régimen de función pública de Quintana Roo.....	57
5. Lo burocrático de la función pública de Quintana Roo.....	61

CAPÍTULO III
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y SERVICIO PÚBLICO
DE CARRERA EN QUINTANA ROO

1. Aspectos teóricos de la nueva gestión pública.....	67
2. La reforma del empleo público en los países de la OCDE.....	75
a) Países de la tradición anglosajona	
b) Países de la tradición europea continental	
c) Países en transición	
3. Rasgos de modernización administrativa en el modelo de servicio público de carrera de Quintana Roo.....	83
4. Recuento de la reforma.....	90
a) Preparación de la reforma	
b) Avances de la reforma	
c) ¿Una reforma frustrada?	
 Conclusiones.....	 107
 Bibliografía.....	 113

Introducción

El 12 de diciembre de 1978 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo la *Ley de los trabajadores al servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y organismos descentralizados del Estado de Quintana Roo*,¹ con ella se creó la estructura que hasta hoy en día presenta la función pública de la entidad. Esta organización ha permanecido más o menos estable a pesar de las reformas de las que ha sido objeto, así como a la promulgación de algunas otras leyes y reglamentos que la complementaron.

Sin embargo, en los últimos años, se vino a considerar que esta estructura resultaba ineficaz,² y en respuesta a la corriente de modernización administrativa que ya se dejaba sentir en México, el 6 de febrero de 2002 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el decreto 138 emitido por la IX Legislatura, el cual contenía la *Ley del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo*. La intención del decreto, tal como el nombre lo indica, era introducir el servicio público de carrera o servicio civil de carrera en la administración de personal del Poder Ejecutivo, así como del personal administrativo del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los municipios.

De acuerdo al propio decreto, el programa debía ser puesto en operación 120 días después de su publicación, es decir, hacia mayo de 2002; sin embargo, pese a los años transcurridos, en el 2006 no se ha logrado implementar y ningún servidor público ha sido incorporado. No obstante, de ningún modo significa que no haya avances, ya que desde el año 2002 al 2006, se han elaborado diversos reglamentos que pueden permitir la instrumentación en las oficinas dependientes del Poder Ejecutivo. Sin embargo, queda

¹ En lo sucesivo Ley local de los trabajadores del Estado

² Véase la exposición de motivos de la iniciativa de ley de profesionalización para la administración pública que el entonces Gobernador Joaquín Hendricks mandó a la Legislatura el 13 de abril de 1999 (Expediente legislativo 138, IX Legislatura, Biblioteca del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, [Congreso del Estado..., 20002]).

pendiente la reglamentación correspondiente al Poder Legislativo, al Judicial y a los municipios.

El área de estudio dentro de la cual se inserta esta investigación es la administración pública, en la rama conocida como administración de los recursos humanos del sector público. El objeto de estudio del presente trabajo es el régimen jurídico de la función pública del Estado de Quintana Roo, incluyendo el nuevo modelo de administración de personal denominado servicio público de carrera. Es preciso aclarar, que para el caso de Quintana Roo, el servicio público de carrera únicamente es aplicable a un grupo bien determinado de servidores públicos, por lo que en realidad este modelo de administración de personal es sólo una parte del sistema de función pública de la Entidad.

Entendemos por función pública,³ el conjunto de normas e instituciones que regulan la administración de personal al servicio del Estado, de manera especial en lo referente a las condiciones laborales y organizativas.

Con el término servicio público de carrera se designa un modelo de administración de personal, basado en el mérito comprobable, a través del cual se establece y regula la carrera administrativa para los servidores públicos; es decir, se instituyen normas obligatorias para la selección, ingreso, promoción, evaluación, y en su caso, la separación del cargo de los servidores públicos.

Por regla general, este sistema de administración de personal se encuentra plasmado en una ley o reglamento, lo que permite un clima de seguridad jurídica para las partes interesadas: el Estado y funcionarios.

La reforma del servicio público de carrera en Quintana Roo tiene como trasfondo teórico en las recomendaciones de organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1997) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1998), los cuales consideran que para los países como México y para América Latina en general, en los que predominan sistemas administrativos atravesados por el clientelismo y el patronazgo, la modernización administrativa, en el

³ El término función pública puede ser tomado, hasta cierto punto, como similar de servicio civil, el cual es una terminología que se ha arraigado particularmente en los países anglosajones, mientras que función pública es propio de los países herederos de la tradición administrativa continental europea (Oszlak, 2003a)

rubro de administración de personal, debe consolidar o iniciar la reforma weberiana, aunque matizada y reforzada por ciertos elementos gerencialistas⁴.

Objetivo general

El objetivo general del presente trabajo es analizar el trasfondo teórico que subyace en el régimen de función pública, incluido el recientemente adoptado servicio público de carrera, en relación a los principios básicos de los paradigmas weberiano y gerencialista.

Esta tarea eminentemente teórica que nos proponemos, reviste especial interés ya que puede permitir la comprensión sobre el tipo de régimen de función pública que se tiene en Quintana Roo, los objetivos que persigue y los productos que se pueden esperar.

Por otro lado, en vista de que no se ha logrado instrumentar el sistema del servicio público de carrera en Quintana Roo, un objetivo secundario de este trabajo es hacer un recuento del proceso de reforma y de los trabajos que se han realizado para implementarlo, desde el año de 1999, fecha en que el entonces Gobernador Joaquín Hendricks presentó la iniciativa de ley al Congreso del Estado, hasta la actualidad. Asimismo, se esbozan algunas consideraciones sobre las posibles causas que han condicionado el que este programa continúe sin concretarse.

Planteamiento del problema (pregunta ejecutiva)

En este contexto, el problema básico de la presente investigación es conocer en qué medida el régimen de función pública en Quintana Roo, incluida la reforma del servicio público de

⁴ Se considera que durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX, algunos países desarrollados pasaron de una administración de personal basada primordialmente en cargos honorarios y de clientelismo, a un sistema de administración de personal basado en el mérito y la delimitación estricta de jerarquías y competencias, es decir, a un sistema burocrático. La existencia de cuadros burocráticos de tipo weberiano, compuestos por funcionarios profesionales, fue un proceso histórico ligado a la consolidación del Estado moderno. La administración de este tipo de personal se realizó, por regla general, a través de instrumentos estatutarios que imponían determinadas obligaciones a los funcionarios y a la vez les otorgaban una serie de garantías jurídico-laborales. Para las últimas décadas del siglo pasado esos mismos países modificaron sus modelos de administración, inyectándoles en mayor o menor medida, principios y métodos inspirados en las tesis del nuevo gerencialismo público, impulsando de este modo la llamada modernización administrativa (Conde, 2001)

carrera, es capaz, en sí misma, en tanto modelo de administración de personal, de generar una burocracia weberiana; y en que proporción (cualitativamente hablando) contiene elementos gerencialistas.

Para contestar esta pregunta debemos partir del conocimiento detallado de la estructura y organización de la función pública y del modelo de servicio público de carrera en Quintana Roo. Asimismo debemos conocer en qué consisten los paradigmas administrativos burocrático weberiano y gerencialista, en tanto planteamientos teóricos y en tanto realidades prácticas de administración de personal en diferentes países.⁵ Entonces estaremos en condiciones de evaluar la estructura, organización y por supuesto los valores que subyacen en los modelos de administración de personal contenidos en el régimen de función pública de Quintana Roo.

Justificación

El presente trabajo es de relevancia en diferentes sentidos. En primer lugar debido a la escasez de estudios sobre la administración pública de las entidades federativas, específicamente, en lo relativo a la administración de personal. En segundo lugar, a que se aborda el estudio del servicio público de carrera de manera diferente a los estudios previos que sobre este tema se pueden encontrar en México. En ese sentido, es necesario tener en cuenta que hasta antes de la publicación de la *Ley del servicio profesional de carrera para la Administración Pública Federal*,⁶ los argumentos de esos estudios se encaminaban a demostrar la necesidad de contar con un servicio público profesionalizado y a explicar los beneficios que implicaría adoptarlo.⁷ Después de la Ley federal de profesionalización, el

⁵ Para poder entender los modelos weberiano y gerencialista es necesario conocer, al menos brevemente, los procesos históricos a través de los cuales, en algunos países como, Francia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos, se gestaron los cambios administrativos que en el siglo XIX posibilitaron una administración weberiana en casi todos ellos; y andando el tiempo, en la segunda mitad del siglo XX, dieron inicio a la reforma gerencialista, principalmente en Inglaterra y Estados Unidos.

⁶ Debido a la ausencia de trabajos específicos sobre la función pública en Quintana Roo, el marco de referencia se debe construir en relación a los estudios que se han publicado sobre la reforma federal del servicio profesional de carrera.

⁷ Algunos trabajos representativos de este periodo son los de Uvalle (2000), Moctezuma y Roemer (1999), Haro Belchez (2000), Méndez (2000), Pardo (2000). Son interesante también las compilaciones de Uvalle y Ahuja (1999) y la de Aguilar (2003). El trabajo de Mascott (2003), aunque publicado con posterioridad a la

objetivo de esos trabajos ha sido analizar el nuevo instrumento en tanto modelo de administración de personal, comentando sus aciertos, los posibles inconvenientes, comparándolo con otras experiencias exitosas, ya que propiamente evaluarlo como programa gubernamental no era posible dado lo reciente de su creación.⁸

De este modo, la mayoría de los estudios sobre servicio profesional de carrera muestran un aspecto más bien pragmático del tema. Posiblemente la razón de lo anterior es que trataban de identificar prácticas exitosas de administración de personal y proponer su implementación para el caso mexicano. Sin embargo, en la mayoría de los casos se descuidó la explicación de los modelos teóricos a los cuales responde el servicio público de carrera, a saber, el modelo burocrático weberiano y la nueva gerencia pública.

Una más de las observaciones que podemos hacer a los estudios que se han hecho en México sobre el tema del servicio público de carrera, es que se tiende a analizarlo de forma aislada respecto del sistema de función pública del cual forma parte. La realidad es que el servicio público de carrera de Quintana Roo es un modelo de administración de personal específicamente diseñado para un sector determinado de servidores públicos (los trabajadores de confianza), y en tanto estatuto de personal se integra a los demás regímenes que conforman la función pública (el de los trabajadores de base y el de los altos funcionarios).

En este trabajo consideramos que se debe tener en cuenta que la función pública mexicana tomó sus características actuales en un proceso que se remonta a las primeras décadas del siglo pasado y que se consolida en la segunda parte del mismo. Por lo cual, el servicio público de carrera se suma a los diversos regímenes que a nivel federal y local coexisten hoy en día. Así, para entender la estructura y organización de la burocracia estatal, es necesario ofrecer un bosquejo de la estructura del sistema de función pública del Estado de Quintana Roo y explicar la manera en que se inserta el servicio público de carrera en aquélla.

reforma, es igual un buen ejemplo de estos estudios en los que se propone abiertamente la adopción de modelos de servicio profesional de carrera.

⁸ A manera de ejemplo, pueden consultarse el libro de Guerrero (2003) y los artículos de Pérez (2003) y de Perlman y Pineda (2003).

No significa que los diferentes autores que tratan sobre temas del servicio profesional de carrera en México desconozcan o no tomen en cuenta estos antecedentes, sino que por lo general no proporcionan una explicación acerca del proceso histórico de burocratización, de la relación entre el modelo weberiano y el modelo gerencialista, y de la forma en que estos paradigmas administrativos impregnan el servicio público de carrera. Como ya se dijo, la mayor parte de los estudios se limitan a describir las prácticas de administración recientemente adoptadas por los países desarrollados, particularmente los de la OCDE.

Por lo anterior, en este trabajo se propone un estudio en el que se explique qué es el servicio público de carrera en Quintana Roo, cuáles son sus alcances, y qué lugar guarda dentro del sistema de función pública del cual forma parte.

Pero la principal razón que justifica el estudio del régimen de gestión de personal es el propio conocimiento de la misma. Solamente comprendiendo sus características técnicas y teóricas estaremos en condiciones de entender qué tipo de función pública existe en Quintana Roo.

Descripción del contenido

El trabajo consta de tres capítulos. El primero es una exposición de algunos conceptos básicos y de las estructuras y normatividad del empleo público en Quintana Roo. Este primer capítulo se divide en cuatro numerales. En el primer apartado se discuten algunos conceptos indispensables para entender la administración de personal en las organizaciones públicas y se adopta una perspectiva de estudio. En el punto dos se explican la conformación de las estructuras de la administración pública y del empleo público en Quintana Roo a través de la clasificación de los diferentes servidores públicos. En el tercer punto se describe el régimen de administración del personal de base y de los trabajadores de confianza. Por último, en el cuarto punto se explica en qué consiste el modelo local de servicio público de carrera. Estos tres últimos numerales son descripciones básicas del sistema y régimen tal cual es, por lo tanto, se omite en lo posible cualquier comentario o interpretación al respecto, ésta tarea la dejamos para los capítulos segundo y tercero.

El objetivo de este primer capítulo es poner en antecedentes al lector sobre los conceptos fundamentales sobre el tema de la administración de personal en las organizaciones públicas. Del mismo modo, la descripción del sistema de función pública de Quintana Roo induce al conocimiento de las estructuras e instituciones que habremos de analizar bajo las ópticas de la teoría burocrática weberiana y la nueva gerencia pública.

En el segundo capítulo se explican las razones por las cuales en este trabajo se considera que el servicio público de carrera tiene la finalidad de consolidar una reforma weberiana en el empleo público. Para ello, en el primer apartado se explican los términos en que planteamos nuestro problema de investigación. En el segundo apartado se proporcionan los elementos que nos permitan entender la relevancia de la administración pública realizada a través de funcionarios públicos, en ese sentido se señalan dos procesos paralelos: por un lado la forma en que surgieron los cuerpos burocráticos en las administraciones públicas europeas; y por otro, la aparición de la administración estatutaria del personal en las burocracias de países como Francia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos. En el punto tres se examina la noción de burocracia y la de funcionario burocrático desde una perspectiva weberiana. En un cuarto apartado se señalan los principales momentos de la evolución de la función pública en Quintana Roo. Por último, en el quinto apartado se exponen los argumentos que sustentan nuestra tesis, de acuerdo con la cual, podemos concebir al servicio público de carrera de Quintana Roo como un intento por consolidar las estructuras burocráticas en Quintana Roo.

El tercer capítulo está dedicado al análisis del sistema de carrera en relación a los postulados de la modernización administrativa y la nueva gestión pública. En el primer punto se estudian algunas de las principales teorías y propuestas de la nueva gestión pública. El segundo apartado lo destinamos a exponer algunas de las experiencias recientes que han tenido países pertenecientes a la OCDE en materia de gestión de personal. El objetivo del tercer punto de este capítulo es analizar si el modelo de servicio público de carrera de Quintana Roo permite o no prácticas de administración de personal propias de la nueva gestión pública.

Por último, como se ha dicho previamente, el sistema de servicio público de carrera previsto en la ley respectiva no se ha logrado implantar, ¿cuáles son las razones de ello?,

¿es prudente el tiempo que ha transcurrido desde la publicación de la ley a la fecha?, ¿cuáles son los avances que se tienen? Estas son algunas de las dudas que nos mueven a incluir un apartado en el que de manera puntual se analicen los avances del programa y en base a ellos se evalúen las posibilidades de concretarlo en un futuro. Para ello, se esbozan algunas hipótesis sugerentes que nos permitan entender esta situación y que al mismo tiempo nos abren la posibilidad para futuras investigaciones.

Lo que proponemos no es la simple descripción de las actuales estructuras y prácticas de administración de personal en el Estado de Quintana Roo, lo que se pretende es entender esta realidad en relación a los modelos de administración pública y de personal mencionados. La delineación de las estructuras burocráticas y la explicación de la gestión de personal constituyen la parte descriptiva de este trabajo. La parte interpretativa consiste en comprender las estructuras, fines, principios y valores que subyacen en la función pública de Quintana Roo, utilizando como modelos de análisis el paradigma burocrático y las recomendaciones hechas desde la nueva gestión pública. Lo anterior nos ha de permitir entender las razones de las más recientes modificaciones al marco de la gestión pública en Quintana Roo, y al mismo tiempo, las causas de que éstas aún no se concreten.

Capítulo I

La administración del empleo público en el Estado de Quintana Roo

En el presente capítulo se explica la importancia del estudio de los sistemas de administración de personal en las dependencias públicas y se adopta una perspectiva de estudio. Se describe el funcionamiento y la composición de los diferentes regímenes de función pública en Quintana Roo con énfasis en los elementos que nos han de servir para comparar la estructura de este sistema con los paradigmas burocrático weberiano y el de la nueva gestión pública, tareas que dejamos para los capítulos segundo y tercero de éste trabajo, respectivamente.

1. El estudio de la administración del empleo público. Elección de una perspectiva de análisis.

La administración pública es la actividad mediante la cual se realizan los fines del Estado (Amaro, 1998, 10). En un sentido amplio la administración pública es el manejo del aparato estatal en su totalidad, incluyendo la actividad de los tres poderes públicos estatales, no sólo la del ejecutivo. Sin embargo, tal como lograremos apreciar en las siguientes líneas, en un significado más limitado, podemos entender la administración pública como un tipo específico de actividad estatal, realizada por órganos igualmente determinados y entre cuyas atribuciones se encuentra la administración de los recursos humanos de los que se sirve.

Es conveniente tener en cuenta que aún cuando estrechamente vinculado con el concepto de Estado, el de administración pública es contingente en el sentido de que puede variar de acuerdo a la temporalidad y al sistema político de que se trate. Por ello, para este trabajo precisamos una definición de administración pública construida con los elementos que ofrece el propio sistema jurídico administrativo en México y en Quintana Roo.

El Estado Mexicano se estructura a semejanza de los Estados liberales modernos, por lo cual ha adoptado la división del poder público en legislativo, ejecutivo y judicial. De tal modo que habitualmente se ha considerado que al poder legislativo corresponde la creación de normas generales que regulan y sancionan la vida social, política y económica. Al poder judicial se le atribuye la función jurisdiccional, que consiste en la solución de controversias, ya sea entre particulares, entre estos últimos y el Estado, o entre los propios órganos estatales. Por último, al poder ejecutivo se le delega la función de gobierno y la de administración pública en sentido estricto (Galindo, 2000, 91-101)

Ya que la administración pública es un producto del desarrollo histórico, la diferenciación significada por la división de poderes, especialmente la distinción entre un legislativo que elabora las leyes y una administración que las ejecuta, es lo que hace posible la separación conceptual de la administración pública del conjunto más amplio de la actividad toda del Estado (Mayntz, 1994, 15).

De acuerdo con esta perspectiva funcionalista la administración pública puede ser definida como el proceso de convertir reglas generales en decisiones específicas para casos individuales. Desde un punto de vista estructuralista, se le considera a la administración pública como el conjunto de instituciones y estructuras gubernamentales que se encargan de dicha tarea (Peters, 1999, 68-69)

En su sentido más limitado, la administración pública es entendida como aquella actividad, primordialmente asignada al poder ejecutivo que históricamente se reducía a la defensa del propio Estado, la seguridad interior (función policial), la construcción de carreteras y la recolección de impuestos⁹; más que con el paso del tiempo se amplió (al igual que el tamaño del Estado) a la generación de una extensa gama de servicios públicos

⁹ Durante el siglo XVIII Adam Smith en *La riqueza de las naciones* (1997, 614-716), consideraba que las tres funciones básicas del Estado eran proveer seguridad, construir obras públicas y asegurar la justicia.

que van desde la salubridad, la asistencia social, el mantenimiento de un sistema educativo, hasta el suministro de energía eléctrica o la explotación de recursos petroleros (Acosta, 2003, 426).

De acuerdo a lo anterior, tenemos dos nociones de administración pública, una amplia, según la cual los tres poderes del Estado son susceptibles de realizar esta actividad; y una estricta, que la limita al poder ejecutivo. En realidad, y concretamente en la gestión de personal, estas posiciones se complementan, ya que independientemente del tipo del órgano estatal de que se trate y de las funciones que realice o de los servicios que preste, toda dependencia necesita forzosamente de personal mediante el cual se ejerzan unas y se presten los otros.

Todos los servicios públicos se materializan a través de los recursos humanos al servicio del Estado. por lo tanto, una las actividades esenciales del Estado es la administración de su propio personal. En ese sentido; no sólo el poder ejecutivo hace administración pública, también los otros dos poderes tienen atribuciones administrativas en tanto deben manejar su propio personal. Así, por ejemplo, en el caso del poder judicial, cuya principal tarea es la administración de justicia, la fijación de los salarios o la distribución de su presupuesto, son actos materialmente administrativos¹⁰.

De tal suerte, que el legislativo y el judicial, al igual que el ejecutivo, administran su propio personal, realizando con ello actividades administrativas que resultan igualmente interesantes para la ciencia de la administración, en la vertiente de la administración del personal público.

La administración de personal público, además de ser una de las tareas esenciales de la administración pública en tanto práctica, constituye uno de los campos de estudio que más ha preocupado a los estudiosos de la administración pública en tanto como disciplina; de la ciencia política; y del derecho administrativo (Pichardo, 2004, 202).

En opinión de Amaro (1998) la importancia de la administración de personal público, como campo de estudio académico, radica en que fundamenta las normas y disposiciones

¹⁰ Estas consideraciones son relevantes en la medida que este trabajo pretende entender el régimen de administración de personal público en el Estado de Quintana Roo, donde la normatividad es, en términos generales, la misma tanto para el personal del Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y de los municipios.

contenidas en el régimen estatutario que regula las relaciones de trabajo entre el Estado y los servidores públicos. Por su parte Klingner (2002, 2) considera que la administración de personal en el sector público debe considerarse un elemento clave de la sociedad democrática y de una administración pública efectiva. De ahí la relevancia de las políticas y de los modelos de administración de personal en la administración pública. Un modelo apropiado puede propiciar el suministro adecuado de los servicios públicos; por el contrario, un sistema inadecuado puede obstruir su debida prestación.

La importancia de la función pública justifica en sí misma su análisis, pero ¿cómo abordar el estudio de la administración de personal en el Estado de Quintana Roo, de manera que sea acorde con los límites y alcances de este trabajo, tomando en cuenta que la administración de personal es una actividad que abarca una gran variedad de aspectos, tan disímiles entre sí como el determinar el número adecuado de funcionarios en una dependencia, la forma en que deben ser fijados los montos de salarios y prestaciones, o la definición de los perfiles profesionales en cada una de las vacantes creadas?

Ramió (1999, 77) considera que la actividad del Estado en materia de recursos humanos se puede dividir en política, gestión y administración de personal. La fase política está desempeñada por los altos cargos de la administración (en el caso de Quintana Roo por el Ejecutivo y también por el propio Poder Legislativo) y consiste en definir el modelo de personal y los objetivos del mismo. La gestión de personal, se encarga de precisar los programas de acción y los instrumentos para conseguir los objetivos políticos en materia de personal. Por último, a la administración de personal Ramió la considera como la implementación de los programas concretos, es decir, la gestión operativa del día a día.

Refiriéndonos a lo que Ramió llama la administración de personal, podemos añadir que Klingner (2002, 3), distingue cuatro funciones básicas: planeación, contratación, desarrollo y disciplina. Mediante la planeación se distribuyen las tareas entre los empleados, se decide el valor de cada puesto y se diseñan los instrumentos de evaluación. La contratación comprende el reclutamiento y la contratación en sí misma, en algunos casos se puede incluir aquí la realización de cursos de inducción. En la etapa de desarrollo las actividades están dirigidas a supervisar, vigilar, capacitar y evaluar el desempeño de los funcionarios para efectos de otorgar premios, o de sustentar los criterios para autorizar la

movilidad laboral. Por último, mediante la función disciplinaria se mantiene el orden laboral y se sanciona a los funcionarios que falten a sus deberes.

El mismo Klingner (2002, 2) considera que la administración de personal en el sector público puede ser estudiada por lo menos, desde alguno de los siguientes aspectos:

- 1) el de las funciones que se necesitan para administrar los recursos humanos en los organismos públicos;
- 2) el del proceso a través del cual se asignan los puestos públicos;
- 3) el de la interacción de los valores o principios en los cuales se basa la decisión de otorgar un puesto público;¹¹
- 4) el punto de vista de los sistemas de personal (leyes, reglas, organizaciones y procedimientos que se utilizan para expresar estos valores al cumplir las funciones de la administración de personal.

Ante la diversidad de enfoques, en este trabajo hemos adoptado el cuarto aspecto de los propuestos por Klingner, es decir, el estudio del sistema en sí mismo, en razón de que se presta más para el estudio de un sistema administrativo que, como el de Quintana Roo, ha sido escasamente estudiado, pues permite una visión del conjunto, y pone en evidencia problemas específicos susceptibles de abordar en estudios posteriores.

¹¹ La composición de los cuerpos burocráticos es un problema sociológico que ha sido ampliamente discutido (Mayntz, 1994), y es otra de las formas que puede adoptar el estudio sobre burocracias, ya que los cuerpos burocráticos tienden a formar "castas" o grupos privilegiados, sumamente cerrados al ingreso de nuevos miembros; por ejemplo, en Inglaterra ciertos funcionarios forman una verdadera élite, de ahí que se buscaran mecanismos para asegurar el acceso a la función pública a sectores sociales antes excluidos. En este sentido la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (PNUD, 2004) considera que los ciudadanos tienen derecho a una gestión pública democrática y concomitantemente el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.

2. Clasificación de los servidores públicos de Quintana Roo

Para poder determinar cuál es el trasfondo teórico que subyace en la función pública y en el servicio público de carrera en el Estado de Quintana Roo, se ha optado por iniciar con la descripción del objeto de estudio. Así, en este apartado se introduce al sistema de función pública en Quintana Roo a través del conocimiento de los diversos regímenes que ésta comprende, y de los servidores públicos que la componen. La intención es conocer nuestro objeto de estudio y al mismo tiempo prepararnos para la tarea analítica que se ha de desarrollar en los siguientes capítulos.

La función pública ha sido concebida como la estructura y gestión del personal al servicio del Estado (Ramíó, 1999, 174). También se le considera como el régimen aplicable a las relaciones entre el Estado y su personal, el que se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre estas dos partes (Serra, 2000, 385). Una definición más supone que la función pública está compuesta por las relaciones de tipo laboral que se generan entre el Estado y sus funcionarios en general (Martínez, 2003).

