

Revista de Administración Pública

INAP

Adopción y consolidación de sistemas de profesionalización y su relación con el modelo subyacente de gestión de recursos humanos: Evidencia del caso mexicano

Fernando Nieto Morales*
David Eduardo Vilchis Carrillo**

Resumen: Desde finales del siglo pasado, se ha ido reconociendo paulatinamente la importancia del factor humano para el éxito de las organizaciones públicas. De ahí que se defienda a la gestión de recursos humanos (GRH) y la profesionalización como medios para mejorar la efectividad gubernamental. Si bien la profesionalización en México ha tenido un avance lento, algunas organizaciones han logrado implementar y consolidar servicios civiles. Estos sistemas han empleado diferentes modelos de GRH. Este estudio pregunta en qué medida la adopción exitosa y consolidación de un sistema de profesionalización se relaciona con la complejidad e integralidad de sus sistemas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del rendimiento. Con base en datos de 16 servicios profesionales vigentes en México y un análisis cualitativo comparado de

* Doctor en sociología y maestro en ciencias del comportamiento por la Universidad de Groninga, Holanda. Profesor-investigador en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel I). Sus líneas de investigación y especialización incluyen organización y confianza en el gobierno, corrupción y patologías burocráticas y la profesionalización de las organizaciones gubernamentales.

** Maestro en ciencia política por el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. También es maestro en educación con orientación en tutoría y licenciado en filosofía. Ha sido docente de ciencias sociales y humanidades en los niveles medio superior y superior.

conjunto difusos, encontramos que hay distintas “recetas” para la adopción y consolidación de un sistema de profesionalización en México y que cada una de estas refiere a partes específicas del modelo subyacente de GRH. También, encontramos que las recetas conducentes a una *adopción exitosa* –en términos de GRH– son distintas a las que conducen a la *consolidación* de los sistemas de profesionalización en México.

Palabras clave: Servicio Civil, profesionalización, gestión de recursos humanos públicos, Implementación, Mexico

Implementation and consolidation of professionalization systems, and their relation with the underlying human resource management model: Evidence from Mexico

Abstract: Since the end of the century, the importance of the human factor for public organizations has been gradually recognized. Hence, there has been a growing emphasis on the relevance of human resource management (HRM) and professionalization policies as means to improve government effectiveness. Although professionalization policies in Mexico have had limited success, some organizations have managed to implement and consolidate civil services. These systems rely on different HRM models. This study asks to what extent the successful implementation and consolidation of a civil service is related to the complexity and integrality of its (sub)systems of work organization, employment management, and performance management. Based on data from 16 professional civil services in Mexico and fuzzy set Qualitative Comparative Analysis, we find that there are different “recipes” for the adoption and consolidation of a civil service system in Mexico, and that each of these recipes refers to specific parts of the underlying HRM model. Also, we find that recipes leading to a successful adoption –in terms of HRM– are different from those that lead to consolidation of civil services in Mexico.

Keywords: Civil service, Professionalization, Implementation, Public HRM, Mexico

Fecha de recepción del artículo: 31-enero-2020

Fecha de aceptación: 10-febrero-2020

Introducción

La profesionalización de la función pública se puede definir como la estrategia que permite que las organizaciones gubernamentales hagan uso óptimo de las capacidades y talentos de las personas que las componen.¹ En este sentido, la profesionalización, entendida como política pública, implica un modelo de gestión de recursos humanos y, por ende, engloba la planeación de necesidades de personal, el reclutamiento y selección, la evaluación y los mecanismos de desarrollo, compensación, retención y separación del personal público.

La profesionalización es una política central para la efectividad de las organizaciones públicas y los gobiernos.² De hecho, desde el mirador de la teoría administrativa clásica, la existencia de cuerpos de funcionarios profesionalizados es una de las condiciones centrales de predictibilidad y operatividad administrativa del Estado.³ Frente a las necesarias estructuras disciplinarias que emanan de la burocratización y de la aplicación del Derecho como principio rector de la organización pública, la profesionalización se convierte en la pieza que permite que las oficinas gubernamentales puedan operar con relativa efectividad.⁴ Con frecuencia, los gobiernos se enfrentan a situaciones que no siempre son reducibles a procedimientos o reglas de operación estándar. De ahí que contar con recursos humanos profesionales sea condición para la efectividad de las políticas y las organizaciones: los policías deben reaccionar ante situaciones imprevistas de peligro, los oficiales de migración deben tomar decisiones rápidas respecto a casos complejos de entrada o salida de personas, los funcionarios de seguridad social deben decidir si otorgan o no un beneficio, y los médicos de los hospitales públicos

- 1 E M. Berman, J. S. Bowman, J. P. West y M. R. Van Wart, *Human resource management in public Service. Paradoxes, processes and problems*, Thousand Oaks, Sage, 2016.
- 2 M. Merino, "La profesionalización municipal en México" en su libro como editor *La gestión profesional de los municipios en México, México, D.F., CIDE: BM: SEDESOL, 2006*
- 3 J. Q. Wilson, *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, Cambridge, Basic Books , 1989.
- 4 M. Noordegraaf , "Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services", en *Administration & Society*, 48(7), 2016, pp. 783-810.

deben decidir si tal o cual procedimiento es necesario en un caso concreto. Este tipo de discrecionalidad es inevitable en amplísimos segmentos de la acción gubernamental, incluyendo la formulación, implementación y evaluación de políticas y programas gubernamentales.⁵ Por tanto, la profesionalización no sólo asegura que personas con los talentos y méritos necesarios para cumplir funciones de gobierno ocupen los puestos públicos, sino que también es una salvaguarda de competencia ante la insuficiencia de las reglas y regulaciones administrativas. Puesto de otra manera: sin profesionales, es más probable que las acciones gubernamentales sean, por un lado, opacas o poco íntegras y, por el otro, inefectivas o erráticas.

En el caso de México, la profesionalización ha tenido una historia reciente y poco exitosa. Los esfuerzos e intenciones en esta materia no siempre se han traducido en políticas bien articuladas y en sistemas de gestión de las personas que sean coherentes e integrales. De hecho, la virtual ausencia de servicios civiles de largo aliento es muestra de la poca importancia que ha tenido el tema y, en cambio, indica que la gestión de las personas se ha subordinado a otros imperativos.⁶ El Estado mexicano nunca logró imponer una dominación legal-racional, de modo que las estructuras e instituciones del sistema administrativo tendieron a construirse con base en redes de patronazgo y lealtad política antes que en reglas meritocráticas que garantizaran imparcialidad e igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en el empleo público. De hecho, hasta hoy, muchas organizaciones del Estado mexicano simplemente carecen de políticas y rutinas formales de gestión de personal. Muchos funcionarios son reclutados con base en criterios casuísticos; su permanencia en el empleo depende de su conformidad con expectativas y reglas de lealtad (política o corporativa, como en el caso de los sindicatos); y la posibilidad de hacer una carrera administrativa es contingente a las redes y vínculos personales antes que a los méritos y las capacidades

5 M. K. Meyers, y S. Vorsanger 2003, "Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", en B. G. Peters y J. Pierre, (ed.) *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage, pp. 245-255.

6 M. del C. Pardo, "El servicio profesional de carrera en México: De la tradición al cambio", *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp.599-634.

probadas. Estas características del sistema administrativo tienen su expresión más conocida en el “sistema de botín”.⁷ Sin embargo, también es cierto que un conjunto de organizaciones públicas mexicanas ha emprendido trayectorias de reforma y construcción de servicios civiles orientados a la profesionalización del empleo público. Algunos casos, como el Servicio Exterior Mexicano, cuentan ya con muchas décadas de operación. Sin embargo, la gran mayoría de los sistemas de profesionalización no aparecieron sino hasta fines del siglo pasado junto con la crisis del régimen priista y la transición hacia la democracia. Esta temporalidad no es accidental. La apertura (limitada) que surgió de la transición fue crucial para resquebrajar partes del sistema de botín e impulsar la adopción de políticas de personal meritocráticas. Por ejemplo, en el caso de la Administración Pública Federal, la adopción de un sistema de servicio civil de carrera no fue posible sino hasta 2003.

Si bien estos distintos sistemas de profesionalización muestran similitudes, también reflejan una variedad de soluciones jurídicas, políticas y organizacionales al problema de la profesionalización. En particular, los diferentes sistemas de profesionalización tienen distintos modelos subyacentes de gestión de recursos humanos (GRH) con desigual complejidad, alcance e integralidad. Los modelos de GRH se refieren a los principios y reglas explícitas que regulan la manera en que una organización (u organizaciones) se hace de, mantiene y gestiona sus recursos humanos. En este sentido, los diferentes sistemas de profesionalización han encontrado diferentes modelos para la planeación y organización del trabajo, así como para el ingreso y reclutamiento de personal. También, han establecido reglas de diferente complejidad para desarrollar recursos humanos, administrar las compensaciones o la movilidad, además de evaluar y sancionar el rendimiento de los servidores públicos.

¿En qué medida estas diferencias en el modelo subyacente de GRH se relacionan con la adopción exitosa y la consolidación de un sistema de profesionalización dado? Es decir, en tanto diferentes modelos subyacentes

7 M. Dussauge, “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”, *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp.761-794.

implican diferentes costos y beneficios organizacionales, es de esperarse que diferentes modelos tengan un efecto diferenciado en la capacidad de los implementadores o administradores públicos para asegurar la adopción de un sistema de profesionalización. Este estudio pretende ofrecer una primera respuesta a esta interrogante.

Con base en datos del modelo de GRH de 16 servicios profesionales en México, así como información sobre su grado de adopción y consolidación, y a partir de una comparación anclada en el análisis de conjuntos difusos, encontramos que diferencias en las características del modelo subyacente de GRH consistentemente se relacionan con una adopción o consolidación exitosas. En particular, encontramos que (1) hay al menos dos distintas “recetas” para la adopción o consolidación de un sistema de profesionalización en México, (2) que cada receta refiere a partes específicas del modelo subyacente de GRH y (3) que las recetas conducentes a una *adopción exitosa* son distintas a las de un sistema de profesionalización *consolidado*. Estos resultados representan una contribución a nuestro entendimiento de los sistemas y políticas de profesionalización en México y sientan las bases para imaginar nuevas preguntas y derroteros para la investigación.

Organizamos el resto del texto en cuatro apartados. En la siguiente sección, exponemos algunas consideraciones teóricas respecto a los modelos de GRH en el gobierno. Una segunda sección presenta los datos y el método. La tercera sección muestra los resultados del análisis cualitativo comparado de conjuntos difusos. Finalmente, concluimos con una discusión de los resultados y sus implicaciones.

Aspectos teóricos

Los modelos de Gestión de Recursos Humanos (GRH)

Aunque existen tantas definiciones de GRH como autores han estudiado el tema, se puede decir que la gran mayoría coinciden en que la GRH es un medio para mejorar la efectividad organizacional mediante el uso adecuado de los recursos humanos. La principal diferencia entre definiciones radica en el elemento que se enfatiza, como el que deba nacer de la dirección de la organización,⁸ la

8 A. Cuesta, *Tecnología de gestión de recursos humanos*, 2ª Ed., Academia, la Habana, Cuba, 2005.

colaboración eficaz,⁹ las premisas estratégicas (en función de los objetivos), operativas (de las políticas) o logísticas (de los instrumentos), la selección, desarrollo y conservación del personal¹⁰ o los aspectos socio-técnicos, técnico-organizativos o socio-psicológicos de las organizaciones.¹¹

Si bien la importancia del factor humano para el funcionamiento de las organizaciones ha estado presente desde el inicio de las ciencias organizacionales, la profesionalización y el estudio científico de las formas de gestión de las personas han sido relativamente recientes. Inicialmente, se criticaba a la GRH como un modelo “ateórico”, pero el creciente interés de los años ochenta por la gestión estratégica de las organizaciones fomentó la proliferación de modelos teóricos.¹²

Los diferentes enfoques –colindantes con otras disciplinas como la economía, psicología y sociología– han contribuido a mejorar y complejizar el diseño de modelos de GRH. En general, las teorías subrayan la esencialidad del recurso humano para la creación y mantenimiento de ventajas competitivas. Las teorías de la contingencia se enfocan en los elementos organizacionales, como las estrategias y naturaleza de la organización, y subrayan que el modelo de gestión dependerá de las circunstancias del contexto. En contraparte, la teoría instrumentalista busca formular “mejores prácticas” a partir de aquellas que conducen a mejores resultados. Por su parte, las teorías agenciales y conductuales enfatizan la capacidad de decisión y la obtención de ciertos comportamientos como claves para alcanzar los objetivos estratégicos. Esto es particularmente importante para el diseño de sistemas de compensación y de gestión de la motivación de las personas.¹³ Finalmente, la teoría de la dependencia de los recursos se centra en las relaciones de la organización con su entorno y propone que la gestión de las personas debe orientarse a crear nichos que mejoren la autonomía de las organizaciones vis a vis su

9 I. Chiavenato, *Gestión del talento humano*, Prentice Hall, Bogotá, 2000.

10 V. Gismera, “Invertir en personas” en *Capital Humano*, 144, 2002, pp. 96-98.

11 P. Zayas, ¿Cómo seleccionar al personal de la empresa?, Academia, La Habana, Cuba, 2001.

12 P. Wright y A. McMahan, “Theoretical perspectives for strategic human resource Management” en *Journal of Management*, 18 (2), 1992, pp. 295-320.

13 S. Lindenberg, “The cognitive side of governance” en *Research in the Sociology of Organizations*, 20, 2003, pp.47-76.

entorno.¹⁴ En esta línea, Baird y Meshoulam propusieron una matriz que considera, además de estrategias internas, el grado de desarrollo de la organización, bajo el argumento de que las necesidades organizacionales varían según el estado en el que ésta se encuentra.¹⁵

Las diferentes aportaciones de los enfoques teóricos proporcionan elementos que se deben considerar al momento de adoptar e implementar un sistema de gestión de recursos humanos. La estrategia y el grado de desarrollo de la organización, las fuerzas externas, las prácticas eficientes y las capacidades y comportamientos del personal son factores que, en principio, deberían ser considerados al momento de diseñar e implementar un sistema de gestión de las personas.

Los diferentes modelos suelen incluir una serie de prácticas y actividades agrupadas en categorías o subsistemas interrelacionados entre sí. Estas actividades forman parte de un único proceso de gestión mediante el cual el recurso humano es captado, mantenido, desarrollado y controlado por la organización. Por ejemplo, para Werther y Davis, los elementos que componen el modelo de GRH son los fundamentos y desafíos de la organización (objetivos, naturaleza, alcance y limitaciones de la organización), la planeación/selección, desarrollo/evaluación, compensaciones y servicios al personal, relaciones con el sindicato y la retroalimentación de las prácticas.¹⁶ Para Chiavenato, los subsistemas son alimentación (investigación de mercado laboral, reclutamiento y selección), aplicación (perfiles, inducción, evaluaciones y movimientos del personal), mantenimiento (remuneración y seguridad laboral) y desarrollo (capacitación).¹⁷ Finalmente, para Cuesta, los principales componentes de un modelo son el flujo de recursos humanos (ingreso, evaluación, promoción y remoción), educación y desarrollo (capacitación), sistemas de trabajo

14 Véase M. Fernández y R. Valle, "El enfoque institucional como marco teórico explicativo de la Gestión de los Recursos Humanos" en *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 4(3), 1998, pp. 94-95.