Tal como ya se hizo notar, para el estudio del régimen de personal en el Estado de Quintana Roo debemos tener en cuenta que el sistema jurídico y administrativo mexicano se encuentra delineado desde la propia Constitución Federal, tanto para la Federación como para las entidades. Por esta razón, es preciso hacer referencia constante al ámbito Federal.

Otra observación importante es que las definiciones y clasificaciones que aquí se obtengan han de ser válidas únicamente para el caso de Quintana Roo. En cada país y en cada sistema el contenido y los alcances de lo que se entiende por función pública puede variar, abarcando a determinados funcionarios o excluyéndolos, e imponiéndoles ciertos derechos u obligaciones que no se contemplan en otros regímenes.

En México el estudio de la administración del empleo público puede complicarse dada la diversidad de regímenes existentes para regular las relaciones entre el Estado y su personal. No por nada Miguel Duhalt calificó la función pública mexicana como una selva semántica y jurídica. A nivel federal, tan sólo en la administración pública (Poder

Ejecutivo), existe un régimen para la administración centralizada y prácticamente uno diferente para cada uno de los organismos de la administración pública paraestatal.¹²

En las Entidades Federativas la situación se repite, por lo cual las leyes y reglamentos respectivos se multiplican. Sin embargo, por efecto del isomorfismo legal de lo estatal respecto a lo federal, podemos delinear algunos rasgos comunes que exponemos a continuación.

En la administración pública mexicana y en la de Quintana Roo existen básicamente tres regímenes de función pública: uno para los funcionarios de alto nivel, los cuales se rigen por lo dispuesto en la Constitución, las leyes secundarias respectivas y la *Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos*.

Otro régimen es el de los empleados en los cimientos de la pirámide jerárquica, los cuales son denominados desde la Constitución Federal como trabajadores de base, y son administrados de acuerdo con la *Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional*, para el caso federal, y mediante las leyes correlativas en cada una de las entidades.

Por último, un tercer régimen es de los trabajadores de confianza, los que si bien por efecto de la Constitución mantenían resguardados sus derechos en materia de salarios y prestaciones de seguridad social, carecían de estabilidad laboral, aunque recientemente se les ha otorgado una cierta seguridad a través de los diferentes instrumentos de profesionalización.

Por lo anterior consideramos que una manera adecuada de acercarse a las características de la función pública local es abordando el problema a partir de la clasificación de los funcionarios públicos. Para ello son varios los criterios que podemos tomar en cuenta en la construcción de una tipología del servidor público estatal: el tipo de vínculo jurídico que los une con el Estado, el régimen jurídico al cual se hallan sujetos, la forma en que fueron designados, el lugar que ocupen dentro de la jerarquía burocrática y la

¹² Se entiende por administración pública paraestatal aquella forma de organización administrativa, que se establece junto a la administración centralizada y está conformada por un conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos públicos, creados para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado (Delgadillo y Lucero, 2000, 138)

dependencia donde laboren. En realidad estos indicadores se entrecruzan y complementan para proporcionar una idea más acabada tanto de la conformación de la burocracia, como de la situación jurídica que ostente un determinado servidor público. En todo caso, su utilización proporciona una clasificación flexible de los tipos de servidores públicos; ya que atendiendo a tal o cual criterio, un mismo funcionario puede ser clasificado de más de una forma.

De acuerdo con la Constitución Mexicana (Art. 108), son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal.¹³

La Constitución de Quintana Roo, sostiene un criterio similar (art. 170), cuando expresa que son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial, los funcionarios y empleados del Gobierno del Estado y de los ayuntamientos y, en general, toda persona que desempeñe un cargo de cualquier naturaleza en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y en los ayuntamientos.

A diferencia de la Constitución Federal, en la Local se amplía la definición para incluir a los funcionarios de los organismos descentralizados, de las empresas de

¹³ Una distinción tradicional es dividir a los servidores públicos en funcionarios y empleados. Estas categorías son utilizadas por los tratadistas de administración pública y derecho administrativo para explicar las diferencias de funciones entre los distintos tipos de servidores públicos. Para el caso de Quintana Roo (y de México) la distinción es meramente teórica, sin embargo, no por ello menos útil para efectos didácticos. Como se verá más adelante, jurídicamente la distinción carece de sentido puesto que la legislación mexicana no utiliza estas categorías; sin embargo, la clasificación sí es adoptada en sistemas como el francés o el alemán, en los cuales son funcionarios aquellos que ocupan los altos cargos de la administración y se rigen por un estatuto funcional, mientras que los empleados, pertenecen a la jerarquía media y baja y son regidos por las leyes laborales de derecho privado (Olmeda y Parrado, 1999, 603-604 y 654). Otro de los criterios que con mayor frecuencia se han utilizado para explicar la diferencia entre funcionarios y empleados ha sido el ejercicio de las potestades públicas de autoridad. Así, se consideran funcionarios aquellos altos servidores públicos, que actúan formalmente en representación del Estado. En cambio, por empleado se entiende aquel servidor público que no ostenta representación alguna, y que por lo general únicamente ejecuta las instrucciones de los funcionarios que le son superiores en la jerarquía administrativa (Amaro, 1998, 352-354).

Con todo, no consideramos ociosa esta exposición de los criterios que permiten distinguir entre funcionarios y empleados, ya que es una distinción muy común en los textos de administración pública y derecho administrativo, además que posteriormente abordaremos brevemente el estudio de los sistemas de función pública en países donde la diferencia sí tiene una utilidad específica.

Para este trabajo, en los casos que se utilice la expresión funcionario público ha de entenderse como sinónimo de servidor público.

participación estatal y de los fideicomisos públicos del Estado, así como a los del Consejo Estatal Electoral. Sin embargo, en general, podemos considerar que la Constitución Local sigue los lineamientos de la Constitución Federal acerca de quiénes deben ser considerados servidores públicos. Ambas son claras al considerar que cualquier persona, cualquiera que sea el vínculo jurídico que la una con el Estado, en el ejercicio de cualquier cargo o comisión, debe ser considerada como servidor público.

Como se puede apreciar, en México existe una noción extensa de función pública, y se considera servidor público a todo aquel que desempeñe cualquier cargo, no importando la naturaleza ni la clase de vínculo que lo ligue con el Estado. Dentro de esta noción caben desde los funcionarios más prominentes, hasta los de más baja categoría. Lo anterior es necesario tenerlo presente, ya que en México los modelos de servicio civil de carrera crean estatutos jurídicos especiales, aplicables únicamente a sectores bien determinados del funcionariado.

En realidad, la homogeneidad que representa el término servidor público admite clasificaciones atendiendo al lugar que se ocupe en la jerarquía administrativa, al régimen jurídico-laboral al cual esté sujeto y a la oficina gubernamental en la cual labore.

Atendiendo a un criterio eminentemente ligado al lugar que se ocupe dentro de la jerarquía, tenemos que en la burocracia estatal local, al igual que en la federal, existen servidores públicos de nivel alto, medio y bajo.

Los servidores públicos de alto nivel suelen ser designados mediante voto popular directo, como en el caso del Presidente de la República, los diputados y los senadores; o en el caso estatal, el Gobernador y los diputados. Otro tipo de servidores públicos de tipo político pueden ser designados mediante un procedimiento especial, como es el caso de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.¹⁴ Estos cargos son considerados de tipo político en oposición a los cargos de carrera. Esto se desprende de que son designados mediante voto popular y su relación con el Estado es, en principio, temporal.

¹⁴ Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia son designados por el Congreso local a propuesta del Gobernador, sólo en casos extraordinarios la designación la puede hacer directamente éste. Por ello su cargo es eminentemente político (Art. 102 de la Constitución del Estado de Quintana Roo).

Por su parte los colaboradores inmediatos de los titulares de los Poderes, son designados mediante nombramiento directo de éstos, por lo cual, sus cargos comparten la esencia política de los cargos de elección popular.

En el caso del Poder Legislativo, el Congreso Local tiene facultades para nombrar y remover libremente a un grupo de altos funcionarios auxiliares de la actividad legislativa como son el Oficial Mayor y el Contador Mayor.

En el Poder Judicial, la naturaleza política del cargo se hace extensiva a los miembros del Consejo de la Judicatura y a una serie de altos funcionarios auxiliares, como el Oficial Mayor y el Contralor Interno, cuya designación es hecha por los miembros de aquélla.

En el caso del Poder Ejecutivo, el Gobernador tiene facultades para designar directamente a los secretarios de despacho, al oficial mayor, y previa aprobación del Congreso Local, al Procurador del Estado. A su vez, los secretarios pueden designar, con la anuencia del Gobernador, a los funcionarios que conformarán su próximo equipo de trabajo (subsecretarios y directores generales). No está de más decir que los nombramientos para estos cargos tienen también naturaleza política.

Por otro lado, en relación a los servidores públicos de jerarquía media y baja, la Ley local de los trabajadores del Estado, distingue entre trabajadores de confianza, trabajadores de base y trabajadores supernumerarios.

Son de confianza todos aquellos servidores públicos con cargos políticos, a excepción del Gobernador y de los diputados, y en general todo aquel funcionario que realice funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización y manejo de valores; con lo cual la tipología de trabajadores de confianza se extiende desde algunos altos funcionarios, mandos medios e incluso, en algunos casos, hasta algunos empleados operativos.

Se considera de base el grupo de servidores públicos de menor rango en la jerarquía administrativa, como los ayudantes y el personal operativo. Junto a éstos, debemos considerar también a los trabajadores supernumerarios, los cuales están sujetos a una relación contractual por tiempo determinado, pero gozan de las prerrogativas de los trabajadores de base por el tiempo que dure su relación contractual.

La manera de ser designado trabajador de confianza o trabajador de base es a través del nombramiento, el que sujeta a los funcionarios públicos a un régimen laboral especial

compuesto por las leyes de la función pública. Lo que diferencia entre los nombramientos de los trabajadores de base o de confianza, de los nombramientos de los altos funcionarios, es que mientras estos últimos son designados con base en criterios predominantemente políticos, los trabajadores de base son propuestos por el sindicato y los trabajadores de confianza deberían pasar por un concurso o procedimiento de selección.

Por su parte la principal diferencia entre trabajadores de base y trabajadores de confianza radica en que a los primeros les fue concedido el derecho de asociación sindical, el derecho de huelga y la inamovilidad en el puesto, mientras que a los segundos no. Otra característica que diferencia a los trabajadores de base de los de confianza, es que los primeros, en caso de conflicto laboral, pueden acudir a la jurisdicción laboral especializada de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje; en cambio, los segundos deben resolver sus controversias con el Estado en la jurisdicción de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Hasta antes de la introducción del servicio público de carrera se consideraba que la estabilidad en el empleo, era otra de las características que hacía la diferencia entre trabajadores de base y de confianza. Sin embargo, para el caso de Quintana Roo, hoy día ambos grupos debieran tener derecho a la estabilidad laboral, aunque basada en principios y valores distintos. En el caso de los trabajadores de base la permanencia en el empleo se justifica en la antigüedad; en cambio, para los trabajadores de confianza la estabilidad laboral depende, en principio, de los resultados obtenidos en el desarrollo de sus actividades.

Por último, debemos también considerar a los servidores públicos que se ligan a la administración a través de la firma de un contrato civil de prestación de servicios profesionales por honorarios. Esta relación es temporal y está regulada, en principio, por el derecho civil. Estos contratos se pueden otorgar en diversos niveles jerárquicos, aunque por lo general se utilizan para reclutar personal con determinadas habilidades o capacidades profesionales y de asesoría, estando sujeta su permanencia en el puesto al tiempo previamente estipulado en el contrato, o bien, a la necesidad de sus servicios. En la práctica se suelen extender contratos por honorarios a modo de prueba, antes de realizar un nombramiento definitivo como trabajador de confianza.

También podemos clasificar a los servidores públicos atendiendo a la dependencia en que laboren, y a la naturaleza de las funciones que realicen. En el caso de los servidores públicos del Poder Judicial, estos criterios son fundamentales para determinar el régimen laboral al cual se hallan sujetos. En el Poder Judicial existen trabajadores de confianza que desempeñan funciones materialmente jurisdiccionales, como los jueces, los secretarios de juzgado y los actuarios, ellos están sujetos a lo dispuesto para la carrera judicial regulada en la *Ley orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo*. Dentro del Poder Judicial existen también una serie de funcionarios auxiliares que realizan labores administrativas, ellos se encuentran bajo el régimen establecido por la Ley local de los trabajadores del Estado y a la Ley de servicio público de carrera.

En el Poder Legislativo estatal únicamente los diputados realizan funciones legislativas, éstos, como ya se dijo, son servidores públicos sujetos a un régimen político ya que son designados previa elección popular; sin embargo, todo el personal que les auxilia realiza funciones administrativas, por lo que deben ser considerados trabajadores de base o de confianza, sujetos a alguno de los regímenes ya especificados.

En el Poder Ejecutivo, podemos distinguir entre la administración centralizada y la administración paraestatal; integrada la primera por el Gobernador, los secretarios de despacho y el Procurador; la segunda, compuesta por una serie de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

Los funcionarios de la administración centralizada se hallan sujetos bien sea a la Ley de los trabajadores del Estado, si son trabajadores de base, bien a la Ley del servicio público de carrera si son trabajadores de confianza. Por su parte, en las dependencias de la administración pública paraestatal, el régimen legal aplicable varía de acuerdo a lo que se especifique en la ley o decreto mediante el cual fueron creadas (*Ley de las entidades de la administración pública paraestatal del Estado de Quintana Roo*)

En resumen, en Quintana Roo existen al menos tres regímenes diferentes de personal, el de los funcionarios políticos, el de los trabajadores de confianza y el de los trabajadores de base. En este caso el servicio público de carrera es un instrumento de administración de personal, destinado específicamente al sector compuesto por los trabajadores de confianza.

Para determinar cuál es el régimen de función pública al cual se encuentra sujeto un servidor público, es necesario preguntarse cuál es la naturaleza del vínculo jurídico que lo une al Estado, cuáles son sus funciones, y en qué dependencia las desempeña.

Con lo anterior, es posible visualizar una clasificación conformada por la jerarquía del funcionario y el régimen de derecho al cual se encuentra sujeto. Esta clasificación la podemos expresar mediante la Tabla 1, la cual está compuesta por cuatro variables: lugar dentro de la jerarquía, régimen legal aplicable, tipo de designación, y duración de la relación entre el Estado y el servidor público.

En esta tabla no se refleja la variable compuesta por el tipo de funciones que realizan los servidores públicos, ni la dependencia en la cual laboren, ya que en lo sucesivo hemos de centrar nuestra atención en los servidores públicos de la administración pública centralizada del Poder Ejecutivo.

Tabla 1. Clasificación de los servidores públicos en Quintana Roo

Jerarquía	Régimen	Tipo de designación	Duración de la relación	Legislación aplicable
Altos funcionarios (Gobernador, secretarios de despacho, diputados, magistrados)	Constitucional	Mediante elección popular	Temporal	Constitución
	Constitucional	Mediante nombramiento político	Temporal	Constitución y Ley local de los trabajadores del Estado
Burocracia Media (Compuesta por directores y Subdirectores de área, hasta personal técnico)	Trabajadores de confianza	Nombramiento mediante concurso	Permanente sujeta a continua evaluación	Ley del servicio público. Ley local de los trabajadores al servicio del Estado*
	Régimen de derecho civil	Contrato por honorarios	Temporal	Código Civil
Baja burocracia	Trabajadores de base	Nombramiento	Permanente con inamovilidad	Ley local de los trabajadores del Estado. Ley del servicio público de carrera**

Fuente: Elaboración propia.

*Mientras no se aplique la Ley del servicio público de carrera, el régimen que regula a los trabajadores de confianza es la Ley local de los trabajadores del Estado. Lo anterior será aplicable en un futuro a los trabajadores de confianza no sujetos al sistema de carrera.

**Prevía anuencia del sindicato respectivo cualquier trabajador de base podrá afiliarse al sistema de carrera.

De la tipología anterior, sólo nos interesa ocuparnos de los trabajadores de base y de confianza, que son quienes reúnen los requisitos para que de acuerdo con una noción weberiana, puedan ser considerados burócratas. Es decir, de una u otra manera son susceptibles de realizar una carrera dentro de la administración pública.

Los altos funcionarios, por la propia naturaleza de sus cargos están ligados, en principio, de manera temporal con el Estado y la administración. Lo mismo puede decirse del personal contratado por honorarios, sin que en uno u otro caso podamos decir que no sean servidores públicos, ya que la Constitución Federal así los considera.

3. Régimen de administración del personal de base y de confianza en Quintana Roo

Este apartado tiene el propósito de exponer el régimen de personal aplicable a los trabajadores de base y de confianza en el Estado de Quintana Roo. El régimen legal para estos trabajadores está compuesto por las normas de contratación, de separación del cargo, condiciones mínimas de trabajo y las reglas elementales en caso de controversia de tipo laboral entre el Estado y sus servidores públicos.

Las condiciones de trabajo mínimas para los trabajadores de base y de confianza al servicio del Estado se encuentran contenidas en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal. Lo dispuesto por la ésta son mínimos legales, por lo cual, pueden ser ampliados por las legislaciones locales, más no pueden ser restringidos (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005. pp. 204-217). La normatividad mínima contenida en la Constitución es desarrollada y reglamentada de manera autónoma en los Estados de la Federación, por lo que en cada caso pueden observarse ligeras variaciones en la reglamentación respectiva.

Trabajadores de base

Podemos agrupar las disposiciones que regulan las relaciones laborales de los trabajadores de base en: condiciones de trabajo, de seguridad social, de solución de controversias, de asociación sindical y huelga, y por último, de nombramiento, permanencia y desarrollo en el empleo.

La importancia de analizar esta reglamentación radica en que refleja la intención de brindar seguridad jurídica y laboral para los trabajadores de base, lo cual representó una primera fase de burocratización en el Estado de Quintana Roo, que se inició con la promulgación en 1978 de la Ley local de los trabajadores del Estado.

En cuanto a las condiciones de trabajo, la Ley local de los trabajadores del Estado estipula que la jornada máxima de trabajo diurno será de ocho horas, mientras que la nocturna de siete. Las horas excedentes se consideran extraordinarias y se deben pagar con

un cien por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. El trabajo extraordinario no debe exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas. El trabajador al servicio del Estado puede disfrutar, cuando menos, de dos días de descanso por cada cinco de trabajo, con goce de salario íntegro¹⁵; asimismo, tiene derecho a un periodo vacacional de 10 días hábiles por cada 6 meses de trabajo.

La mayoría de los estatutos de personal público contienen una cláusula proteccionista contra discriminaciones de cualquier tipo (Amaro, 1998, 401), y el caso de Quintana Roo no es la excepción; ya que en la normatividad local existe el principio de no discriminación por cuestiones de sexo, edad o cualquier otra causas, correspondiendo a trabajo igual, salario igual.

Las retenciones o descuentos al salario deben estar previstos legalmente, de lo contrario no podrán efectuarse. Los salarios deben ser fijados de acuerdo a la ley de egresos del año que corresponda, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de ésta. Los trabajadores tienen derecho a percibir un aguinaldo anual equivalente a cuarenta días de su salario.

Los trabajadores de base, gozan de estabilidad en el empleo, y después de seis meses de prueba adquieren inamovilidad, lo que no representa apropiación en el cargo ya que podrán ser suspendidos o cesados por mediar algunas de las causales contenidas en la propia ley. En caso de separación injustificada de su cargo o empleo, tienen derecho a opción del propio trabajador, a la reinstalación o a ser indemnizados. Los conflictos individuales o sindicales, entre el Estado y sus trabajadores de base se solucionan en los tribunales de conciliación y arbitraje correspondientes.

Si bien no forman parte de nuestro interés, estas garantías laborales constituyen en realidad un relevante indicador que puede mostrar la tendencia burocrática weberiana que subyace en el régimen de función pública de 1978. Lo anterior se podrá corroborar en el siguiente capítulo cuando estudiemos las características que Max Weber atribuía a las organizaciones burocráticas.

¹⁵ En el apartado B del artículo 123 Constitucional se estipula que los trabajadores dispondrán de un día de descanso por cada seis de trabajo, por lo cual este es un claro ejemplo donde la normatividad estatal amplía las disposiciones constitucionales.

La movilidad laboral de los trabajadores de base se encuentra regulada conforme al escalafón correspondiente, mediante el cual se decide todo lo relativo a los ascensos (movilidad vertical) y las permutas (movilidad horizontal). Las reglas de movilidad vertical u horizontal se encuentran contenidas en el Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo y organismos descentralizados del Estado de Quintana Roo.

Los movimientos en el escalafón se realizan mediante convocatoria interna en cada una de las dependencias. En los concursos tienen derecho a participar todos los trabajadores de base con una antigüedad mínima de seis meses en el puesto inferior, las nuevas vacantes se ocupan en la base de la jerarquía administrativa.¹⁶

La calificación en los respectivos concursos se obtiene en base a la puntuación que arrojen los factores escalafonarios, los cuales son:

- a) Conocimientos comprobables;
- b) Aptitud y la eficiencia para realizar la actividad que implique la plaza por la cual se compite;
- c) Antigüedad;¹⁷ y
- d) Disciplina y puntualidad.

Cada uno de estos factores tiene asignado un valor determinado en los tabuladores del reglamento correspondiente, dependiendo de la categoría que ostente cada trabajador. Existen cinco categorías:

- 1) Manual, al que se le exige tan sólo saber leer y escribir;
- 2) Obrero, cuando precisan el dominio de un oficio;
- 3) Administrativo, cuando por efecto de la capacitación o experiencia profesional posean alguna habilidad específica para el trabajo administrativo;
- 4) Especializado, para aquellos que por capacitación específica han adquirido habilidades técnicas de auxilio en la administración; y

¹⁶ Siguiendo a Ballart y Ramió (2000, 348-349), podemos decir que éste es un sistema cerrado de promoción ya que en principio sólo está abierto al mercado interno de personal.

¹⁷ en el sistema de promoción de los trabajadores de base el criterio que predomina es la antigüedad, ya que en caso de empate ésta decide el concurso.

- 5) Profesional, cuando el trabajador de base ostente título y cédula profesional o en su defecto carta de pasantía.

En el régimen de los trabajadores de base solamente las vacantes definitivas y las temporales mayores de seis meses deben ser sometidas a concurso. En el caso de las vacantes temporales mayores de seis meses, cuando el trabajador que gozaba de licencia regrese a su anterior puesto, el escalafón se correrá de manera descendente. Las vacantes temporales menores de seis meses pueden ser cubiertas de manera provisional por un empleado interino nombrado libremente por el titular del área correspondiente.

Ya se dijo que las garantías laborales que se otorgan a los trabajadores de base permiten considerar su régimen de administración como uno de tipo weberiano, sin embargo, el sistema de escalafón, provoca dudas, ya que privilegia la antigüedad, cuando en los sistemas weberianos lo que se privilegia, ante todo, es la capacidad profesional.

Una vez ocupadas todas las plazas por corrimiento del escalafón, la mitad de ellas, las de más baja jerarquía, podrán ser ocupadas por libre designación del titular, y la otra mitad, por los candidatos que proponga el sindicato.

A los trabajadores de base les está concedido el derecho de asociación sindical y el de huelga. En lo que hace a la organización sindical de este grupo de trabajadores, el 31 de julio de 1978 se publicó la convocatoria para que los trabajadores de base al servicio del Estado, se organizaran en un sindicato. A partir de entonces, se constituyó el *Sindicato único de trabajadores al servicio del Gobierno del Estado*. El 29 de mayo de 1992, se reformó la Ley local de los trabajadores del Estado y se permitió la existencia de varios sindicatos, generándose uno por cada uno de los poderes, organismos descentralizados y municipios. Después de lo anterior, se creó la Federación de sindicatos de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado. (INAP, 1999).

Actualmente la administración de los recursos humanos del Gobierno del Estado está a cargo del Departamento de recursos humanos, dependiente de la Dirección general de administración de la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado. Es conveniente tener en cuenta que esta misma unidad se encarga de la administración tanto de los trabajadores de base como de los de confianza.

Trabajadores de confianza

Constitucionalmente a los trabajadores de confianza únicamente les son aplicables las normas de protección al salario y de seguridad social contenidas en el apartado B del artículo 123 constitucional. La movilidad horizontal o vertical de los trabajadores de confianza no se encuentra sujeta a ningún reglamento formal, quedando como facultad discrecional de los directivos en turno la decisión de promoverlos o despedirlos; asimismo, les es negado el derecho de asociación sindical. Por lo que se consideran que carecen de seguridad en el empleo.

Este escenario propició que durante décadas un cambio de administración gubernamental pudiera significar el despido o la exigencia de la renuncia para un buen número de trabajadores de confianza. Por otro lado, la inseguridad en el empleo de mandos medios significa clientelismo y falta de memoria institucional, en suma escasa profesionalización. El problema se agudiza, en el caso de Quintana Roo por ejemplo, por el hecho de que altos funcionarios, que en realidad ocupan cargos de tipo político, son considerados trabajadores de confianza, junto con servidores públicos de nivel medio y bajo, en algunas ocasiones.

Ante esta situación de inseguridad laboral para los trabajadores y de falta de continuidad en la ejecución de las políticas públicas, es que se ha tratado de implementar el servicio público de carrera como un instrumento de profesionalización para los trabajadores de confianza de nivel medio, principalmente. Por lo cual, aún y cuando no ha sido aplicado aún, en realidad la Ley del servicio público de carrera significa un nuevo marco normativo para los trabajadores de confianza, que les otorga la seguridad en el empleo pero a condición de la capacitación continua y la evaluación constante.¹⁸ Desafortunadamente, el

¹⁸ De acuerdo con Moctezuma y Roemer (1999) el servicio profesional de carrera tiene entre sus ventajas: a) generar seguridad laboral basada en el mérito; es decir, si una persona rinde en su trabajo puede estar tranquila respecto a su estabilidad laboral; b) preservar la memoria institucional, ya que si se logra una plantilla de servidores de carrera estable ante los cambios de administración, se favorece la continuidad de los planes y programas de gobierno; d) con el servicio civil de carrera se promueve la capacitación continua de los servidores públicos, lo cual redundará en un incremento en la productividad y en la calidad de los servicios que se prestan; e) dado que estos sistemas incluyen incentivos a la producción y a la obtención de resultados

hecho de que no se haya logrado implementar el servicio de carrera provoca que la situación de los trabajadores de confianza continúe siendo sumamente inestable.