15 Ll. Baird e I. Meshoulam, "Managing Two Fits of Strategic Human Resource Management" en *The Academy of Management Review*, 13 (1), 1988, pp. 116-128.

16 W. B. Werther y K. Davis, *Administración de personal de recursos humanos. El capital humano de las empresas*, Mc Graw-Hill, México, 1991.

17 Chiavenato, *op. cit.*

(organización del trabajo) y compensación laboral (pago e incentivos), atravesados por auditoría centrada en la calidad, factores de situación, grupos de interés, políticas de RH y resultados.¹⁸

Más allá de las diferencias concretas de los distintos modelos de GRH, todos coinciden en la especificidad e importancia del factor humano.¹⁹ De hecho, parece haber un relativo consenso en la literatura –con excepción del enfoque universalista– en que no existe un modelo único de GRH, sino que depende de la organización y sus necesidades de personal. No obstante, en el caso específico de las organizaciones gubernamentales y públicas, la gestión del personal tiene elementos más o menos comunes que sirven para la comparación.

Modelos de GRH en el sector público

Los primeros sistemas de gestión del empleo público –que aún persisten en muchos países, incluyendo México– fueron politizados y discrecionales. Este tipo de sistema consiste en que la selección, permanencia y remoción del funcionario público depende del liderazgo político en turno. En este modelo patrimonialista, las personas son reclutadas y nombradas discrecionalmente como recompensa por su apoyo político (electoral) o por su relación con un grupo, partido o líder político.²⁰ Ejemplos de este modelo de gestión son el sistema de botín estadounidense, las cesantías españolas del siglo XIX y los sistemas de patronazgo latinoamericanos.²¹

Los servicios civiles surgieron con el fin de superar la desigualdad de oportunidades y conflictos causados por los sistemas discrecionales y patrimonialistas.²² Estos

18 A. Cuesta, *op. cit.*

19 A. P. Aduna, E. García y E. J. Chávez, “Modelos de Gestión de Recursos Humanos” en *Tepeji*, Boletín Científico UA EH, 4(8), 2017, disponible en <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tepeji/n8/a13.html>

20 C. Ramio, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 75; J. L. Méndez, “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” en M. del C. Pardo y G. M. Cejudo (eds.) *Traectorias administrativas en México: Legados y conexiones*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016, p. 187.

21 C. Ramio, *op. cit.*, 75.

22 J. L. Méndez, *op. cit.*, p. 187.

son modelos de gestión de las personas que se presentan como sistemas neutrales en los que los funcionarios son reclutados en virtud de sus capacidades; no obstante, ello no implica que la confianza política deje de ser criterio de selección de determinados funcionarios, particularmente aquellos que ocupan altos cargos.²³ En sentido amplio, los servicios civiles son sistemas de gestión de los recursos humanos que emplea el sector público,²⁴ y de gestión del personal basada en el mérito,²⁵ la igualdad de oportunidades,²⁶ la estabilidad,²⁷ así como en la calidad y la competencia profesionales.²⁸

Un servicio civil, en tanto modelo de GRH, ha cambiado a lo largo del tiempo. Se pueden reconocer, cuando menos, dos grandes modelos en la literatura: el modelo clásico (también llamado “weberiano burocrático”) y el derivado de la Nueva Gestión Pública (NGP).²⁹ El primero consiste en un sistema donde el ingreso es meritocrático, usualmente con base en concursos, y con énfasis en la estabilidad laboral de los funcionarios.³⁰ Tras la crisis del Estado de Bienestar, otros enfoques administrativos, como la NGP, plantearon nuevos modelos de GRH, mucho más afines a la gestión de personas en el sector privado. En estos modelos de “segunda generación”, la permanencia laboral depende del rendimiento y el acceso a los puestos no está determinado por una carrera lineal que parte desde la base de la pirámide administrativa.³¹

- 23 R. Martínez Puón, *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 61.
- 24 F. Longo, *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*, Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, p. 7.
- 25 J. L. Méndez, *op. cit.*, p. 187.
- 26 M. del C. Pardo, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, México D.F, Auditoría Superior de la Federación, 2005, p. 9; M. Merino, *op. cit.*, p. 37.
- 27 M. I. Dussauge, “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual” en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 2005, pp. 45-65.
- 28 M. Merino, *op. cit.*, p. 37.
- 29 J. L. Méndez, *op. cit.*, p. 186; M. del C. Pardo, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública.*, pp. 30-37.
- 30 M. C. Pardo, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública.*, 31.
- 31 J. L. Méndez, *op. cit.*, pp. 189-190.

El modelo clásico weberiano y los modelos de segunda generación tienden a enfatizar distintas formas de reclutamiento y selección del personal público. En este sentido, el modelo clásico tiende a ser un sistema cerrado (o de carrera), mientras que los modelos de segunda generación tienden a ser sistemas abiertos o mixtos (también llamados de empleo).

El modelo clásico se caracteriza por la existencia de algún tipo de carrera administrativa y por leyes particulares que establecen un régimen jurídico diferenciado frente al resto de los empleados públicos.³² En este sistema, los nuevos funcionarios usualmente ingresan en los primeros y más básicos niveles de la estructura, no compiten por puestos específicos, sino que se postulan a un cuerpo de funcionarios y la promoción se realiza con base en carreras predeterminadas (es decir, la línea de ascensos está definida y regulada). Las principales ventajas del sistema clásico es que contribuye a la formación de un espíritu de identidad y a la adquisición de un conocimiento detallado de las organizaciones públicas.³³ No obstante, este tipo de sistemas puede dificultar el ascenso e ingreso de personal altamente especializado en beneficio de personal con más antigüedad.³⁴

En contraposición, los sistemas abiertos o de empleo se caracterizan por la centralidad del puesto. En estos sistemas, la selección de personal depende de la existencia de un catálogo y descripción de los puestos y sus responsabilidades.³⁵ Los funcionarios son reclutados con base en la afinidad entre conocimientos y habilidades concretas y las necesidades de un puesto organizacional específico. Así, la principal diferencia con el modelo clásico es que, en un sistema de empleo, las personas pueden ingresar en cualquier nivel de la estructura jerárquica. Las principales ventajas de este modelo son que facilita la innovación y la especialización, y permite tener en la organización mayor diversidad en cuanto conocimiento, experiencias y competencias. No obstante, se complejiza la

32 R. Martínez Puón, *op. cit.*, p. 63.

33 M. I. Dussauge, "¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo?", pp. 47-50

34 *Ibid.*, pp. 50-51.

35 R. Martínez Puón, *op. cit.*, p. 62.

formación de una identidad compartida, la posibilidad de hacer carrera se difumina y se limita las posibilidades de ascenso a candidatos que ingresaron desde la base de la pirámide.³⁶

Siguiendo a Merino, los dos modelos públicos de GRH (clásico y NGP) se pueden subdividir, a falta de referentes teóricos paradigmáticos, en cuatro modelos que se sintetizan en el cuadro 1. El modelo vertical tradicional presenta las características básicas de administración mediante un cuerpo de funcionarios; el weberiano descansa sobre el ideal de una burocracia estable regulada por reglas codificadas; el orientado hacia políticas descansa sobre la concepción de un gobierno interventor de la realidad social mediante la elaboración e implementación de políticas; y el modelo gerencial, propiamente inspirado en la NGP, incluye tecnologías usadas en el sector privado.³⁷

Cuadro 1 — Modelos de GRH en el sector público

	Clásicos		De “segunda generación”	
	Vertical tradicional	Modelo weberiano	Orientado hacia políticas	Gerencial
Ingreso	Procedimiento basado en credenciales profesionales	Catálogo de puestos y criterios profesionales, impersonales y técnicos	Catálogo de puestos diferenciado y concurso estratificado y diferenciado	Criterios de contratación de personal por proyectos y resultados específicos
Formación	Perfeccionar habilidades indispensables	Cualidades técnicas y éticas esperadas	Desarrollo profesional	Capacidades y actitudes

36 M. I. Dussauge, “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo?”, pp. 52-55; M. del C. Pardo, “La gerencialización de la administración pública”, *Foro Internacional*, 47 (4), 2007, pp.895-925.

37 M. Merino, *op. cit.*, p. 75.

	Clásicos		De “segunda generación”	
	Vertical tradicional	Modelo weberiano	Orientado hacia políticas	Gerencial
Vigilancia y control	Control directo	Sistema de sanciones según las reglas escritas	Métodos de separación según evaluación del desempeño y capacidades certificadas	Transparencia y rendición de cuentas
Evaluación	Basado en resultados finales	Basado en procesos verificables y en normas de comportamiento	Basado en indicadores precisos sobre resultados intermedios y finales	Tipo 360 grados
Promoción	—	Ascensos según el expediente personal	Ascensos e incentivos según los méritos individuales	Incentivos con base en resultados

Los modelos de GRH no son excluyentes entre sí. De hecho, las características de los modelos clásicos son válidas y necesarias para cualquier modelo subsecuente de servicio civil.³⁸ Si bien los modelos han respondido a la evolución de las instituciones administrativas, es posible que los modelos adoptados en la vida real combinen rasgos de múltiples modelos.³⁹ Sobre la conveniencia de mezclar diferentes modelos, por un lado, Merino advierte que se puede provocar inconsistencias y dañar la coherencia interna del modelo de GRH.⁴⁰ Méndez, en cambio, considera que un servicio civil moderno “integra los principios del ‘servicio profesional clásico’ [...] (ingreso por mérito, estabilidad laboral, capacitación y carrera, por ejemplo) con los de la Nueva Gestión Pública [...] (evaluación y compensación

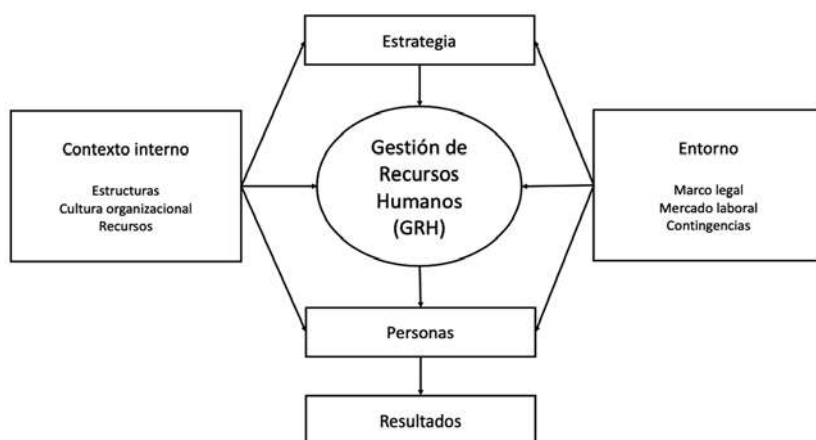
38 M. Merino, *op. cit.*, p. 83.
39 *Ibid.* pp. 110-111.
40 *Loc. cit.*

por desempeño, movilidad laboral, competencia externa, etc.).⁴¹

Un modelo integrado de GRH en el sector público

En el caso de México, la mayoría de los modelos de profesionalización que se han adoptado combinan principios y herramientas tanto de modelos clásicos como de modelos de “segunda generación”.⁴² En este sentido, resulta particularmente provechoso el modelo integrado propuesto por Longo. Este modelo tiene la intención de utilizarse con fines de diagnóstico y fue concebido como una representación de sistemas y funciones de gestión de las personas y del empleo público.⁴³ Como puede verse en la figura 1, el modelo integrado de GRH de Longo combina estrategia con factores situacionales internos y externos. Según Longo, la GRH es “un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica [...] es la adecuación de las personas a la estrategia [...] de una organización [...], para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas.”⁴⁴

Figura 1
Modelo integrado de Longo



41 J. L. Méndez, *op. cit.*, p. 186

42 F. Nieto, R. Wittek y L. Heyse, “Organizational pathways to compliant reform implementation. Evidence from the Mexican civil service reform”, *Public Administration*, 93 (3), 2015, pp.646-62.

43 F. Longo, *op. cit.*, pp. 4-46; F. Longo, *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, 2004, pp. 89-152.

44 F. Longo, *Marco analítico para el diagnóstico institucional...*, p. 11.

El modelo parte del supuesto de que la GRH busca incidir sobre las variables decisivas del comportamiento humano en el trabajo; es decir, la organización pública busca producir deliberadamente políticas y prácticas de GRH que estimulen y eviten comportamientos específicos. Es por ello que se deben considerar los factores situacionales que influyen sobre la conducta de los trabajadores, ya sea internos como la estructura o la cultura organizativa, ya externos como el marco jurídico o la cultura de trabajo.

El modelo integrado se divide en subsistemas, cuya importancia radica en que son los principales campos para ordenar la evaluación diagnóstica de los modelos de GRH.⁴⁵ Los subsistemas dependen de la existencia de una política de recursos humanos, la cual es imprescindible para lograr coherencia estratégica (es decir, alinear las políticas y prácticas de personal con las prioridades de la organización), superar la mera administración del personal como actividad rutinaria e inercial, y permitir la innovación y adaptación. En principio, el modelo supone que todos los subsistemas son operativos, están interconectados y son de aplicación general en una organización dada (cobertura).⁴⁶ El cuadro 2 presenta las características centrales de los distintos subsistemas (página siguiente).

La *organización del trabajo* permite tener criterios específicos para garantizar la idoneidad del personal que se incorporará al servicio público. Éste se refiere a que la organización identifica responsables y tareas de los procesos, así como reglas y criterios para cada puesto. Esto incluye un perfil de competencias y el lugar de cada persona en la cadena de mando. La *gestión del empleo* permite generar mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia en el servicio público. La existencia de un sistema de gestión del empleo permite generar condiciones para que el ingreso, promoción y remoción de las personas se haga con base en criterios conocidos y, sobre todo, acordes con la estrategia organizacional. Por su parte, los subsistemas de la *gestión del rendimiento* permiten administrar la motivación de