La situación de los trabajadores de confianza constituye la antítesis de la burocracia, con lo cual consideramos que en la función pública del Estado de Quintana Roo conviven un régimen *cuasi* burocrático (el de los trabajadores de base) y un régimen no burocrático, francamente clientelar (el de los trabajadores de confianza). Y lo que es más grave, diseñado desde la propia ley de esa manera.

Es ante esta situación que para los casos como Quintana Roo sería recomendable consolidar un sistema de carrera que abarque a la mayoría de funcionarios estatales, aunque no precisamente con el mismo instrumento estatutario, que es como se pretende hacer en esta entidad federativa. ¿Se puede lograr este objetivo mediante la Ley del servicio público de carrera? Esta es la interrogante que se tratará de contestar a lo largo de éste trabajo.

de calidad, los primeros interesados en integrarse a los programas de profesionalización son los propios servidores públicos, y los beneficiados a la larga son los ciudadanos; y f) lograr que la permanencia en el empleo esté ligada a procesos permanentes y periódicos de evaluación del desempeño.

4. Estructura del modelo de servicio público de carrera de Quintana Roo

Con el fin de promover la profesionalización de los servidores públicos del Estado, el 6 de febrero de 2002, mediante el decreto 138, la IX Legislatura del Estado expidió la *Ley del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo*. El objetivo de la reforma fue promover valores tales como el mérito, la igualdad de oportunidades, la legalidad, la honradez, la imparcialidad, la eficiencia, la eficacia y la profesionalización en el servicio público, es decir, implementar un sistema de carrera.

A continuación, se describirán las principales características del modelo de servicio público de carrera tal cual se encuentra planteado en la ley. En ese sentido podemos considerar que es una realidad jurídica, aún y cuando no se encuentre operando. En razón de ello, en éste apartado se le refiere como si ya estuviera en operación, no como la expectativa que en realidad es.

El servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia (Uvalle, 1999).

Jurídicamente la *Ley del servicio público de carrera para Quintana Roo* no proporciona una definición concreta, más es posible construir una en base a los elementos que ésta misma proporciona. Podemos decir que servicio público de carrera es el instrumento para la profesionalización de los servidores públicos, que se encuentra sustentado en los principios de mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, honradez, imparcialidad, profesionalización y eficacia; mediante el cual se establece que el ingreso, la permanencia y el desarrollo de los servidores públicos de carrera se determinará a través de bases justas, equitativas y transparentes; evaluando la capacidad, desempeño y mérito en igualdad de oportunidades. (Art. 3-VI y X y Art. 4)

Las instancias obligadas por este sistema de profesionalización son el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los Municipios del Estado de Quintana Roo. Los servidores públicos que lo integran van desde los directores de área, hasta personal técnico operativo y manual, pasando por los subdirectores de área, jefes de departamento, coordinadores, auxiliares operativos, administrativos y secretarías (véase la

Tabla 2). En este caso la ley no hace diferencia entre los trabajadores de base o de confianza, por lo cual los trabajadores sindicalizados pueden ser incluidos en el sistema, aunque en este caso es necesaria la anuencia del sindicato respectivo.¹⁹

Quedan excluidos del sistema los funcionarios electos por sufragio, los de libre designación en puestos gerenciales tales como secretarios de Estado, subsecretarios y sus inmediatos subordinados, los trabajadores eventuales y los contratados mediante pago por honorarios profesionales (contratos civiles).

Las etapas de la carrera del funcionario que son reguladas por el servicio público de carrera son las siguientes: ingreso, profesionalización, permanencia y baja del servicio público de carrera.

El proceso de ingreso se compone de las siguientes fases: registro o reclutamiento, selección, dictamen, emisión del nombramiento respectivo. El registro o reclutamiento, debe ser mediante convocatoria pública.

La fase de selección está compuesta por una serie de exámenes (de conocimiento, de habilidades y psicométricos), y de diversas entrevistas. Durante esta etapa se escogen únicamente a los aspirantes que cumplan con los requisitos de la convocatoria. Finalmente el comité correspondiente tiene la facultad de decidir quiénes son los candidatos idóneos a ocupar las plazas concursadas.

Una vez elaborado el dictamen, se procede a la emisión del nombramiento que acredite al solicitante como miembro del servicio público de carrera. Desde ese momento puede aspirar a la permanencia y al desarrollo en su puesto, pero estará sujeto a las respectivas evaluaciones, y obligado a tomar los cursos de actualización o especialización que se le indiquen.

Esta tarea de capacitación y formación continua, denominada "profesionalización", se divide en actualización y especialización. La actualización tiene como objeto asegurar que los servidores públicos del sistema adquieran la información necesaria en las materias directamente vinculadas con su función. Mediante la especialización se pretende que los

¹⁹ Esta disposición contenida en el artículo 7 de la Ley del servicio público de carrera puede ser constitutiva de violación a la garantía de libertad laboral contenida en el artículo 5 de la Constitución Federal, ya que restringe, de alguna manera, la libertad de elegir empleo, pues no basta la voluntad del trabajador de base para integrarse al servicio de carrera, es preciso solicitar la anuencia del sindicato.

servidores públicos profundicen en los conocimientos necesarios para el desarrollo de sus funciones. Los cursos de especialización pueden ser proporcionados por instituciones de educación pública, siempre y cuando el comité lo autorice o firme el acuerdo de colaboración respectivo. Los servidores públicos que obtuvieran una beca para estudiar alguno de los cursos autorizados por el comité, podrán solicitar licencia con goce de sueldo.

Tabla 2. Categorías de funcionarios que pueden incorporarse al servicio público de carrera

Tipo de régimen del trabajador	Nombre del cargo
Trabajadores de confianza con cargos de naturaleza política * (No pueden integrarse a la carrera administrativa)	a) Secretario de despacho b) Subsecretarios c) Directores generales
Trabajadores de confianza susceptibles de integrarse al servicio público de carrera **	a) Director y Directora de Área y homólogos; b) Subdirector y Subdirectora de Área y homólogos; d) Jefe y Jefa de Departamento y homólogos; e) Coordinadores y Coordinadoras Generales o de Área; f) Auxiliares Operativos o Administrativos; g) Secretarías; h) Personal Técnico Operativo y Manual y homólogos. i) y en general todos los puestos intermedios entre éstos, independientemente del nombre que se les otorgue, así como aquellos comprendidos en las disposiciones que regulan el funcionamiento interno de cada poder y municipio.
Nota: algunos puestos de coordinador, auxiliar, técnico y secretaria (o) pueden ser desempeñados por trabajadores de base, los que previo permiso de su sindicato pueden integrarse al servicio público de carrera	

Tabla 2 Fuente: elaboración propia

*Artículo 21 de la *Ley orgánica de la administración pública del Estado de Quintana Roo*

**Artículo 5 de la *Ley del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo*

La permanencia y la correspondiente promoción quedan sujetas a las evaluaciones anuales respectivas, de las cuales dependen también los estímulos que proceda otorgar por buen desempeño en el servicio.

El desarrollo en el empleo es concebido como la posibilidad de lograr promociones dentro del propio servicio, las cuales pueden ser verticales u horizontales. Son verticales las que permiten el ascenso en el rango de jerarquía. Son horizontales aquellas en las que sólo se cambia de adscripción o de oficina, pero se conserva la misma categoría.

En resumen, podemos decir que los servidores públicos que se incorporen al sistema de servicio público de carrera obtienen los beneficios de estabilidad en el cargo y posibilidad de promocionarse, incluso les es posible solicitar licencia con el fin de ocupar temporalmente puestos que no están comprendidos en el catálogo del sistema. La administración del sistema está a cargo de un consejo directivo, de los comités en cada dependencia o instancia, y en el caso del Poder Ejecutivo de los subcomités en cada una de las secretarías de despacho.

La Ley del servicio público de carrera ha sido sin duda un importante paso en la modernización de la administración de personal en el Estado. Está sustentada en los principios del mérito y la igualdad, con lo cual, en teoría, se espera que genere un mejor clima laboral, reduzca el clientelismo, el patronazgo y promueva una mayor estabilidad en el puesto para los empleados de confianza. Sin embargo, ya han transcurrido varios años desde su promulgación y hasta la fecha se sigue en etapa de instrumentación, por lo que no es posible apreciar sus efectos en la administración de los recursos humanos del Estado de Quintana Roo.

Capítulo II

Burocracia y función pública en Quintana Roo

1. Consideraciones previas

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha elaborado una propuesta de modernización administrativa y nueva gestión pública específica para los países de América Latina. En relación al tema de la administración de personal destaca el problema de que ninguno de los Estados latinoamericanos ha logrado completar la reforma burocrática que los países desarrollados llevaron a cabo entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX (CLAD, 1998).

La propuesta del CLAD de profesionalizar las burocracias latinoamericanas hace especial énfasis en los altos funcionarios (los gerentes públicos) y considera fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y adecuadamente motivados. En resumen, para el CLAD los estados latinoamericanos precisan una reforma gerencial que empiece por consolidar la burocracia en las administraciones públicas.

En este capítulo haremos parcialmente nuestra la hipótesis del CLAD, aunque en vista de que ya existe un marco normativo para la función pública en Quintana Roo y una Ley de servicio publico de carrera, no pretendemos sino el examen de este régimen, analizando, si en su caso, ha logrado crear el marco para una burocracia de corte weberiano, a la vez matizada con toques gerencialistas.

La hipótesis del CLAD radica en el supuesto que en ningún caso la evolución de las estructuras burocráticas ha sido igual. Pero más importante, en ningún caso el resultado ha sido el mismo, pues existen en cada sistema particularidades que lo hacen diferente del

resto, y que aún así, si es que cumplen con determinadas características, son catalogados como burocráticos.

Por lo tanto consideramos que es necesario explicar, al menos brevemente, el proceso de desarrollo en algunos procesos paradigmáticos, como sería, por ejemplo, los de Inglaterra, Estados Unidos, Francia, y Alemania. Por separado, se destaca que en todos los casos, de alguna u otra forma la burocratización se acompañó de la creación de cuerpos estatutarios que hacían obligatoria la administración burocrática.

Posteriormente podremos estudiar el proceso de consolidación de la burocracia en México y en Quintana Roo.²⁰ Este ejercicio nos ha de permitir comprender que, en ningún caso la burocratización es un proceso lineal y que en realidad el sistema de función pública de Quintana Roo continúa en consolidación.

Más no basta con conocer el proceso de desarrollo de la administración burocrática o de la consolidación de ésta a través de la adopción de documentos reglamentarios. Es preciso distinguir las pautas básicas que permiten evaluar si un sistema administrativo es o no burocrático. Para ello hemos de recurrir a la sistematización hecha por Max Weber sobre la conformación y las características de la burocracia. Del modelo weberiano hemos de obtener los rasgos básicos con los que hemos de evaluar si el régimen de función pública en Quintana Roo es o no un régimen burocrático.

Por otra parte, para determinar cuáles son los elementos de la nueva gerencia pública que explícita o implícitamente están contenidos en el régimen de función pública y en el modelo de servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo, es necesario conocer también algunos fundamentos de estas teorías de administración pública, labor la dejamos para el siguiente capítulo.

²⁰ Cabe recordar que Quintana Roo fue Territorio Federal hasta 1974, en ese sentido compartía la regulación federal en materia de función pública; amén que por disposición constitucional, el régimen estatutario debe acotarse a los límites de la propia Carta Fundamental.

2. La evolución de la burocracia como modelo de administración de personal público

a) Burocratización del Estado

Hoy día, en el lenguaje cotidiano e incluso en algunos textos especializados, se suele utilizar el término burocratización para referirse a determinados aspectos negativos de la configuración y funcionamiento del Estado, como la lentitud excesiva en los trámites ciudadanos ante las instancias gubernamentales, o en el retardo en la prestación de los servicios públicos; en otras palabras, la degeneración de las estructuras y de las funciones de los aparatos burocráticos (Giglioli, 1983, 172).

Sin embargo, en este trabajo, hemos de entender por burocratización el proceso histórico a través del cual se conformaron los cuerpos de funcionarios profesionales que paulatinamente sustituyeron la administración pública realizada mediante funcionarios honorarios cuya principal característica era la apropiación del cargo.

Durante el siglo XVII, se comenzó a gestar un proceso, íntimamente ligado a la constitución misma del Estado Moderno, que llevaría a la formación de grupos de funcionarios profesionales encargados de la administración pública. Tal desarrollo fue especialmente significativo en el marco de las monarquías absolutas europeas. Así sucedió en Francia durante el siglo XVII y en Prusia a mediados del siglo XVIII, principalmente (Krigier, 1981, 14).

En Francia, la institución fundamental de este desarrollo fue la figura del *intendant*, funcionarios que eran nombrados de forma permanente para encargarse de los asuntos administrativos de la Corona, como la recaudación de los impuestos y la organización de la policía local. Para la etapa final del reinado de Luis XIV (1643-1715), se había establecido un sistema de administración controlado por una autoridad central que se extendía prácticamente por toda Francia (Krigier, 1981, 16).

Este proceso se fortaleció después de la Revolución Francesa. En esta etapa se separó lo público de lo privado y los funcionarios dejaron de ser servidores del rey, para serlo del

Estado. Posteriormente, durante los gobiernos de Napoleón, se consolidaría este modelo de administración, centralizándose todavía más la administración, y sustituyéndose los *intendants* por prefectos; asimismo, se introdujeron métodos militares que dieron un carácter jerárquico aún más acentuado a los cuerpos burocráticos (Mayntz, 1994, 34)

Precisamente fue en Francia donde se acuñó el término burocracia para referirse a la manera en que los funcionarios desarrollaban la administración de los asuntos públicos. Se atribuye a Vincent de Gournay haber inventado el término en 1745 con el objeto de designar el poder que los cuerpos de funcionarios y empleados de la administración estatal ejercían en muchos de los asuntos de la monarquía. De hecho el uso peyorativo que suele tener en el lenguaje popular le fue atribuido desde ese entonces con la intención de referirse a la excesiva injerencia de los funcionarios sobre los asuntos de los particulares (Mayntz, 1994, p.13).

Prusia fue el otro gran polo de desarrollo burocrático durante los siglos XVII y XVIII. Los gobernantes prusianos, el Gran Elector (1640-1688), Federico Guillermo I (1713-1740) y Federico II el Grande (174-1786), legaron a la Prusia del siglo XIX un aparato administrativo notablemente centralizado. El proceso fue diferente al francés, pero los resultados similares: cuerpos de funcionarios profesionales encargados de la administración pública, que sustituyeron a los antiguos estamentos que otrora desempeñaban esa tarea (Mayntz, 1994, 34-38)

En el régimen de Federico II el Grande se terminó de configurar un modelo administrativo que sirvió de base para la moderna administración alemana. En relación a la burocratización o profesionalización de los funcionarios, se estableció un sistema de reclutamiento centralizado aplicable a todos los miembros de la burocracia, y en febrero de 1770 empezó a operar la Comisión Superior de Exámenes. A finales de ese siglo, ya se aplicaba a todos los puestos, un sistema de méritos, se exigía el grado universitario en cameralística para ocupar los puestos superiores de la administración, y se sometía a los

aspirantes a un periodo más o menos largo de adiestramiento práctico. Rasgo éste último, característico aún de la moderna administración alemana.²¹

En 1794 se promulgó el Código General Prusiano, con el cual el propio monarca se sometió a reglas obligatorias en materia de administración de personal, es decir, se subordinó a la ley; además, los que eran servidores reales pasaron ser servidores del Estado o funcionarios profesionales del Estado. Con el Código se les otorgó a los funcionarios el derecho a un cargo permanente y a un proceso legal en caso de controversia contra el Estado (Krigier, 1981, 24). Es relevante la adopción de este código, ya que constituye un claro antecedente del formalismo que desde entonces ha caracterizado la administración de personal en Alemania, formalismo que se manifiesta en la minuciosa reglamentación de las relaciones entre el Estado y sus funcionarios.

La administración central prusiana surgida de este modo, se convirtió, tras 1871, en el modelo administrativo para el Imperio Alemán. Es precisamente en la segunda mitad del siglo XIX, cuando surgió el grupo de estudiosos de temas jurídico-administrativos al que perteneció Max Weber. Se considera que él fue el primer científico social en ocuparse de la creación de los cuerpos de servidores públicos que sustituyeron a las antiguas corporaciones encargadas de la administración estatal. Con sus estudios, el término burocracia cambió su significado y se utilizó entonces para designar al nuevo cuerpo de funcionarios públicos caracterizados por su actuación apegada a la normatividad, que buscaban hacer una carrera profesional dentro de la administración pública haciendo de esa actividad su modo de vida (Giglioli, 1983, 165).

b) Creación de los estatutos de personal. Casos de Inglaterra, Francia, Alemania y Estados Unidos

De acuerdo con Krigier (1981) el proceso de creación de cuerpos burocráticos se encuentra íntimamente ligado a la existencia misma del Estado nación moderno, ya que los Estados

²¹ En Guerrero (1998) puede consultarse un análisis detallado del reclutamiento, contratación y capacitación en el actual sistema alemán de administración de personal, en el cual resaltan los extensos periodos de pruebas y adiestramiento que deben soportar los aspirantes al servicio público.

nación encontraron en la burocracia una eficaz manera de imponer el poder estatal centralizado; a cambio, se otorgó a las burocracias determinadas prerrogativas como la permanencia en el empleo, la seguridad de un sueldo y la posibilidad de una pensión de retiro, entre otras características que después fueron sistematizadas por Weber. Estas prerrogativas, se plasmaron en cuerpos legales o en declaraciones solemnes de la autoridad correspondiente, dando paso a un fenómeno paralelo a la creación de las burocracias: la administración estatutaria de los funcionarios públicos.

A continuación repasaremos la manera en que se consolidó la reglamentación de las burocracias en los casos de Francia, Alemania, Inglaterra y Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XIX y primera del siglo XX.

Inglaterra

En contraposición al desarrollo administrativo en la Europa continental, en Inglaterra la administración central estatal de amplio alcance se desarrolló mucho más tarde, y cuando se estableció, no se exigió una formación especial para el ingreso a la función pública. La administración inglesa se caracterizó durante largo tiempo por un sistema de *Self Government*, designado por el rey e integrado por la nobleza rural, los que ejercían sus cargos de forma secundaria a sus actividades principales. Tales dignatarios locales no precisaban formación especial para el desempeño de sus funciones y estaban prácticamente libres de toda supervisión central. (Mayntz, 1994, 32-33)

En Gran Bretaña la consolidación del Servicio Civil se dio en el siglo XIX, cuando era una realidad la alternancia en el poder entre el Partido Laborista y el Partido Conservador. Se hizo evidente la necesidad de un cuerpo de funcionarios que sirviera en la administración pública, ya fuera a un partido o al otro. A principios del siglo XIX se terminaron de afianzar las bases para que Inglaterra contara con una burocracia no politizada²².

Un gran paso a finales del siglo XIX fue que se introdujo la responsabilidad de los ministros ante el parlamento, no sólo por sus actos sino también por los de los funcionarios

²² En este caso se torna manifiesta la relación entre burocratización y democratización. La que aunque paradójica y controvertida, es claramente reconocida (Bobbio, 1996 y PNUD, 2003)

que estaban bajo sus órdenes. Sin embargo, el paso más importante en este proceso se dio en la década de 1850 con un informe sobre el Servicio Civil que la Tesorería encargó a Charles Trevelyan y a Stanford Northcote. Este informe criticaba severamente el nepotismo y la incompetencia del servicio civil inglés (Moctezuma y Roemer, 1999, 123-127).

Como consecuencia del informe Trevelyan-Northcote se derivaron diversas medidas, como la selección de personal reglamentada mediante el establecimiento de requisitos del puesto y la aplicación de pruebas de aptitud, es decir, se introdujeron la formalidad estatutaria en la función pública y el principio de mérito como criterio de selección del personal.

En el informe Northcote-Trevelyan se proponía la aplicación de dos diferentes tipos de exámenes; uno de ellos destinado al ingreso de aspirantes que contaran con formación universitaria, mismos que eran destinados a ocupar los altos puestos del sistema burocrático, el otro tipo de pruebas era para los aspirantes a puestos secundarios o de apoyo. En ese mismo periodo se creó la Comisión de Servicio Civil para que aplicara de forma independiente los exámenes de selección (Moctezuma y Roemer, 1999, 123-127).

En el Reino Unido estos instrumentos sentaron las bases de una administración pública burocratizada que hoy día se considera paradigmática; y que aún con todos los cambios que se sucedieron a partir de la década de 1970,²³ continúa con la misma estructura fundamental.

Francia

A comienzos del siglo XIX en Francia, la mayor parte de los servicios públicos se prestaban con sustento en una reglamentación formal, y de igual modo se ejercía la función pública. Existe desde entonces un régimen de garantías legales para los funcionarios, entre las cuales destacan los derechos de asociación sindical y el derecho de huelga. En Francia la función pública es ampliamente reglamentada y esta característica se fortaleció durante el siglo XX.

²³ Para más detalle de estos cambios véase el siguiente capítulo.

En 1941 se da la primera codificación de la función pública en Francia, con la que se pretendió reunir en un mismo cuerpo legal toda una serie de disposiciones dispersas hasta entonces. Este estatuto fue sustituido por el de 1946 y éste a su vez, por el de 1959.

En Francia al igual que en otros países europeos, la noción de funcionario se limita a designar a los servidores públicos que ostentan un cargo permanente y con una posición alta en la jerarquía administrativa, excluyéndose por tanto al auxiliar, al temporal, y al que está a prueba, con lo cual, no toda persona que labora para el Estado es funcionario, sino únicamente aquellos miembros de la media y alta burocracia que se encuentran bajo las leyes de la función pública (Acosta, 1999a, 70). Es significativo mencionar que en este país, desde 1946 muchas de las decisiones respecto a la administración del personal se toman en comisiones compuestas por igual número de representantes gubernamentales y de los funcionarios²⁴ (Uvalle, 2000, 113).

En 1984 la función pública francesa fue nuevamente reformada, mediante tres leyes consecutivas que conforman en realidad los tres capítulos de un sólo cuerpo jurídico. A partir de estas reformas los servidores públicos son clasificados en cuerpos y éstos a su vez en categorías identificadas por letras. Categoría A para los funcionarios superiores, los que poseen facultades para definir políticas públicas; los funcionarios categoría B son implementadores de alto nivel, los funcionarios de clase C y D tienen funciones de apoyo a las otras dos categorías (Guerrero, 2003, 15-16)

Los cuerpos constituyen un elemento central dentro de la función pública francesa; cada cuerpo puede dividirse en grados o clases, dentro de los cuales pueden a su vez existir escalones o niveles. Hay un régimen o estatuto para cada cuerpo, a través del cual, se determina la jerarquía de los grados, el número de escalones dentro de cada grado, y por supuesto las reglas de promoción (Guerrero, 2003, 15)

²⁴ No es ocioso hacer notar que este es el modelo que fue adoptado por las leyes laborales mexicanas para la conformación de tribunales y comisiones laborales, para la solución de controversias de ésta naturaleza, tanto en el sector privado como en el público.

Alemania

Como ya se mencionó, los antecedentes de la institucionalización de la función pública profesional en Alemania se remontan a la codificación de 1794, la cual era equivalente a una constitución. En ella se especificaban los derechos y obligaciones de los servidores públicos, definiéndose su papel como funcionarios estatales y formalizando sus relaciones laborales con el Estado en términos de derecho público.

En 1873, tras la instauración del II Reich, se elaboró el Código Funcionario, el cual estaba basado en el modelo prusiano de función pública, y estuvo vigente hasta 1953, cuando fue sustituido por la Ley Federal de los Funcionarios (Uvalle, 2000, 94).

La regulación del funcionariado en la Alemania de la posguerra continuó teniendo sustento constitucional en la Carta Fundamental de 1949. En ésta se estipula que la función pública se regula por los valores tradicionales que articulan garantías como la protección y el apoyo del Estado, el sistema de carrera y el principio del mérito en la promoción y selección, así como la fidelidad a la propia Constitución.

De esta manera, en Alemania existe una ley marco para todos los niveles territoriales (Ley Federal de los Funcionarios), que sirve de referencia para las leyes específicas de la función pública de los *Länder*, por lo que no son relevantes las diferencias entre los niveles federal, estatal y local.

La burocracia alemana está compuesta por cuatro tipos de servidores públicos. En primer lugar los funcionarios propiamente dichos, es decir, los regulados mediante un ordenamiento de función pública. Por el otro extremo los empleados y trabajadores de apoyo, quienes se encuentran sujetos a regímenes de derecho laboral común. Por último, un grupo de funcionarios designados mediante criterios puramente políticos. Excepto la última categoría (funcionarios políticos), las condiciones de trabajo no muestran grandes variaciones respecto de los diferentes grupos, pues al final de cuentas todos se hallan sujetos a una estricta regulación que les proporciona seguridad jurídica en el empleo (Olmeda y Parrado, 1999, 652-655)

Estados Unidos

El caso de los Estados Unidos es el mejor ejemplo de un cambio relativamente drástico en las políticas de personal. En este país, durante la mayor parte del siglo XIX, prácticamente todo el conjunto de empleados y funcionarios era sustituido al final de cada periodo presidencial. Los cargos se ocupaban con base en criterios de lealtad política. Este sistema predominante hasta finales del siglo XIX, se conoce como *spoils system* (sistema de despojos o de botín) (Perlman y Pineda, 2003).

Sin embargo para 1871 se aprueba la *Civil Service Act*, mediante la cual el Congreso otorgaba al Presidente facultades para regular en materia de servicio civil. Con la finalidad de ejecutar lo contenido en el Acta del Servicio Civil, en ese mismo año se creó la primera Comisión del Servicio Civil. En 1883 se adopta el *Acta Pendelton*, mediante la cual se establecen las reglas de selección y ascenso por mérito. Para 1913 con el Acta Lloyd/La Fallette, se introduce el principio de permanencia en el empleo después de un periodo de prueba que puede ir de los 3 a los 6 meses. Para 1923 se adoptó el Acta de Clasificación de puestos, con lo cual se crea la posibilidad de hacer verdaderas carreras dentro del servicio público estadounidense (Perlman y Pineda, 2003). Esta estructura se conservó en su esencia aún después de las reformas de la década de 1990.

Hasta ahora hemos explorado los procesos de institucionalización o formalización de las burocracias en algunos países occidentales desarrollados, así como la consolidación de la administración de personal a través de estatutos formales, obligatorios tanto para el Estado como para los funcionarios.