45 F. Longo, *Marco analítico para el diagnóstico institucional...*, p. 15.

46 F. Longo, *Mérito y flexibilidad...*, pp. 114-115.

Cuadro 2
Subsistemas del modelo integrado de Longo

	Organización del trabajo		Gestión del empleo	Gestión del rendimiento		
	Planificación	Organización del trabajo		Gestión del desempeño	Gestión de la compensación	Gestión del desarrollo
<i>Objetivo</i>	Facilitar la disponibilidad de las personas que la organización necesita, en el momento adecuado y al menor coste	Definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas, así como los requisitos de idoneidad	Gestionar los flujos de trabajo	Influir sobre el rendimiento de las personas para alinearlo con las prioridades de la organización	Gestionar el conjunto de compensaciones retributivas y no retributivas, en contraprestación de la contribución de los empleados	Estimular el crecimiento profesional de acuerdo con su potencial
<i>Relación con otros subsistemas</i>	Se relaciona con la totalidad de los subsistemas	Con gestión del empleo: le provee del prerequisite para la incorporación de nuevo personal	Con gestión del rendimiento: obtendrá información para decidir sobre movilidad o remoción	Con compensación y desarrollo: da información a éstos	Con organización del trabajo (diseño de estructuras salariales) y del rendimiento (incentivos)	Con gestión del empleo (define flujos), del rendimiento y compensación (progresión salarial)
<i>Procesos</i>	Análisis de necesidades brutas y netas Análisis de disponibilidades Programación de medidas de cobertura	Diseño de puestos de trabajo Definición de perfiles	Reclutamiento, selección e inducción Movilidad funcional y geográfica Desvinculación	Planificación Seguimiento activo Evaluación Retroalimentación	Diseño de estructuras salariales Beneficios extra salariales Mecanismos de evaluación Reconocimientos no salariales	Políticas de promoción y carrera Políticas de formación

	Organización del trabajo		Gestión del empleo	Gestión del rendimiento		
	Planificación	Organización del trabajo		Gestión del desempeño	Gestión de la compensación	Gestión del desarrollo
Consideraciones específicas	Importancia de los sistemas de información del personal Estudio de presupuestos Mecanismos de seguimiento y actualización	La existencia de descripciones no garantiza su uso Análisis específico de prácticas de reclutamiento y selección para evaluar uso de perfiles de competencia	Diferenciar entre el marco normativo y el real Diversificar fuentes de información Uso de indicadores cuantitativos	Siempre existe, aunque sean prácticas informales Un sistema formalizado no implica la práctica real Entre los instrumentos y el conflicto	Considerar las informales o atípicas Instrumental fiable para valorar puestos Considerar comprensión vertical de salarios	Área sensible a la vulneración del mérito Carreras horizontales para no identificar carrera con ascenso jerárquico Formación al servicio de la estrategia

las personas mediante la gestión de las compensaciones, la posibilidad de una carrera administrativa (ascensos y movilidad) y el desarrollo de los recursos humanos. La gestión del rendimiento permite evaluar el desempeño de los funcionarios, además de que contribuye a garantizar el cumplimiento de los objetivos gubernamentales. La gestión del desarrollo no sólo permite atender cualquier deficiencia o actualizar a los funcionarios, sino que les provee de insumos y estímulos para desarrollarse en la organización o en el sector público. La gestión de la compensación permite remunerar a los servidores por su trabajo, también provee de incentivos al recompensar los esfuerzos de las personas.

La implicación más importante del modelo integrado de Longo es que la conjunción de todos estos engranes produce un sistema de GRH integral, articulado y funcional. Además, si los subsistemas operan simultáneamente es mucho más probable que la organización logre alinear procesos y políticas de recursos humanos con las demandas del contexto interno y del entorno. De esta manera, modelos más desarrollados de GRH no sólo favorecen la interoperabilidad de los diferentes subsistemas, sino que, en el largo plazo, tenderán hacia su consolidación.

Datos y método

Para responder a la pregunta de cómo los modelos de GRH que subyacen a diferentes sistemas de profesionalización en México se relacionan o no con el grado de adopción y consolidación de estos últimos, tomamos como punto de partida el análisis de las características de cada modelo. En particular, analizamos si los diferentes servicios civiles cumplen con las diferentes características del modelo integrado de Longo. El supuesto es que los servicios civiles varían en lo que concierne a la integralidad y complejidad de sus sistemas de (a) organización del trabajo, (b) gestión del empleo y (c) gestión del rendimiento. En este estudio nos limitamos a analizar sistemas de profesionalización nacionales o federales que tenían vigencia hasta diciembre de 2019:

1. Servicio Exterior Mexicano
2. Servicio Profesional Electoral

3. Carrera Judicial (Consejo de la Judicatura Federal)
4. Servicio Profesional de Carrera Policial
5. Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
6. Servicio Fiscal de Carrera
7. Servicio Civil de Carrera del Senado de la República
8. Servicio Civil de Carrera del Instituto Federal de Defensoría Pública
9. Sistema de Desarrollo Profesional del Centro Nacional de Metrología
10. Sistema de Profesionalización del Instituto Mexicano de Tecnologías del Agua
11. Carrera Judicial (Tribunal Electoral del Poder Judicial)
12. Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
13. Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional (Tribunal Superior Agrario)
14. Servicio Profesional Agrario (Procuraduría Agraria)
15. Servicio Profesional de Carrera del INEGI
16. Sistema de Profesionalización y Desarrollo Personal del IMSS

Con base en un análisis de la normatividad vigente, así como de los documentos técnicos correspondientes (e información disponible en los sitios de internet de cada servicio), codificamos el grado de desarrollo e integralidad de los modelos de GRH con base en los criterios indicados en el cuadro 3. Para cada indicador, se codificó como 1 en caso de que el modelo contara con dicha característica (de otra forma se codificó como 0). En total, se evaluaron 8 indicadores correspondientes a la organización del trabajo, 17 del subsistema de gestión del empleo y 18 de los subsistemas de la gestión del rendimiento.

Cuadro 3
Esquema de evaluación de modelos de GRH de servicios civiles

<i>Indicador</i>	<i>Organización del trabajo</i>		<i>Gestión del empleo</i>			<i>Gestión del rendimiento</i>		
	<i>Diseño</i>	<i>Competencias</i>	<i>Ingreso</i>	<i>Promoción</i>	<i>Remoción</i>	<i>Evaluación</i>	<i>Compensación</i>	<i>Capacitación</i>
Identifica responsables de la organización y dirección de los procesos		1	1	1		1	1	1
Hay evidencia de material adicional a la mera mención legal		1	1	1	1	1	1	1
La reglamentación se encuentra disponible en su página web		1	1	1	1	1	1	1
Especifica la misión o razón de ser de los puestos de trabajo	1							
Señala la situación específica en la cadena de autoridad	1							
Indica funciones y tareas principales de los puestos	1							
Enumera requisitos de escolaridad o especialización de los puestos		1						
Identifica, más allá de los requisitos de titulación o especialización, competencias básicas para los puestos		1						
Expresa políticas y prácticas para atraer candidatos			1					
Define con claridad criterios de selección			1					
Enumera explícitamente los instrumentos de selección			1					
Formula las políticas y prácticas destinadas a inducir a novatos			1					
Indica los mecanismos en que se puede efectuar la movilidad funcional				1				
Indica los mecanismos en que se puede efectuar la movilidad geográfica				1				
Enumera las causas que provocan la extinción en la relación del empleo					1			
Induye políticas y prácticas de corrección disciplinaria					1			
Define pautas o estándares de rendimiento						1		
Establece mecanismos y periodicidad de evaluación de desempeño						1		
Indica que debe haber una retroalimentación						1		
Presenta estructuras salariales explícitas							1	
Cuenta con estructuras salariales variables							1	
Las estructuras salariales se encuentran disponibles en la página web							1	
Existe un instituto/área de capacitación específico para el servicio								1
Se sugiere el diseño e implementación de un plan de capacitación								1
Se enumera un catálogo de cursos disponibles para el personal								1
Total		8		17			18	
				43				

Análisis cualitativo comparado con conjuntos difusos

En tanto que el objetivo del presente estudio es encontrar las distintas formas en que el modelo de GRH de cada servicio civil se relaciona con su implementación y consolidación, el método de análisis debe orientarse a detectar distintas configuraciones o “recetas”. Cada una de éstas se puede interpretar como condiciones de diseño que, en su conjunto, son favorables a la adopción o consolidación de un servicio civil dado. Una implicación metodológica importante que deriva de lo anterior es que el método de análisis debe ser capaz de distinguir diferentes configuraciones que llevan al mismo resultado. En términos formales, esta condición se conoce como “equifinalidad”.⁴⁷

Un método que permite analizar los datos de acuerdo con las necesidades antes mencionadas es el análisis cualitativo comparado con conjuntos difusos (fsQCA, por sus siglas en inglés). Este método es una herramienta de análisis basada en teoría de conjuntos y lógica Booleana que resulta particularmente útil en el marco del estudio de configuraciones en muestras con “N pequeña”.⁴⁸ El análisis presentado a continuación investiga qué elementos del modelo de GRH de los diferentes servicios civiles se relacionan con (a) una adopción exitosa y (b) su consolidación en el tiempo.