De ello nos interesa destacar que en todos los casos el fenómeno se comienza a consolidar a mediados del siglo XIX, y que para primera la mitad del siglo XX todos los países mencionados contaban con burocracias fuertemente arraigadas; lo que les permitió, a partir de la segunda mitad de éste último, iniciar procesos de modernización en la administración pública, incluyendo, por supuesto, la administración de sus recursos humanos.

Otra de las conclusiones que sacamos de esta revisión y que nos han de ser útiles para analizar nuestro caso de estudio es que la consolidación de las burocracias es un proceso

que no fue lineal, en cada país la burocracia tomó rasgos diferentes que hoy les son distintivos, sin embargo en cada uno de los países revisados, la adopción de este sistema de organización y de administración de personal se dio por la necesidad de hacer llegar a territorios cada vez más extensos la autoridad estatal.

Pero lo que más nos interesa destacar es que en todos los casos, con las respectivas particularidades de cada sistema jurídico y de cada tradición administrativa, se crearon estatutos específicos para la administración de la burocracia. Instituciones legales que al tiempo que ayudaban al Estado (poder político) a controlar los cuerpos burocráticos, servían para otorgar a éstos últimos garantías de seguridad en el empleo. De tal manera, que una de las principales características que distingue a la administración de personal en los Estados modernos es que ésta se realiza a través de estatutos formales y obligatorios. Lo anterior nos hace una idea de la importancia que puede y debe tener para la función pública de Quintana Roo la aplicación de la Ley del servicio público de carrera.

3. La administración burocrática weberiana

Se considera que Max Weber fue el primero en ocuparse del tema de la burocracia con un enfoque científico. Weber se interesó en la burocracia como principio de organización administrativa (pública y privada), de hecho, sus trabajos se consideran como un antecedente obligado para la moderna teoría de la organización (Ramírez, 2000).

Este apartado tiene por objeto mostrar los aspectos teóricos esenciales que la noción weberiana atribuye a la administración pública realizada mediante un cuadro de funcionarios públicos profesionales. Es importante tener en cuenta que este autor analiza las burocracias, en el momento histórico en que se están consolidando, de ahí uno de los atractivos de su estudio. A continuación abordaremos el pensamiento de este autor con base en el texto *Economía y Sociedad* (1999), obra póstuma publicada en 1922.

a) Dominación legal mediante un cuadro burocrático

En primer lugar es necesario tener en cuenta que la noción weberiana de administración burocrática se inserta en los estudios sobre la “sociología de la dominación”. Para Weber la dominación significa la posibilidad de ejercer autoridad dentro del grupo social, y puede encontrar legitimidad en el carisma, la tradición o la legalidad. La dominación por carisma y la dominación por tradición no nos hemos de ocupar, por lo que pasamos directamente a ocuparnos de la dominación legal.

Para Weber (1999, 172), la dominación legal es la que “descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad legal”. Para él, el tipo más puro de dominación legal es la que se realiza mediante un cuadro de funcionarios profesionales, es decir, mediante una burocracia.

La dominación legal realizada mediante una burocracia se basa en el derecho, entendido éste como el conjunto de reglas abstractas y generales estatuidas de manera racional. De tal suerte que quien domina o ejerce autoridad lo hace con sustento en ese conjunto de reglas abstractas y generales. Es decir, sus competencias y facultades se

encuentran estrictamente delimitadas, no pudiendo actuar más allá de lo permitido por el orden legal. Esto se traduce en una garantía de seguridad jurídica para el gobernado, ya que tal como señala Weber (1999, 718), “la vinculación al reglamento está tan perfectamente determinada, que la competencia atribuida legalmente a cualquier funcionario para establecer ordenanzas no le autoriza a decretar normas especiales para cada caso particular, sino que le obliga a limitarse a una reglamentación abstracta”. En ese sentido, el gobernado no obedece al gobernante, sino al orden legal.

Dentro del esquema weberiano de dominación legal es posible distinguir tres tipos de funcionario:

- a) los que detentan poder político, es decir, los que ejercen el poder de dominación, que pueden ser el presidente o primer ministro, los magistrados, los ministros o los diputados, no importando que cada uno de ellos ejerza un poder de naturaleza diferente;
- b) los funcionarios profesionales a través de los cuales se realiza la administración pública; y
- c) los empleados en los cuales se apoyan los funcionarios²⁵.

Los funcionarios que ejercen un determinado poder de dominación por regla general son electos por voto popular, los demás empleados públicos son nombrados por los propios funcionarios electos. En este sentido Weber (1999, 720) considera que “el tipo puro de los funcionarios burocráticos es nombrado por una autoridad superior, un funcionario elegido por los dominados no tiene ya una figura específicamente burocrática”.

Weber remarca que la burocracia es esencialmente formal. Así tanto los que mandan como los que obedecen deben apego a la ley. Del mismo modo la burocracia realiza sus tareas administrativas de acuerdo con criterios formales en servicio de los gobernados, dichos criterios, que además son uniformes, generan seguridad jurídica en el gobernado respecto a la actuación de los gobernantes; así lo considera Weber (1999, 180) cuando afirma que la dominación legal burocrática se realiza *sine ira et studio*, sin odio y sin pasión, o sea sin amor y sin entusiasmo; sometida sólo al deber estricto, sin excepción de

²⁵ Nótese que es la clasificación básica que conserva la función pública mexicana.

personas y formalmente igual para todos, es decir, para todo interesado que se encuentre en igual situación de hecho.

Para Weber, la burocracia es la solución más moderna y racional a la necesidad de una administración con funciones cada vez más amplias. La administración burocrática, se basa en la tramitación mediante expedientes, lo cual de acuerdo con Weber, es la forma más racional de ejercer dominación; en precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza, intensidad y extensión en el servicio, aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas, y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados (Weber, 1999, 178).

De acuerdo con Weber, en los Estados nación modernos, la dominación es primordialmente administración; por lo cual, la burocracia representa una garantía de continuidad y estabilidad en el gobierno, aún en el caso de cambio de régimen político²⁶, de revolución o invasión (Weber 1999, 178); por lo cual, según el autor:

“una burocracia desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción (...) allí donde se ha llevado íntegramente la burocratización del régimen de gobierno, se ha creado una forma de relaciones de dominio prácticamente inquebrantable ya que el simple funcionario no puede desprenderse de la organización a la cual está sujeto” (Weber, 1999, 741).

Es importante destacar que el propio Weber consideraba la dominación legal mediante cuadro burocrático una abstracción ideal que no era posible encontrar en la realidad en una forma pura, sino que se le encontraba mezclada con otras formas de dominación. En ese sentido Krigier (1981, 122) considera que ciertas organizaciones administrativas reales pueden ser consideradas como burocráticas, pues aunque no posean todas las características que Weber les confería, merecen el nombre de burocracias en la medida en que posean algunas de dichas particularidades, y en oposición a las organizaciones no burocráticas.

²⁶ Precisamente uno de los argumentos que más fuerza tuvieron para justificar la adopción de los sistemas de carrera en México, fue que tradicionalmente al ser la administración pública parte de la arena política, se propiciaba que con el cambio de administración gubernamental se sustituyera buena parte de la plantilla burocrática, generándose con ello la interrupción de los programas institucionales, una falta de memoria institucional, y de facto un sistema de botín o *spoils sistem* (Guerrero Amparan, 1999)

Después de lo dicho, surge una pregunta obligada para nuestro caso de estudio, ¿podemos considerar que el régimen de función pública de Quintana Roo, después de la reforma que introduce el servicio público de carrera, es de tipo burocrático? Para responder esta pregunta nos hemos de basar en la caracterización ideal que Max Weber hizo de los burócratas o funcionarios profesionales.

b) Características del funcionario público profesional

En cuanto al cuadro de funcionarios que conforman una burocracia, podemos observar que en su relación con el Estado, que también existe un formalismo riguroso, “exigido ante todo para garantizar las oportunidades personales de vida de los interesados, cualquiera que sea su clase, porque obrar de otra suerte sería arbitrariedad” (Weber, 1999, 180).

Los funcionarios individuales que componen el cuadro administrativo burocrático están organizados bajo jerarquías administrativas rigurosamente fijadas mediante un cuerpo de normas abstractas, es decir, existe un sistema firmemente organizado de mando y subordinación. Lo cual a su vez se traduce en la posibilidad de los dominados (ciudadanos) de acudir a una instancia superior (Weber, 1999, 716).

Al igual que la de las autoridades políticas que ejercen la dominación, la competencia de los funcionarios está rigurosamente delimitada mediante atribuciones fijadas en las leyes y reglamentos administrativos, lo cual se traduce en una rígida división del trabajo administrativo.

Los funcionarios sirven al Estado en virtud de un contrato o nombramiento, y la calificación profesional fundamenta el nombramiento, atendiendo a las pruebas de aptitud o a la presentación de los diplomas que acrediten su capacidad. Para Weber (1999, 178) en

esta característica reside la superioridad de la burocracia, ya que el saber profesional elimina el diletantismo en los asuntos de gobierno.

En relación a este punto, en una burocracia ideal todos los funcionarios, deben estar sujetos a la comprobación de su calificación profesional, a excepción de los funcionarios políticos. El hecho de que no se exija formalmente una certificación de la calificación profesional de estos funcionarios, demuestra que son funcionarios sólo en el sentido formal, pero no en el sentido material (Weber, 1999, 177)

Los nombramientos pueden ser revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias pueden ser revocados por parte de sus superiores. Sin embargo, también “existen garantías jurídicas en contra de la destitución o el traslado sin razones, lo cual tiene la finalidad de ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo” (Weber, 1999, 722).

Los funcionarios son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión, el monto de la retribución está en estrecha relación con el rango que el funcionario ocupe dentro de la jerarquía. Para Weber (1999, 726) “una remuneración segura, unida a la probabilidad de una carrera que no dependa del azar y de la arbitrariedad, una disciplina e inspección rigurosas (...) ofrecen las mayores oportunidades para alcanzar y conservar una rigurosa mecanización del aparato burocrático”.

Los burócratas o funcionarios profesionales ejercen el cargo como su única o principal profesión, tienen ante sí una “carrera” basada en el número de años de ejercicio, por servicios o por ambas cosas. Esa seguridad en el empleo, se traduce en una vinculación vitalicia entre el funcionario y la administración pues existe normalmente una perpetuidad del cargo, que se presupone como norma fáctica inclusive cuando tienen lugar revocaciones o ratificaciones periódicas, sin que esta perpetuidad pueda ser considerada un derecho a la posesión del cargo (Weber, 1999, 721).

Una de las características que más resalta Weber de los burócratas es que trabajan con completa separación de los medios administrativos, sin apropiación del cargo, y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa (Weber, 1999, 174). Esta última característica de los funcionarios profesionales se extiende para toda la administración.

La separación de los medios administrativos, históricamente supuso la distinción entre el patrimonio del monarca y el del Estado, es decir, la separación de lo público y lo privado (Mayntz, 1994, 31-32). Por otro lado, también significó la expropiación de los medios administrativos en manos de los funcionarios estamentales, lo cuales ocupaban sus cargos en carácter de propiedad. Por el contrario, en el Estado burocrático, en el que de acuerdo con Weber, su forma más racional es el Estado moderno, ya que “los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de la administración no son propietarios de los medios materiales de administración, sino que reciben éstos en especie o en dinero y están sujetos a la rendición de cuentas” (Weber, 1999, 175).

Sobre el modelo weberiano de burocracia, las características en relación a la función pública, que en este trabajo nos interesa resaltar son:

- La administración de personal está fundamentada en un reglamento o estatuto
- Existen jerarquías, competencias rigurosamente delimitadas, es decir, hay una división del trabajo administrativo (aspecto organizacional)
- Predomina el sistema del mérito en el manejo de personal, comprobable ya sea por grados académicos o por exámenes de aptitud
- Se otorgan garantías en el empleo: sobre el salario, las condiciones laborales, la permanencia en el empleo, la carrera administrativa y la pensión de retiro
- Se ejerce una vigilancia continua y se practican evaluaciones periódicas.

El trabajo de Weber fue pionero en el estudio de las burocracias, sin embargo, ha suscitado múltiples críticas; por ejemplo, las características que Weber identifica como causas en la eficiencia de la burocracia, en los estudios de la nueva gerencia pública han sido consideradas fuente de ineficiencia. Otra problemática que le ha sido atribuida a este tipo de forma organizacional, es la tendencia de las estructuras burocráticas hacia la acumulación de poder; ya que se considera que una burocracia fuerte forma un contrapoder en relación con el poder político que ejercen los funcionarios electos. En este trabajo nos interesa conocer las críticas que se han formulado desde las tesis de la nueva gestión pública y el nuevo gerencialismo, por lo tanto dejamos este tema para el apartado correspondiente.

Con los elementos estudiados en el capítulo analicemos el modelo de empleo público en Quintana Roo, empezando por conocer la evolución histórica del régimen y finalmente confrontar las características ideales de la burocracia contra los rasgos que muestra nuestro caso de estudio.

4. Evolución del régimen de función pública de Quintana Roo

Este apartado tiene el objetivo de revisar a grandes rasgos la evolución de los instrumentos normativos que han regulado la función pública en el Estado de Quintana Roo.

Tal como ya se ha mencionado anteriormente, existen dos razones para comenzar este recuento con la evolución de la función pública a nivel federal. Por un lado, la Constitución Federal marca ciertos lineamientos básicos en materia de administración de personal que todos los Estados de la República han tenido que acatar al momento de desarrollar su propia normatividad. Por otro, en este caso específico, la regulación de la función pública fue la misma que a nivel federal hasta 1974, año en que Quintana Roo es declarado Estado libre y soberano.

El primer antecedente de regulación de los servidores públicos en el México de la época posterior a la Constitución de 1917²⁷, lo encontramos en la *Ley federal del trabajo* de 1931, la cual fue aprobada durante al gestión presidencial de Pascual Ortiz Rubio. En el artículo 2 de esa ley se establecía que las relaciones entre el Estado y sus servidores de regirían por las leyes del servicio civil, las cuales serían expedidas con posterioridad. En realidad éstas nunca se publicaron, en su lugar, lo más cercano a un intento de regulación fue el Acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley del servicio civil, expedido por Abelardo L. Rodríguez en abril de 1934.

En 1938 se expidió el *Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión*, el cual vino a derogar el artículo segundo de la *Ley federal del trabajo* de 1931. Una década después, el 4 de abril de 1941, Manuel Ávila Camacho promulgó un nuevo estatuto. Para 1959 Adolfo López Mateos envió al Congreso de la Unión un proyecto para adicionar el artículo 123 constitucional con un apartado B. Esta iniciativa fue aprobada en 1960 y tres años después, en 1963, se aprobó la *Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado*.

La importancia de estas últimas dos reformas radica en que con ellas se delineó la estructura actual de la burocracia mexicana, compuesta por una alta burocracia

²⁷ Existen antecedentes sobre regulación de la función pública que son previos a la Constitución de 1917; sin embargo, se considera que la inestabilidad política del siglo XIX en México, no permitió las condiciones para una burocracia estable (Guerrero, 2003), razón por lo que no los tomamos en cuenta en este trabajo.

(funcionarios políticos), una burocracia media (trabajadores de confianza) y una burocracia baja, conformada por los trabajadores de base.²⁸

Consolidada la estructura de la función pública que hasta la fecha conocemos, los momentos posteriores más importantes son los intentos por introducir el servicio público de carrera que se dieron en las décadas de 1980 y 1990.²⁹ Los cuales culminaron en el año 2003 con la promulgación de la *Ley del servicio profesional de carrera para la administración pública federal*.³⁰ Sin olvidar claro, las experiencias de profesionalización que de manera aislada se dieron en diversas dependencias.

En 1974 Quintana Roo fue declarado Estado libre y soberano, para esa fecha los antecedentes de su función pública se bifurcan de los de la Federación, pero se conserva el modelo establecido desde la Constitución General de la República. Así, en el artículo 34 de la Constitución local (publicada el 12 de enero de 1975), se acogieron los principios contenidos en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.

En el Estado de Quintana Roo el desarrollo de la normatividad ha sido en cierto modo lento y discontinuo; pues no fue sino hasta 1978 cuando se promulgó la *Ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y los Organismos descentralizados* (Ley local de los trabajadores del Estado); con lo que se colocó las bases de un marco normativo de la función pública propio del Estado.

La ley local de los trabajadores del Estado se despliega a través de una reglamentación compuesta esencialmente por el *Reglamento de escalafón de los trabajadores al servicio del poder ejecutivo y organismos descentralizados del Estado de*

²⁸ Aunque la distinción entre trabajadores de base y trabajadores de confianza se puede encontrar desde el *Estatuto de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión* de 1938, emitido durante la administración de Lázaro Cárdenas (Moctezuma y Roemer, 1999, 160)

²⁹ Durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988), en un intento por incentivar la consolidación del funcionariado se creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil. Posteriormente durante la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se inicia el *Programa de Modernización de la administración Pública 1995-2000* (Promap), en el cual se plantea la necesidad establecer el servicio público de carrera y se establece el compromiso de formular un proyecto de ley; sin embargo, factores diversos provocaron que terminara ese periodo presidencial sin conseguirse el objetivo propuesto (Sánchez, 2004).

³⁰ Esta ley tiene sus antecedentes en las iniciativas de presentadas por el senador Esteban Moctezuma Barragán en 1998 (Sánchez, 2004, 432), por el senador Carlos Rojas Gutiérrez el 24 de octubre de 2000 y por el senador César Jáuregui Robles el 30 de abril de 2002 (Guerrero, 2003, 34). En el ámbito académico fue relevante la propuesta de Guillermo Haro Belchez (2000)

Quintana Roo (publicado el 15 de noviembre de 1979), y del *Reglamento de condiciones generales de trabajo de los trabajadores al servicio del poder ejecutivo del Estado* (publicado el 14 de septiembre de 1984).

La reglamentación de la administración del personal se complementó con otras leyes, en cuanto a la seguridad social de los empleados del Estado. El 14 de abril de 1989 se publicó en el Periódico Oficial la *Ley de seguridad social de los servidores públicos del Gobierno del Estado, municipios y organismos públicos descentralizados*. En materia disciplinaria en junio de 2004 se publicó la *Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado*.

En cuanto a la profesionalización del personal al servicio del Estado, el desarrollo ha sido igualmente lento e intermitente. En reportes preparados por el Instituto de administración pública del Estado de Quintana Roo (INAP, 1997 y 1999), podemos encontrar noticia de algunas acciones que en materia de profesionalización se realizaron durante la gestión de Mario Villanueva Madrid (1993-1999). Destaca un programa de capacitación y profesionalización que se realizó en 1996 por la entonces Secretaría de Administración en convenio con la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional. Este programa comprendía un estudio previo que determinaba las necesidades de capacitación de los funcionarios dependiendo de los perfiles de formación profesional. Los cursos de capacitación que se ofrecieron se pueden clasificar en tres grandes rubros:

- 1) Cursos destinados a los mandos superiores (secretarios, subsecretarios y directores), con temas relativos a la planeación, gestión pública y evaluación de programas gubernamentales;
- 2) Cursos para los mandos medios (jefes de departamento, de oficina y de área) sobre administración de personal, calidad en el servicio, administración pública y relaciones humanas; y
- 3) Cursos para los niveles técnicos, personal auxiliar y administrativo, los cuales versaban sobre comunicación y trato con el público, motivación al cambio de actitudes, calidad en el servicio, redacción, ortografía y manejo de equipo de cómputo.

En cuanto a la profesionalización del servicio público la acción más importante hasta la fecha ha sido la promulgación de la *Ley del servicio público de carrera* el 6 de febrero de 2002, pese a que hasta el momento no se haya logrado implementar.

Este recorrido nos permite observar cómo, efectivamente, existe un desfase histórico en el proceso de adopción y consolidación de mecanismos burocráticos de administración de personal en los casos de México y el de Quintana Roo, en relación a los ejemplos que se revisaron de países como Francia, Alemania, Inglaterra e incluso los Estados Unidos.

En cualquier caso la disyuntiva es crucial: ¿por qué adoptar un sistema burocrático en una época en la que muchos de los países con amplia tradición burocrática, están tratando de modificarla o en algunos casos, de acuerdo al propio discurso, eliminarla?

Para algunos autores como Pardo (2000) y Oszlack (2003b) la realidad de clientelismo y patronazgo que se vive en estas latitudes hace necesaria una consolidación burocrática para intentar desarraigar estas prácticas. En esencia como se puede apreciar, es el mismo planteamiento que sostiene el Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo.

La duda en este caso es, si para Quintana Roo la *Ley del servicio público de carrera* puede ser un instrumento adecuado para este fin, es decir, si dada la forma en que están diseñados la función pública y el servicio público de carrera pueden propiciar una burocracia sólida. Esta interrogante la trataremos de resolver en las siguientes líneas.

5. Lo burocrático de la función pública de Quintana Roo

Es momento de retomar nuestra interrogante, ¿es burocrático el régimen de función pública en Quintana Roo? Desde 1978 el sistema de administración de personal público intentó burocratizar al menos a un sector de los funcionarios públicos, el de los trabajadores de base. Pero se conservó una fuerte injerencia política en las decisiones de personal especialmente en relación a los trabajadores de confianza. Esta situación debió de empezar a cambiar con la aprobación del servicio público de carrera en 2006, sin embargo, el que a la fecha no se haya aplicado hace de facto inútil la reforma.

Para explicar esta afirmación contrastaremos las características básicas del ideal burocrático weberiano, contra el régimen de función pública del Estado. La comparación se debe realizar en dos partes, primero con el régimen creado en 1978 con la Ley estatal de los trabajadores al servicio del Estado y después, con el sistema de servicio público de carrera de 2002. Es preciso aclarar que esta separación es para fines de estudio, ya que en realidad ambos modelos forman un mismo régimen de personal. En ese sentido, el servicio público de carrera únicamente complementó, y al mismo tiempo modificó la regulación previa.

Los rasgos de la burocracia que hemos de tomar en cuenta son los mismos que se subrayaron en el tercer punto de este mismo capítulo:

- 1) Administración de personal fundamentada en un reglamento o estatuto;
- 2) Predominio del sistema del mérito en el manejo de personal, comprobable ya sea por grados académicos o por exámenes de aptitud;
- 3) Garantías en el empleo: sobre el salario y las condiciones laborales y la pensión de retiro,
- 4) Permanencia en el empleo y carrera administrativa; y
- 5) Vigilancia continua y evaluaciones periódicas.

Empecemos por analizar el régimen creado en 1978, más debemos recordar que nuestro análisis es sobre el régimen institucionalizado, aunque somos conscientes que en la práctica administrativa se suelen generar vicios de ilegalidad o corrupción, éstos en realidad no forman parte del objetivo de éste trabajo.

Con la Ley estatal de los trabajadores al servicio del Estado de 1978, se reglamentó el régimen de personal adoptado por la Constitución local de 1975, es decir, el modelo federal. Sin embargo, tal como lo demostraremos, ese régimen no era burocrático, pues aunque existía una reglamentación formal, las características de ésta no propiciaron la formación de una burocracia profesional, por el contrario, reglamentaba el patronazgo y el clientelismo.

Un sistema de personal puede padecer de vicios de patronazgo y clientelismo, ya sea por efecto de la práctica ilegal o corrupta, o bien por efecto de la reglamentación institucionalizada, tal como el régimen estadounidense del siglo XIX y principios del XX (Guerrero, 2003, 141-143).

El sistema de Quintana Roo padece de ambos, pero en este trabajo nos hemos de ocupar únicamente del aspecto institucionalizado de este problema.

Recordemos que con la ley de 1978 el régimen clasificó a los servidores públicos en trabajadores de confianza y trabajadores de base. Para los trabajadores de base existió desde esa fecha un régimen legal que les concedía determinadas garantías en el empleo, estabilidad laboral, y una división del trabajo más o menos rigurosa. Incluso se concedió la carrera administrativa para ese sector de servidores públicos, aunque limitada la posibilidad de ascenso a los puestos operativos y de apoyo administrativo.

Visto de forma aislada, el régimen para los trabajadores de base podía considerarse burocrático. Sin embargo, hasta antes de la aprobación de la Ley del servicio público de carrera en 2002, la falta de seguridad en el empleo para los trabajadores de confianza fue el rasgo que hizo del modelo de función pública de Quintana Roo uno de tipo politizado. Entendiéndose la politización de un sistema de personal, en función al número de personal que se selecciona bajo criterios de afinidad o confianza política (Ballart y Ramió, 2000, 350-353)

De lo anterior se desprende que la politización de la función pública de Quintana Roo era institucionalizada; es decir, la propia ley provocaba que una buena parte del personal no tuviera estabilidad en el empleo, lo cual permitía que cada cambio sexenal fuera seguido por el relevo de muchos servidores públicos de confianza. Esta situación es reconocida en la misma exposición de motivos de la iniciativa a la ley del servicio público de carrera y es presentada como uno de los vicios que se buscaba erradicar con dicha ley.³¹

Nuestro argumento de considerar politizado el sistema de función pública se refuerza con el hecho de que la mayoría de los servidores públicos en la administración centralizada eran trabajadores de confianza. Así, por ejemplo, en 1997 de un total de 4 303 servidores públicos, 3 120 eran trabajadores de confianza y 1 183 eran de base.

Con la entrada en vigor de la *Ley del servicio público de carrera* la situación de los más de 4 900 trabajadores de confianza existentes en la administración pública centralizada a enero de 2006, puede ser distinta. Esto depende de que se logre implementar lo contenido en la ley.

Consideramos que el modelo de servicio público de carrera en Quintana Roo puede tenerse como burocrático, en principio de cuentas porque es un modelo plasmado en una ley; con ello cumple el primero de los requisitos que de acuerdo con la teoría weberiana distinguen a un sistema burocrático.

Sin embargo, el rasgo que mejor define al servicio público de carrera como un sistema burocrático es la introducción del principio del mérito y la aptitud demostrable como eje central del mismo. Tal como ya lo revisamos en el apartado correspondiente³², la selección de aspirantes, contratación, permanencia y desarrollo, y eventualmente la separación del sistema, son situaciones que se encuentran sujetas a la evaluación y demostración de la capacidad personal. La meritocracia se refuerza con los programas de actualización y especialización previstos en el modelo de servicio público de carrera de Quintana Roo.

³¹ La exposición de motivos a la iniciativa presentada por el Gobernador Joaquín Hendriks se puede consultar en el expediente legislativo del decreto 138 de la IX Legislatura, consultable en el Archivo del H. Congreso del Estado.

³² Ver *supra* capítulo 1, punto 4.

Otro de los aspectos relevantes, es que mediante este sistema de administración se otorga el derecho de estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza, y se reglamenta el desarrollo en el empleo, que se puede manifestar a través de los movimientos verticales y horizontales dentro de la organización burocrática.

Una crítica que se le puede hacer al modelo de servicio público de carrera, es que no especifica grados mínimos de escolaridad para cada una de las categorías que contempla. Si bien en cada dependencia las necesidades de personal exigen diferentes especialistas. Habría sido conveniente que desde la propia ley se estipulara un mínimo de formación formal para ciertas categorías.

Pese a ésta u otras críticas, consideramos que actualmente el régimen de función pública de Quintana Roo puede ser tipo burocrático; aunque en realidad, en tanto no sea implementado el servicio público de carrera, se nulifica esta posibilidad.

Ahora bien, si con base en el análisis del régimen estatutario podemos considerar que la función pública en Quintana Roo es de tipo burocrática, resta preguntar ¿qué tipo de sistema burocrático es? Ballart y Ramió (2000, 348-350) distinguen entre sistemas cerrados y sistemas abiertos. El modelo cerrado de recursos humanos parte de la consideración que el funcionario va a estar ligado toda su vida profesional a la administración, y prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo, configurándose así su carrera profesional. Este modelo se basa en la polivalencia de los funcionarios para ocupar diferentes puestos y en la vinculación vitalicia con la administración. El ingreso de los funcionarios es a un cuerpo o una categoría, definida mediante criterios generales de aptitud. El modelo cerrado ideal exige la incorporación de un aspirante en la base de la jerarquía administrativa, y solamente dentro del sistema se puede aspirar a los puestos superiores.

El modelo abierto se caracteriza por la diferenciación de los puestos de trabajo, lo que supone un estudio detallado de cada uno de ellos con el objeto de reclutar a la persona más idónea para cada puesto en específico. La especialización resulta un rasgo básico de este sistema, por lo cual, el reclutamiento se realiza con base en la exhaustiva descripción del perfil profesional que existe para cada puesto. En un modelo abierto ideal, la relación del funcionario con la Administración termina cuando desaparece el puesto. Al contrario del

modelo cerrado se permite la entrada directa al sistema en cualquiera de los niveles de la jerarquía administrativa, aún a los más altos.

En la realidad es prácticamente imposible encontrar un sistema puro, la regla es la combinación de las dos tendencias; así, cada sistema es en algunos aspectos abierto y en otros cerrado. Por lo que en base a la anterior descripción ¿qué tipo de modelo existe en la función pública de Quintana Roo?, y si es mixto ¿en qué forma lo es?

El sistema de servicio público de carrera es básicamente un sistema cerrado, ya que la ley contempla la existencia de un catálogo de puestos (aún inconcluso)³³, mediante el cual se definan los perfiles de cada uno de los puestos en las diferentes dependencias: director de área, subdirector de área, jefe de departamento, coordinador general, auxiliar operativo y técnico operativo. El catálogo se complementa con la definición de las ramas de especialidad profesional que admite cada puesto en cada una de las dependencias. El ingreso al sistema sólo es posible en los puestos de pie de rama, a no ser que para el puesto vacante o de nueva creación no exista personal de carrera que cubra el perfil solicitado en la respectiva convocatoria.

El otro rasgo que confirma al sistema público de carrera de Quintana Roo como un sistema preponderantemente cerrado es la posibilidad de desarrollar una carrera al ascender un puesto superior respecto del cual se ingresó al sistema. Aunque la movilidad no sólo es vertical, sino también horizontal, lo que confirma la polivalencia de puestos que prevé el modelo.

En conclusión, podemos considerar el modelo de administración de personal contenido en la Ley de servicio público de carrera como un sistema burocrático cerrado. Lo cual se refuerza con el carácter cerrado del régimen de los trabajadores de base.

Se insiste nuevamente en el hecho que al no haber sido implementado el sistema de servicio público de carrera, se nulifican los efectos del fortalecimiento de la burocracia en la administración estatal. No obstante, al margen de la instrumentación del marco legal, se han adoptado ciertas prácticas de reclutamiento y contratación de corte meritocrático; por ejemplo, actualmente en las dependencias de la administración pública estatal se ha

³³ Entrevista personal realizada el 31 de enero de 2006 con el titular del Departamento de planeación y análisis organizacional de la dirección de recursos humanos de la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado.

implementado un procedimiento consistente en que la dependencia que tiene una vacante u obtiene una nueva plaza, propone un aspirante para ocuparla. Por su parte, la oficina central de personal, dependiente de la Oficialía Mayor, administra una bolsa de trabajo de la que selecciona dos aspirantes. Las tres personas así seleccionada son sometidas a exámenes de conocimientos y psicométricos; el aspirante con la mejor puntuación es quién obtiene el puesto. Si bien ese procedimiento no es el previsto por la ley, hasta cierto punto frena posibles prácticas de clientelismo en tanto se logra echar a andar el servicio de carrera.

Para cerrar este apartado podemos concluir que en Quintana Roo se adoptó por primera vez un modelo burocrático en 1978 con la primera ley local de los trabajadores al servicio del Estado; sin embargo, dicho sistema desde su mismo diseño ha permitido una fuerte injerencia política, lo que ha provocado ciertos problemas de corporativismo y clientelismo. La Ley del servicio público de carrera es un intento por fortalecer el marco burocrático en la función pública y eliminar en lo posible los problemas mencionados, dando continuidad en la generación y aplicación de políticas publicas a través de la seguridad laboral de los servidores públicos. Sin embargo, en tanto no se aplique esta nueva ley, prevalece la antigua situación.

Capítulo III

Nueva gerencia pública y servicio público de carrera en Quintana Roo

Retomando nuestro problema de investigación, en este capítulo tenemos como objetivo examinar el modelo de servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo desde las teorías de la nueva gestión pública y las recomendaciones de los organismos de cooperación internacional. Para ello, en primer lugar haremos un repaso por las principales teorías de la nueva gerencia pública. A continuación se estudiarán brevemente algunas de las tendencias más recientes en administración de personal en los países de la OCDE. Posteriormente se analizará el servicio público de carrera en Quintana Roo tratando de encontrar rasgos gerencialistas. Finalmente, a manera de apéndice, en el último apartado de este capítulo, se hará un recuento de los trabajos mediante los cuales se ha tratado de implementar este programa.

1. Aspectos teóricos de la nueva gestión pública

La nueva gerencia pública, en su versión más pragmática, consiste en una serie de recomendaciones y modelos de gestión que pretenden incidir en toda la actividad gubernamental, en la toma de decisiones, en la definición de estrategias, en la presupuestación, y por supuesto, en la administración de personal.

Para Guerrero (2000,145) la ciencia de la administración pública en los Estados Unidos es genéticamente gerencial, por lo cual podemos hallar sus antecedentes desde finales del siglo XIX; sin embargo, su desarrollo pleno se dio a partir de la década de 1970, cuando surgieron en aquel país los estudios sobre *public management*.

Una vez que en los Estados Unidos se consolidó la idea del manejo público, poco a poco, se fue introduciendo al resto de los países En los cuales se le conoce como manejo, gerencia o gestión pública; incluso, en lugares como América Latina los tres términos se suelen ocupar de manera indistinta (Cabrero, 1999).

No obstante, es posible encontrar dentro de los estudios de gestión pública, al menos dos grandes corrientes. Una de ellos generada en las escuelas de políticas públicas (enfoque *p*); y la otra, en las escuelas de comercio (enfoque *b*). Aunque en realidad, de acuerdo con Bozeman (1999, 42), estos dos enfoques son susceptibles de síntesis.

El *enfoque p* se centra en el estudio de la llamada gestión de las políticas de alto nivel. El interés no recae en la administración cotidiana de las dependencias, ni siquiera en la gestión estratégica de las mismas, sino más bien en la función del gestor o ejecutivo político. Para este enfoque las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas se dan como un hecho. La bibliografía generada es en gran medida atórica y no cualitativa, estando orientada hacia estudios prescriptivos basados en la práctica (Bozeman, 1999, 38-39).

Por su parte el *enfoque b* se interesa más por los procesos intraorganizacionales, como por ejemplo, el diseño de las estructuras, el manejo del personal o la presupuestación; es decir, al contrario del *enfoque p*, el *enfoque b* se interesa por la gestión estratégica y la administración cotidiana de las dependencias públicas o privadas. Siendo una tarea importante del *enfoque b* investigar acerca de las diferencias entre esos dos ámbitos. Otra de las áreas de interés de este enfoque son las relaciones interorganizacionales (Bozeman, 1998, 39-40).

En opinión de Cabrero³⁴ (1999), estos dos enfoques dan pie para hacer la diferencia entre gestión pública y gerencia pública. Para este autor, el *enfoque p* nacido en las escuelas norteamericanas de políticas públicas se relaciona más con el manejo público; mientras que

³⁴ En el estudio introductorio a la edición en castellano de la obra de Bozeman (1999).

el enfoque *b*, surgido de las escuelas de negocios, corresponde más con lo que se denomina gerencia pública. Sin embargo, pese a la distinción, el mismo Cabrero opta por una denominación común bajo el rubro de gestión pública.

De acuerdo con Bozeman (1999), la gestión pública tiene aún la tarea de construir una unidad teórica. De la misma opinión es Olías (2001) cuando afirma que la nueva gestión pública representa más un depósito de orientaciones, métodos y técnicas diversas, que un conjunto sistemático y ordenado de propuestas. Sin embargo, aún en la ausencia de una unidad doctrinaria propia, la nueva gestión pública se apoya en la teoría de la elección pública (*Public choice*) y en las teorías del gerencialismo clásico.

Para efectos de ésta exposición podemos considerar que la teoría de la elección pública tiene dos manifestaciones principales:

- 1) Una en relación a los productores y los consumidores de servicios públicos;
- 2) Otra que argumenta acerca de la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia.

En relación a la primera, la escuela de la elección pública explica que si se maximiza la correspondencia entre administración pública y demanda ciudadana por medio de un sistema de mercado para las actividades gubernamentales, las agencias públicas competirían entre sí para proveer a la sociedad de bienes y servicios cada vez de mayor calidad (Guerrero Gutiérrez, 1996).

La segunda manifestación de la teoría de la elección pública se articula sobre la base de una premisa de partida: la separación entre el ámbito de la acción y el de la decisión; es decir, esta teoría describe al funcionario político que es elegido mediante voto popular, como la encarnación de la función de utilidad social de sus electores. Por su parte, el burócrata solamente es el agente que pone en práctica las políticas gubernamentales (Guerrero Gutiérrez, 1996). En otras palabras, postulan por un mejor control político sobre las burocracias.

Por el contrario, las tesis del gerencialismo clásico argumentan acerca de la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales en la burocracia, tratando de preservar a los gerentes de la intromisión de los políticos. Al igual que el enfoque de la teoría de la elección pública, el gerencialismo parte de la separación entre los que diseñan

políticas y los que las ejecutan, pero a diferencia de la *public choice* considera que las características y controles particulares a que está sometida la gestión pública, como son por ejemplo la transparencia y la discusión pública de objetivos, son susceptibles de aislarse.

Por lo que si se logra liberar a las organizaciones burocráticas (las que sólo ejecutan) de esas presiones, se lograrían aparatos profesionales debidamente ordenados y disciplinados, capaces de ejecutar objetivos concretos (Olías, 2001, 6) En el gerencialismo, el gerente no deja de ser un implementador de las políticas públicas, pero se le proporciona una mayor libertad de actuación en dos ámbitos estratégicos: el manejo de los recursos y la disponibilidad del personal.

Salvadas las diferencias de enfoque, en realidad las dos escuelas (*Public choice* y gerencialismo), guardan puntos en común; los más significativos son quizá:

- a) El cuestionamiento de la burocracia clásica weberiana;
- b) La introducción en el sector público de las técnicas y métodos administrativos del sector privado con el fin de hacerlo más eficiente y eficaz; y
- c) Tomar como eje de la gestión el trabajo de los gerentes públicos.

Respecto del modelo burocrático, los autores de la nueva gestión pública, consideran que “examinado más de cerca (...) el modelo burocrático no es tan consistente como se le suponía, ya que es contradictorio en sus propios términos. La especialización que se propugna rompe con la unidad de mando, la jerarquía con la competencia y la disciplina con la necesidad de una información actual y fiable. A la luz de estas evidencias, la supuesta superioridad técnica de la burocracia es difícilmente defendible” (Olías, 2001).

Este pretendido antagonismo entre los principios básicos de la nueva gerencia pública y el modelo burocrático es matizado en la posición de Barcelay (1998) y su modelo de gestión postburocrática. Éste autor propone un modelo de gestión pública que no constituye propiamente un rompimiento con el modelo burocrático, por el contrario, reconocen su raíz en él³⁵. Pero se le diferencia del modelo weberiano en que éste último propone un total

³⁵ Al igual que Barcelay otros autores de la nueva gerencia pública consideran que los estudios de Max Weber son un antecedente de ésta. En ese sentido véase por ejemplo a Lane (2000, 8-9)

formalismo y apego a la normatividad, lo que para los autores postburocráticos resta mucha de la eficiencia que de manera ideal debiera caracterizar a las estructuras burocráticas.

De acuerdo con Barzelay (1998), las teorías de la postburocracia no plantean una reformulación o destrucción de las estructuras burocráticas, lo que proponen son nuevos métodos de gestión, de optimización de recursos y de relaciones intergubernamentales. Por ejemplo, desde la visión weberiana el principio de legalidad en el manejo de personal significa formalidad y control jerárquico férreo, control externo de los funcionarios a cargo de los órganos superiores, asimismo la administración de los funcionarios, su permanencia en el empleo o su posible separación del cargo, se encuentran sujetas a una estricta normatividad.

En el modelo postburocrático el apego a la legalidad radica en el propio funcionario, el cual, de manera ideal, debe asumir voluntariamente la responsabilidad de cumplir con las normas, para ello la organización debe apoyar a sus empleados con la educación, asesoría, recursos, retroalimentación y reconocimiento necesarios que motiven al funcionario (Barzelay, 1998, 187). En este modelo el control del funcionario ya no depende únicamente de las instancias superiores del aparato gubernamental, sino que también se involucra al cliente-ciudadano mediante mecanismos de transparencia en la gestión pública.

En el modelo postburocrático, la administración del personal ya no se hace en las oficinas centrales, sino que se delegan muchas de las responsabilidades en los gerentes públicos, los que analizan y deciden el manejo de su personal de acuerdo a las necesidades del momento. El marco legal se hace entonces más flexible y deja mayores espacios para la decisión de los gerentes. Es decir, no se trata de no respetar la legalidad, sino que ésta se flexibilice. Este tipo de reglamentación es la que caracteriza al sistema neozelandés de administración de personal (OCDE, 1997)

La objetividad y la imparcialidad, que pueden ser vistos como variables del principio de legalidad, son valores que en el modelo weberiano se resumen en la frase *sine ira et studio*, y que para Weber (1999) representa la garantía burocrática de un trato igual para todos los casos que observen características y circunstancias similares. De acuerdo con el principio de legalidad, los burócratas deben resolver cualquier asunto que se les presente bajo los mismos criterios que cualquier otro similar. Esta ventaja de la burocracia es vista

por sus críticos como una causa de ineficiencia pues lleva fácilmente a la actividad rutinaria.

De acuerdo con la postburocracia el que un funcionario asuma sus actividades sin *ira et studio* prácticamente significa ineficiencia. Para que la administración pública sea eficiente, los funcionarios deben imprimir "pasión" a sus tareas, es decir ser capaces de resolver problemas no rutinarios encontrando soluciones propias.

Los principios fundamentales de la postburocracia son la eficacia y la eficiencia. Esto no significa que estos principios sean ajenos al modelo burocrático, ya que para Weber la burocracia es la más eficiente forma de organización no sólo en lo gubernamental, sino también en lo privado. Sin embargo, para el modelo posburocrático, la eficiencia, es el eje toral, de ahí que la nueva gerencia pública proponga la medición de la eficacia en base a la obtención de resultados. En nuestro concepto la eficiencia es un valor común a los dos modelos de administración, la diferencia radica en la manera que en uno y otro se pretende alcanzar.

El principio del mérito también es común al modelo weberiano y a la nueva gerencia pública. Max Weber (1999) consideraba que la superioridad de la burocracia recaía en el conocimiento técnico, de ahí que para este autor, a los burócratas se les debe exigir una sólida preparación académica y práctica. Desde el modelo postburocrático la capacidad demostrable continúa siendo el principal criterio para la contratación del personal.

Dejando de lado un momento el aspecto teórico, la nueva gestión pública, en su aspecto más pragmático abarca muchas áreas y características del gobierno. Las principales son: la reducción del sector público; la descentralización de las organizaciones; la adopción de jerarquías lo más planas posible; la descomposición de las grandes organizaciones administrativas en unidades más pequeñas, que sean susceptibles de un manejo más económico y eficiente, y que al mismo tiempo compitan entre sí; la adopción del enfoque hacia el cliente; la evaluación en función de resultados; y los cambios en la cultura administrativa.

Específicamente, en relación al manejo del personal, la nueva gerencia pública propone la desburocratización y el desmantelamiento de la estructura estatutaria, es decir, la derogación de leyes, reglamentos o estatutos de función pública, lo que presumiblemente

redundaría en una mayor flexibilización en la gestión de los recursos humanos. (Olías, 2001).

De manera insistente, se argumenta por mayor flexibilidad en la administración de personal a favor de los gerentes públicos. Desde la nueva gerencia pública

“las personas son las que hacen las organizaciones, de las que dependen no sólo que se alcancen los fines, sino el contenido concreto de los servicios que recibe el ciudadano. La motivación y el desempeño de las funciones son clave para el éxito de las misiones o fines y por ello la organización debe tener cierta libertad para promover, incentivar o seleccionar a su personal” (Olías, 2001, 4)

La nueva gerencia pública considera que la función pública basada en una estructura formalista o estatutaria, es decir, basada en leyes que proporcionan reglas rígidas en la administración de personal, es uno de los obstáculos más significativos para la flexibilización y para una gestión de personal basada en la evaluación por resultados. En términos generales al sistema tradicional de empleo público se le imputa fomentar la solidaridad corporativa (sindicalismo), que impide la competencia, la falta de capacidad para adecuarse a los cambios, la baja motivación laboral, la falta de motivación para el desempeño y la orientación a los medios en vez de a los fines. (Olías, 2001, 16)

La propuesta por flexibilizar la administración de personal incide directamente en la estabilidad en el empleo (incluida la estabilidad en el puesto de trabajo) y en la forma de otorgar las retribuciones. En relación con este último punto, desde la nueva gestión pública se considera que la administración tradicional de personal no motiva un mejor desempeño, pues rige el principio de que a igual cargo igual salario, por lo cual no se incentiva una mejor producción. Una propuesta concreta de la nueva gestión pública es el otorgamiento de incentivos extra salariales que motiven un mejor desempeño. Otro de los aspectos de la flexibilización se manifiesta en la adopción de condiciones menos rígidas de trabajo, como por ejemplo, el empleo de tiempo parcial, permitiendo al empleado ser contratado en dos o más lugares a la vez.

La contratación de acuerdo al mérito apreciable bajo parámetros de la iniciativa privada, es otra de las propuestas de la corriente que estamos comentando. Se considera que aquello que el mercado valora debe ser valorado también por los gerentes públicos, comenzando precisamente por la selección de ellos mismos.

Se defiende también por una mayor movilidad intra e inter organizacional, que generaría mejor intercambio de experiencias entre las diferentes dependencias gubernamentales.

Durante las últimas tres décadas las teorías y propuestas de la nueva gerencia pública han tenido una amplia aceptación y aplicación en las estructuras y procesos administrativos de un considerable número de países, principalmente en las naciones anglosajonas, y en cierto modo, aunque en un grado menor, también en las naciones desarrolladas de la Europa continental. Por otro lado, organizaciones internacionales de asesoría y apoyo como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Fondo Monetario Internacional, han convertido las experiencias y prácticas probadas en los países desarrollados en tecnología administrativa y la proponen para los países en desarrollo como es el caso de los latinoamericanos.

En el siguiente apartado revisaremos la forma en que algunos países han adoptado las teorías de la nueva gerencia pública en sus respectivas administraciones, principalmente el aspecto de la gestión de personal.

2. La reforma del empleo público en los países de la OCDE

Durante la segunda mitad del siglo XX, los países de la OCDE han impulsado diversos programas de reforma, los cuales han sido conocidos generalmente bajo la denominación de modernización administrativa; el contenido de las reformas varía enormemente dependiendo de las circunstancias en cada uno de éstos, de su nivel de desarrollo económico, del tamaño de su aparato público, de la tradición administrativa de la que proviene, entre otros. Sin embargo, de acuerdo con Conde (2001, 373) es posible señalar algunas pautas generales:

- a) En el ámbito presupuestario: modificación de los mecanismos de control y evaluación, presupuestación ligada a objetivos y resultados;
- b) En el ámbito organizativo: reorganización de los aparatos administrativos a través de la desconcentración, y diferentes pautas de privatización;
- c) En el ámbito directivo: mayor capacidad de los directivos para el desarrollo de la gestión
- d) En el ámbito de los recursos humanos: flexibilización de las fórmulas de gestión, y fortalecimiento de la profesionalización del servicio público;

En materia de empleo público hay básicamente dos tendencias de reforma. Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Nueva Zelanda, Australia y en otras naciones desarrolladas, tratan de crear organizaciones públicas que cuentan un servicio civil dinámico y flexible. Por otro lado, en naciones en desarrollo, como México, el impulso principal de la reforma es crear un servicio público profesional, exento de manipulación política, clientelismo y corrupción (Osborne, 2003)

Una descripción detallada del sentido de las reformas en cada país, exigiría un estudio pormenorizado para cada uno de los casos; sin embargo, es posible señalar algunas generalidades, con base en una clasificación de países en función a las tradiciones administrativas respectivas; así, podemos generalizar entre: a) países de la tradición anglosajona; b) países de la tradición europea continental; y c) países en transición.

Analicemos a continuación brevemente algunas de las tendencias que se vivieron en estos países

a) Países de la tradición anglosajona

De entre los países de la OCDE las naciones anglosajonas fueron las primeras en poner en práctica una serie de reformas en sus administraciones públicas basadas en las teorías del nuevo manejo público (*New Public Management*)

Gran Bretaña

En la Gran Bretaña las reformas del sector administrativo se pueden remontar a los años sesenta del siglo pasado. En 1968 se elaboró un informe acerca del estado de la administración pública británica, conocido como el Informe Fulton. A raíz de dicho reporte se trató de lograr una nueva profesionalidad en la administración británica, la idea era garantizar el control político sobre el aparato burocrático, a través, de la creación de un Departamento del Servicio Civil. Durante el periodo gubernamental de Margaret Thatcher, es posible notar una tendencia a concentrar poder en torno a la figura del Primer Ministro y restar poder a los cuerpos burocráticos (Conde, 2001, 376)

En 1988 se adoptó el programa *Next Steps*, el cual se diseñó para aumentar la autonomía de la gestión en las agencias gubernamentales de los departamentos ministeriales. El primer paso en este sentido fue separar la elaboración de las políticas de la entrega de los servicios, es decir, separar la actividad política de la administrativa. Esto se logró delegando el trabajo en agencias más autónomas técnica y financieramente, a las cuales se les dotó de la libertad para el diseño de operaciones y el establecimiento individualizado de los salarios en base a la productividad.

Tratando de encontrar un equilibrio entre flexibilidad y control, cada una de estas agencias se colocó bajo la supervisión de un ministerio, en los cuales se retuvo la facultad de establecer los puntos de una agenda común para las agencias a su cargo, reservándose en estas últimas la elección de los medios para la consecución de las metas comunes.

Paralelamente, en 1991 se adoptó el programa *Citizens' Charter* en el cual se plasma el derecho de los ciudadanos a recibir servicios públicos de calidad, constituyéndose así en

un esfuerzo por consolidar el enfoque hacia el cliente iniciado desde el *Next steps*. Por lo cual, entre los objetivos de la “Carta de los ciudadanos” está fomentar el control de las agencias gubernamentales por los propios clientes. El programa incluye la colocación de buzones y formatos de evaluación en las oficinas, a efecto de que el ciudadano pueda calificar la actuación de las dependencias. Las evaluaciones ciudadanas se realizan con base en parámetros y compromisos adoptados por la propia agencia, y según los resultados anualmente se asignan premios a la excelencia en la prestación de los servicios.

Actualmente en Inglaterra no sólo se toma tecnología administrativa del sector privado para aplicarla con el sector público, sino que muchos servicios públicos son prestados a través de empresas privadas; incluso, algunas funciones de administración de personal público son encomendadas a empresas privadas, como la selección y evaluación de aspirantes al servicio civil (Page, 2003)

Estados Unidos

En el caso de la administración pública de los Estados Unidos podemos situar el inicio de la reforma en 1993, año en que se generó el informe de la Comisión Gore. En el plano de los cuadros administrativos, en él se expresa la necesidad de que las burocracias públicas tengan la capacidad de adaptarse a los nuevos escenarios, los que son radicalmente diferentes a los existentes cuando fueron creadas. Las reformas implicaron un cambio en la cultura administrativa, una planeación por objetivos, la orientación al cliente y el uso de métodos de mercado en la administración pública.

La “reinvención” norteamericana adopta los principios del gerencialismo, por lo cual se fomenta la actividad de los gestores o gerentes, tratando de generar con ello una desburocratización del funcionamiento gubernamental, mediante la descentralización de funciones relevantes en la administración de recursos humanos y financieros. Todas estas medidas fueron acompañadas por una sensible reducción del número de funcionarios.

En el mismo año en que se generó el Informe Gore, el Congreso de Estados Unidos aprobó la *Government Performance and Results Act*, mediante la cual se buscaba que las

agencias establecieran objetivos medibles, y que los gestores fueran responsables de los resultados.

Nueva Zelanda

La administración pública de Nueva Zelanda es el caso en donde más radicales han sido los cambios operados. El programa de reformas dio comienzo en los años 1980, hasta ese entonces el modelo de empleo público había provocado un excesivo crecimiento de la burocracia. Podemos resumir las tendencias en la reforma de la función pública neozelandesa en un marcado fortalecimiento del papel de los jefes de agencia, pues se les dotó de un amplio margen de maniobra en la gestión de sus propios recursos humanos; la intención fue equiparar la administración de los empleados públicos con la de los empleados privados.