Mediciones

La base del análisis cualitativo comparado es la definición de las condiciones teóricamente relevantes y su operacionalización en “conjuntos difusos”. Usualmente cuando se piensa en conjuntos, se concibe que los diferentes elementos que le conforman pertenecen o no al mismo. En contraste, los conjuntos difusos permiten operar con distintos grados de pertenencia a un conjunto dado en un intervalo entre 0 y 1 (también conocido como “puntaje difuso”). Esta operación permite traducir características cualitativas de los casos en puntajes cuantitativos que pueden analizarse

47 C. Ragin, *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*, University of Chicago Press, Chicago, 2008.

48 C. Q. Schneider y C. Wagemann, *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

formal y sistemáticamente mediante la lógica y álgebra de conjuntos. Por ejemplo, el grado de consolidación de un servicio civil puede especificarse cualitativamente como alto, medio o bajo. Esa misma caracterización puede traducirse (calibrarse) en una escala difusa de tres puntos. Es decir, un caso concreto pertenecerá más o menos al conjunto de “servicios profesionales consolidados”: aquellos casos con alta consolidación “pertenecerán más” (i.e., tendrán un puntaje difuso cercano a 1), mientras que los casos con baja consolidación “pertenecerán menos” al conjunto (i.e., tendrán un puntaje difuso cercano a 0). En general, el intervalo de pertenencia a un conjunto difuso puede interpretarse a partir de tres valores. Primero, el valor máximo (1) representa la completa inclusión de un caso en un conjunto. Segundo, el valor mínimo (0) simboliza la completa exclusión de un caso. Finalmente, el valor 0.5 representa el punto de máxima ambigüedad (i.e., cuando es imposible saber si un caso pertenece o no a un conjunto). Con base en estos referentes podemos calibrar los datos del análisis de los modelos de GRH de los servicios civiles.

a) *Adopción exitosa.* La primera variable dependiente mide el grado de adopción de un servicio profesional. En particular, usamos la medición de “instrumentación” propuesta por la Auditoría Superior de la Federación que captura el grado en que se han desplegado los diferentes componentes y procesos de un servicio civil. En este sentido, un valor alto en esta medición indica que la mayor parte o todos los procesos diseñados de un servicio civil se han implementado, lo que indica que el servicio se ha adoptado exitosamente en su ámbito de aplicación.

b) *Consolidación exitosa.* La segunda variable dependiente mide el grado de consolidación de un sistema. Usamos la medición cualitativa propuesta por la Auditoría Superior de la Federación que divide a los servicios mexicanos en sistemas de alta, media, baja y nula consolidación.⁴⁹ A diferencia de la mera adopción, la consolidación indica el grado en

49 *Evaluación número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”*, México, D.F., Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014, p. 202.

que un sistema de profesionalización ha sido integrado y se ha afianzado en el tiempo como una política de aplicación general en una organización o en un conjunto de organizaciones (p. ej., Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal). Así, mientras que la primera variable dependiente indica que un servicio ha sido implementado, la segunda indica que se ha solidificado como un sistema de gestión de personal viable.

- c) *Organización del trabajo.* Como se indicó antes, las características del modelo subyacente de GRH de cada servicio civil se evaluaron con una serie de indicadores dicotómicos. La medición de organización del trabajo indica el grado de desarrollo de los procesos y rutinas de planeación de las necesidades de recursos humanos y, en particular, de los sistemas de gestión, registro y perfilado de puestos pertenecientes al servicio civil. Para calcular el puntaje difuso correspondiente, calibramos el número crudo de indicadores como un porcentaje (en un intervalo de 0 a 1). Es decir, otorgamos un puntaje difuso de 1, sólo si un caso obtuvo un puntaje total de 8 en nuestra revisión del modelo de GRH (ver supra, cuadro 3).
- d) *Gestión del empleo.* La variable de gestión del empleo indica el grado de desarrollo de los procesos de gestión del ingreso, promoción y separación de un servicio civil. Esto incluye procesos de movilidad funcional y geográfica, así como la existencia de reglas y criterios claros para acceder y ser separado del servicio. Como en el caso anterior, el puntaje difuso se calculó como un porcentaje en un intervalo de 0 a 1.
- e) *Gestión del rendimiento.* Para medir el grado de desarrollo de los subsistemas de gestión del rendimiento (gestión del desempeño, de la compensación y de la capacitación) seguimos la misma lógica que con las dos variables anteriores. En este caso, la variable indica la medida en que un sistema de profesionalización ha logrado desarrollar y establecer reglas, criterios y procesos para evaluar el desempeño del personal adscrito, gestionar salarios y

otras compensaciones y el desarrollo profesional de los recursos humanos. En este último aspecto, nuestra medición pone especial atención en la capacitación y construcción de competencias. Como en los dos casos anteriores, el puntaje difuso se calculó como un porcentaje en un intervalo de 0 a 1. Valores cercanos a 1 indican que un caso cuenta con un sistema de gestión del rendimiento más desarrollado.

Cuadro 4
Puntajes difusos para casos estudiados

	Nombre	<i>Adopción (A)</i>	<i>Consolidación (S)</i>	<i>Organización del trabajo (O)</i>	<i>Gestión del empleo (E)</i>	<i>Gestión del rendimiento (R)</i>	<i>Cobertura (C)</i>
1.	Servicio Exterior Mexicano	1.00	1.00	0.88	0.88	0.78	0.79
2.	Servicio Profesional Electoral	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.98
3.	Carrera Judicial	1.00	1.00	0.63	0.71	0.56	0.97
4.	Servicio Profesional de Carrera Policial	1.00	1.00	0.50	0.82	0.67	0.93
5.	Servicio Profesional de Carrera (APF)	0.78	0.67	0.75	1.00	0.89	0.71
6.	Servicio Fiscal de Carrera	1.00	0.67	0.63	0.47	0.28	0.00
7.	Servicio Civil de Carrera	0.70	0.67	0.75	0.82	0.78	0.92
8.	Servicio Civil de Carrera	0.86	0.67	0.63	0.76	0.44	1.00
9.	Sistema de Desarrollo Profesional	0.80	0.67	0.75	0.76	0.72	1.00
10.	Sistema de Profesionalización	1.00	0.67	0.50	0.41	0.50	0.99
11.	Carrera Judicial	0.71	0.67	1.00	0.59	0.67	0.87
12.	Servicio Civil de Carrera	0.86	0.67	0.75	0.41	0.72	0.44
13.	Servicio Prof. de Carrera Jurisdiccional	0.83	0.67	0.63	0.65	0.39	0.98
14.	Servicio Profesional Agrario	0.40	0.33	0.75	0.53	0.56	0.97
15.	Servicio Profesional de Carrera	0.00	0.00	0.75	0.59	0.50	0.94
16.	Sistema de Prof. y Desarrollo Personal	0.43	0.00	0.50	0.24	0.22	0.35

f) *Cobertura*. Finalmente incluimos una medida de cobertura propuesta por la Auditoría Superior de la Federación.⁵⁰ Ésta indica el alcance de un servicio civil entendido como el número de puestos que son parte del sistema como proporción del total de puestos potenciales. En este sentido, la variable cobertura cuantifica el total de plazas adscritas a un servicio civil entre las plazas susceptibles de pertenecer al mismo. Valores altos en esta variable indican, por lo tanto, que un servicio tiene una cobertura más extensa en la o las organizaciones de aplicación. El cuadro 4 sintetiza los puntajes difusos (calibrados) para todas las variables estudiadas.

Resultados

A partir de los puntajes difusos, se puede calcular una Tabla de Verdad y, con base en el algoritmo Quine-McCluskey, lograr una reducción de las configuraciones que consistentemente se relacionan con la adopción y la consolidación exitosas.⁵¹ Usamos software especializado desarrollado por Ragin y Davey para determinar las soluciones parsimoniosas (i.e., las “recetas” básicas que sistemáticamente se relacionan con los dos resultados de interés).⁵² Para realizar estas operaciones seguimos las convenciones propuestas por Thiem para el análisis de conjuntos difusos.⁵³ A continuación, presentamos los resultados.

Recetas para adopción exitosa

Los resultados obtenidos indican que, con base en la información de los 16 servicios civiles, existen al menos tres posibles caminos para una adopción exitosa (i.e., que se logre desplegar la mayoría de los procesos y reglas de un sistema de profesionalización dado). Como se indica en el cuadro 5, encontramos que la adopción exitosa se

50 Auditoría Superior de la Federación, *op.cit.*, pp. 35 y ss.

51 C. Ragin, *op. cit.*, 2008.

52 C. Ragin, y S. Davey, *Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 3.0*, Irvine, California: Department of Sociology, University of California, 2016.

53 A. Thiem, *Qualitative Comparative Analysis with R: A User's Guide*, Springer, Londres, 2013.

relaciona consistentemente con sistemas que cuentan con una gestión del rendimiento desarrollada (R), que tienen una cobertura limitada (~C), o bien, que no tienen un sistema de gestión del empleo completamente desarrollado (~E). Usando notación Booleana, estos resultados se pueden resumir en la siguiente ecuación:

$$R + \sim C + \sim E \rightarrow A$$

donde R indica el conjunto de servicios civiles con una gestión de rendimiento desarrollada, ~C es la ausencia de una amplia cobertura, ~E es la negación del conjunto de servicios civiles con una gestión del empleo desarrollada, + es el operador Booleano ‘o’ y A es el conjunto de servicios civiles adoptados (implementados) exitosamente.

Cuadro 5
Recetas para la adopción exitosa de un servicio civil

<i>Configuraciones detectadas (solución parsimoniosa):</i>
1. Gestión del rendimiento (R) 2. Cobertura limitada (~C) 3. Ausencia de gestión del empleo (~E)
Umbral de consistencia: 0.90 Cobertura de la solución: 0.76 Consistencia de la solución: 0.90

Los resultados anteriores muestran que: (1) no existe una única receta para la adopción/implementación exitosa, (2) que las características del modelo de GRH sí se relacionan con la adopción y (3) que la ausencia de al menos un elemento del modelo de GRH (gestión del empleo) puede contribuir a la adopción exitosa de un sistema de profesionalización.

Recetas para la consolidación exitosa

Por lo que toca a la consolidación de los servicios civiles (i. e., el grado en que un sistema de profesionalización ha sido integrado y se ha afianzado en el tiempo como una política de aplicación general), los resultados indican que hay al menos dos recetas (cuadro 6). La primera

indica que la combinación de un sistema de gestión del rendimiento desarrollado y uno de gestión del empleo es una configuración conducente a la consolidación. La segunda receta indica que la consolidación puede lograrse a partir de la conjunción de un sistema de rendimiento desarrollado y una cobertura amplia. Estos resultados se pueden representar en la siguiente ecuación Booleana:

$$R * (E + C) \rightarrow S$$

donde R es el conjunto de servicios civiles con una gestión de rendimiento desarrollada, * es el operador Booleano ‘y’, E es el conjunto de servicios civiles con una gestión del empleo desarrollada, + es el operador Booleano ‘o’, C indica una cobertura amplia y S es el conjunto de servicios civiles consolidados.

Estos resultados indican que (1) las recetas para la consolidación son cualitativamente distintas a las de la adopción/implementación, (2) que las recetas para la consolidación son más complejas que las relacionadas con la adopción y (3) que la existencia de un sistema desarrollado de gestión del rendimiento (i.e., procesos, reglas y criterios para la compensación, evaluación del desempeño y capacitación) es condición necesaria (mas no suficiente) para la consolidación de un servicio civil.

Cuadro 6
Recetas para la consolidación exitosa de un servicio civil

<i>Configuraciones detectadas (solución parsimoniosa):</i>
1. Gestión del empleo (E) * Gestión del rendimiento (R) 2. Gestión del rendimiento (R) * Cobertura (C)
Umbral de consistencia: 0.87 Cobertura de la solución: 0.78 Consistencia de la solución: 0.86

Discusión

Desde finales del siglo pasado, se ha ido reconociendo paulatinamente la importancia del factor humano para

el éxito de las organizaciones públicas. De ahí que varios autores han concebido a la gestión de recursos humanos y la profesionalización como medios para mejorar la efectividad de las organizaciones gubernamentales y, por extensión, de la acción de gobierno. Si bien la profesionalización en México ha tenido un avance lento (y varios retrocesos), algunas organizaciones han logrado implementar y consolidar servicios civiles. Estos sistemas han empleado modelos de GRH con diferente grado de complejidad e integralidad. De ahí que este estudio partió de la pregunta de en qué medida la adopción exitosa y consolidación de un sistema de profesionalización se relaciona con diferencias en sus sistemas de organización del trabajo, gestión del empleo y gestión del rendimiento. Con base en datos de 16 servicios profesionales vigentes en México y un análisis cualitativo comparado de conjunto difusos, encontramos que hay distintas “recetas” para la adopción y consolidación de un sistema de profesionalización, que cada una de éstas refiere a partes específicas del modelo subyacente de GRH y que las recetas conducentes a una adopción exitosa son distintas a las que conducen a la consolidación de los sistemas de profesionalización.