El cambio se impulsó a partir de una combinación de reformas legales e institucionales que establecieron la separación entre formulación y ejecución de la política pública. La reforma legal al servicio de carrera se dio con la *Ley del Sector Estatal* de 1988 (*State Sector Act*), la que modificó los procedimientos de selección, redefinió las relaciones y responsabilidades de los directivos frente a los Ministerios y les otorgó un mayor grado de responsabilidad en la gestión financiera y de personal. Con estas transformaciones se logró mayor flexibilidad en la gestión de personal; así, los directores de agencia contaron con la libertad para decidir sobre el número y cualidades del personal que utilizan y para decidir el monto de los salarios pagados, por lo que éstos varían de ministerio a ministerio (Mascott, 2003, 46-47)

La flexibilidad del servicio civil, junto con las demás reformas de la administración pública en Nueva Zelanda ha sido exitosa a tal grado que han logrado sanear en un corto plazo las finanzas públicas. Sin embargo, después de las reformas, se ha detectado como un reto para el servicio público en este país evitar un exceso de flexibilidad, la falta de memoria institucional y la desaparición de la función pública (Mascott, 2003, 86)

Es evidente que en los países anglosajones se asumieron los esquemas de las teorías de la elección pública, (desburocratización de los aparatos administrativos y la adjudicación del control de las organizaciones públicas a los responsables políticos). Por otro lado, en lo que se refiere a la actividad administrativa, se aplican las recomendaciones de los estudios de *management* de la escuela norteamericana, en los que se sostiene la sustitución de las prácticas de administración pública, por las de la administración privada.

Sin embargo, se le ha criticado a estas reformas que al aplicar los principios de la elección pública y del gerencialismo al mismo tiempo, se pueden provocar tensiones en la práctica administrativa. Ya que por un lado, el paradigma de la elección pública sugiere un reforzamiento de la dirección política de las agencias gubernamentales; por el otro, las fórmulas gerencialistas acentúan la flexibilidad y la capacidad de la iniciativa de los gestores intermedios o básicos. Con lo cual se genera un dilema en relación al equilibrio entre centralización y descentralización, y entre la necesidad de controlar a las burocracias y la capacidad de éstas para gestionar adecuadamente los asuntos públicos a su cargo (Conde, 2001, 375).

b) Países de la tradición europea continental

Entre las naciones de la Europa continental, se han aplicado algunos de los principios de la nueva gerencia pública; sin embargo, un común denominador es que lo han hecho de manera gradual y respetando sus propias tradiciones administrativas. Dentro de este contexto, la administración pública y la privada se consideran fundamentalmente diferentes.

Mientras que en el mundo anglosajón las reformas tienden a limitar la presencia del Estado, en la Europa continental la tendencia es utilizar las teorías de nuevo manejo público con la intención de legitimar la actividad e intervención del Estado. (Conde, 2001, 380).

Las reformas en el caso de los países comprendidos dentro del modelo europeo continental, al igual que en todos los demás casos, parten de realidades distintas y pretenden finalidades igualmente diversas. Por ejemplo, Grecia e Italia muestran una tendencia a reforzar sus estructuras estatales, lo cual puede ser visto, como un reforzamiento de la burocracia weberiana en sus administraciones.

Francia y Alemania, por el contrario, muestran esfuerzos por descentralizar y agilizar sus administraciones mediante la adaptación de principio de la nueva gestión pública, pero respetando sus respectivas tradiciones administrativas. En ambos casos se han encontrado obstáculos a la introducción de las reformas administrativas, o se han adoptado de manera “superficial”, es decir, sin afectar la estructura tradicional del aparato administrativo y burocrático, sin que ello represente, sin embargo, la parálisis o la ineficiencia de las administraciones públicas.

El caso particular de Francia representa el apego a una tradición administrativa caracterizada por el carácter jerárquico de su burocracia y la centralización de sus estructuras administrativas. Producto de esta tradición, más apegada al derecho administrativo, el discurso modernizador en este país se encuentra matizado por los valores republicanos que otorgan un papel preponderante a los poderes públicos como garantes de la cohesión social. Principios como el de seguridad jurídica, se traducen, en materia de función pública, en reclamos de mayor seguridad en el empleo.

De hecho, en aquel país las reformas en la gestión del personal público han provocado el rechazo de una burocracia, que pese a las críticas, cuenta con un sólido prestigio social. El rechazo se manifestó por ejemplo, en la huelga de 1996, y en la destitución del entonces ministro de Función Pública en el año 2000, como consecuencia de una propuesta de reforma del estatuto de la función pública (Conde, 2001, 382)

Uno de los rasgos más significativos de modernización en la administración pública francesa es la descentralización. Se han fortalecido las facultades de la administración territorial, y se han creado procedimientos de selección y nombramiento diferentes para la función pública central y local (Tahoces, 2003).

La modernización de la función pública francesa ha implicado la necesidad atender el reclamo de organizaciones públicas más flexibles y responsables. Por ello se han adoptado enfoques orientados hacia la satisfacción del usuario, en donde los propios Ministerios establecen los sistemas de medición del desempeño (Moctezuma y Roemer, 1999, 152).

c) Países en transición

Para la OCDE existe un tercer grupo de países, no todos miembros de ésta organización, que se caracterizan por ser naciones en vías de desarrollo, que recientemente han padecido conflictos bélicos o que se encuentran en proceso de transición económica o política. México es comprendido dentro de este grupo, en el cual se incluyen Turquía, Polonia, Hungría, la República Checa y Corea, entre otros.

De manera concisa, es posible señalar que estos países comparten el reto de fortalecer sus democracias y fomentar el Estado de Derecho. Por lo cual, dada la problemática de corrupción, clientelismo e ineficiencia en materia de función pública, se han adoptado medidas tendientes a fortalecer la profesionalización y la neutralidad respecto de las élites políticas.

De acuerdo con Conde (2001, 387) este tipo de soluciones que pretenden lograr un equilibrio entre determinados principios de la administración tradicional y el gerencialismo, constituyen una aportación de soluciones no dogmáticas a los problemas de la administración pública. En este sentido, el reforzamiento de la administración tradicional burocrática puede ser un freno a prácticas como el sistema de botín; además, de generar seguridad laboral para los burócratas, promoviendo que se haga del servicio público un destino profesional atractivo. En este punto es donde embona el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y su propuesta de modernización administrativa para la región de Latinoamérica, la cual ya se abordó en el capítulo anterior.

Una conclusión general que deja este apartado es que en la práctica la modernización administrativa, si bien engloba una serie de pautas más o menos generales, en realidad constituye un proceso diferente en cada sistema y en cada país, en donde no existen recetas únicas, ni mejores opciones. Todo depende de los antecedentes y los objetivos que en cada caso se pretendan lograr.

3. Rasgos de la modernización administrativa en el modelo de servicio público de carrera de Quintana Roo

La función pública de Quintana Roo, tal como se pudo apreciar en el capítulo anterior, comenzó a delinear sus rasgos desde 1978, fecha en que se intentó adoptar un sistema burocrático, aunque en realidad resultó un ensayo incompleto, en tanto excluía a los trabajadores de confianza. Con el tiempo el sistema degeneró en prácticas viciosas de clientelismo que en realidad estaban de una u otra forma encuadradas en el propio marco normativo, por ello llegamos a la conclusión de que en sí mismo ese modelo de función era capaz de producir prácticas similares a las del *spoils system*.

Con la promulgación de la ley del servicio público de carrera se considera que se estaría abriendo el paso a la modernización en la administración del personal en el Estado. Ya se explicó anteriormente cómo en realidad esta modernización lo que puede generar, en caso de ser aplicada, es un fortalecimiento de las estructuras burocráticas, pues se le permitiría a los antes excluidos trabajadores de confianza, una seguridad laboral sujeta en todo caso al mérito comprobable.

Sin embargo, en este capítulo nos proponemos indagar si en la estructura del servicio público de carrera de Quintana Roo es posible detectar algunos rasgos de modernización administrativa en el sentido gerencialista. Para lo cual, hemos de recurrir a los siguientes indicadores, los cuales son en realidad tendencias susceptibles de ser generalizadas dentro de la heterogeneidad de los procesos de reforma que revisamos recién en el apartado anterior:

- *Descentralización.* Transferencia de competencia desde los órganos centrales de personal a los ministerios y a las agencias y a los gerentes de línea,
- *Fortalecimiento de la alta burocracia.* Concesión de una mayor atención a la gestión de los integrantes de la alta gestión pública, que experimenta la aplicación de nuevos métodos,
- *Gestión por resultados.* La mayor importancia concedida a la formación, perfeccionamiento y a la constante evaluación, así como a la gestión de los resultados,
- *Flexibilidad laboral.* La aplicación de políticas y de prácticas más elásticas en áreas tales como las retribuciones y las condiciones de empleo, la clasificación de los empleos y las categorías, la dotación de personal y las condiciones de trabajo (OCDE, 1997)

Descentralización

En materia de recursos humanos descentralizar significa transferir competencias para la gestión de los mismos, desde los ministerios centrales hacia los gerentes, es decir, a los encargados directos de las oficinas, para que, en base a reglas generales, sean ellos los que decidan sobre el tamaño de su plantilla, el perfil profesional de su personal y las retribuciones que percibirán.

De acuerdo con la OCDE (1997, 124-125) “los elementos de flexibilidad introducidos en la gestión de recursos humanos han permitido a las organizaciones adaptar las reformas estructurales y de gestión a sus propias necesidades,” con lo que se pueden aplicar de manera más eficiente cambios en la cultura organizacional de las agencias, permitir una selección más eficiente del personal, aumentar el sentido de responsabilidad de los gerentes, aumentar la eficacia y la eficiencia, y fortalecer la relación entre diseño y ejecución de las políticas, redundando todo ello en un mejor servicio al ciudadano usuario.

La descentralización no significa arbitrariedad por parte de los encargados de oficina (gerentes), en realidad los niveles centrales continúan jugando un papel importante en el diseño de las políticas que han de servir de guía a los gerentes en la administración de su personal; así mismo, los propios gerentes siguen siendo seleccionados y nombrados en las altas esferas de los niveles centrales.

Para nuestro caso es relevante destacar que la transferencia de competencias para la administración de recursos humanos se debe realizar con base en leyes o convenios colectivos que permitan un marco normativo y de procedimientos al cual todos han de sujetarse. Además, por regla general, los órganos centrales conservan facultades de supervisión y de sanción (OCDE, 1997, 121).

Para el caso de la función pública de Quintana Roo ese marco normativo se encuentra delimitado por las leyes y reglamentos que la regulan. Con lo cual, podemos decir que, al menos de manera formal, en este caso el Poder Legislativo participa en el diseño de las políticas de personal.

Sin embargo, la pregunta a formular en este punto es si el servicio público de carrera de Quintana Roo contiene un modelo de administración de personal que permita la

descentralización en la gestión de esta actividad. La respuesta pasa por analizar la estructura administrativa del sistema de servicio público de carrera.

El organigrama del sistema de servicio público de carrera se encuentra constituido (tal como ya se explicó en el segundo capítulo) por un Consejo Directivo, un comité por cada uno de los poderes; y en el caso del Poder Ejecutivo, un subcomité para cada una de las dependencias.

El Consejo Directivo está integrado por un representante de cada una de las instancias involucradas.³⁶ La labor de este consejo es emitir las bases generales a las cuales ha de sujetarse el funcionamiento del sistema.

En cada una de las instancias debe existir un comité³⁷ encargado de implementar el sistema al interior de las propias dependencias. Algunas de las funciones sustantivas más relevantes de los comités son establecer los perfiles y requisitos que deban reunir los servidores públicos para poder ser considerados servidores de carrera y expedir los tabuladores de remuneraciones para cada uno de los puestos sujetos al sistema.

Así mismo, los comités son las instancias que deciden acerca de cada uno de los momentos de la carrera de un servidor público, desde la selección y el reclutamiento, hasta la separación, pasando por la capacitación y en su caso promoción a otros puestos; es decir, el comité es el órgano ejecutivo del sistema al interior de cada uno de los Poderes.

Para el caso del Poder Ejecutivo, por disposición de ley, el comité deberá estar conformado por personal de la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado³⁸, específicamente los titulares de la Dirección de recursos humanos, el coordinador de profesionalización, el director de planeación, la dirección jurídica y de normatividad y el director general del *Consejo Estatal para la Modernización de la Administración Pública*.

De acuerdo con la Ley del servicio público (artículo 20) está prevista la existencia de subcomités en cada una de las dependencias de la administración pública central sin

³⁶ Las instancias involucradas son el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y cada uno de los municipios (artículos 1 y 11 de la Ley del Servicio publico de Carrera para el Estado de Quintana Roo)

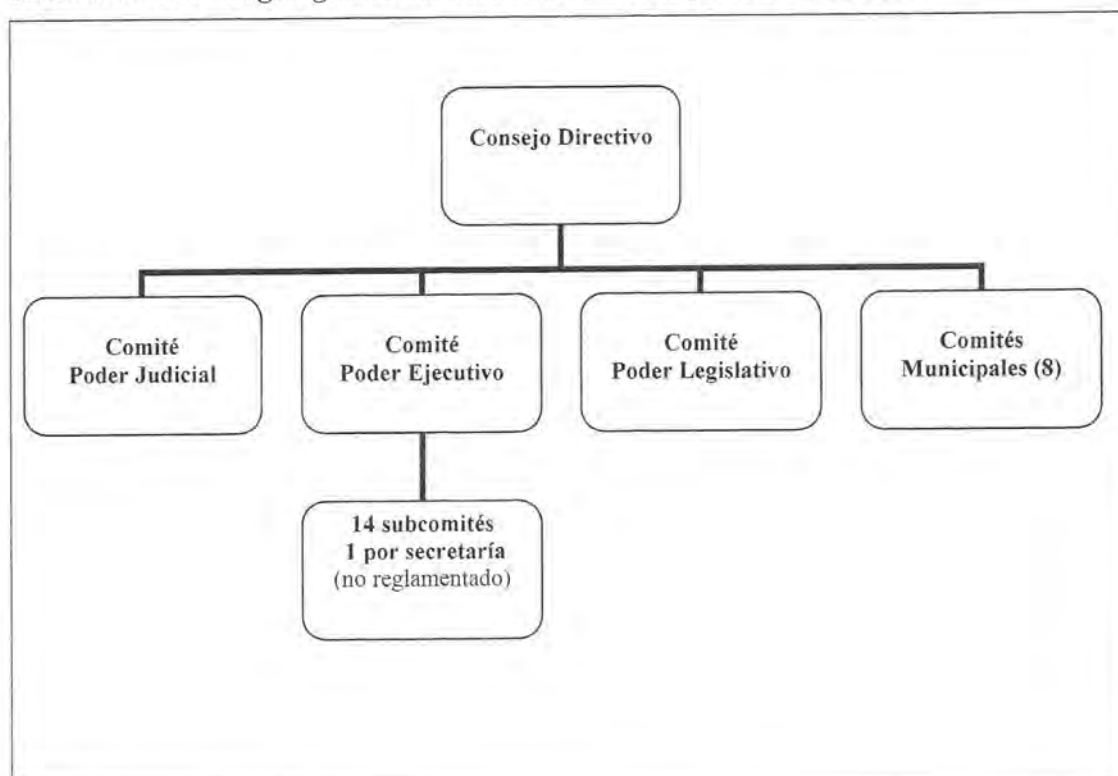
³⁷ Artículo 19 de la Ley del Servicio publico de Carrera para el Estado de Quintana Roo

³⁸ Artículo 19 de la Ley del Servicio público de Carrera para el Estado de Quintana Roo y 23 y siguientes del Reglamento de la Ley del Servicio público de Carrera para el Estado de Quintana Roo para el Poder Ejecutivo.

embargo, las facultades de estos subcomités no se determinan ni en la dicha ley, ni en el Reglamento de la ley para el Poder Ejecutivo, con lo cual se hace inoperante su existencia.

En la tabla número 3 es posible apreciar el organigrama de los órganos directivos del sistema de servicio público de carrera:

Tabla número 3. Organigrama del sistema de servicio público de carrera



Fuente: elaboración propia.

En conclusión, para el Poder Ejecutivo podemos decir que de la simple enunciación de los órganos de dirección del servicio público de carrera en Quintana Roo y de algunas de sus funciones, es posible percatarse que en realidad se trata de un modelo de administración de personal altamente centralizado, es decir, que no promueve la descentralización de facultades y funciones hacia los titulares de cada una de las dependencias; lo que significa que el modelo de servicio público de carrera representa, en este sentido, una tendencia más hacia el modelo administrativo burocrático y no hacia la nueva gestión pública.

Fortalecimiento de la alta burocracia

La nueva gerencia pública, en cualquiera de sus dos principales vertientes, de uno u otro modo basan sus recomendaciones en el trabajo de los gerentes integrantes de la alta burocracia. En el manejo de personal la descentralización, como ya lo vimos, implica la delegación de facultades a los encargados de las dependencias, lo que de hecho se traduce en fortalecimiento de su capacidad de gestión autónoma.

Visto desde este ángulo el servicio público de carrera de Quintana Roo en modo alguno promueve o vigoriza a la alta burocracia en la administración pública, ya que en realidad concentra la toma de decisiones en órganos centrales tales como el Consejo Directivo y el Comité.

Otra forma de fortalecer el trabajo de la alta burocracia es precisamente mediante la profesionalización de ésta, para que actúen como núcleo estatal en las tareas de conducción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (Oszlak, 2003b, 214). La duda aquí es si el servicio público de carrera de Quintana Roo contribuye al fortalecimiento de la alta burocracia en el Estado.

Analizando los puestos que son comprendidos en el esquema de servicio de carrera, el puesto más alto que es considerado de carrera (burócrata en sentido weberiano) es el de director de área, por arriba de éste se encuentran los directores generales, los subsecretarios y los secretarios de despacho, los que si bien son considerados trabajadores de confianza, en realidad ostentan cargos de designación política directa o indirecta del titular del Ejecutivo.

Esos cargos, director general, subsecretario y secretario, son en realidad lo que la nueva gerencia pública cataloga como alta burocracia, siendo que en el sistema de función pública de Quintana Roo ni siquiera pudiéramos catalogarlos como burócratas, ya que no cumplen con los requisitos estudiados en el capítulo dos de éste trabajo. Por tanto, podremos decir que el servicio público de carrera contribuye a la profesionalización de la burocracia media, pero no de la alta burocracia.

Flexibilidad laboral

La flexibilización en la administración de personal es una noción que implica diferentes aspectos, podríamos hablar de flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las dependencias para ajustar el número de funcionarios o de horas de trabajo a las necesidades del servicio; flexibilidad funcional o capacidad de reorganizar las competencias asociadas con los empleos mediante la movilidad vertical, horizontal o en ambos sentidos; flexibilidad contractual, concebida como el desplazamiento de contratos de trabajo por contratos mercantiles o subcontratación del personal que no desarrolla actividades nucleares; y flexibilidad salarial, entendido como la capacidad de las dependencias para recompensar el esfuerzo individual de los empleados (Longo, 2003)

En este contexto flexibilidad no significa arbitrariedad; sin embargo, es preciso reconocer que estas prácticas se contraponen con la idea de seguridad laboral que impera en los servicios de carrera (Pardo, 2003). Por esta razón es que difícilmente se puede hablar de flexibilidad en el servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo. Por ejemplo, en el servicio público de carrera de Quintana Roo la movilidad vertical debe estar siempre sujeta a convocatoria pública, y la movilidad horizontal es autorizada por el Comité o por el Consejo Directivo; nótese que en los dos casos no corresponde al gerente de oficina la decisión sobre promocionar o no a sus subordinados.

En nuestra opinión el ejemplo denota centralización en la toma de decisiones y falta de flexibilidad funcional. En este sentido, el diseño del servicio público de carrera no permite la flexibilidad numérica, pues las causas de baja del servicio están previstas de manera estricta dentro de la ley relativa, y la baja por reducción de la planilla laboral no se encuentra prevista

En materia salarial existe la posibilidad de una cierta flexibilidad, pues en la Ley del servicio público de carrera se encuentra previsto el otorgamiento de estímulos al desempeño, los cuales consisten en pagos adicionales al salario que el servidor público de carrera recibe como sobresueldo en caso de resultar bien evaluado. En este caso corresponde al comité de cada una de las dependencias establecer los lineamientos sobre los cuales se han de otorgar.

Gestión de personal en base a los resultados

La gestión de personal en base a los resultados es una cuestión íntimamente ligada con la flexibilidad e implica la continua evaluación de la labor de los servidores públicos. En este caso el servicio público de carrera de Quintana Roo contiene algunos mecanismos que obligan al servidor público a someterse a la evaluaciones que el Consejo Directivo o el Comité respectivo determinen, a su vez los resultados de las evaluaciones son determinantes en la renovación del nombramiento y en la movilidad del funcionario, en estos casos no tomar cursos de capacitación o no aprobar evaluaciones son motivos para causar baja del servicio. Del mismo modo la posibilidad de otorgar estímulos al desempeño laboral es un elemento más de una gestión en base a los resultados.

Sin embargo es preciso hacer notar que los sistemas de gestión de personal deben estar estrechamente vinculados con los fines y las estrategias de cada organización. De tal modo que las evaluaciones personales realmente respondan a la visión, objetivo y metas de la dependencia de que se trate. Esta tarea es en realidad una empatía difícil de lograr. De hecho en muchos de los países de la OCDE (1997), en donde se ha tratado de promover métodos de gestión por resultados, éstos no han sido del todo satisfactorios. Esta situación ha sido explicada debido precisamente a las deficiencias con las que han sido diseñados los mecanismos de premio al desempeño, lo que ocasiona la percepción por parte de los funcionarios de que los sobresueldos no se encuentran adecuadamente distribuidos.

Esta observación es relevante, ya que para el caso de Quintana Roo aún no existen los documentos básicos que contengan las reglas para la distribución de estímulos a los servidores públicos de carrera, con lo cual las disposiciones relativas a la gestión por resultados se tornan de difícil aplicación.

4. Recuento de la reforma

Tal como ya se ha dicho, actualmente el programa de servicio público de carrera continua sin operar, sin embargo ello no significa que se carezcan de avances, de hecho, la mera promulgación de la ley significa un adelanto en la tarea de profesionalizar el servicio público en Quintana Roo.

Para poder valorar este proceso debemos analizarlo desde la iniciativa de reforma (proveniente del Gobernador) y el trabajo legislativo al interior de la cámara de diputados, ya que la Ley del servicio público de carrera tomó forma precisamente en el recinto legislativo. Además, el producto que conocemos es substancialmente diferente a la propuesta enviada por el entonces gobernador Lic. Joaquín Hendricks.

Debemos tener en cuenta también que posterior a la reforma, se dieron diversos reglamentos que posibilitan la actuación del Consejo Directivo y del Comité para el Poder Ejecutivo; asimismo el Poder Ejecutivo se otorgó el Reglamento de la ley del servicio público de carrera. En este apartado se resume el proceso a través del cual se han generado estos instrumentos.

De acuerdo con Alejandro Carrillo (1988) los cambios en la estructura y en la organización de la administración pública pueden ser generados ya sea por una reforma o conjunto de reformas, o bien por medio de una revolución administrativa. Consideramos que en el caso del servicio civil de carrera para el Estado de Quintana Roo, estamos ante un proceso de cambio planificado, es decir, una reforma administrativa. No podemos hablar de revolución o reestructuración puesto que no se afectó la estructura básica preexistente de la burocracia estatal. Este cambio respeta la diferencia entre trabajadores de base y de confianza y constituye un instrumento para la administración de éstos últimos.

El propio Carrillo (1988) propone un modelo para el estudio de las reformas administrativas. Para este trabajo hemos tomado ejemplo de ese modelo y lo hemos adecuado para el estudio de la reforma que significó el servicio público de carrera. El modelo de análisis queda en los siguientes términos:

A) Etapa 1. Consistente en la programación de la reforma, análisis, diagnóstico, selección de objetivos y prioridades. En el caso de Quintana Roo, este período podemos

dividirlo en dos grandes momentos: uno en el seno del Poder Ejecutivo, al momento de diseñar la iniciativa que se presentó al Congreso Local; y el otro, en las discusiones y trabajos de la comisión dictaminadora en la IX Legislatura, que resultaron en la ley aprobada.

B) Etapa II. Instrumentación de la infraestructura de la reforma administrativa, consistente en primer término en la aprobación y publicación de la *Ley del servicio público de carrera para el Estado*, el *Reglamento interior del consejo directivo del sistema integral del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo*, el *Reglamento de la Ley del Servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo para el Poder Ejecutivo*; y el *Reglamento del Comité del servicio público de carrera del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo*. En esta fase es de destacar la conformación del Consejo Directivo del sistema integral del servicio público de carrera. Aquí destacan también algunos trabajos que se realizaron al seno de la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo, encaminados a crear las condiciones necesarias para poder instrumentar el sistema, estos trabajos los reseñaremos en su momento.

a) Preparación de la reforma

La iniciativa de ley

De acuerdo con la metodología propuesta por Alejandro Carrillo, el primer paso para instrumentar una reforma administrativa es el análisis y diagnóstico de la realidad. En este caso, el Ejecutivo del Estado, en uso de las atribuciones que le concede la Constitución Local para evaluar y mejorar la administración pública, encargó al personal de la oficialía la labor de realizar los estudios necesarios a fin de elaborar una propuesta de ley para introducir el servicio público de carrera en la administración pública estatal.

Dichos trabajos dieron como resultado que el 13 de abril de 1999, se presentara ante la IX Legislatura del Estado una Iniciativa de ley para la profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores de la administración pública del Estado de Quintana Roo³⁹.

En la exposición de motivos de la iniciativa se considera que el fortalecimiento del Estado de derecho, la consolidación de un sistema electoral transparente y confiable, el aseguramiento de finanzas sanas y la ejecución de una adecuada política social, son tareas que requieren de una administración pública con capacidad de gestión.