Con base en la evidencia, se pueden establecer tres conclusiones. Primero, los resultados muestran que la complejidad y, sobre todo, la integralidad de los subsistemas del modelo subyacente de GRH se relaciona con la posibilidad de que un servicio civil sea implementado y, después, consolidado. Esto es interesante porque apoya la idea de que el diseño de un servicio y, en particular, de los subsistemas de GRH puede tener efectos no sólo en su funcionamiento, sino también en la probabilidad de que sea una política exitosa. En este sentido, decisiones aparentemente técnicas pueden tener efectos de viabilidad política. Por ejemplo, la evidencia sugiere que un sistema con una cobertura limitada (en términos del número de puestos que pertenecen al servicio civil vis a vis el total de puestos potenciales) puede adoptarse con mayor éxito que uno con cobertura amplia (al menos al inicio de la trayectoria de implementación). Los mismos datos indican que servicios civiles que enfatizan la gestión del rendimiento (p. ej., mediante sistemas de capacitación o de evaluación del desempeño) son más fácilmente adoptados que servicios cuyo énfasis radica en la gestión del empleo (p. ej., énfasis en los procesos de ingreso o separación de los servidores

públicos). Esta última observación apoya resultados previos que, con base en la experiencia del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sugieren que el énfasis puesto en los procesos de ingreso tiende a generar conflicto y obstáculos para la implementación de la política de profesionalización.⁵⁴

Segundo, se puede concluir que, al menos en términos del modelo de GRH y sus subsistemas, las configuraciones suficientes para una implementación o adopción inicial exitosa no necesariamente son las mismas que las configuraciones tendientes a la consolidación de un servicio civil. En este sentido, el diseño de un modelo de GRH (y los cambios subsecuentes al mismo) puede tener efectos diferidos en la implementación en el corto y largo plazos. Más aún, la evidencia indica que mientras las “recetas” para la adopción tienden a ser más simples y variadas, las conducentes a la consolidación son más complejas. Un punto relevante a este respecto es el papel central que parece tener la gestión del rendimiento como elemento para la consolidación de un sistema de profesionalización. De confirmarse, este hallazgo indica que el establecimiento de un sistema de gestión de compensaciones, evaluación del desempeño y de capacitación o actualización de recursos humanos es central para que un servicio civil se convierta en una política de aplicación general. También es importante anotar que, con base en los resultados, la existencia de subsistemas desarrollados de gestión del rendimiento debe acompañarse por (a) una expansión progresiva de la cobertura del servicio o (b) un subsistema de gestión del empleo. En este sentido, se puede subrayar que, si bien un diseño de GRH puede apoyar la adopción de un servicio, resulta fundamental fortalecerlo con ajustes para consolidar el sistema de profesionalización en el largo plazo. Puesto de otra forma: los diseños estáticos no parecen conducir a la consolidación de un servicio civil.

Finalmente, los hallazgos sugieren que la adopción y consolidación de un servicio civil depende menos de la integralidad del modelo de GRH en su conjunto que

54 F. Nieto Morales y M. C. Pardo, “Implementación del Servicio Profesional de Carrera, 2003-2012”, en G. Cejudo, M. Dussauge y M.C. Pardo (eds.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública, México, CIDE, 2019.*

de la integralidad de los componentes (subsistemas) concretos. Esto es relevante porque implica que, de cara a la implementación de una política de profesionalización, puede resultar contraproducente un diseño demasiado complejo. Es decir, puede resultar más provechoso invertir selectivamente en la integralidad de subsistemas específicos o, incluso, en la omisión utilitaria de algunos componentes, especialmente durante las fases tempranas de implementación.

Los resultados que aquí presentamos tienen la clara limitación de depender de las escasas experiencias de profesionalización en México. Además, es muy probable que tanto las características del modelo subyacente de GRH como del éxito de los diferentes servicios dependa directa o indirectamente de un conjunto de características organizacionales y de contextos particulares que no han sido estudiados a detalle en esta investigación. Con todo, resulta interesante que la evidencia arroja conexiones entre las características del modelo de GRH y la adopción e implementación de servicios civiles en México. Sin duda estas relaciones deben ser exploradas con mayor detalle y, por tanto, representan derroteros para futuras investigaciones. Este estudio abona en la idea de que el diseño de un servicio civil puede tener efectos en su implementación y que las decisiones técnicas respecto a componentes específicos pueden tener consecuencias inmediatas o de largo plazo en la viabilidad de un servicio civil.

Bibliografía

- Aduna, A.P., E. García y E. J. Chávez, “Modelos de Gestión de Recursos Humanos” en *Tepexi, Boletín Científico UAEH*, 4 (8), 2017, disponible en <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tepeji/n8/a13.html>
- Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”*, México, D.F., Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2014.
- Baird, Ll., e I. Meshoulam, “Managing Two Fits of Strategic Human Resource Management” en *The Academy of Management Review*, 13 (1), 1988, pp. 116-128.

- Berman, E. M., J. S. Bowman, J. P. West y M. R. Van Wart, *Human resource management in public Service. Paradoxes, processes and problems*, Thousand Oaks, Sage, 2016.
- Chiavenato, I., *Gestión del talento humano*, Prentice Hall, Bogotá, 2000.
- Cuesta, A., *Tecnología de gestión de recursos humanos*, 2ª Ed., Academia, la Habana, Cuba, 2005.
- Dussauge, M. I., “¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual” en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, 3, 2005, pp. 45-65.
- , “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”, *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp.761-794.
- Fernández, M., y R. Valle, “El enfoque institucional como marco teórico explicativo de la Gestión de los Recursos Humanos” en *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 4 (3), 1998, pp. 94-95.
- Gismera, V., “Invertir en personas” en *Capital Humano*, 144, 2002, pp. 96-98.
- Lindenberg, S., “The cognitive side of governance” en *Research in the Sociology of Organizations*, 20, 2003, pp.47-76.
- Longo, F., *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*, Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- , *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, 2004.
- MartínezPuón, R., *La profesionalización de la Administración Pública en México: dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.
- , *La profesionalización de la función electoral*, México D.F., Tiran Lo Blanch, 2019.
- Méndez, J. L., “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada” en M. del C. Pardo y G. M. Cejudo (eds.) *Traectorias administrativas en México: Legados y conexiones*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016, pp. 185-224.
- Merino, M., “La profesionalización municipal en México” en su libro como editor *La gestión profesional de los municipios en México*, México, D.F., CIDE: BM: SEDESOL, 2006.
- Meyers, M. K., y S. Vorsanger 2003, “Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy”,

- en B. G. Peters y J. Pierre, (ed.) *Handbook of Public Administration*, Londres: Sage, pp. 245-255.
- Nieto Morales, F., y M. del C. Pardo, "Implementación del Servicio Profesional de Carrera, 2003-2012", en G. Cejudo, M. Dussauge y M.C. Pardo (eds.), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*, México, CIDE, 2019.
- _____, R. Wittek y L. Heyse, "Organizational pathways to compliant reform implementation. Evidence from the Mexican civil service reform", en *Public Administration*, 93 (3), 2015, pp.646-62.
- Noordegraaf, M., "Reconfiguring Professional Work: Changing Forms of Professionalism in Public Services", en *Administration & Society*, 48 (7), 2016, pp. 783-810.
- Pardo, M. del C., "El servicio profesional de carrera en México: De la tradición al cambio", *Foro Internacional*, 45 (4), 2005, pp.599-634.
- _____, *El Servicio Civil de Carrera para un mejor desempeño de la Gestión Pública*, México D.F, Auditoría Superior de la Federación, 2005.
- _____, "La gerencialización de la administración pública", *Foro Internacional*, 47 (4), 2007, pp. 895-925.
- Ragin, C., *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*, University of Chicago Press, Chicago, 2008.
- _____, y S. Davey, *Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 3.0*, Irvine, California: Department of Sociology, University of California, 2016.
- Ramio, C., *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid, 1999.
- Schneider, C. Q., y C. Wagemann, *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Thiem, A., *Qualitative Comparative Analysis with R: A User's Guide*, Springer, Londres, 2013.
- Werther, W. B., y K. Davis, *Administración de personal de recursos humanos. El capital humano de las empresas*, Mc Graw-Hill, México, 1991.
- Wilson, J. Q., *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, Cambridge, Basic Books, 1989.
- Wright, P., y A. McMahan, "Theoretical perspectives for strategic human resource Management" en *Journal of Management*, 18 (2), 1992, pp. 295-320.
- Zayas, P., *¿Cómo seleccionar al personal de la empresa?*, Academia, La Habana, Cuba, 2001.