De acuerdo con la exposición de motivos, existía un reclamo ciudadano por una administración pública honesta, moderna y eficiente, que estuviera compuesta por servidores públicos con vocación de servicio, honestos, eficientes y comprometidos con su trabajo. Por ello resultaba necesario modernizar la forma en la que se incorporan, organizan, administran e incentivan los servicios personales dentro de la administración pública:

Esta modernización implica impulsar acciones que incidan en el desarrollo de los recursos humanos mediante su mejoramiento y bienestar, al mismo tiempo de crear y perfeccionar medidas que sancionen con oportunidad las conductas indebidas, (...) así como establecer los mecanismos para reconocer el trabajo del buen servidor público. (Exposición de motivos)

La iniciativa de ley pretendía eliminar el amiguismo y el compadrazgo como medios de acceder a la función pública; así como garantizar la continuidad en las políticas, para no reiniciar la administración pública en cada sexenio, aprovechando la experiencia de los servidores públicos de carrera.

El espíritu de la iniciativa era el mismo que el de la ley aprobada: crear las condiciones para la profesionalización de los servidores públicos del Estado; sin embargo, en cuanto a trascendencia y en cuanto a contenidos los dos proyectos son diferentes. Es por ello que resulta interesante repasar cual fue el camino que siguieron los trabajos legislativos y tampoco está de más una breve comparación entre el contenido de la iniciativa de ley y el del dictamen aprobado por el Congreso Local.

³⁹ El texto de la iniciativa, incluyendo la exposición de motivos del Ejecutivo estatal son consultables en el expediente legislativo 138 de la IX Legislatura, en la biblioteca del Congreso del Estado de Quintana Roo.

El dictamen de la IX Legislatura

La iniciativa de ley de la que nos estamos ocupando fue recibida el 13 de abril de 1999 en la oficialía de partes del Congreso. Ese mismo día, en sesión ordinaria, se le dio lectura y se turnó a las Comisiones de Puntos Legislativos y Estudios de la Administración Pública para su estudio y dictamen.⁴⁰

Para el 22 de abril de 1999 el presidente de la Comisión de Puntos Legislativos envió un oficio al pleno de la Legislatura solicitando una prórroga con el fin de

“realizar un trabajo serio, profundo y responsable, que sea producto de un análisis pormenorizado de todo el contenido de la iniciativa de mérito (...) ya que hemos observado algunos aspectos que requieren de una consulta más acuciosa que nos permita obtener los elementos de juicio necesarios para emitir un dictamen adecuado” (Expediente legislativo 138)

La solicitud fue aprobada por unanimidad en la misma sesión del mismo día, y los trabajos de análisis se prolongaron hasta el 31 de enero de 2002, fecha en que se presentó, en periodo extraordinario de sesiones el dictamen de la iniciativa. Ese mismo día, sin discusión y tan sólo con la intervención del diputado Julio César Lara Martínez, se aprobó por unanimidad el dictamen.

En el uso de la voz el diputado Lara Martínez conminó a sus compañeros a que votaran a favor del dictamen y que además estuviesen pendientes de la instalación del consejo y los comités que se encargarían de administrar el sistema. En su intervención Lara Martínez también resaltó que esta ley que estaban a punto de votar, era la única en el país que abarcaba a todos los funcionarios estatales, no sólo a los de la administración pública estatal, sino también a los servidores públicos al servicio de los otros dos poderes y de los ayuntamientos. El diputado consideraba que éste podía ser un gran acierto en la ley, lo que convertiría a Quintana Roo en ejemplo nacional en la materia.

El dictamen constaba de dos partes. En la primera se externaban las razones que tuvieron los diputados para modificar el proyecto de la iniciativa; la segunda contenía el nuevo proyecto denominado “Ley del servicio público de carrera del Estado de Quintana

⁴⁰ Toda la documentación relativa al proyecto legislativo: las actas de sesiones, los debates de los diputados y el dictamen final, está contenida en el expediente legislativo 138 ya mencionado. (*Supra.* p. 83)

Roo”, el cual, salvo correcciones de estilo, fue el aprobado y posteriormente publicado. Las escasas modificaciones consistieron básicamente en cambiar en todos los casos la expresión “los trabajadores del Estado” por la de “las trabajadoras y los trabajadores del Estado.”

El análisis, discusión y elaboración del dictamen estuvo a cargo de manera conjunta de la Comisión de puntos legislativos y de la Comisión de estudios de la administración pública. De la unión de estas dos comisiones se formó una subcomisión de estudio, la cual basó sus trabajos en la comparación de las disposiciones contenida en las leyes vigentes en la materia en otras entidades federativas, y en la discusión de la iniciativa con personal del poder ejecutivo vinculados con el área del manejo de recursos humanos (Congreso de Quintana Roo, 2002).

En el dictamen se resalta como un gran acierto que se ampliara la cobertura de la ley a todo el aparato estatal. Al respecto se puede leer en el dictamen que en los ordenamientos legales que habían consultado en su trabajo de análisis:

...siempre se circunscribía la profesionalización a los servidores de la administración pública, siendo este concepto en opinión de la subcomisión, muy limitado, pues impedía el acceso a los beneficios de la ley a otros servidores públicos pertenecientes a los poderes legislativos, judicial, así como también excluía a los servidores municipales.

Bajo esta percepción general, la labor de la subcomisión legislativa tuvo como propósito crear un proyecto integral en materia de servicio público de carrera, es decir, que involucrara a todos los servidores públicos tanto de los poderes del Estado como de los municipios, sin importar si se trataba de trabajadores de base o de confianza, con el especial señalamiento que respecto a aquellas instancias (que) ya estuvieran sujetas a sus propios sistemas de profesionalización, estas deberán adecuar (sus sistemas) conforme a las disposiciones de la presente ley, en lo conducente.

En este mismo sentido los diputados expresaron que:

A diferencia de otras leyes en la materia, la iniciativa de referencia está dirigida al concepto de trabajador, involucrando con esto al personal de base y al de confianza, pues estas comisiones no conciben una profesionalización excluyente, aplicable sólo a una parte de los servidores públicos, pues pretender orientarla en tal sentido, es equivocar el objeto de la ley, ya que las oportunidades de mejor desempeño, preparación y ascenso, deben otorgarse a todos los trabajadores por igual.

Del dictamen se puede apreciar que para los diputados de la IX Legislatura, la profesionalización es un proceso cuyo principal fin es dotar de seguridad laboral a los funcionarios públicos:

La seguridad laboral, es sin duda uno de los aspectos que más inquietan a cualquier trabajador, no importando el lugar donde se desempeñe.

La idea de perder el trabajo, sobre todo cuando se origina un cambio de administración o un cambio de titular en la dependencia, es un temor constante de aquellos que se desempeñan en el servicio público, más aún cuando no se tiene una preparación profesional, que pudiera dar una alternativa distinta para obtener ingresos.

Este es el panorama que viven día a día los servidores públicos, es decir, las personas que trabajan en el Gobierno del Estado o en los gobiernos Municipales; y no es para menos, pues ha sido práctica común que al incorporarse nuevos titulares en una dependencia o instancia gubernamental éstos acomoden a quienes consideran de su confianza, desplazando sin la menor contemplación, a quienes se han desempeñado por años en sus cargos y han demostrado en su función una probada eficiencia.

En base a estas consideraciones hechas por los diputados, ellos mismos reafirman en el dictamen que el objeto de la ley que están proponiendo se circunscribe a dar seguridad a los trabajadores del sector público, mediante programas constantes de capacitación, que profesionalice su desempeño, mejore su calidad y que les otorgue la confianza de una permanencia en su empleo.

Ello no significa que los diputados perdieran de vista los problemas que aquejan a las administraciones públicas y la manera en que el servicio público de carrera puede ayudar a combatirlos:

...es necesario crear los instrumentos jurídicos que permitan institucionalizar la función pública, con el fin de que los servidores públicos se conviertan en motores de la modernización de nuestros sistemas administrativos.

La institucionalización de la función pública es un elemento esencial para la modernización de nuestra administración, no sólo porque ella se debe convertir en el principal aliado del sector productivo, sino también porque así podrán inscribirse en el tiempo las acciones gubernamentales, traspasando con esto las barreras de los períodos de los gobiernos.

La construcción de mejores y más eficientes instituciones públicas es el mayor desafío que enfrentará nuestra sociedad en los próximos años. Cuando las turbulencias políticas actuales hayan agotado su energía, continuaremos enfrentados al dilema fundamental de cómo mejorar la calidad de las instituciones públicas para hacer frente a una economía crecientemente globalizada que plantea muchas incertidumbres.

Comparación entre la iniciativa de ley y el proyecto aprobado

A continuación revisaremos algunos de los cambios más evidentes entre la iniciativa de ley y el proyecto finalmente aprobado, el que a la postre se convertiría en la *Ley del servicio público de carrera*. La Iniciativa de ley para la profesionalización y evaluación del

desempeño de los servidores de la administración pública del Estado de Quintana Roo, como su nombre lo indica, únicamente estaba diseñada para regular la carrera de los servidores públicos de la administración pública dependiente del Poder ejecutivo, a diferencia de la Ley aprobada por la legislatura, la que resulta aplicable a todos los Poderes del Estado.

El programa de profesionalización contenido en la iniciativa estaba diseñado para los trabajadores de confianza, aunque se preveía la posibilidad de que los trabajadores de base por propia voluntad se incorporaran, en cuyo caso debían pedir licencia para ocupar un puesto de confianza. En cambio, la ley aprobada supedita este derecho de los trabajadores de base a que exista una autorización del sindicato, con lo cual de hecho, está poniendo un obstáculo inconstitucional para aquellos trabajadores de base que quisieran incorporarse al programa.

En la iniciativa se excluían del sistema de profesionalización a la alta burocracia, conformada por los secretarios de despacho, el procurador general de justicia, los subsecretarios, los oficiales mayores. Quedaban también fuera del sistema los funcionarios asignados a la oficina del gobernador y los empleados superiores de Hacienda. Contrario a la Ley aprobada, en la iniciativa se reconocía la existencia de otro sistema y se les exceptuaba de la iniciativa, tal era el caso del personal del magisterio estatal, el de la Procuraduría general de justicia. Por último quedaban fuera de sistema los funcionarios sujetos a contrato civil o pago por honorarios.

El sistema de profesionalización diseñado en la iniciativa de ley era un modelo más bien centralizado, se planeaba fuera administrado desde una dirección, oficina central ubicada en el organigrama de la desaparecida Secretaría de la Administración, hoy Oficialía Mayor del Gobierno del Estado. Los demás órganos de administración del sistema eran una comisión técnica como órgano asesor y un comité técnico en cada una de las dependencias involucradas; los cuales serían los encargados de ejecutar el programa en cada uno de las oficinas.

La iniciativa comprendía las etapas de reclutamiento, selección, ingreso, evaluación del desempeño, capacitación, entrenamiento, desarrollo, separación del servicio y otorgamiento de estímulos.

En cuanto al procedimiento de reclutamiento se preveía que las plazas sujetas a concurso deberían ser ocupadas mediante convocatorias abiertas o cerradas. Los concursantes que cumplieran con los requisitos de la convocatoria serían sometidos a exámenes de conocimientos, de habilidades técnicas y psicométricas. El concursante que obtuviera las calificaciones más altas sería seleccionado y sometido a un periodo de prueba de seis meses. Salvado el periodo de prueba, se decidía a juicio del titular de la dependencia, si se aprobaba o rechazaba el ingreso del aspirante al servicio de carrera.

Pese a ser un sistema controlado desde una oficina central, el modelo de servicio público contenido en la iniciativa de ley, era un sistema razonablemente flexible, dejaba un sesgo –bastante amplio– de servidores de libre designación y otorgaba diversas facultades a los titulares de las diferentes dependencias, como por ejemplo la decisión final de aceptar o no el ingreso del aspirante al sistema; o la capacidad en casos excepcionales y de fuerza mayor para nombrar temporalmente (por no más de tres meses) a servidores públicos sin necesidad de concurso. Medida bastante razonable en un lugar como Quintana Roo, sujeto frecuentemente a fenómenos naturales que pueden ser calificados causa de fuerza mayor, como son el caso de huracanes y tormentas tropicales.

Por otro lado, es preciso decirlo, en algunos casos esta flexibilidad podría generar fisuras en el sistema, que llegaran a ser fuente de ineficacia o arbitrariedad, como es el caso de las facultades que se le otorgaban al titular de la secretaria de administración para convertir en puesto de libre designación un cargo previamente considerado de carrera.

En la iniciativa la evaluación de los servidores públicos tenía diversas funciones: determinar la asignación de estímulos, detectar necesidades de capacitación, identificar casos de desempeño no satisfactorio. La permanencia y el desarrollo en el empleo, entendida la primera como la conservación del cargo y la segunda como la posibilidad de promociones dentro de la jerarquía del sistema, dependían de los resultados de las evaluaciones.

En cuanto a las garantías que se otorgaban a los funcionarios, tenemos que en la iniciativa se preveía que en caso que un servidor público fuera suspendido por causas de reestructuración organizacional, por reducciones presupuestarias o por causas injustificadas, se le otorgase una indemnización de tres meses de sueldo, más veinte días

por cada año de servicios al Estado. Lo anterior acercaba a los trabajadores de confianza a las garantías de los trabajadores de base o los trabajadores del sector privado.

En la iniciativa se prevé como una obligación el que los servidores públicos tomen los cursos de capacitación que las dependencias impartan. Así mismo, se trata de fomentar la educación formal mediante la concesión de becas. En relación a este punto la Ley aprobada otorga mayores beneficios a los funcionarios ya que concede licencias con goce de sueldo a los funcionarios que tomen cursos de educación formal, mientras que en la iniciativa los permisos que se otorgasen estaban previstos sin goce de sueldo. Este es un claro ejemplo de los ajustes presupuestarios que debe hacer una oficina que desea implementar el servicio público de carrera. Algunas de las principales diferencias entre la iniciativa y la ley que al final se aprobó se pueden observar en la tabla número 4.

Las modificaciones hechas por la Comisión Dictaminadora y aprobadas por la Legislatura varían radicalmente el sentido de la profesionalización en el Estado de Quintana Roo. ¿Son benéficos o perjudiciales estos cambios para el adecuado despacho de los asuntos públicos y en particular para el manejo de personal en todas las dependencias involucradas?

Los diputados de la IX legislatura se anticiparon en estas interrogantes y conscientes de los muchos cambios que hicieron a la iniciativa de ley que recibieron, manifestaron en el dictamen correspondiente: “La suma de las aportaciones nos brinda la seguridad de haber elaborado un documento ampliamente enriquecido, renovado y fortalecido, que pese a que es prácticamente distinto al de la iniciativa que le dio origen, conserva esencialmente, el espíritu y objetivo de ésta.” (Dictamen de Comisión de estudios legislativos y de la administración pública [Congreso del Estado..., 2002]).

Sin embargo, pese a lo expresado por los legisladores, la realidad parece indicar lo contrario, pues existen serias dificultades para instrumentar el sistema, y como ya se expresó, muchos de esos inconvenientes se derivan de la propia estructura que la ley le dio.

El hecho de que la ley incorpore al sistema integral de servicio público de carrera a los servidores públicos que ya prestan sus servicios en otro sistema de carrera, obligando a estas dependencias a adecuar sus respectivos sistemas, puede provocar que un mecanismo

de profesionalización que ya estaba funcionando, tal como el de los funcionarios del magisterio o el de los de seguridad pública, corra el riesgo de colapsarse.

Tabla número 4. Cambios relevantes en la iniciativa de ley y el dictamen de las comisiones

Rubro	Iniciativa del Gobernador	Dictamen de las Comisiones Legislativas aprobado por la IX Legislatura
Instancias obligadas	La administración pública estatal	Poder Legislativo; Poder Ejecutivo; Poder Judicial; Los Municipios Está previsto que las instancias que ya cuenten con un sistema de profesionalización previo, podrán seguir conforme a éste, pero deberán adecuarlo a la Ley del Servicio Público de Carrera
Servidores públicos incluidos	Trabajadores de base Trabajadores de confianza	Trabajadores de base Trabajadores de confianza
Servidores públicos excluidos	Los de libre designación Prestadores de servicios por honorarios Personal del magisterio Personal de las instituciones de asistencia social Personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado	Los electos por voto directo; Los de libre designación (en puestos directivos); Los que presten servicio mediante contrato civil por honorarios Los puestos que se determine en el consejo
Categorías que incluye el sistema de servicio público de carrera	No especifica	Director de área; Subdirector de área; Jefe de departamento; Coordinador de área; Auxiliares operativos o administrativos; Secretarías; Personal técnico operativo y manual; los homólogos e intermedios.
Principios rectores	Legalidad; eficiencia objetividad ; imparcialidad; equidad; competencia por mérito	El mérito; Igualdad de oportunidades Legalidad ; Honradez Imparcialidad; Eficiencia Profesionalización; y Eficacia
Etapas de la carrera que comprende el sistema	Reclutamiento Selección, nombramiento e ingreso Evaluación Capacitación y educación formal Permanencia y desarrollo Separación del cargo	Reclutamiento Selección Dictamen Nombramiento Reingreso (en su caso) Profesionalización mediante la actualización y la especialización Permanencia y desarrollo Baja del sistema
Órganos de administración del sistema	Dirección del sistema Comisión técnica Comités Grupo técnico	Consejo directivo del sistema integral del servicio público de carrera Comités de cada instancia Subcomités en el Ejecutivo por cada una de las secretarías y oficinas.
Medios de defensa	Recurso de revocación	Recurso de inconformidad

Fuente: Elaboración propia.

Otro de los aspectos que ha causado inconvenientes es que se impone un catálogo de puestos o categorías para los servidores públicos, que no corresponde a la estructura organizacional de todas las dependencias estatales.

Aunque no todo es negativo en esta ley en relación a la iniciativa, por ejemplo, en esta última se preveía que cuando un servidor público obtuviera una beca para continuar con su capacitación o educación formal se le debería dar permiso para ausentarse de sus labores pero sin goce de sueldo; en cambio, la ley tal cual fue aprobada considera que en estos casos las licencias deben otorgarse con goce de sueldo, lo cual incentiva a los servidores a capacitarse. Otro elemento positivo es que en la ley se prevé el reingreso al sistema, para aquellos servidores públicos que habiendo renunciado voluntariamente, puedan reintegrarse siempre y cuando no hallan transcurrido más de tres años de su separación, además de que deberán participar en los concursos correspondientes.

En suma, de esta comparación entre la Ley de referencia y la iniciativa que le dio origen, debemos concluir que los cambios dieron a luz a un documento totalmente diferente, que tal parece ha causado problemas de operabilidad derivados de su propia estructura. Es necesario insistir que las conclusiones que resultan de la comparación son más bien indicativas, es decir, sugieren que algunas cosas pueden estar condicionando el no funcionamiento del sistema de profesionalización en Quintana Roo, pero no es posible afirmar que fuera un producto completamente negativo. En todo caso es preciso ponerlo en marcha y ser capaces de generar los cambios que la propia práctica indique sean necesarios.

b) Avances de la reforma

A la fecha, los avances en el programa continúan siendo acciones preparatorias a la operación del programa, como ya se mencionó se han elaborado algunos reglamentos, y concretamente en el Poder Ejecutivo se han obtenido algunos otros productos que se

describen a continuación; los cuales, es preciso mencionar, fueron elaborados en su totalidad durante la gestión del Gobernador Joaquín Hendricks.

En primer lugar debemos mencionar como principal producto a la propia *Ley del servicio público de carrera para el Estado de Quintana Roo*, publicada el 6 de febrero de 2002, la cual ya fue comentada desde diversos ángulos a lo largo de este trabajo.

El 19 de octubre de 2004, en la ciudad de Cancún, se reunieron representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y del Poder Legislativo, para instalar el *Consejo Directivo del Servicio Público de Carrera*. En esa primera sesión se designó a la mesa directiva y se aprobó el *Reglamento interior del Consejo Directivo del sistema integral del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo*⁴¹. El objeto de este reglamento era precisar las atribuciones, funciones y organización del dicho Consejo. Sin embargo, ésta ha sido la única ocasión en que funcionarios de los Poderes Legislativo y Judicial públicamente realizan acto alguno para intentar poner en funcionamiento el programa de profesionalización en sus respectivas dependencias.

Concretamente en relación al Poder Ejecutivo, el 3 de noviembre de 2004 se firmó el *Reglamento del Comité del servicio público de carrera del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo*⁴². De acuerdo con este reglamento el Comité para el Ejecutivo quedaba integrado por el Director de recursos humanos, el Coordinador de profesionalización, el Director de planeación, el Director jurídico y de normatividad y el Director general del consejo estatal para la modernización de la administración pública, todos ellos adscritos a la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado.

Para el 2 de diciembre de 2004 el entonces Gobernador firmó el *Reglamento de la ley del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo para el Poder Ejecutivo*⁴³, con el objetivo de establecer las bases para la operación de este programa en las dependencias del mismo.

De los tres reglamentos recién mencionados únicamente el *Reglamento interior del Consejo Directivo del sistema integral del servicio público de carrera del Estado de*

⁴¹ Consultable en la página <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Informacion/SPC.php>

⁴² Consultable en la página <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Informacion/SPC.php>

⁴³ Consultable en la página <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Informacion/SPC.php>

Quintana Roo y el Reglamento interior del Comité del servicio público de carrera del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo han sido publicados en el Periódico Oficial del Estado el 15 de noviembre de 2004 y el 14 de enero de 2005 respectivamente⁴⁴; el Reglamento de la ley del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo para el Poder Ejecutivo nunca fue publicado, con lo cual se hacen nugatorios sus efectos. Paradójicamente fue precisamente al interior del Poder Ejecutivo donde más avances podemos apreciar en los trabajos de preparación.

En la Oficialía Mayor del Gobierno de Estado se han elaborado otros productos, como las *definiciones operativas* y el *Sistema computarizado de análisis y valuación de puestos*.⁴⁵ Este programa se encuentra aún incompleto pues no se han logrado homologar todas y cada una de las categorías de puestos y salarios de las diferentes dependencias del Ejecutivo⁴⁶.

Por otro lado, como parte de las actividades de promoción y preparación del programa, en el *Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo* se han impartido talleres de actualización para algunos servidores públicos en diciembre de 2002 y posteriormente se repitieron en agosto-septiembre de 2004.⁴⁷

De la misma forma en mayo de 2004 se promovió un encuentro con autoridades de la Secretaría de la Función Pública (federal), representantes de la República de Costa Rica, de la República Dominicana, del Estado de Yucatán y del Estado de Guanajuato, y con el Coordinador General del Plan Puebla Panamá, el objetivo era discutir la situación de la función pública en la región que comprende este último. Como resultado de estos trabajos se adoptó la llamada "*Carta Chetumal*"⁴⁸, en la cual se propone un modelo de administración de personal parecido de hecho al contenido en la Ley del Servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo.

⁴⁴ Consultables en <http://www.qroo.gob.mx/periodicooficial/>

⁴⁵ Este sistema es de uso restringido para el personal encargado de la administración de los recursos humanos del Gobierno del Estado, pero en la página oficial del Gobierno de Estado es posible consultar el manual técnico de operación del sistema. Véase en <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Informacion/SPC.php>

⁴⁶ Entrevista con la Jefa del Departamento de planeación y análisis organizacional (30 de enero de 2006)

⁴⁷ Los talleres estuvieron a cargo del instructor Arturo Pontifés Martínez (2002). El material de trabajo se encuentra disponible en la biblioteca del Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo.

⁴⁸ Consultable en la página <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Informacion/SPC.php>

En suma, como es posible apreciar, durante la pasada administración del Poder Ejecutivo fueron diversos los trabajos tendientes a poner en marcha el programa de servicio público de carrera, en contraste con la actual administración, en la cual parece no ha existido interés por continuarlos.

c) ¿Una reforma frustrada?

Los avances en la implementación del programa de servicio público de carrera para el Estado de Quintana Roo han sido escasos y lentos, con lo cual es válido cuestionarse si no estaremos ante una reforma frustrada. La respuesta a esta interrogante no es simple, y en realidad no pretendemos llegar a enunciar conclusiones, sin embargo, sí es posible formular consideraciones que de manera indicativa nos ayuden a evaluar la viabilidad del programa. Los indicadores pueden ser intrínsecos al modelo mismo delineado en la ley, y otros pueden ser extrínsecos.

De entre los factores extrínsecos a la misma ley tenemos como el más importante el apoyo político que precisa una reforma de éste tipo (Carrillo, 1988 y Cheema, 2003). Este apoyo político fue evidente en la anterior administración gubernamental (Joaquín Hendricks Díaz). Todas las acciones que reseñamos se llevaron a cabo en la gestión del anterior gobernador. El hecho de que en la actual administración no se haya realizado ninguna acción concreta, denota una falta de interés político respecto del programa, máxime que ya se encuentran disponibles muchas de las herramientas necesarias para implementarlo. De hecho en entrevista directa con diferentes funcionarios, que pidieron mantener el anonimato, se desprende un franco rechazo de la actual administración al programa de profesionalización. De mantenerse esta tendencia son escasas las posibilidades de que en el corto o mediano plazo se ponga en marcha cuando menos para el Poder Ejecutivo.

Otro de los factores extrínsecos al modelo mismo es la resistencia o cooperación con que los propios servidores públicos reciban el programa, sin embargo, de acuerdo con la jefa de planeación y análisis organizacional de la Oficialía Mayor del Gobierno del

Estado⁴⁹, los sondeos aplicados a servidores públicos susceptibles de incorporarse al programa muestran una percepción favorable al servicio público de carrera, pues se considera que redundaría en beneficio de propio personal.

Como factores intrínsecos al propio sistema se pueden mencionar los siguientes:

- a) La cobertura que se pretende alcanzar,
- b) La cuestión económica; y
- c) El factor tiempo.

Respecto del primero de los incisos, el hecho de que se intente aplicar tanto a funcionarios de los tres Poderes y de los municipios, puede producir problemas de coordinación y de rigidez en el mismo programa, ya que en realidad cada una de las dependencias involucradas tiene diferentes necesidades de profesionalización; además, puede llegar a generar vicios de centralización.

No es que sea técnica o jurídicamente imposible su funcionamiento tal cual está diseñado, en el primer punto del primer capítulo de este mismo trabajo, se mencionó que los tres diferentes Poderes estatales realizan actos de administración, y que precisamente la gestión de su propio personal es una de ellos. Además, la Ley del servicio público de carrera está diseñada para ser aplicada a personal de confianza que realiza funciones eminentemente administrativas y de apoyo. Por ejemplo, en el poder judicial, existe una Carrera Judicial para el personal que realiza labores materialmente jurisdiccionales (Magistrados, jueces, proyectistas y actuarios), y existe el servicio público de carrera para aquel personal que realiza funciones administrativas de apoyo⁵⁰. Con lo cual, es evidente que no existe una imposibilidad técnica. Sin embargo no se trata de eso, sino de las necesidades de gestión que los gerentes de personal pudieran tener respecto del manejo del personal en las oficinas a su cargo.

⁴⁹ Entrevista personal realizada el 30 de enero de 2006.

⁵⁰ Véase el apartado 1, capítulo 1, de este trabajo.

En relación a este problema es necesario señalar que la tendencia es adoptar un programa diferente para cada dependencia⁵¹. Por ejemplo, a nivel Federal, el Poder Legislativo tiene su propio sistema, incluso en cada una de las Cámaras existe un estatuto de profesionalización.⁵² Mientras que para el Poder Judicial Federal existe la Carrera Judicial delineada desde la propia *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*, aunque ésta es únicamente aplicable para el personal que realiza labores jurisdiccionales.

En la administración pública federal si bien existe la *Ley de servicio profesional de carrera*, en realidad dependencias como la Secretaría de Relaciones Exteriores (Servicio Exterior de Carrera), el Servicio de administración Tributaria (Servicio Fiscal de Carrera), el Instituto Federal Electoral (Servicio Electoral de Carrera) continúan trabajando bajo sus propios esquemas de profesionalización, los cuales por cierto han mostrado buenos resultados en la práctica.

En relación al factor económico de la reforma en la función pública, la Ley del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo, en su artículo octavo expresamente considera que: "la aplicación de esta ley por parte de las instancias no implica el incremento presupuestal que les corresponda, sino que se ajustará a las disposiciones presupuestales en ejercicio." Llama la atención esta disposición porque una reforma de este tipo forzosamente requiere recursos extraordinarios que permitan su implementación: renivelación de puestos y salarios, capacitación, evaluación, bonificaciones a la productividad, etc. Todos estos rubros que requieren una forma de financiarlos. Sin embargo, para el caso de Quintana Roo desde la propia ley se limita la posibilidad de obtener los recursos extraordinarios que posibiliten la reforma.

En cuanto al factor tiempo tenemos que en la *Ley del servicio público de carrera*, en los artículos transitorios, se establece un plazo de 120 días posteriores a la entrada en vigor de la ley para que se ponga en operación el programa. ¿Es suficiente este periodo de

⁵¹ En este sentido Arellano (2003) considera que para países como México la reforma de la función pública bien puede pasar por el diseño de sistemas altamente descentralizados, rompiendo con la idea de que un sistema de servicio civil deba ser generalizado.

⁵² Para el caso de la Cámara de Diputados existe el Estatuto de la Organización Técnica y administrativa y del servicio de carrera de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2000. El Senado por su parte se otorgó el Estatuto del servicio civil de carrera para el Senado de la República, el cual se publicó en el Periódico Oficial de la Federación el 22 de noviembre del mismo año.

tiempo? Definitivamente no. La realidad ha mostrado que a cuatro años de la reforma no ha sido posible concretar acciones; aún obviando la falta de apoyo político que ya se mencionó, e imaginando un escenario favorable, una reforma del servicio civil requiere estimaciones de tiempo de mediano y largo plazo.

Tan sólo a manera de ejemplo, para demostrar la necesidad de recursos económicos extraordinarios y una proyección de largo plazo, se menciona la reforma al servicio civil en Nicaragua. En este país, en 2004 se aprobó una Ley sobre el servicio civil y la carrera administrativa, la que tal como el nombre lo indica, tenía el objetivo era establecer la carrera administrativa para los funcionarios públicos en este país. De acuerdo con los encargados de la implementación del programa, para ponerlo en marcha se consideró necesario un presupuesto de alrededor de 90 millones de dólares, y de alrededor de 15 años para poder incorporar a todos los funcionarios públicos a la carrera administrativa (Álvarez, 2006). De hecho la implementación gradual es recomendable en aquellos casos como el de Quintana Roo, en el que los antecedentes inmediatos no conocen una burocracia consolidada (Amaro, 1998).

En resumen, consideramos que para poner el marcha el *Sistema integral de servicio público de carrera en el Estado de Quintana Roo* es preciso aumentar las cuotas de apoyo político y económico, y en cuando se decida retomar los avances ya existentes, proyectar en forma realista las actividades necesarias que permitan una implementación gradual, la que al tiempo que minimice la posible resistencia institucional y personal que pudiera generarse, disminuya la carga fiscal que un programa de este tipo implica.

Conclusiones

1. En primer lugar es preciso destacar la importancia que tiene la administración de personal, en tanto actividad estatal, y por supuesto en cuanto rama de estudio de la administración pública. En tanto actividad estatal, porque necesariamente todas las facultades y obligaciones del Estado (como la prestación de servicios públicos) requieren de personas que los realicen, todos ellos servidores públicos. En vista de esto, la administración de personal público, en su carácter de disciplina de estudio, debe proporcionar las herramientas para comprender mejor y en su caso proponer cambios adecuados al desempeño de la política de personal del Estado. En ese sentido, aun y cuando este trabajo tiene fines eminentemente teóricos, cumple una función, que es contribuir a un mejor conocimiento del modelo de función pública en Quintana Roo y al mismo tiempo permite poner en evidencia algunas situaciones que pueden generar o han generado tensiones en su implementación.

2. Retomando nuestro problema de investigación el cual hicimos ejecutivo en la siguiente pregunta: ¿en qué medida el régimen de función pública en Quintana Roo (incluida la reforma del servicio público de carrera) es capaz, en sí mismo (en tanto modelo de administración), de generar una burocracia weberiana y en qué proporción (cualitativamente hablando) contiene elementos gerencialistas?

Después de revisar la estructura y organización de los dos principales regímenes de personal en Quintana Roo, los postulados del modelo burocrático weberiano y las más relevantes propuestas y teorías de la nueva gestión pública, podemos decir que con el régimen de personal vigente desde 1978 se intentó un modelo burocrático, sin embargo, este propósito no cristalizó por problemas de diseño, principalmente el dejar fuera del estatuto al sector representado por los trabajadores de confianza, de media y baja jerarquía,

a los cuales no les estaba permitido, formalmente, realizar una carrera administrativa. El servicio público de carrera busca contrarrestar esta situación, permitiendo a los trabajadores de confianza una carrera regulada y basada en el principio del mérito, sin embargo al no aplicarse aún la ley y no incorporar el sistema ningún funcionario, los posibles efectos de la Ley del servicio público de carrera no se pueden percibir.

En este sentido, la *Ley del servicio público de carrera* representa un franco intento por fortalecer las estructuras burocráticas, y si bien es cierto que tanto la ley (al igual que los reglamentos relativos que se han elaborado con posterioridad), no ha sido aplicada, no por ello es posible desestimar su valor, ya que constituyen una plataforma que puede permitir la futura implementación del programa.

La experiencia histórica y teórica demuestra que la burocracia es un modelo de administración de personal que requiere fuertes dosis de formalidad jurídica, con lo cual el marco legal existente al momento en Quintana Roo, con todo y los defectos que se le pudieren imputar, constituye un claro avance en la tarea de consolidar la burocracia.

La función pública de Quintana Roo cumple las características elementales para ser considerada burocrática en el sentido weberiano, sin embargo, la falta de apoyo político, ha sido un factor que no ha permitido consolidar este tipo de administración de personal.

Por otro lado, en relación a los posibles elementos gerencialistas en el modelo de servicio público de carrera, podemos decir que son prácticamente nulos, únicamente la posibilidad de otorgar estímulos salariales pudiera ser aprovechado como un factor de flexibilidad salarial. La incorporación de la capacitación y la evaluación constantes (principio del mérito) pueden en realidad considerarse elementos gerencialistas, sin embargo, constituyen también uno de los pilares del modelo weberiano.

En concreto, en relación a la pregunta principal de este trabajo respondemos de la siguiente manera, que en la función pública de Quintana Roo predominan los rasgos burocráticos sobre los gerencialistas.

3. En un sentido weberiano, en Quintana Roo únicamente podemos considerar burócratas a los trabajadores de base. Desde esta perspectiva, bajo la Ley local de los trabajadores al servicio del Estado de 1978, los trabajadores de confianza no podrían ser catalogados como burócratas, ya que carecen de seguridad en empleo, y de medios claros de selección y control. En tanto no se aplica la Ley del servicio público de carrera, esta situación no ha de cambiar.

4. En vista de lo anterior podríamos considerar que no se cumplen las recomendaciones de los organismos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, ya que éste considera que debe consolidarse la burocracia en las administraciones públicas de la región, pero incorporando algunos rasgos gerencialistas ya que, tal y como se pudo verificar, en la función pública de Quintana Roo estos elementos son prácticamente inexistentes. Sin embargo esta situación es aparente, pues en cualquier caso esta situación confirma lo también expresado por el propio CLAD en el sentido de que no existe un sistema de función pública igual a otro y que cada reforma tendrá sus propias particularidades.

5. De acuerdo a la clasificación de servidores públicos (en el Estado de Quintana Roo) que proponemos, un mismo trabajador es susceptible de diferentes clasificaciones. Esta flexibilidad puede generar que en la práctica un servidor público con nombramiento de base pueda desempeñar funciones propias de un trabajador de confianza. También permite que un trabajador de confianza de baja o media jerarquía reciba el mismo trato jurídico que un alto funcionario, como por ejemplo un secretario o subsecretario de Estado, con lo que pueden ser separados de sus cargos por motivos de falta de confianza. Esta situación puede cambiar si se aplica la Ley del servicio público de carrera, ya que en ella las causas para separar a un funcionario del sistema de servicio público de carrera son de observancia estricta.

6. Del estudio de las condiciones de trabajo aplicables específicamente a los trabajadores de base, podremos desprender que si entendemos la profesionalización de los servidores públicos como la creación de las condiciones para que éstos realicen una carrera profesional dentro del servicio público, podemos decir, que la primera etapa de profesionalización del servicio público en Quintana Roo, se dio precisamente para los trabajadores de base con la promulgación de la Ley local de los trabajadores al servicio del Estado en 1978.

Aunque en la realidad este modelo de administración de personal sólo sentó las bases para dar seguridad en el empleo a un sector del personal destinado a labores de apoyo, a la mayoría de funcionarios (trabajadores de confianza) legalmente se les impidió la realización de una carrera administrativa formal.

7. La consolidación de regímenes democráticos y el fortalecimiento de las estructuras burocráticas son dos variables mutuamente incluyentes. Por lo cual, el mejoramiento de la vida democrática en México y especialmente en Quintana Roo requiere que se vigoricen las estructuras burocráticas. Lo que visto de otro modo, y dado la escasa consolidación burocrática, esto podría ser un índice de la deficiente vida democrática en la entidad.

8. Después de analizar el modelo de organización y las estructuras del servicio público de carrera, se hacen evidentes algunos inconvenientes extrínsecos e intrínsecos al sistema mismo, como por ejemplo la falta de apoyo político o falta de tiempo para lograr resultados, pero en realidad los efectos del programa únicamente se pueden evaluar con éste trabajando.

En realidad, si bien es cierto que el diseño del servicio público de carrera de Quintana Roo es susceptible de ser mejorado, ello se debe intentar sobre la marcha, afinando detalles. Pero es necesario incrementar, y en mucho, las dosis de apoyo político, lo que se debe traducir en una inyección de recursos fiscales que permitan operar el programa; ya que en

todo caso la implementación requiere un esfuerzo continuo, y los resultados sólo se pueden esperarse a mediano y largo plazo.

De cualquier modo investigar a fondo las causas por las que no ha sido implementado el programa es motivo de otros trabajos de investigación. Del mismo modo si en un futuro se logra implementar el programa, será interesante analizar los efectos que cause en la administración pública, en la prestación de servicios y en la vida democrática del Estado, aunque para esto se deberá esperar un tiempo razonable después de que la mayoría de los funcionarios susceptibles de incorporarse al programa lo estén.

9. Una observación meramente teórica, y que indudablemente merece mayores reflexiones, es que los modelos teóricos de la nueva gerencia pública deben mucho más al modelo burocrático weberiano de lo que comúnmente los estudiosos de aquella corriente quieren reconocer. De hecho, en un plano netamente pragmático, las grandes reformas a los sistemas de personal en los países desarrollados han mantenido la esencia de la estructura burocrática, aun en los de la tradición anglosajona. Consideramos que esta reflexión bien vale la pena ser explorada en estudios teóricos más profundos.

10. Por último, consideramos que no es posible decir que la Ley del servicio público de carrera y los reglamentos correlativos constituyan una reforma frustrada, sino más bien una reforma trunca, incompleta. Más allá de la creación del marco legislativo ya debiera haber resultados tangibles. Sin embargo, aún es tiempo de brindar apoyo al programa, y éste debe provenir principalmente de las altas esferas políticas. Mientras ello no sucede poco se puede esperar.

11. El espíritu de las leyes que regulan la función pública en Quintana Roo, tal como quedó demostrado, enmarcan una política de fortalecimiento a las estructuras burocráticas, sin embargo, por diversos factores ello no se ha logrado conseguir, ni con la ley de 1978, ni con la reciente de 2002, por lo que consideramos que en el caso de Quintana Roo estamos aún ante una burocracia en espera de ser consolidada.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel
1999a *Derecho burocrático*, México, 2ª ed., Porrúa.
1999b *Derecho administrativo especial*, tomo II, México, Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F.
2003 "Prologo" en Aguilar Villanueva Luis F (Coord.) *Profesionalización del servicio público en México. Hacia la innovación y la democracia. Memorias*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 9-11.
- Álvarez, Gustavo
2006 "Implementar al suave la Ley del servicio civil" en El Nuevo Diario, Managua, edición electrónica de 17 de febrero de 2006, disponible en <http://www.elnuevodiario.com.ni/>
- Amaro Guzmán, Raymundo
1998 *Introducción a la administración pública*, México, McGraw Hill.
- Arellano, David
2003 "Retos y posibilidades del servicio civil en México, dudas del discurso gerencialista", en Aguilar Villanueva Luis F (Coord.) *Memorias del seminario de Profesionalización del servicio público en México. Hacia la innovación y la democracia*, México, Universidad Iberoamericana/Tecnológico de Monterrey/UNAM/ITAM, pp. 77-79.
- Arroyo Herrera, Juan Francisco
1998 *Régimen jurídico del servidor público*, México, Porrúa.
- Baena del Alcázar Mariano
1996 *Curso de ciencia de la administración*, Vol. I, Madrid.
- Ballart Xavier y Carles Ramió
2000 *Ciencia de la Administración*, Madrid.
- Barzelay, Michael
1998 *Atravesando la Burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE.
- Bencini, Fabricio
1983 "Burocratización" en *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino, México, Ed. Siglo XXI, t. 1, pp. 172-179.
- Bobbio, Norberto
1983 "Democracia" en *Diccionario de Política*, de Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino, México, Ed. Siglo XXI, t. 1, pp. 441-452.
1996 *El futuro de la democracia*, México, FCE.
- Bozeman, Barry (comp.)
1999 *La gestión pública: su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Política y Administrativas, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE.
- Cabrero Mendoza, Enrique
1999 "Estudio introductorio" en Barry Bozeman, (comp.) *La gestión pública: su situación actual*, México, Colegio Nacional de Ciencias Política y Administrativas, Universidad Autónoma de Tlaxcala, FCE, pp. 19-36.
- Carrillo Castro, Alejandro
1988 *La reforma administrativa en México, Metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública*, México, Miguel ángel Porrúa Librero-editor.

- Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo
 1998 *Una nueva gestión pública para América Latina*, versión PDF de documento electrónico disponible en www.clad.org.ve
- Cheema, Shabbir G.
 2003 "La visión de la Organización de las Naciones Unidas" en Aguilar Luisa F (Coord.), *Memorias del seminario de Profesionalización del servicio público en México. Hacia la innovación y la democracia*, México, Universidad Iberoamericana /Tecnológico de Monterrey/UNAM/ITAM, pp. 55-60.
- Conde Martínez, Carlos
 2001 "Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países de la OCDE", en Blanca Olías de Lima Gete (comp.), *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson Educación, pp.371-401.
- Congreso del Estado de Quintana Roo
 2002 *Expediente legislativo del decreto 138 de la IX Legislatura del Estado*, México, Congreso del Estado de Quintana Roo
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel
 2000 *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Porrúa.
- Galindo Camacho Miguel
 2000a *Teoría de la Administración Pública*, México, Porrúa, 270 p.
- Giglioli, Pier Paolo
 1983 "Burocracia", en en *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino, México, Ed. Siglo XXI, t. 1, pp. 165-172.
- Guerrero Amparan, Juan Pablo
 1999 "Trabas y oportunidades para el servicio civil en un México democratizado" en Ricardo Uvalle Barrones y Marela Bravo Ahuja (Comps.), *Visión multidisciplinaria del servicio público profesionalizado*, México, UNAM - Plaza editores pp.13-38.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo
 1996 "Administración pública; concepto y disciplina", en María del Carmen Pardo (comp) *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 19-56.
- Guerrero Orozco, Omar
 1985 *Introducción a la administración pública*, México, Harla.
 1993 *La teoría de la administración pública*, México, Harla.
 1998 *El funcionario el diplomático y el juez*, México, Universidad de Guanajuato, Instituto de Admón. Púb. de Guanajuato, Plaza y Valdez Editores.
 2000 *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford.
 2003a *La Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, una apreciación administrativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
 2003b *Gerencia Pública en la globalización*, México, Universidad Autónoma del Estado de México. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero Virgen, Rosa María
 1984 "El servicio civil de carrera municipal", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, nums. 14 y15, México, INAP, pp. 24-29.
- Haro Belchez, Guillermo
 2000 *Servicio público de carrera tradición y perspectivas*, México, INAP, Miguel Ángel Porrúa editor.
- Heady, Ferrel
 2000 *Administración pública: una perspectiva comparada*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE.

- Hernández Rodríguez Rogelio
 2000 "Los altos mandos de la administración pública mexicana", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, Colegio de México, pp. 465-476.
- Instituto Nacional de Administración Pública
 1997 *La administración local en México*, México, INAP, tomo III, 790 p.
 1999 *Profesionalización de los servidores públicos locales en México*, México, INAP, tomo III.
- Klingner Donald y Nalbandian John
 2001 *Administración del personal en el sector público*, México, McGraw-Hill.
- Kringier Martin
 1981 "El Estado y la burocracia en Europa", en Eugene Kamenca y Martin Kringier, *La burocracia, trayectoria de un concepto*, México, FCE, pp. 11-69.
- Lane, Jan-Erik
 2000 *New Public Management*, Londres, Routlegd, Taylor and Francis Group.
- León y Ramírez, Juan Carlos
 1999 "La importancia del servicio público en el fortalecimiento y futuro de la democracia", en Ricardo Uvalle Barrones y Marela Bravo Ahuja (Comps.), *Visión multidisciplinaria del servicio Público profesionalizado*, México, UNAM - Plaza editores, pp. 87-106.
- Longo, Francisco
 2003 "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", *Revista del servicio Civil*, Costa Rica, Dirección General de Servicio Civil No. 14, mayo 2003, pp. 39-85.
- Lynn Naomi y Aaron Wildausky (comps)
 1999 *Administración pública: el Estado actual de la disciplina*, México, FCE, CNCPAP.
- Margain Manautou, Emilio
 2000 *Introducción al estudio del derecho administrativo*, 3º ed., Porrúa.
- Martínez Morales, Rafael I
 2003 *Derecho Administrativo 3er. y 4º Cursos*, México, Ed. Oxford.
- Mascott Sánchez, María De Los Ángeles
 2003 *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*, [en línea] Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, [citado mayo 2004], disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/serviciocivil.pdf>
- Mayntz, Renate
 1994 *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- Méndez, José Luis
 2000 "La profesionalización del Estado mexicano ¿olvidando o esperando a Godot?" en *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, comp. José Luis Méndez, Colegio de México, pp.477-501.
 2003 *El servicio profesional de carrera y la consolidación democrática*, ponencia presentada en el Seminario Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera 24 de nov de 2003. Disponible en www.redservicioprofesional.org
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer
 1999 *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, FCE.

- Nava Negrete, Alfonso
 2000 "La función Pública" en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo A-CH, México, Porrúa-UNAM, pp. 1498-1500.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
 1997 *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Administraciones Públicas.
 2005 *Modernising Government the way forward*, Paria, OCDE.
- Olías de Lima Gete, Blanca
 2001 "La evolución de la gestión pública: La nueva gestión pública", en Blanca Olías de Lima Gete (comp.), *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson Educación, pp. 3-34.
- Olmeda Gómez, José Antonio
 1999 *Ciencias de la Administración, Teoría de la organización y gestión pública*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Olmeda Gómez Jose Antonio y Salvador Parrado Díez
 1999 *Ciencias de la administración, los sistemas administrativos*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Osborne, David y Peter Plastrik
 1998 *La reducción de la burocracia, cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Paidós.
 2003 "Un servicio civil dinámico a lo largo del tiempo: la tendencia global a la transformación de las instituciones", en Aguilar, F. Luis (coord.), *Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Memorias*, México, Red mexicana de servicio profesional, pp. 49-52.
- Oszlak, Óscar
 2003a "Sistemas de servicio civil: conceptualización y modelos", San José de Costa Rica, *Revista de Servicio Civil*, No. 15, junio de 2003, pp. 23-34.
 2003b "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública", en Arellano, David, et al. *Retos de la profesionalización de la gestión pública*, Venezuela, CLAD.
- Page, Edgar
 2003 "Operación y beneficios de la administración pública en el Reino Unido", en Aguilar Villanueva Luis F (Coord.) *Profesionalización del servicio público en México. Hacia la innovación y la democracia. Memorias*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 1107-112.
- Pardo, María Del Carmen
 2000 "El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización", en *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, comp. José Luis Méndez, El Colegio de México, pp. 445-464.
 2003 "El servicio profesional y la nueva gerencia pública en México" en Aguilar Villanueva Luis F (Coord.) *Profesionalización del servicio público en México. Hacia la innovación y la democracia. Memorias*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 85-86.
- Perlman, Bruce J. y Juan de Dios Pineda.
 2003 *Una revisión inicial a la nueva ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal de México: oportunidades y desafíos en la medición de resultados*, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Oct., 2003, disponible en línea, www.clad.org.ve

Peters Guy B.

- 1999 *La política de la burocracia*, México, 4ª ed., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, FCE.
- 2003 *El servicio profesional de carrera y la democracia*, ponencia presentada en el Seminario Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera 24 de nov de 2003. Disponible en www.redservicioprofesional.org

Pichardo Pagaza, Ignacio

- 2004 *Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, México, UNAM, El Colegio Mexiquense A.C.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

- 2004 *La democracia en América Latina*, Argentina, PNUD.

Pontifes Martínez, Arturo

- 2002 *Curso-Taller. Servicio Civil de Carrera* (inédito), Chetumal Q. Roo., IAPQROO/INAP.

Quiroga Leos, Gustavo

- 2002 *Organización y métodos en la administración pública*, México, Trillas.

Ramió, Carles

- 1999 *Teoría de la organización y administración pública*, España, Tecnos - Universidad Paompeu Fabra.

Ramírez Macías, José de Jesús

- 2000 "Teoría de la organización: metáforas y escuelas", en Arellano David, Cabrero enrique y Arturo del Castillo, 2000, *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa/CIDE, pp. 21-76

Sánchez Gómez, Narciso

- 1998 *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa.

Sánchez González, José Juan

- 2001 *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, México, Plaza y Valdés.
- 2004 *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Instituto de Administración Pública de Quintana Roo, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.

Serra Rojas, Andrés

- 2000 *Derecho Administrativo .Primer curso*, México, Porrúa.

Sirvent Gutiérrez, Consuelo

- 2000 *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, Porrúa.

Smith, Adam

- 1997 *La riqueza de las naciones*, México, FCE.

Suprema Corte de Justicia de la Nación,

- 2005 *Las garantías sociales*, México, Suprema Corte de Justicia la Nación, pp. 149-217.

Talbot, Colin

- 2003 *Democracia y el servicio profesional de carrera: paradojas y péndulos*, ponencia presentada en el Seminario Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera 24 de nov de 2003. Disponible en www.redservicioprofesional.org

Tahoces, Antoine

- 2003 "Servicio civil de carrera: la función pública a la francesa", en Aguilar, F. Luis (coord.), *Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Memorias*, México, Red mexicana de servicio profesional, pp. 112-113.

Uvalle Berrones, Ricardo

- 1998 *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México. Instituto de administración Pública del Estado de México, Universidad del Estado de México.
- 1999 "La profesionalización del servicio público en México" en Ricardo Uvalle Berrones y Marcela Bravo Ahuja (comp.) *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, UNAM-Plaza y Valdes, pp. 39-61.
- 2000 *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*, UNAM/Plaza y Valdez editores.

Uvalle Berrones, Ricardo y Marcela Bravo Ahuja (comp.)

- 1999 *Visión Multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, UNAM-Plaza y Valdes.

Villoria, Manuel

- 1977 a "Modernización administrativa y gobierno postburocrático", en *La nueva administración pública*, de Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) Madrid, Alianza Editorial, pp. 77-103 y 241-265.
- 1977 b "La gestión de las personas en las administraciones públicas postburocráticas: un enfoque estratégico" en *La nueva administración pública*, de Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.) Madrid, Alianza Editorial, pp. 241-265.

Weber, Max

- 1999 *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- 2000 *El político y el científico*, España, Alianza Editorial.
- 2001 *¿Qué es la burocracia?*, México, Ediciones Coyoacán.

Wright, Deil S.

- 1998 *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, FCE.

Zarate, José Humberto, Ponciano Martínez y Alma de los Ángeles Ríos

- 1997 *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, McGraw-Hill.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del servicio profesional de carrera de la Administración Pública Federal

Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos

Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 Constitucional

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

Estatuto del servicio civil de carrera para el Senado de la República

Estatuto de la organización técnica y administrativa y del servicio de carrera para la Cámara de Diputados

Ley de los trabajadores al servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los Ayuntamientos y los organismos descentralizados

Ley orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo

Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Quintana Roo

Ley de las entidades de la administración pública paraestatal del Estado de Quintana Roo

Ley del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo

Reglamento de la Ley del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo para el Poder Ejecutivo

Reglamento del Comité del servicio público de carrera del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo

Reglamento interior del Consejo Directivo del sistema integral del servicio público de carrera del Estado de Quintana Roo

Reglamento de condiciones generales de trabajo de los trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo del Estado